



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Política Agrícola

Exercício 2017

Abril de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO**

Unidade Examinada: **Secretaria de Política Agrícola**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201801413**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

A Avaliação dos Resultados da Gestão tem por objetivo emitir opinião sobre os resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, por meio da avaliação de determinado macroprocesso relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho avaliou a governança e o processo decisório da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, contemplando análise quanto aos seguintes aspectos:

- estabelecimento de preços mínimos;
- decisões de intervenção;
- atingimento dos objetivos da política;
- transparência no processo de definição estratégica;
- efeitos sobre a renda do produtor decorrentes dos instrumentos de gestão de riscos agropecuários, bem como a influência sobre a decisão do produtor no que tange à assunção de riscos; e
- alinhamento do processo decisório de venda dos estoques públicos quanto aos objetivos da PGPM.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A produção agropecuária brasileira atingiu, em 2018, produção correspondente a R\$ 569,84 bilhões, dos quais R\$ 383,88 bilhões oriundos da agricultura, levando o país a se tornar o terceiro maior exportador de produtos agrícolas. A auditoria decorre da relevância quanto à criação de um ambiente favorável à competitividade das cadeias produtivas nacionais, estando a PGPM inserida no contexto de regulação de preços e de abastecimento.

De 2016 a 2018, foram empenhados R\$ 1.7 bilhão no âmbito das ações orçamentárias da política e pagos R\$ 969 milhões. Além da materialidade envolvida na sua execução, é importante destacar a relevância econômica das culturas que tiveram intervenção no âmbito da PGPM.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados da auditoria demonstraram fragilidades quanto à clareza e à transparência dos critérios de definição dos preços mínimos e das decisões de intervenção, e quanto às competências e atuação dos órgãos participantes da política.

Observou-se, também, a ausência de objetivos formalmente definidos para a política. Ademais, não há evidências de que as intervenções têm influência sobre o preço do mercado das culturas e que possui efeitos no incentivo à produção. O perfil dos beneficiários diretos da PGPM indica uma limitação da política como garantidora de renda, uma vez que os recursos públicos, em sua maior parte, estão voltados para produtores com maior renda.

A auditoria evidenciou que o MAPA não possui informações quanto à eficiência e eventuais sobreposições dos instrumentos de garantia de renda sob sua responsabilidade e que existe um desalinhamento entre as operações de venda de estoques públicos e os objetivos de abastecimento e regulação de preço do produto.

Dessa forma, as recomendações foram voltadas à melhoria da governança da política, principalmente no que se refere à transparência do processo decisório e avaliação dos resultados, bem como aperfeiçoamento da tomada de decisão.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGF – Aquisição do Governo Federal

CIEP - Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos

CIPFA - Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

CMA - Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S/A

CMN – Conselho Monetário Nacional

COV – Contra de Opção de Venda

CVMe - Custo Variável Médio de Produção

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DOU – Diário Oficial da União

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDNF - Sistema de Identificação de Duplicação de Notas Fiscais

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio Exterior

ME – Ministério da Economia

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão

PEP – Prêmio para Escoamento do Produto

PEPRO - Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PPA – Plano Plurianual

PROVB – Programa de Vendas em Balcão

PSR - Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural

SEC - Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab

SICAN - Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais

SICOR - Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro

SPA – Secretaria de Política Agrícola

SPE – Secretaria de Política Econômica

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUOPE - Superintendência de Operações Comerciais

SUREG - Superintendências Regionais

TCU – Tribunal de Contas da União

USDA - Departamento de Agricultura dos EUA

VEP – Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Os preços mínimos são estabelecidos com base em critérios técnicos e de forma a atingir os objetivos da política?	10
2. As decisões de intervenção estão embasadas em critérios técnicos?	14
3. As decisões de intervenção contribuem para o atingimento dos objetivos da política pública?	18
4. A PGPM possui transparência no seu processo de definição estratégica?	24
5. O processo decisório no âmbito da PGPM avalia e considera os efeitos sobre a renda do produtor decorrentes dos instrumentos de gestão de riscos agropecuários, bem como a influência sobre a decisão do produtor no que tange à assunção de riscos?	29
6. O processo decisório de venda dos estoques públicos formados a partir da PGPM está alinhado aos objetivos da política?	32
CONCLUSÃO	36
ANEXOS	38
I – FORMAS DE EXECUÇÃO E DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DA PGPM	38
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	47
III – QUADROS E GRÁFICOS COMPLEMENTARES	50

INTRODUÇÃO

Trata-se do Relatório de Auditoria de Avaliação da governança e do processo decisório da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, contemplando exame sobre o estabelecimento de preços mínimos e as decisões de intervenção no âmbito da Política. Esta linha de atuação consiste na emissão de opinião a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo um determinado processo ou contrato em atendimento à finalidade prevista no art. 74, inciso II da Constituição Federal, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

O presente trabalho focou na atuação da **Secretaria de Política Agrícola**, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em Brasília-DF, a nível de supervisão, coordenação, monitoramento e avaliação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à política agrícola. Foram realizados exames também na atuação da Conab e do atual Ministério da Economia (aqui tratado separadamente como Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) por serem atores participantes do processo.

A auditoria decorre da relevância quanto à criação de um ambiente favorável à competitividade das cadeias produtivas nacionais, estando a PGPM inserida no contexto de regulação de preços e de abastecimento. Dessa forma, a abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria sobre o estabelecimento de preços mínimos e as decisões de intervenção no âmbito da PGPM, considerando-se a contribuição para o atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério:

1. Os preços mínimos são estabelecidos com base em critérios técnicos e de forma a atingir os objetivos da política?
 - 1.1 Os critérios utilizados na definição dos preços mínimos são técnicos e estabelecidos a partir dos objetivos da PGPM?
 - 1.2 Existem critérios objetivos para a definição das culturas que possuem preço mínimos estabelecidos?
 - 1.3 As propostas de preços sugeridos pela Conab são modificadas pelo MAPA e/ou pelo CMN? Em caso positivo, existe fundamentação para tal?
2. As decisões de intervenção estão embasadas em critérios técnicos?
 - 2.1 São utilizadas fontes representativas e fidedignas para obtenção dos dados utilizados para aferição dos preços de mercado?
 - 2.2 As decisões de intervenção se baseiam em estudos técnicos?
 - 2.3 A intervenção segue as orientações da área técnica? Se não, a recusa ou alteração de proposta de intervenção é motivada?
 - 2.4 Há isonomia nas decisões de intervenção no que tange às localidades

atendidas?

3. As decisões de intervenção contribuem para atingimento dos objetivos da política pública?

3.1 As intervenções realizadas estão coerentes com as diretrizes do Programa?

3.2 O perfil dos beneficiários justifica a manutenção das intervenções?

3.3 Há evidências de que as intervenções têm influência sobre o preço do produto?

3.4 Os gestores da Política acompanham o resultado das intervenções realizadas, de modo a avaliar se os recursos investidos na PGPM contribuíram para a regulação da oferta de forma a garantir a regularidade do abastecimento nacional?

3.5 As intervenções possuem tempestividade e fundamentação para que ocorram em momentos de real necessidade do mercado?

4. A PGPM possui transparência no seu processo de definição estratégica?

4.1 Existe definição clara quanto às etapas e atuação dos órgãos envolvidos no estabelecimento dos preços mínimos e na decisão de intervenção?

4.2 As medidas para difusão da política entre a classe produtora permitem o acesso às informações ao público-alvo?

4.3 O processo de gerenciamento das informações agregadas e dos resultados dos diversos instrumentos de operacionalização utilizados na política do preço mínimo permite aos gestores avaliar, de forma estruturante, o resultado das intervenções do governo no mercado?

5. O processo decisório no âmbito da PGPM avalia e considera os efeitos sobre a renda do produtor decorrentes dos instrumentos de gestão de riscos agropecuários, bem como a influência sobre a decisão do produtor no que tange à assunção de riscos?

6. O processo decisório de venda dos estoques públicos formados a partir da PGPM está alinhado aos objetivos da política?

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu indagação escrita aos gestores; análise processual; análise de documentos e dados extraídos de fontes governamentais e de organizações do setor agropecuário; cruzamento de dados entre sistemas governamentais.

Espera-se que, por meio dos resultados consubstanciados neste Relatório, seja possível melhorar os processos conduzidos pelo Ministério de modo a contribuir para a eficiência e efetividade na consecução de seus objetivos de aprimorar a cadeia de abastecimento

de produtos de origem agropecuária e aprimorar os instrumentos econômicos de apoio ao produtor rural.

Considerações iniciais

A regulamentação da Política de Garantia de Preços Mínimos se deu por meio do Decreto-Lei nº 79, de 19/12/66, que instituiu as normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. A política se insere no âmbito do Programa Orçamentário de Governo 2077 – Agropecuária Sustentável e sua execução ocorre por meio de três ações orçamentárias:

- Ação 0298 - Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992);
- Ação 0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF (Lei nº 8.427, de 1992);
- Ação 0300 - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992).

De 2016 a 2018, foram empenhados R\$ 1.7 bilhão no âmbito das três ações orçamentárias e pagos R\$ 969 milhões. Nesse período, foram realizadas operações de intervenção para as culturas de milho, trigo e arroz por meio de quatro instrumentos de operacionalização da política: Aquisição do Governo Federal (AGF), Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP), Prêmio de equalização pago ao produtor (PEPRO) e Contrato de Opção de Venda (COV). Maiores informações sobre as formas de execução da política e o detalhamento dos recursos envolvidos encontram-se no Anexo I deste Relatório.

Além da materialidade envolvida na execução orçamentária da Política, é importante destacar a relevância econômica das culturas que tiveram intervenção no âmbito da PGPM. Para fins de referência, as principais culturas apoiadas na safra 2017-2018, milho e arroz, tiveram um valor bruto da produção calculado pelo MAPA em R\$ 57 bilhões no ano de 2018.

Com relação ao escopo da auditoria, para o estabelecimento dos preços mínimos, foram analisados os processos de definição dos preços mínimos para as safras 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 relacionadas às seguintes culturas: algodão, milho, arroz, feijão, soja, trigo, café e laranja. Já para as decisões de intervenção, foram considerados estudos técnicos e motivação das operações entre os anos de 2016 e 2018 para as culturas do trigo (safra 2016/2017), milho (safras 2016/2017 e 2017/2018) e arroz (safras 2016/2017 e 2017/2018).

Visto isso, apresentam-se, a seguir, os resultados das análises para as questões de auditoria propostas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Os preços mínimos são estabelecidos com base em critérios técnicos e de forma a atingir os objetivos da política?

- 1.1 Os critérios utilizados na elaboração das propostas de preços mínimos são técnicos e estabelecidos a partir dos objetivos da PGPM?
- 1.2 As propostas de preços sugeridos pela Conab são modificadas pelo MAPA, pelo MF e/ou pelo CMN? Em caso positivo, existe fundamentação para tal?
- 1.3 Existem critérios objetivos para a definição das culturas que possuem preço mínimos estabelecidos?

Achados de Auditoria

1.1 Ausência de objetivos formalmente definidos para a PGPM, além de falta de critérios técnicos para estabelecimento dos preços mínimos em 22% das propostas analisadas e discricionariedade quanto à divergência em relação ao custo variável médio em 46,6% das propostas.

Primeiramente, ressalta-se que não há objetivos formalmente definidos para a PGPM, o que dificulta a análise dos critérios de estabelecimento de preços mínimos. Depreende-se do Decreto-Lei nº 79/66 e das propostas elaboradas pela Conab, que o objetivo principal da PGPM é reduzir o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas, contribuindo para a manutenção de um nível de renda aos beneficiários da política e sua manutenção na atividade.

O artigo 5º do Decreto-Lei nº 79/66 estabelece que *“Os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA”* (grifo nosso).

De acordo com Stefanelo (2005)¹, o preço mínimo é efetivo como instrumento de garantia da renda dos produtores se for fixado em nível equivalente ao custo operacional médio de produção e acima do preço de equilíbrio do mercado livre, provocando a geração de excedente. Já para Bacha (2012)², desconsiderando transações com o exterior, o preço mínimo pode ser calculado como sendo igual ao custo variável médio de produção (CVMe). Assim, diferentemente da definição do Stefanelo, não estariam incluídas as despesas fixas, tais como o custo de uso da terra, depreciação de instalações, máquinas e equipamentos, etc. Essa definição se baseia no fato de que, ao

¹ Stefanelo, Eugenio. A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

² BACHA, C. J. Economia e Política Agrícola no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ter garantido o custo variável médio, o produtor permanecerá na atividade econômica. Por ser menos onerosa aos cofres públicos, esse trabalho utilizou a última definição como referência para avaliar o objeto auditado.

Em análise às propostas de preços mínimos encaminhadas pela Conab ao MAPA, observou-se que, em dezoito das 82 propostas analisadas, não existe o cálculo do custo variável médio de produção constante da proposição. Para o arroz longo em casca e o trigo (com exceção do Pão Tipo 1 região Sul), os CVMe não constavam de nenhuma proposta. Para outras culturas, a ausência dos custos de produção sucedeu-se em algumas safras. Com isso, 22% das propostas da Conab avaliadas não apresentaram parâmetros para a tomada de decisão quanto aos preços sugeridos. Considerando que o custo de produção serve como base para o estabelecimento dos preços mínimos, não é possível identificar os critérios utilizados na proposição dos mesmos. Para o caso do trigo, em que os preços são estabelecidos com base em ágio/deságio com relação ao preço do trigo Pão tipo I região Sul, não foram apresentadas justificativas e critérios técnicos para a adoção dos percentuais de diferença em relação ao referencial.

Além disso, verificou-se que 10% das propostas apresentadas pela Conab divergem do custo variável médio de produção sem justificativas para tal. Ou seja, não são apresentados os motivos para tal divergência, tais como os fatores que podem influir na conjuntura do mercado e que devem ser considerados no cálculo, conforme determinado pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 79/66.

Verificou-se, ainda, casos em que são apresentados argumentos pela Conab para a divergência da proposta em relação ao custo variável médio, porém sem identificação da metodologia utilizada para a aplicação da diferença quantitativa. Por exemplo, em algumas propostas, a Conab justifica o valor ser acima do custo variável médio como uma forma de incentivar o cultivo do produto ou justifica ele ser menor devido à gravosidade. Entretanto, há grande discricionariedade no que fundamenta a diferença a maior ou a menor. Nesse sentido, das 82 propostas analisadas, dezesseis apresentaram valores acima do custo variável médio de produção, sendo quatro delas com uma variação acima de 10%. Por outro lado, quatorze propostas de preços estavam abaixo do custo variável médio, sendo onze delas com uma variação de mais de 10%. Assim, as propostas em divergência ao CVMe representam 36,6% da amostra analisada.

Chama atenção o caso do feijão caupi, em que o preço mínimo sugerido ficou em torno de 60% inferior ao custo variável médio de produção. Nas propostas, a Conab assevera que os produtores nordestinos são os mais necessitados do apoio público e sofrem com as adversidades climáticas, o que vai de encontro à proposta sugerida por não haver diferenciação nos preços das regiões. Além disso, o valor proposto pela Conab, por estar muito abaixo do custo de produção médio, não garantiria a renda do produtor.

Dessa forma, as divergências em relação ao preço variável médio de produção foram tanto para cima como para baixo. No primeiro caso, na ocorrência de operações no âmbito da PGPM, ter-se-ia a obtenção de lucro pelo produtor às custas do governo. No segundo, não haveria a garantia da renda mínima para os beneficiários de forma a cobrir seus custos. Registra-se que, apesar da definição de preços mínimos divergentes do

CVMe, foram realizadas intervenções somente nesse último caso (milho safra 2016/2017 região 02).

As informações acima encontram-se resumidas no quadro constante do Anexo III.

1.2. Ausência de fundamentação para a modificação dos preços mínimos sugeridos pela Conab em 34% das propostas analisadas.

Com relação à atuação dos demais órgãos, observou-se que as propostas de preços sugeridos pela Conab são muitas vezes alteradas pelo MAPA e, em menor grau, pelo Ministério da Fazenda. A modificação dos valores representa 61% dos casos analisados (Anexo III).

De uma forma geral, as alterações objetivaram reduzir a proposta inicial da Conab a fim de igualar com o custo variável médio de produção. No entanto, constataram-se casos em que não há justificativa registrada na proposta do MAPA nem na proposta de voto encaminhada pelo Ministério da Fazenda.

A ausência de motivação representou 34% das ocorrências em que ocorreu mudança da proposta de preço sugerida pelo Conab. Observou-se ainda que, em 16% dos casos, a modificação foi baseada no argumento de igualar ao custo variável médio de produção, porém o valor estabelecido não corresponde ao CVMe calculado pela Conab ou o cálculo desse custo é inexistente. Também não foi identificada justificativa para publicação de preço mínimo único para a laranja, considerando que a proposta da Conab para as safras de 2016/2017 e 2017/2018 apresentaram dois preços distintos, a depender da região.

Diante do exposto, conclui-se que a Conab parte dos custos variáveis de produção para definição do preço mínimo, mas, quando a proposta diverge desse custo, não há clareza nem transparência sobre os fatores que podem influenciar essa definição e os valores-limite para as propostas que sejam inferiores/superiores aos custos pré-definidos. Ressalta-se que não foram avaliados os critérios utilizados pela Conab para cálculo do custo variável médio.

Além disso, apesar de se verificar uma tendência do MAPA e do MF de igualar os preços mínimos ao valor do custo variável médio de produção, observou-se que os órgãos não motivaram parte de suas decisões, sem apresentar os critérios técnicos que levaram à modificação das propostas inicialmente apresentadas. Essa conduta fere os princípios da motivação e da transparência e as diretrizes de boa governança, podendo impactar negativamente o atingimento dos objetivos da política e elevando o risco de dispêndio desnecessário de recursos públicos.

1.3 Definição das culturas na pauta da PGPM leva em conta critérios de oscilações de preços das culturas, de abastecimento interno e de importância econômica nacional.

No que tange aos critérios para definição das culturas abrangidas na PGPM, os normativos que se aplicam à instituição e à execução da PGPM não estabelecem

parâmetros para a definição das culturas abrangidas na política. Entretanto, considerando que o objetivo da política é reduzir o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas e garantir a manutenção de renda do produtor, infere-se que devem estar abrangidas as culturas de maior representatividade na agricultura brasileira bem como aquelas de maior volatilidade nos preços.

Após questionado sobre os critérios adotados, o MAPA informou que, para constar da pauta da PGPM, são levados em consideração *“o comportamento dos preços de mercado durante um período de tempo e suas oscilações, a destinação da produção, se com foco no mercado interno ou externo, a distribuição geográfica da produção, os canais de comercialização, a dimensão econômica dos produtores, a possibilidade de importação para suplementar eventuais faltas e, rentabilidade da cultura vis-à-vis o custo de produção e a intenção de incentivar ou não a cultura na safra de vigência do preço mínimo”*. Outra questão a ser considerada, no caso de Aquisição do Governo Federal – AGF, é a perecibilidade da cultura.

A Conab informou que as decisões tomadas a partir do Decreto-Lei nº 79/99 têm amparo nos conceitos de interesse à defesa da economia nacional, citados na Lei 1.506/1951, que estabeleceu preços mínimos para financiamento ou aquisições de cereais e outros gêneros de produção nacional.

Assim, observa-se que os critérios informados levam em consideração, dentre outras, questões de oscilações de preços das culturas, de abastecimento interno e de importância econômica nacional. Dessa forma, apesar de não haver critérios objetivos formalmente definidos, são levados em consideração pelos órgãos envolvidos fatores convergentes aos objetivos da política.

Em consulta ao censo agro IBGE 2017 (preliminar) e ao de 2006, verificou-se que, de um modo geral, as principais culturas em termos de área plantada, área colhida e valor da produção estão abrangidas pela PGPM. Dentre as principais culturas, não possuem preços mínimos definidos apenas a banana e a cana-de-açúcar. É importante ressaltar que, para a cana-de-açúcar, já houve situações onde foram realizadas operações de subvenção específicas do governo federal autorizadas por lei, que ocorreram de modo extemporâneo e sem o alcance dos objetivos da PGPM.³

Com relação à volatilidade de preços, extraíram-se os preços das culturas registradas no Sisdep (sistema da Conab de preços agrícolas, da sociobiodiversidade e da pesca) entre os meses de janeiro a dezembro de 2017 e agosto de 2017 a julho de 2018. Das culturas que apresentaram maior variação de preço, a batata inglesa, o quiabo, e algumas frutas (como a banana, maracujá e manga) não se encontram no âmbito da PGPM, mas, de modo geral, há convergência entre volatilidade e inclusão da cultura na política.

Constavam do rol de produtos com preço mínimo estabelecido pelo MAPA, desconsiderando os produtos extrativos e regionais, outras onze culturas além das

³ Tais subvenções foram objeto de avaliação pela CGU, sendo identificadas diversas irregularidades no pagamento aos beneficiários, além da falta de tempestividade das operações.

consideradas principais. Algumas delas, a exemplo do amendoim, do sisal, da juta e das culturas de inverno (excluindo o trigo), pela baixa contribuição para o valor da produção nacional, não atendem os requisitos indicados pelos gestores para inclusão na PGPM.

Nesse sentido, houve alteração em 2017, mediante Voto CMN 53/2017, retirando da pauta da PGPM as culturas citadas acima, sob o argumento de, historicamente, não terem sido sujeitas aos instrumentos de operacionalização da PGPM. Foram mantidas apenas sisal e juta.

Apesar de não existirem critérios objetivos formalmente definidos para estabelecimento das culturas abrangidas na PGPM, o rol mínimo de produtos esperados para constar na pauta da política está de acordo com o previsto de forma a atingir os objetivos indicados pelos gestores, abrangendo, de uma forma geral, as culturas de maior representatividade na agricultura brasileira e aquelas com alta volatilidade nos preços. Nos últimos quatro anos não houve intervenção pelo governo para as culturas menos representativas para a agricultura e de menor oscilação nos preços, não havendo, portanto, dispêndio de recursos públicos.

2. As decisões de intervenção estão embasadas em critérios técnicos?

2.1 São utilizadas fontes representativas e fidedignas para obtenção dos dados utilizados para aferição dos preços de mercado?

2.2 As decisões de intervenção se baseiam em estudos técnicos?

2.3 A intervenção segue as orientações da área técnica? Se não, a recusa ou alteração de proposta de intervenção é motivada?

2.4 Há isonomia nas decisões de intervenção no que tange às localidades e culturas atendidas?

Achados de Auditoria

2.1 Fontes representativas e fidedignas para obtenção dos dados

Com relação às fontes informadas pelo MAPA para a obtenção dos dados utilizados para aferição dos preços de mercado, verificou-se que muitas delas são órgãos e instituições oficiais do Governo com credibilidade e atuação em pesquisa, ensino, extensão rural e meteorologia. Também foram citadas associações e entidades de classe de setores envolvidos na atividade agropecuária. Por fim, foram relacionados sites especializados em notícias do setor agrícola amplamente conhecidos.

Em relação aos processos analisados, verificou-se que o Departamento de Agricultura dos EUA - USDA, a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S/A - CMA, o MDIC e a Conab foram as principais fontes de informação indicadas nas Notas Técnicas que embasaram as decisões pelas intervenções.

A USDA foi utilizada para obtenção das informações relacionadas à oferta e demanda no cenário internacional, enquanto a Conab foi utilizada como referência para a obtenção destes dados no mercado nacional. O MDIC foi utilizado para as informações de importação e exportação do Brasil e a CMA o monitoramento dos preços dos produtos no mercado. Destaca-se que a CMA é uma empresa contratada para prestação de serviços informativos que vinculam informações eletrônicas, on-line e em tempo real, contemplando informativos das bolsas nacionais e internacionais, e os preços do mercado agropecuário praticados no Brasil.

Dessa forma, conclui-se que as fontes utilizadas podem ser consideradas representativas e fidedignas, com atuação consolidada no setor agropecuário, amplamente conhecidas e com evidente notoriedade.

2.2 e 2.3 Falta de clareza na motivação das propostas de intervenção quanto à definição dos quantitativos a serem ofertados, do montante de recursos a ser destinado para a intervenção proposta e dos critérios para escolha dos instrumentos a serem utilizados, bem como na motivação de alteração das propostas pelos órgãos envolvidos.

As propostas de intervenção são encaminhadas, por meio de Portaria Interministerial, aos demais órgãos envolvidos no processo decisório, MF (STN e SPE) e MP, para que tenham conhecimento das propostas originadas no Ministério da Agricultura e, caso necessário, proponham mudanças antes da publicação da portaria interministerial com os parâmetros para a concessão da subvenção, conforme detalhado mais adiante.

Nas notas técnicas que contêm as propostas, são apresentados dados da oferta e demanda dos produtos no mercado nacional e internacional para as últimas safras, com o objetivo de identificar a disponibilidade do produto no mercado a partir dos dados de produção, consumo, importação e exportação nos principais mercados do produto, assim como outras informações que permitem ao MAPA identificar o momento em que a cotação dos produtos atinge um patamar próximo ao preço mínimo estabelecido pelo Governo e indicar a necessidade de intervenção no mercado, considerando também a tendência dos preços.

A proposta de intervenção contempla a quantidade de produto a receber o incentivo do governo, o valor da subvenção, os recursos orçamentários necessários, o momento de atuação, os instrumentos a serem utilizados, os Estados de origem dos produtos e, no caso de utilização do PEP, o Estado de destino.

As análises feitas pela equipe de auditoria demonstraram que as intervenções ocorreram em momentos em que os preços dos produtos estavam abaixo ou muito próximos ao preço mínimo, com tendência de queda. Os quadros com o detalhamento constam no Anexo III deste Relatório. Dessa forma, quanto ao momento de intervenção,

ficou evidenciado, nas notas técnicas elaboradas pelo MAPA, que as decisões foram tomadas com base em critérios técnicos que permitiram a atuação do MAPA em momentos de queda do preço abaixo do mínimo.

Todavia, em que pese o MAPA ter comprovado a necessidade de intervir no mercado por meio de análises que constam nas Notas Técnicas, constatou-se a fragilidade na motivação das decisões tomadas no que tange à definição dos quantitativos a serem ofertados, do montante de recursos a ser destinado para a intervenção proposta e dos critérios para escolha dos instrumentos a serem utilizados. Assim, os quantitativos são definidos sem estimativas prévias acerca do efeito esperado sobre o preço de mercado da cultura.

Os processos analisados não foram instruídos com as análises de todos os órgãos envolvidos na execução da política, bem como não foi possível identificar a origem dos parâmetros das subvenções estabelecidos nas portarias interministeriais, considerando que possuem diferenças em relação às propostas analisadas. Ademais, não foram especificados os montantes a serem destinados para cada instrumento e, no caso da Portaria Interministerial n.º 2.581, de 29/12/2017, que trata do arroz e do trigo, não foram especificados os montantes para cada uma das culturas.

Além disso, à exceção de memórias de reunião da câmara técnica do CIEP no processo de intervenção do milho para tratar de operações de AGF e de notas técnicas do MF (SPE e STN) e MP constante no processo de intervenção para o trigo da safra 2016/2017, não foram identificados documentos contendo análises ou considerações que demonstrem os motivos para as diferenças identificadas entre as propostas apresentadas pela Conab, pelo MAPA, os parâmetros estabelecidos em portaria para a concessão das subvenções econômicas e as execuções efetivamente realizadas. Detalhes quanto às diferenças identificadas encontram-se no Anexo III.

Registra-se, também, que não foi possível evidenciar interlocução dos órgãos envolvidos propondo eventuais alterações nas propostas elaboradas pelo MAPA. No entanto, em reuniões realizadas no MAPA e no MF, os gestores informaram que ocorre comunicação regular entre os órgãos, como reuniões para tratarem das propostas de intervenção, apesar de não existirem registros formais dessas interlocuções.

Ademais, considerando que a publicação da Portaria depende da aprovação de todos os órgãos competentes no âmbito da PGPM e que foram verificadas diferenças entre as propostas apresentadas pelo MAPA e os parâmetros da subvenção estabelecidos nas Portarias, infere-se que ocorrem tratativas, mesmo que informais, entre os órgãos competentes, em linha com o relatado pelos gestores.

É plausível que as Unidades apresentem propostas diferentes e que ocorram alterações de posicionamento no decorrer do processo. No entanto, não foi identificado, nos processos analisados, referências do MAPA aos documentos técnicos produzidos pela Conab que contribuiriam para o embasamento e fortalecimento das propostas elaboradas pelo Ministério, bem como exposição dos motivos que levaram a decidir por propostas diferentes às apresentadas pela Conab.

Da mesma forma, não há registro dos critérios que levaram à formalização das condições de intervenção nas Portarias Interministeriais n° 259, de 25/11/2016, n° 800 de 04/04/2017 e n° 2.581 de 29/12/2017, divergentes da proposta do MAPA.

De acordo com o princípio da motivação, a administração deve justificar seus atos, apresentando as razões que a fizeram decidir sobre os fatos. Assim, a lei 9.784/99 estabelece:

“Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da (...) motivação, (...).

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;”.

Ademais, o Decreto n° 9.203/2017 estabelece como princípio da governança pública a transparência e o Referencial Básico de Governança do TCU consigna:

“Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante, de acordo com o the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA (2004):

c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;

m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;”.

Dessa forma, a partir da análise dos processos, foram identificados aspectos que indicam a ausência de elementos e critérios objetivos na definição de alguns parâmetros das concessões de subvenção no que se refere às quantidades dos produtos e à sua distribuição entre os diferentes instrumentos de operacionalização da PGPM.

A fragilidade na motivação das decisões e a falta de formalização das ações de interlocução entre o MAPA e os demais órgãos e entidades envolvidos na execução da PGPM para proposição das intervenções, incluindo a ausência de registro formal quanto aos motivos para alteração da proposta inicial, expõe a Unidade a riscos que podem afetar a eficiência na aplicação dos recursos da PGPM, bem como enfraquece as decisões tomadas pelos gestores e a transparência pretendida na elaboração dos atos administrativos.

2.4 Intervenções realizadas se concentraram nas regiões ou estados que respondem pelo maior volume de produção nacional das respectivas culturas

Em relação à isonomia nas decisões de intervenção, para análise, acrescentaram-se ao escopo o ano de 2015 e culturas em que não ocorreram intervenção. Não foram obtidas evidências que demonstrem eventual priorização de determinadas culturas, tendo em vista que, dos 18 produtos analisados pela equipe de auditoria para o período entre

2015 e 2018, ocorreram intervenções em 4 culturas das 5 que apresentaram preços abaixo do mínimo em algum momento dentro do período mencionado.

Além das culturas em que ocorreram intervenções (trigo, milho, arroz e borracha), o sorgo também apresentou preços de mercado abaixo do mínimo, no entanto, não foram realizadas intervenções para esta cultura.

Quanto à isonomia em relação às localidades atendidas, foi verificado que as intervenções realizadas se concentraram nas regiões ou estados que respondem pelo maior volume de produção nacional das respectivas culturas e, por esse motivo, teriam maior impacto sobre o preço do produto.

No entanto, foram verificadas situações onde o milho (nos estados da Bahia e do Piauí) e o arroz (em Sergipe) estavam com seus preços abaixo do mínimo, sem a realização de intervenções. Considerando a manifestação do Mapa de que o cenário balizador de atuação do governo consiste no preço abaixo do mínimo, seriam situações que deveriam dar ensejo à atuação do governo, na medida em que limitam a renda do produtor da região, em que pese a baixa participação desses estados na produção nacional das citadas culturas.

3. As decisões de intervenção contribuem para o atingimento dos objetivos da política pública?

3.1 As intervenções realizadas estão coerentes com as diretrizes do Programa?

3.2 As intervenções possuem tempestividade e fundamentação para que ocorram em momentos de real necessidade do mercado?

3.3 Há evidências de que as intervenções têm influência sobre o preço do produto?

3.4 Os gestores da política acompanham o resultado das intervenções realizadas, de modo a avaliar se os recursos investidos na PGPM contribuíram para a regulação da oferta de forma a garantir a regularidade do abastecimento nacional?

3.5 O perfil dos beneficiários justifica a manutenção das intervenções?

Achados de auditoria

3.1 Intervenções da PGPM consideram apenas aspectos de manutenção de renda do produtor, desconsiderando as diretrizes do Programa 2077 – Agropecuária Sustentável.

Conforme relatado na questão 01, na formulação e implementação da PGPM, não foram formalmente definidos os objetivos da política pública. Entretanto, a política se insere no Programa Temático 2077 – Agropecuária sustentável, cujo Objetivo nº 1051 é

“ampliar a capacidade de armazenagem e promover o abastecimento alimentar e nutricional, a competitividade do setor, a geração de divisas cambiais e a produção e disseminação de informações agropecuárias” e Iniciativa nº 05CZ é a **“formação e manutenção de estoque estratégico e regulador** mediante a aquisição de produtos agrícolas, visando garantir o abastecimento, a segurança alimentar e nutricional e a **regulação de preços de mercado, por meio da PGPM e outros instrumentos de política agrícola”** (grifo nosso), conforme PPA 2016-2019. Diante disso, entende-se que as diretrizes apontam para a atuação da política como reguladora de oferta e de preços.

Sobre o assunto, o MAPA informou que a PGPM *“tem como objetivo a garantia de preços mínimos ao produtor”*, sendo sua operação balizada apenas por esse cenário. Dessa forma, *“sua atuação se inicia quando os preços estão abaixo do mínimo e encerra quando esses elevam-se acima desse nível”*. Além disso, o órgão informou que *“não são realizadas avaliações formais sobre os efeitos transversais como regulação de oferta ou alteração de preço no mercado”*.

Da mesma forma, a Conab informou que *“como resultado mais objetivo das intervenções (...), tem-se o preço mínimo garantido ao produtor que é beneficiado diretamente ao fazer uso dos instrumentos de política agrícola disponibilizados. Em todas as operações aqui mencionadas e avaliadas, os inúmeros produtores que participaram das operações tiveram sua renda garantida, o que mostra de forma clara que o objetivo fundamental da política e seus instrumentos foi alcançado de forma eficaz”*. Afirmou ainda que *“qualquer efeito indireto no mercado, seja nos preços ou na regulação de oferta, é muito bem-vindo, porém visto como fator secundário frente ao objetivo do instrumento, que é a garantia de renda aos produtores”*.

Assim, observa-se que a execução da PGPM pelo MAPA considera apenas aspectos de manutenção de renda do produtor, desconsiderando a dimensão tática estabelecida no PPA 2016-2019. Quanto à Conab, os efeitos da política sobre a regulação do estoque e o preço das culturas, caso existam, são tratados como resultados secundários.

Com relação ao cenário balizador da atuação do MAPA, verificaram-se, na amostra analisada, cinco culturas que apresentaram preços inferiores ao mínimo estabelecido pelo MAPA nos estados de maior produção, sendo verificada ausência de intervenções em três delas (vide gráficos no Anexo III). Dessa forma, observa-se que não somente a ocorrência de preço de mercado inferior ao preço mínimo determina as intervenções, existindo outros fatores que influenciam a decisão do governo. Nesses casos, então, houve um comprometimento do alcance dos objetivos da política no que tange à manutenção de renda do produtor.

3.2. Falta de tempestividade na publicação das portarias de preços mínimos.

Quanto ao momento da intervenção, de um modo geral, ficou demonstrado que elas ocorreram em situações em que os preços dos produtos estavam abaixo ou muito próximos ao preço mínimo, com tendência de queda, permitindo uma atuação tempestiva.

Já com relação à publicação da portaria de preços mínimos, o Decreto-Lei nº 79/66 estabelece antecedência mínima de 60 dias do início da época de plantio, prazo que não foi respeitado, na amostra analisada, para o arroz e o trigo (Portarias nº 131/15, nº 142/15, nº 92/16, nº 123/16, nº 826/17, nº 1577/17 e nº 438/18), considerando a data de plantio do maior estado produtor conforme calendário de plantio e colheita de grãos no Brasil da Conab (2017). No caso do trigo, o prazo não só não foi respeitado como a divulgação dos preços mínimos se deu junto ou após o início do plantio, o que prejudica a possibilidade de os preços mínimos influenciarem na decisão do produtor.

3.3 e 3.4 Ausência de evidências de que as intervenções da PGPM têm influência sobre o preço do produto e que há fomento da oferta de produtos agrícolas por meio da PGPM.

Relativamente aos resultados da política, a avaliação e monitoramento das intervenções ficam a cargo somente da Conab, que utiliza, para tanto, o indicador “efetividade das intervenções realizadas”. O referido indicador trata do Coeficiente de Correlação de Pearson, que consiste em uma medida de associação linear entre variáveis. No caso, as variáveis são o volume de produto injetado ou retirado do mercado e o preço desse produto.

Os resultados dos indicadores da Conab de 2017 e 2018 para as intervenções da PGPM no milho, trigo e arroz demonstraram uma correlação moderada e forte, conforme quadro no Anexo III. A partir disso, a Conab interpretou os resultados das intervenções sobre os preços como satisfatórios, atribuindo os efeitos de elevação no preço às operações da PGPM.

Mesmo destacando a importante iniciativa da Conab de buscar avaliar os efeitos das intervenções, o Coeficiente de Pearson é apenas um indicador de correlação, não expressando causalidade entre as variáveis.⁴

Dessa forma, o índice demonstra que as variáveis “volume de produto retirado” e “preço” se relacionam, de forma que quando uma aumenta, a outra também aumenta (e vice-versa). No entanto, o coeficiente não indica que a retirada desse volume ocasionou a alteração de preço. Ou seja, não estabelece o evento A como causa do evento B, e o evento B como efeito do evento A, ainda mais porque diversas variáveis influenciam no preço dos produtos agrícolas, notadamente quando se trata de *commodities*. Além disso, não foi apresentado o teste de significância dos valores obtidos no cálculo do coeficiente de Pearson. Isso significa que não é possível saber se os resultados obtidos não ocorreram apenas por coincidência⁵.

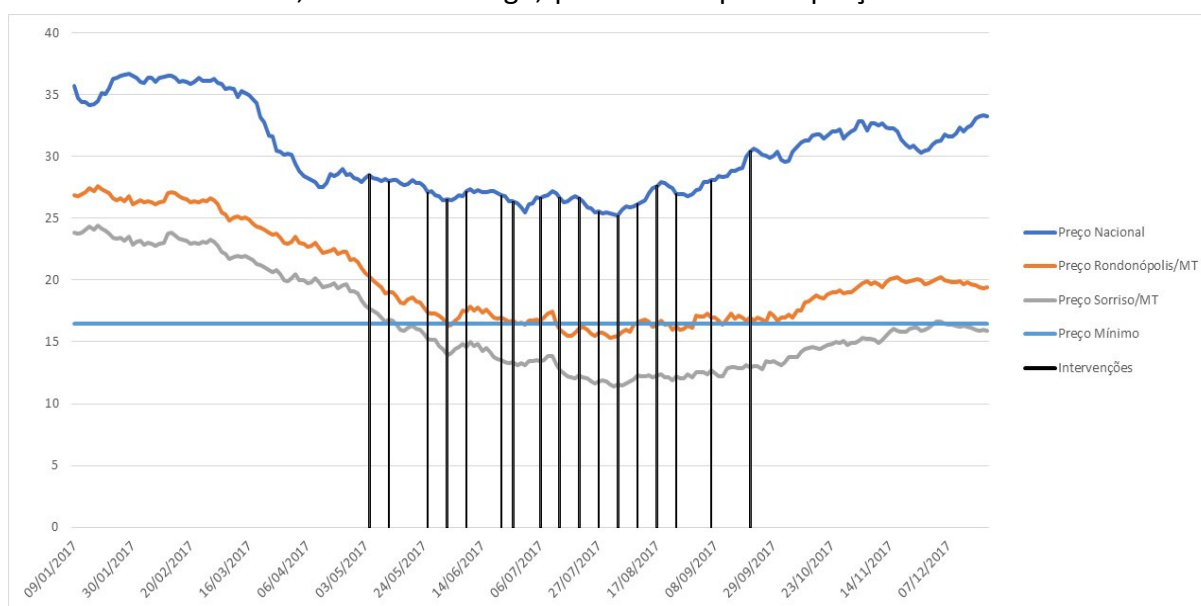
⁴ Kellstedt, P. and G. D. Whitten. (2013). ‘Bivariate Hypothesis Testing’ in *The Fundamentals of Political Science Research*, Second Edition. Cambridge University Press, pp. 145-146; 161-167.

⁵ Kellstedt, P. and G. D. Whitten. (2013). ‘Bivariate Hypothesis Testing’ in *The Fundamentals of Political Science Research*, Second Edition. Cambridge University Press, pp. 166-67.

Soma-se a isso o fato de que o comportamento dos preços do milho e do trigo ao longo dos anos de 2016 a 2018 não corroboram com a avaliação de efetividade das intervenções realizadas, conforme gráficos abaixo.

Observou-se que o preço do milho em Mato Grosso (localidade onde se realizaram as intervenções) se comportou, de modo geral, de forma análoga aos preços nacionais em termos de queda e aumento de preços. Os gráficos a seguir indicam as diversas intervenções feitas sem o efeito esperado, tendo em vista que o preço se mantinha inferior ao preço mínimo. Assim, as evidências não são suficientes para avaliar se de fato as intervenções seriam necessárias para a regulação do preço no local ou se, mesmo na ausência das operações da PGPM, os preços reagiriam da mesma maneira por uma tendência natural do mercado.

No mesmo sentido, no caso do trigo, percebe-se que os preços estiveram abaixo do

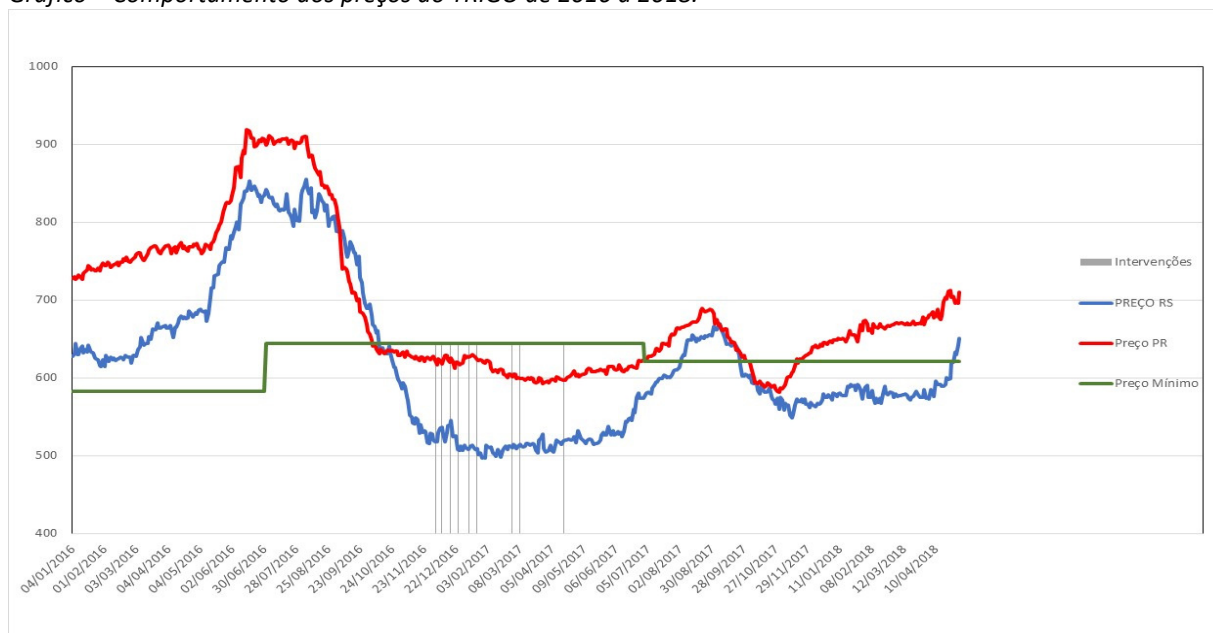


mínimo no Rio Grande do Sul de setembro de 2017 a abril de 2018, quando estes retornaram a patamares superiores mesmo sem intervenção governamental. O período de queda e alta dos preços se assemelha ao do ano anterior, quando o governo interviu com leilões de PEP e PEPRO.

Gráfico – Comportamento dos preços do MILHO de 2016 a 2018.

Fonte: Preços de mercado CEPEA/ESALQ

Gráfico – Comportamento dos preços do TRIGO de 2016 a 2018.



Fonte: Preços de mercado CEPEA/ESALQ

Ressalta-se que também foram consultados os preços dessas culturas no mercado dos Estados Unidos para o mesmo período analisado, sendo observado comportamento semelhante dos preços, conforme gráficos que constam no Anexo III, reforçando que os preços de *commodities* tendem a um mesmo desempenho em todas as localidades em que são comercializadas, mesmo com as intervenções no volume realizado.

Portanto, mesmo o MAPA sendo o gestor primário da política pública, o acompanhamento da efetividade das intervenções fica a cargo somente da Conab, cujo indicador utilizado aponta possível correlação entre as variáveis analisadas, mas não é suficiente para explicar se as intervenções realizadas têm influência sobre o preço do produto.

Com relação à formação e manutenção do estoque estratégico, a Conab mantém, para cada cultura e safra, quadro de balanço de oferta e demanda, contendo informações relativas ao estoque inicial, produção, importação, consumo, exportação e estoque final. Com base nisso, o órgão sabe aproximadamente a quantidade de produto que pode ser inserida no mercado em caso de venda de estoque ou apoio ao escoamento, bem como embasa as propostas de intervenção para a formação de estoques por meio de AGF e COV. Entretanto, a Conab afirmou que, *“nos últimos três anos, o volume de estoques públicos não somou valores significativos que pudessem de fato trazer impactos significativos em termos de abastecimento no contexto nacional”* e que, no ano de 2016, devido à forte seca, a oferta nacional de milho esteve comprometida, levando a elaboração de propostas de apoio ao abastecimento de milho.

A partir de 2017, observou-se que a Conab vem realizando reuniões quinzenais para análise e balanço das intervenções realizadas e elabora relatórios trimestrais referente às operações realizadas, os quais abordam questões como variação percentual da quantidade negociada, variação percentual do valor negociado e tempestividade da

ação. Essas informações são levadas ao MAPA com a finalidade de servir como subsídio para a tomada de decisões.

Em que pesem as ações adotadas pela Conab para o acompanhamento das intervenções realizadas, não existem evidências de que o estabelecimento de preços mínimos e as intervenções realizadas possuam efeito indutor da oferta de produtos agrícolas. Segundo o MAPA e a Conab, o objetivo primário da PGPM é garantir a renda do produtor rural de forma que sua atividade produtiva seja incentivada. Dessa forma, tem-se como efeito o incentivo à produção e a garantia de oferta de alimentos. Apesar de haver relação lógica teórica de que a garantia de renda possa ser um incentivo à produção, não foram apresentados estudos que demonstrem que a PGPM influi na decisão do produtor de cultivar determinada cultura, ainda mais se considerarmos a intempestividade da publicação dos preços observada no caso de algumas culturas.

3.5 Os beneficiários da PGPM pertencem majoritariamente às classes mais altas de produtores.

Em linha com o objetivo primário de manutenção de renda do produtor, traçou-se o perfil dos beneficiários da política por meio dos dados do Sistema de Identificação de Duplicação de Notas Fiscais - IDNF, do Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais – Sican e do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro - SICOR.

Verificou-se o número de 4300 beneficiários diretos da PGPM entre 2016 e 2018 (aqueles cuja produção foi adquirida no âmbito das intervenções) para PEP e PEPRO, sendo 94% dos beneficiários pessoas físicas e 6% pessoas jurídicas. Em termos financeiros, a primeira corresponde a 69,7% das transações e a segunda 30,3%. Cruzando-se os dados do IDNF e do Sican, tem-se que 22,2% das pessoas físicas possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, constituindo documentação de enquadramento do produtor como agricultor familiar. Verificou-se também que aproximadamente 16% dos beneficiários com renda declarada no SICAN recebem até quatro salários mínimos e 29% recebem de quatro a 10.

Assim, a maioria dos beneficiários da política pertence às classes sociais mais altas, com renda familiar mensal superior a R\$ 9.370,01 (valor baseado no salário mínimo de 2017). Isso é mais expressivo no caso do milho, em que 68% dos produtores ganham mais de 10 salários mínimos. No período analisado, produtores com renda superior a 10 salários corresponderam a aproximadamente 78% do valor de produto transacionado na PGPM. Vale ressaltar que essas informações possuem fragilidades, podendo ser ainda maior o número de beneficiários que pertence às classes mais altas, já que existe um alto número de indício de irregularidades na emissão das DAPs⁶ e os dados do SICAN de renda familiar são autodeclaratórios.

Dessa forma, as análises sugerem que a PGPM beneficia em menor grau as classes mais baixas dos produtores, havendo maior acesso à política os produtores que ganham mais

⁶ Conforme Acórdão TCU 1197/2018 – Plenário
(<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/DAP%2520agricultor/%2520/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/10/false>)

de 10 salários mínimos, representando 55% dos beneficiários. Esses produtores possuem, com maior facilidade, acesso a instrumentos privados de *hedge* que conferem proteção à volatilidade dos preços das *commodities* agrícolas, além da contratação de seguro rural, que também auxilia na garantia de renda do produtor.

Apesar do desenho da política pública considerar todos os produtores como público-alvo, sem distinções, é necessária uma avaliação acerca da existência da política como garantidora de renda para uma grande parte dos beneficiários, uma vez que não é razoável a política que tenha como resultado a manutenção de renda para as classes mais altas da sociedade. Isso é especialmente relevante ao considerar a visão apresentada pelo gestor da PGPM como uma política de renda e não como reguladora de preço. Nesse último caso, o amplo acesso a qualquer produtor se sustentaria no fato da intervenção beneficiar todo o setor agrícola ao elevar os preços dos produtos. Entretanto, não há evidências de que as intervenções no âmbito da PGPM são responsáveis por afetar o preço do mercado, principalmente ao se ponderar que as principais culturas em que há intervenção são *commodities*.

Ressalta-se que o Decreto nº 9.203/2017 estabelece, em seu art. 4º, as diretrizes da governança pública e, dentre elas, estão o direcionamento das ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; o monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas; e a manutenção de processo decisório orientado por evidências.

4. A PGPM possui transparência no seu processo de definição estratégica?

4.1 Existe definição clara quanto às etapas e atuação dos órgãos envolvidos no estabelecimento dos preços mínimos e na decisão de intervenção?

4.2 As medidas para difusão da política entre a classe produtora permitem o acesso às informações ao público-alvo?

4.3 O processo de gerenciamento das informações agregadas e dos resultados dos diversos instrumentos de operacionalização utilizados na política do preço mínimo permite aos gestores avaliar, de forma estruturante, o resultado das intervenções do governo no mercado?

Achados de Auditoria

4.1 Falta de transparência no processo de definição dos preços mínimos e das decisões de intervenção, bem como na formalização das competências das principais partes envolvidas no processo decisório da PGPM.

Em relação à definição das etapas e atuação dos órgãos envolvidos no estabelecimento dos preços mínimos e na decisão de intervenção, observou-se que não há formalização do fluxo de implementação da política e das atribuições inerentes a cada órgão.

Embora existam normas da Conab tratando especificamente da operacionalização, bem como diretrizes e competências nos regimentos internos da Conab, do MAPA e do MF, estas são abrangentes e demonstram sobreposições entre os órgãos, tais como a elaboração de propostas de votos no âmbito da PGPM e a formulação de normas para a política agropecuária. O quadro a seguir detalha as principais competências regimentais dos órgãos envolvidos na PGPM.

Quadro – Competências Regimentais da Conab, MAPA e MF relacionadas à PGPM.

Conab	SPA/MAPA	Ministério da Fazenda
<ul style="list-style-type: none"> Promover estudos diversos envolvendo safras agrícolas, custos de produção e políticas públicas de apoio à comercialização de produtos agropecuários por meio da PGPM 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidiar a formulação de políticas e de diretrizes para o setor e coordenar a implementação da ação governamental para formação dos estoques públicos de produtos agropecuários da PGPM 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de propostas e acompanhamento, em articulação com os demais órgãos envolvidos, das políticas públicas direcionadas ao setor rural
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar propostas de votos e decretos relacionados à PGPM, necessários à fixação dos preços mínimos e demais instrumentos vinculados. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordenar, elaborar, acompanhar e avaliar as normas relativas à PGPM e ao abastecimento agropecuário. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementação de atos normativos e de instrumentos de políticas públicas para o setor agrícola.

Fonte: Regimento interno da Conab (NOC 10.104), Decreto n.º 8.852, de 20/09/2016 (MAPA) e Decreto n.º 9.003, de 13/03/2017 (MF).

Em que pesem as portarias que estabelecem os parâmetros das subvenções serem assinadas pelos Ministros do MAPA, MF e MP, as normas da PGPM não definem os limites de atuação e o papel desses órgãos na tomada de decisão da política. No entanto, cabe destacar que as notas técnicas do MP e da STN, constante somente no processo de intervenção para o trigo da safra 2016/2017, se restringiram a avaliar os aspectos de disponibilidade orçamentária.

Em síntese, foi verificado que o MAPA e a Conab elaboram as propostas de intervenção e o primeiro encaminha minutas de portaria com os parâmetros da subvenção para aprovação do MF e do MP e posterior publicação.

Entretanto, não foram identificados, nos processos analisados, as propostas da Conab e os registros formais de avaliações da SPA/MAPA, bem como se estas foram consideradas

pelo MAPA. Além disso, não constam registros (atas de reunião, Notas Técnicas) de eventuais negociações realizadas com MF e MP, à exceção de memórias de reunião da câmara técnica do CIEP no processo de intervenção do milho para tratar de operações de AGF e de notas técnicas da SPE e STN (MF) e MP constante no processo de intervenção para o trigo da safra 2016/2017.

Ademais, foram observadas diferenças entre os fluxogramas encaminhados pelo MAPA e pelo MF referentes aos processos de intervenção no mercado e à definição dos preços mínimos.

O Decreto-Lei nº 79/66 estabelece que *“os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA”*. Entretanto, nos processos analisados, observou-se que as propostas de preços mínimos se iniciam na Conab, nas quais se baseia o MAPA para elaboração de minuta de Voto ao CMN. Da mesma forma, a partir de proposta do MAPA, o MF elabora sua proposta de minuta de voto ao CMN, sendo, por esse motivo, este último ministério o responsável final pela proposta de preços mínimos apreciada pelo Conselho.

Foram verificadas, ainda, diferenças entre as propostas apresentadas pela Conab, pelo MAPA, pelo MF e os parâmetros estabelecidos em portaria para a concessão das subvenções econômicas. No entanto, a falta de formalização do processo não permitiu identificar em decorrência de quais atribuições dos órgãos foram realizadas essas alterações, tampouco o momento em que ocorreram.

Em resumo, as fragilidades identificadas quanto à atuação dos órgãos no âmbito da PGPM foram:

- Ausência de padronização dos atos praticados nos processos de intervenção analisados e das informações apresentadas pelo MAPA e MF;
- Ausência de normativos elaborados especificamente no âmbito da PGPM que demonstre de forma clara o fluxo com a definição das suas etapas e das atribuições inerentes aos órgãos.

Além disso, não foi possível validar, por meio da análise dos processos, as informações apresentadas pelo MAPA quanto ao funcionamento da política, uma vez que estes não possuíam documentos demonstrando as avaliações das propostas da Conab realizadas pela SPA e as negociações entre os órgãos para definição dos parâmetros a serem estabelecidos em portaria interministerial.

Os problemas aqui consignados vão de encontro aos princípios da boa governança, bem como à diretriz estabelecida no inciso X, do art. 4º, do Decreto nº 9.203/2017 quanto à definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e arranjos institucionais.

4.2 A Conab adota medidas de difusão e mecanismos de divulgação da política ao público-alvo, não sendo possível mensurar os efeitos dessas ações.

No que se refere às medidas para difusão da política ao público-alvo, o MAPA informou que as portarias e resoluções que autorizam e estabelecem os parâmetros para a realização das subvenções são publicadas no Diário Oficial da União, o que foi verificado por meio da análise dos processos para as intervenções realizadas entre 2016 e 2018. Além disso, esclareceu que a Conab é responsável pela divulgação das operações aos beneficiários na qualidade de executora da PGPM, com a participação das bolsas de mercadorias.

Quanto aos mecanismos e ações utilizadas pela Conab com o objetivo de divulgar a política e as intervenções aos potenciais beneficiários, com base nos documentos analisados pela equipe de auditoria, verificou-se que são desenvolvidas, entre outras iniciativas:

- ações de divulgação de notícias no portal institucional e matérias de comunicação para conscientização do público interno;
- relacionamento com a imprensa por meio do estabelecimento de canais de comunicação com as mídias locais, regionais e nacionais;
- utilização de mídias sociais para promoção e identificação das demandas da sociedade; e
- publicação, no site da Companhia, de informações que permitem ao público ter conhecimento das operações concluídas e das que ainda serão realizadas.

Em complemento, de acordo com os normativos específicos dos instrumentos de intervenção, a Superintendência de Operações Comerciais - Suope e suas gerências devem divulgar os arquivos eletrônicos dos avisos via internet e disponibilizar às bolsas de mercadorias, Superintendências Regionais (Suregs) e ao MAPA, além de solicitar a abertura de processo administrativo específico para cada aviso.

Ressalta-se que, para participar dos leilões agropecuários, os interessados devem entrar em contato com qualquer das Bolsas de Mercadorias e Cereais credenciadas, que intermediará a comercialização. Além de representar o interessado durante o leilão, a bolsa deve manter o cliente, os fornecedores, os adquirentes e os arrematantes informados de todas as fases da operação, conforme estabelecido nos normativos da empresa. Cumpre destacar que a avaliação da atuação das bolsas de mercadoria não fez parte do escopo da auditoria.

Foi destacado pela Unidade a importância da participação das bolsas de mercadoria na disseminação das informações dos leilões em decorrência de sua capilaridade. Do mesmo modo, o auxílio das unidades regionais da Conab para o compartilhamento das informações da política devido à maior proximidade do público alvo

Dessa forma, conclui-se que o órgão executor adota procedimentos com o intuito de conferir publicidade, divulgação e transparência das ações realizadas no âmbito da política, permitindo ao público-alvo o acesso às informações. No entanto, cabe destacar

que a avaliação realizada no âmbito deste trabalho não permitiu mensurar os efeitos dessas ações e procedimentos para difusão da política entre a classe produtora.

4.3 Ausência de informações agregadas e avaliações conclusivas sobre os resultados e efeitos dos diversos instrumentos de operacionalização utilizados no âmbito da PGPM.

A partir da análise dos documentos encaminhados pelo MAPA e pela Conab, verificou-se que é limitada a avaliação das informações agregadas e dos resultados dos diversos instrumentos de operacionalização utilizados na PGPM pelos gestores.

Conforme especificado na questão 3, o MAPA não realiza avaliações sobre os efeitos da PGPM e a Conab utiliza o coeficiente de correlação de Pearson para avaliação dos resultados e monitoramento das intervenções. Em que pese a Conab informar que o objetivo de garantir o preço mínimo é alcançado, o coeficiente utilizado não permite quantificar em que medida as intervenções realizadas contribuíram para o alcance dos objetivos de regulação de preço, principalmente ao considerar a diversidade de fatores que influenciam nos preços, especialmente no mercado das *commodities*, e que não foram consideradas no método utilizado pela Conab.

Em linha com esse fato, a Conab afirma que “ o mercado agropecuário é muito dinâmico e movido por diversas forças. O resultado da intervenção pode variar de cadeia a cadeia. Por exemplo, produtos que dispõem de preços balizados por bolsas internacionais, têm muito menos chance de ver seus preços de mercado impactado por intervenções governamentais, do que aquelas cadeias produtivas que não detêm características de commodity, sendo suas condições de mercado norteadas pelo próprio mercado interno. Essas cadeias de maior expressão no mercado doméstico, em alguns casos têm seus preços impactados com a simples sinalização de que o governo fará alguma intervenção. Isto já foi observado em muitas ocasiões, especialmente no aspecto regional. Por outro lado, produtos que possuem seu preço guiado pelo mercado busátil, precisam de intervenções massivas para que de fato os preços ou a regulação da oferta sejam atingidas.”.

Isto posto, cabe destacar que as culturas do milho e do trigo representam grande parte do volume das operações de intervenção realizadas no âmbito da PGPM em anos recentes e, por serem consideradas *commodities*, estão menos suscetíveis aos efeitos esperados em decorrência das intervenções realizadas, conforme apontado pela própria Conab, o que torna limitada a aplicabilidade de uma política de regulação de preço.

A Conab vem buscando aprimorar a avaliação dos resultados da política por meio de modelos econométricos. Em que pese a utilização de método econométrico válido para a avaliação dos efeitos nos preços, não foram especificadas as variáveis explicativas consideradas nos modelos executados pela Conab.

Cabe destacar que, considerando o extenso número de variáveis que influenciam nos preços dos produtos, especialmente nas *commodities*, os modelos devem ser executados utilizando o maior número dessas variáveis explicativas com o intuito de

isolar a variável resposta (efeito das intervenções) de formar eficaz, buscando obter um resultado mais fidedigno possível.

Registra-se, ainda, como limitação identificada para realização das avaliações, a dificuldade relatada pela Unidade para obtenção de dados históricos, tendo em vista que as intervenções são pontuais e acontecem em momentos de emergência, impossibilitando a utilização de uma amostra representativa e, conseqüentemente, impactando nas avaliações dos resultados das intervenções por meio dos métodos estatísticos utilizados. Entretanto, cabe destacar que a ampliação temporal do escopo da análise tende a reduzir essa limitação, considerando a utilização de um maior número de intervenções na avaliação.

Ademais, no que tange à regulação da oferta e regularidade do abastecimento nacional, verificou-se que a Unidade possui rotina de análise do cenário agropecuário em especial no que se refere à estoque, oferta, demanda e preços de mercado, utilizadas para propor as intervenções, conforme informado pela Unidade. No entanto, não foram apresentados eventuais estudos ou documentos contendo a avaliação dos resultados e efeitos na oferta provocados especificamente pelas intervenções realizadas por meio da PGPM. Não constam ainda, nos documentos analisados, avaliação da eficiência e eficácia para cada instrumento de intervenção utilizado no âmbito da política.

Em resumo, foi constatado que os gestores da política não possuem informações agregadas e avaliações precisas e conclusivas sobre os resultados e efeitos dos diversos instrumentos de operacionalização utilizados no âmbito da PGPM, como reguladora de preço e de oferta. Essas informações são importantes para que o gestor tenha elementos para subsidiar sua tomada decisão no âmbito da política, buscando maximizar o seu desempenho. Dessa forma, o MAPA não acompanha os resultados da política e a Conab se limitou a concluir que a PGPM atinge o propósito de garantir o preço ao agricultor.

5. O processo decisório no âmbito da PGPM avalia e considera os efeitos sobre a renda do produtor decorrentes dos instrumentos de gestão de riscos agropecuários, bem como a influência sobre a decisão do produtor no que tange à assunção de riscos?

Achados de Auditoria

5.1 Ausência de informações técnicas que permitam ao gestor tomar uma decisão fundamentada a respeito dos efeitos da PGPM e do seguro receita utilizados como instrumento de garantia de renda, bem como os efeitos que a PGPM possui sobre novos instrumentos de gerenciamento de riscos e o acesso às operações de *hedge* disponíveis nas bolsas mercantis.

Verificou-se que o MAPA não possui informações quanto à eficiência e eventuais sobreposições dos instrumentos de garantia de renda sob sua responsabilidade, quais sejam a Política de Garantia de Preços Mínimos e a Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural na modalidade receita.

A respeito do assunto, o MAPA informou que *“Considerando que a PGPM representa um seguro de preços a custo próximo de zero para o produtor, mas a níveis de preços muito baixos, não se vislumbra importante superposição dessa política com o seguro rural receita. Em complemento, como a importância segurada no seguro receita é calculada pela garantia de faturamento (preço x volume produzido), eventual queda na cotação do produto não gera necessariamente indenização, pois depende do volume de produção, o que não ocorre com a PGPM que considera apenas o preço de mercado vis a vis o preço mínimo fixado.”*.

Essa manifestação reforça a percepção de que o seguro rural é um instrumento mais completo, tendo em vista que o produtor permanece protegido mesmo na hipótese de o preço não cair abaixo do mínimo (com a queda do volume produzido).

Considerando que o preço mínimo corresponde, em geral, ao custo variável médio de produção, não parece razoável que, em uma eventual queda abaixo do preço mínimo, o produtor não seja indenizado em virtude de uma compensação em termos de produção superior à estimada. Em adição, se, em uma eventual queda na cotação do produto, o produtor segurado não fizer jus à indenização, conforme sugerido na manifestação do MAPA, significa que o produtor obteve renda acima da renda contratada no seguro, dispensando a necessidade da intervenção por meio da PGPM para garantia de renda.

Caberia ao MAPA, como executor da política, ter informações que permitissem decidir qual instrumento de política agrícola deve ser fomentado – ou priorizado - com recursos da União. Em uma situação hipotética de queda de preços abaixo do mínimo, seria mais vantajoso, sob a ótica do setor produtivo e sob a ótica governamental, que os produtores tivessem contratado o seguro renda com parcela do prêmio subvencionada ou realizar intervenção por meio da PGPM? Como exemplo, em 2017 para o milho, se os produtores tivessem contratado o seguro renda em detrimento da subvenção recebida por meio da PGPM, quais seriam os efeitos no preço e na oferta do produto? Qual seria o efeito financeiro para a União?

Isso demonstra a necessidade de um aprofundamento, por meio de estudos e avaliações das políticas públicas pelos seus gestores, para que se tenham informações mais precisas, com o objetivo de comparar o desempenho e o custo delas, buscando melhorar a eficiência na alocação dos recursos públicos. Ademais, as políticas públicas devem ser executadas com base em informações técnicas para que os seus resultados sejam conhecidos e aperfeiçoados.

Em complemento, as evidências indicam que ainda é um tema incipiente, no âmbito da gestão da política agrícola nacional, o debate acerca dos efeitos que a PGPM possui sobre novos instrumentos de gerenciamento de riscos à disposição de cooperativas e de

produtores – em especial os grandes e médios produtores – bem como o acesso às operações de hedge disponíveis nas bolsas mercantis.

Considerando o tempo transcorrido desde o início das operações tradicionais de garantia de preços, instituídas em 1966 pelo Decreto-Lei nº 79, e ainda priorizadas pelos gestores, somada à ampliação e modernização dos instrumentos de gestão de riscos à disposição dos produtores e firmas agrícolas, principalmente aqueles que trabalham com *commodities*, é essencial que os gestores da política agrícola nacional ampliem o debate e os estudos acerca do eventual efeito negativo que instrumentos antigos de apoio ao produtor possuem sobre o desenvolvimento do mercado nacional de instrumento de gerenciamento de riscos, que podem ser fomentados em substituição às ferramentas atuais da PGPM

Foi informado, ainda, que o seguro receita representa atualmente em torno de 9% das operações subvencionados no âmbito da PSR e, por isso, o ministério não realizou estudo buscando identificar eventuais beneficiários em comum com a PGPM. No entanto, o MAPA pretende inserir o assunto em pauta de acordo com o amadurecimento do seguro receita. Ainda que o seguro receita represente pequeno percentual das operações, é importante que o MAPA monitore a evolução dessa modalidade de seguro atuando de maneira tempestiva para que não ocorram eventuais sobreposições em situações análogas. Avaliações e estudos do MAPA tornam-se ainda mais fundamentais considerando que o Plano Trienal de Seguro Rural 2019-2021 busca incentivar a ampliação da modalidade seguro receita.

Ademais, constatou-se também que o MAPA não tem conhecimento a respeito de possíveis efeitos da PGPM na tomada de decisão dos produtores, em especial quanto à assunção de maiores riscos. Nesse sentido, o MAPA informou que *“Considerando a complexidade e os riscos envolvidos na sua atividade e a característica empresarial do negócio agrícola não é usual nem crível que o produtor menoscabe qualquer um deles em prol da PGPM. Adicionalmente, o produtor **não tem a certeza, no momento do plantio, que o governo acionará os instrumentos de apoio caso o preço caia no futuro.**”* (grifo nosso). Assim, a própria manifestação do gestor sugere que a efetividade da PGPM no propósito de garantir renda e, conseqüentemente, a oferta do produto para evitar o desabastecimento do mercado seja contestada, ao contrário de informações apresentadas pelo MAPA no decorrer desta auditoria.

Em conformidade com o princípio da economicidade, as diversas políticas públicas devem estar articuladas de forma a não se sobreporem para a obtenção de um mesmo objetivo, evitando eventuais gastos desnecessários. Além disso, de acordo com o Referencial Básico de Governança/TCU, capítulo 4, pg. 35, *“Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante, de acordo com o CIPFA (2004): c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; d) gerenciar riscos; ”*.

Restou demonstrado que o MAPA não possui informações comparativas, consistentes e precisas, sobre a eficiência da PGPM e do PSR utilizados como instrumentos de garantia de renda, buscando a economicidade e o melhor direcionamento na aplicação dos recursos públicos. É importante que se tenha claro a necessidade de utilização das duas

políticas simultaneamente buscando objetivo igual ou semelhante. Atualmente, não existem informações que permitam ao gestor tomar uma decisão fundamentada a respeito dos efeitos da PGPM e do seguro receita utilizados como instrumento que garantam renda, bem como os efeitos que a PGPM possui sobre novos instrumentos de gerenciamento de riscos e o acesso às operações de hedge disponíveis nas bolsas mercantis.

Em síntese, a ausência de estudos e informações técnicas sobre as políticas contribui para a exposição a riscos que podem resultar em gastos antieconômicos e ineficiência na alocação dos recursos públicos.

6. O processo decisório de venda dos estoques públicos formados a partir da PGPM está alinhado aos objetivos da política?

Achados de Auditoria

6.1 Falta de alinhamento das operações de venda com os objetivos de abastecimento e regulação de preço do produto.

O Art. 31 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, estabelece que: *“O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno”*. Nesse sentido, as decisões de compra e venda de produtos devem estar alinhadas de forma a assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno. No âmbito da PGPM, a AGF e o Contrato de Opção são os instrumentos que levam à formação dos estoques estratégicos e reguladores.

A Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos – VEP é balizada pelo Preço de Liberação de Estoques – PLE, a partir do qual o governo pode vender os estoques. Dessa forma, *“quando os preços de mercado atingem determinado patamar de preços, parametrizados pelo Preço de Liberação de Estoques - PLE, sinalizando diminuição da oferta ou aumento da demanda, a Conab efetua a venda deste produto, com o objetivo de contribuir com o abastecimento”* (Ofício Presi nº 011/2019/Conab). Além disso, segundo a Conab, a decisão de venda observa o princípio da menor interferência, considerando os possíveis efeitos no preço de mercado.

As vendas também podem ocorrer no âmbito do Programa de Vendas em Balcão - ProVb, programa de abastecimento social que consiste na venda direta aos pequenos consumidores em quantidade limitada, de forma a democratizar o processo de venda do Governo Federal.

No entanto, não há evidências de que as decisões de venda se baseiam em estudos que demonstrem a necessidade de abastecimento regional e que essas decisões, em especial no que tange ao ProVB, são orientadas pelas diretrizes da Lei nº 8.171/1991. O mercado agropecuário é influenciado por diversos fatores e o aumento dos preços pode

não ser decorrente de desabastecimento local, ainda mais no caso de *commodities*, produtos que dispõem de preços balizados por bolsas internacionais.

Com relação ao objetivo de regulação de preço, depreende-se das características do Provb que não é finalidade do programa contribuir com a regulação de preço, já que é operacionalizado em pequenas quantidades com vistas ao abastecimento social - diferentemente do VEP. Para avaliar a efetividade das vendas governamentais sobre o preço do produto, a Conab utiliza o Coeficiente de Pearson, o qual demonstrou correlação moderada para as vendas de 2017 e 2018 (quadro no Anexo III). Entretanto, conforme explicitado na questão 3, tal coeficiente não indica causalidade entre as variáveis, não sendo suficiente para evidenciar se as intervenções contribuem para diminuição do preço de mercado.

Dessa forma, conclui-se que o Provb não está alinhado aos objetivos de estabilização dos preços dos produtos e não há evidências de que as intervenções de venda têm influência sobre o preço dos produtos. O referido Programa possui viés social, de atendimento de pequenos produtores com a venda de insumos pecuários a preços inferiores ao de mercado, mas sem observância às regras de regulação de preços.

Quanto ao objetivo de abastecimento, em que pese serem finalidades das duas modalidades de venda, não há evidências de que as operações se baseiam em estudos de demanda e oferta, comprovando a necessidade de suprimento por parte do governo, o que demonstra um desalinhamento com os objetivos da PGPM.

6.2 As operações de compra e de venda de produtos no âmbito da PGPM e a correspondente equalização de preços não consideram os custos de manutenção dos estoques.

Quanto à contabilização financeira-orçamentária dos custos da política, as operações de compra e venda de produtos no âmbito da PGPM e a correspondente equalização de preços não consideram os custos de manutenção dos estoques. A equalização paga pelo governo federal para cobertura do diferencial entre o custo dos produtos agrícolas vendidos e a receita arrecadada com a venda é operacionalizada por meio da Ação 0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos – AGF.

Quando a receita da venda dos estoques é inferior às despesas com a formação dos mesmos, a subvenção econômica atua no sentido de cobrir esse déficit. Ocorre que, dentro dos custos de operação, não estão incluídos os custos de manutenção dos estoques. Com isso, não é considerado, no processo decisório de formação e manutenção de estoques e na contabilização do déficit das operações da PGPM, o gasto incorrido na armazenagem dos produtos, que é inserido dentro do orçamento da Conab, não refletindo de fato a totalidade do dispêndio com a política pública.

Sobre o assunto, o MAPA declarou que *“há uma certa dificuldade em dimensionar o custo de manutenção do estoque, considerando que a PGPM tem dois parâmetros de preço de intervenção: o preço mínimo que é garantido ao produtor (que forma estoque); e o preço de liberação de estoque - PLE, referência a partir da qual o governo pode vender*

os estoques. Assim, a manutenção do estoque está condicionada à dinâmica do mercado, cujo comportamento pode ser apenas estimado. Apenas como exemplo, o governo já manteve, no passado, estoque de café por mais de 10 anos” (Ofício nº 14/2019/GAB/SPA-MAPA).

Com base no exemplo citado pelo próprio gestor, observa-se a necessidade de manter sistema de custos da política que permita aferir o seu real impacto financeiro, informação essencial para avaliações acerca da razoabilidade de decisões como manter estoques de culturas por longos períodos, e mesmo se o modelo adotado é eficiente quanto à garantia do abastecimento.

Portanto, a fim de reduzir o risco de ineficiência dos gastos públicos, o processo decisório da PGPM deve considerar os custos incorridos na armazenagem, bem como os resultados quanto ao atingimento dos objetivos de abastecimento e regulação de preço, para direcionar de forma mais eficiente a utilização dos diversos instrumentos da política agrícola, bem como permitir uma avaliação econômica (custo-benefício) mais precisa frente a outras linhas de atuação.

RECOMENDAÇÕES

Achados 1.1, 3.1, 3.3, 3.4 e 3.5

1 - Realizar análise de diagnóstico do problema o qual a PGPM visa solucionar, bem como definir o fim que a política deseja alcançar, de forma a possibilitar avaliação quanto à melhor estratégia de implementação de política pública.

Achados 1.1, 1.2 e 4.1

2 - Formalizar o processo de definição dos preços mínimos, estabelecendo as atribuições e competências de cada órgão envolvido no processo, além de registrar, nos respectivos processos, a fundamentação do preço proposto pela Conab, o posicionamento dos participantes quanto à anuência em relação ao preço proposto e a fundamentação de eventuais discordâncias, de modo a ampliar a transparência das decisões que envolvam a divulgação dos preços mínimos.

Achados 2.2 e 4.1

3 – Estabelecer norma definindo as competências dos órgãos envolvidos no processo decisório de intervenção no âmbito da PGPM, notadamente no que tange às diferentes atribuições dos participantes em cada instrumento de operacionalização da política.

Achados 2.2 e 2.3

4 - Registrar, nas decisões de intervenção, os critérios utilizados que justifiquem os quantitativos ofertados, o montante de recursos destinado e a escolha do instrumento de operacionalização, bem como a motivação para eventuais alterações das propostas.

Achado 6.2

5 - Instituir sistema de custos da política que permita aferir o seu real impacto financeiro, considerando todos os custos de operacionalização dos instrumentos, inclusive os custos de manutenção de estoques.

Achado 3.3, 3.4 e 4.3

6 - Instituir metodologia de avaliação de impacto da PGPM, de modo a quantificar os efeitos causais da política, considerando os diversos instrumentos utilizados na sua operacionalização e os fins que a política visa alcançar.

Achado 4.3

7 - Realizar análise de eficiência dos instrumentos de operacionalização da PGPM de modo a distinguir a melhor forma de obter os resultados que a política se propõe.

Achado 5.1

8 - Elaborar estudo comparativo entre a PGPM e o PSR para fins de garantia de renda do produtor, avaliando os custos e impactos das políticas, de forma a identificar o melhor retorno econômico e social.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o objetivo de avaliar a governança e o processo decisório da PGPM. Nesse sentido, os exames tiveram como principal unidade examinada o MAPA, tendo em vista sua competência precípua de gestão de política agrícola nacional, mas as análises também consideraram os atos praticados pela Conab, pelo MP e pelo então MF no âmbito da gestão dessa política.

No que tange à definição dos preços mínimos, observou-se que a Conab, responsável pela proposta inicial, em regra parte dos custos variáveis de produção para definição do preço mínimo, mas, quando a proposta diverge desse custo, não há clareza nem transparência sobre os fatores que podem influenciar essa definição e os valores-limite para as propostas que sejam inferiores/superiores aos custos pré-definidos. Da mesma forma, quando há modificações das propostas iniciais por parte dos demais órgãos envolvidos, não são registrados os motivos ou critérios utilizados para as alterações, sendo necessária a formalização do processo por parte dos órgãos envolvidos.

Já as decisões de intervenção são calçadas em fontes de informação relevantes, que permitem análises técnicas sobre a situação de mercado das culturas. Em adição, a auditoria identificou que as intervenções ocorreram em momentos em que os preços dos produtos estavam abaixo ou muito próximos ao preço mínimo, com tendência de queda, apesar de que os quantitativos definidos de compra/escoamento da produção não têm amparo em estudos que estimem sua potencial influência sobre o preço da cultura.

Quanto à eficácia da PGPM, há um esforço da Conab em buscar indicadores que permitam avaliar o efeito das intervenções sobre o preço das culturas. Todavia, análises realizadas pela equipe de auditoria demonstraram que os preços locais das culturas que sofreram intervenção seguiram a tendência do preço de mercado, sem evidências de mudanças decorrentes das intervenções, na medida em que os preços, via de regra, permaneciam inferiores ao preço mínimo mesmo após as intervenções.

Resultado que chamou atenção refere-se ao perfil dos beneficiários diretos da PGPM, indicando uma limitação da política como garantidora de renda, uma vez que os recursos públicos, em sua maior parte, estão voltados para produtores com maior renda que possuem disponíveis, com maior facilidade, outros instrumentos de proteção.

Nessa linha, a auditoria também evidenciou que o MAPA não possui informações quanto à eficiência e eventuais sobreposições dos instrumentos de garantia de renda sob sua responsabilidade, além de não considerar, no processo decisório, o efeito que a PGPM possui sobre as decisões do produtor quanto a buscar alternativas de garantia de renda.

Ao analisar as decisões de venda de estoques públicos e sua relação com a PGPM, observou-se um descasamento entre ambas, na medida em que as vendas não são orientadas por estudos de demanda e oferta, e que o principal programa atualmente utilizado para venda de estoque, o Programa de Vendas em Balcão, tem função precípua

social, não havendo no cerne da decisão de venda fatores associados à regulação de preços.

Ante todo o exposto, a fim de reduzir o risco de ineficiência dos gastos públicos, o processo decisório da PGPM deve considerar os resultados quanto ao atingimento dos objetivos de abastecimento e regulação de preço, bem como o dispêndio real na operacionalização da política, para direcionar de forma mais eficiente a utilização dos diversos instrumentos da política agrícola e permitir uma avaliação econômica (custo-benefício) mais precisa frente a outras linhas de atuação.

Com isso, busca-se fomentar uma administração gerencial voltada para o controle dos resultados da atuação estatal e desenvolver um ambiente institucional propício para que a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisão, por parte dos gestores, sejam informadas por dados e evidências de forma a otimizar os gastos públicos e aprimorar as políticas públicas.

ANEXOS

I – FORMAS DE EXECUÇÃO E DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DA PGPM

Instrumentos de Operacionalização

Conforme consta no Decreto-Lei nº 79/66, a União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, que forem fixados de acordo com o referido normativo, em favor dos produtores ou de suas cooperativas. Os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Os preços mínimos definidos pelo CMN serão publicados por meio de portaria do Mapa, com antecedência de no mínimo 60 (sessenta) dias do início das épocas de plantio e de 30 (trinta) dias do início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes. Os produtos amparados pela política nas unidades da federação, os valores dos preços mínimos, os limites de compra por produtor, o período de contratação e demais itens referentes à operação são estabelecidos em normas específicas, em cada ano-safra.

A União efetivará a garantia de preços por meio dos seguintes instrumentos:

- **Aquisição do Governo Federal (AGF)** – Instrumento, regulamentado pelo Decreto-lei n.º 79/66, de aquisição direta de produto agrícola à vista pelo Preço Mínimo de Garantia do Governo Federal, os quais são enquadrados dentro de determinadas condições definidas pelo governo. Para se beneficiar deste instrumento, o produtor deverá depositar a quantidade de produto que deseja vender ao Governo Federal em um armazém credenciado pela Conab. O produto deve estar limpo, seco e classificado. A operação é feita por intermédio da própria Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).
- **Empréstimo do Governo Federal (EGF)** - Este instrumento se constitui em linha de crédito de financiamento, com base no preço mínimo, para proporcionar recursos financeiros aos beneficiários, de modo a permitir a estocagem e a conservação de seus produtos para venda futura, em melhores condições de mercado. De acordo com o PAP 2016/2017, a estocagem pelo tomador é de até 240 dias e a taxa de juros é de 8,75% ao ano para o produtor rural ou cooperativas e de 10,5% ao ano para empresas e agroindústrias. O financiamento pode ser efetuado com recursos controlados, conforme previsto no Manual de Crédito Rural (MCR 6.2), ou não controlados exclusivos dos agentes financeiros operadores, vinculados ao Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR (Stefanelo, 2005). Conforme a Resolução nº 3.208 do BACEN, de 24/6/2004, a partir da safra 2004/05, a CONAB foi dispensada de divulgar normas e procedimentos relacionados às operações de EGF, cabendo ao CMN as deliberações, ao BACEN o estabelecimento das normas e ao Banco do Brasil as atividades de regulamentação, controle e fiscalização.
- **Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP)** – O PEP visa propiciar a

transferência do produto da origem para as unidades da federação de consumo e, ao mesmo tempo, garantir aos produtores o recebimento do preço mínimo. Assim, o governo paga o prêmio ao comprador que garanta ao produtor pelo menos o preço mínimo e que encaminhe o produto para uma região pré-determinada, de acordo com as necessidades de abastecimento do País. A subvenção é arrematada em leilão público. A diferença entre o preço de custo e o preço de mercado corresponde ao prêmio ou subsídio de equalização de preços. As condições são previstas no Regulamento para Oferta de Prêmio de Escoamento de Produto – PEP nº 001/02 e em Avisos Específicos referentes a cada leilão de PEP.

- **Prêmio de equalização pago ao produtor (PEPRO)** - Assim como o PEP, o PEPRO permite ao Governo garantir um patamar de preço ao produtor, que tanto pode ser o mínimo quanto outro definido (preço de referência). A principal diferença é o pagamento do prêmio diretamente ao produtor que participa do leilão. Igualmente, desonera o Governo de adquirir o produto e viabiliza o escoamento de produto para complementar o abastecimento nas regiões consumidoras. A operação oferece ao produtor ou cooperativa a diferença entre o preço de mercado e o preço de referência.
- **Contrato de Opção de Venda** – criado em 1996, é uma modalidade de seguro que assegura ao detentor do contrato o direito de entregar ao governo a quantidade de produto vinculada à operação no seu vencimento, atendendo as especificações definidas no contrato. O título é ofertado em leilão e tem como lançador o governo, na figura da Conab, e como arrematante (comprador) os produtores agrícolas e suas cooperativas. O prêmio corresponde ao valor estabelecido em leilão público e pago pelo adquirente do contrato. O preço de exercício corresponde ao valor a ser pago pela CONAB na aquisição do produto. O preço de exercício da opção é, a princípio, o valor do preço mínimo acrescido dos custos de armazenamento entre o período de lançamento da opção (na safra) até seu vencimento (na entressafra), mas pode ser fixado acima deste valor. Quando há exercício destes contratos, o produto irá compor os estoques públicos. Tem o potencial de indicar aos agentes do mercado a expectativa governamental de preços futuros, ao mesmo tempo em que representa um seguro de preços aos produtores e cooperativas.
- **Recompra ou repasse de contrato de opção de venda** - quando o governo não tem interesse em receber o produto, é realizada em leilão a reversão dos contratos de opção. No leilão de repasse há substituição do Governo – o lançador original do contrato de opção – por um agente privado que recebe a subvenção. O arrematante no leilão de repasse assume as obrigações do Governo com os produtores e cooperativas detentoras dos contratos de opções. A recompra e o repasse dos Contratos de Opção de Venda se constitui em uma subvenção econômica, concedida pelo governo com o objetivo de indenizar a diferença entre os preços de exercício das opções de venda adquiridas do governo e os preços praticados no mercado, desonerando-o da obrigação de adquirir o produto. O leilão de Repasse do Contrato de Opção de Venda lançado pelo governo normalmente está associado ao abastecimento de uma determinada região.
- **Contrato Privado de Opção de Venda e Prêmio de Risco de Opção Privada**

(PROP) - é a combinação de dois instrumentos: o leilão de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola, nos mesmos moldes do PEP futuro, e o lançamento vinculado de Contrato Privado de Opção de Venda. O PROP visa o escoamento ou a exportação de produto adquirido de produtores ou suas cooperativas e funciona de modo similar ao Contrato de Opção de Venda ao governo. No entanto, nesse caso, quem lança as opções é o setor privado mediante o arremate de um prêmio de risco para assumir a operação, que é ofertado pelo governo. Esse risco é representado pela obrigação de receber o produto quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de exercício. Portanto, o lançador das opções se expõe ao risco de ser obrigado a pagar um preço superior ao vigente no mercado. O Prêmio de Risco de Opção Privada é ofertado para limitar o risco da empresa lançadora dos contratos, que se compromete a ofertar os contratos de opção de venda aos produtores. As cooperativas têm a vantagem de atuar em duas pontas: como lançadora de contratos de opção privada para produtores ou como compradora de contratos de opção lançados por empresas privadas.

- **Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito – LEC** - instrumento privado de financiamento de comercialização. Difere do EGF no aspecto referente ao valor financiado por unidade do produto, que pode exceder o preço mínimo estabelecido pelo governo, e na sua operacionalização, tanto no aspecto referente às garantias oferecidas quanto ao possibilitar o consumo do produto objeto do penhor pela indústria ou criadores. A LEC é chamada de linha “especial” de crédito porque ela pode, de acordo com as circunstâncias, permitir financiamento para produtos que não constam da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Quando ao amparo dos recursos controlados, a Secretaria de Política Agrícola do MAPA, em conjunto com o Ministério da Fazenda, decidem sobre a conveniência da utilização do mecanismo para cada produto, as especificações do produto, os valores para financiamento e demais condições necessárias à concessão do crédito. Atualmente, a LEC foi substituída pelo Financiamento Especial de Escoamento (FEE), conforme informação do gestor.

Finalidades das Ações

A Política de Garantia de Preços Mínimos está inserida no âmbito do Programa Orçamentário de Governo 2077 – Agropecuária Sustentável e sua execução ocorre por meio de três ações orçamentárias, quais sejam:

Ação 0298 - Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992): Subvenção econômica concedida a produtores rurais e suas cooperativas em operações de crédito de comercialização rural para estocagem de produtos agropecuários constantes da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), sob a forma de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros. A subvenção de equalização de taxas de juros fica limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos

cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural. Consideram-se, igualmente, subvenção de encargos financeiros os bônus de adimplência e os rebates nos saldos devedores de financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por bancos oficiais federais e bancos cooperativos.

Ação 0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF (Lei nº 8.427, de 1992): Concessão de subvenção econômica, independentemente de vinculação a contratos de crédito rural, nas operações amparadas pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), sob a forma de equalização de preços, equivalente à parcela do custo de aquisição do produto que exceder o valor obtido na sua venda, observada a legislação aplicável à formação e alienação de estoques públicos e à cobertura das despesas vinculadas aos produtos em estoque.

Ação 0300 - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992): Subvenção econômica concedida, independentemente de vinculação a contratos de crédito rural, nas operações amparadas pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), sob a forma de equalização de preços, equivalente: à concessão de prêmio ou bonificação, apurado em leilão ou em outra modalidade de licitação, para promover o escoamento do produto pelo setor privado; no máximo, à diferença entre o preço de exercício em contratos de opções de venda de produtos agropecuários lançados pelo Poder Executivo ou pelo setor privado e o valor de mercado desses produtos, apurado em leilão ou em outra modalidade de licitação; ou ao percentual do prêmio pago na aquisição de opção de venda, isolada ou combinada ao lançamento de opção de compra, pelo setor privado.

Volume de Recursos Envolvidos

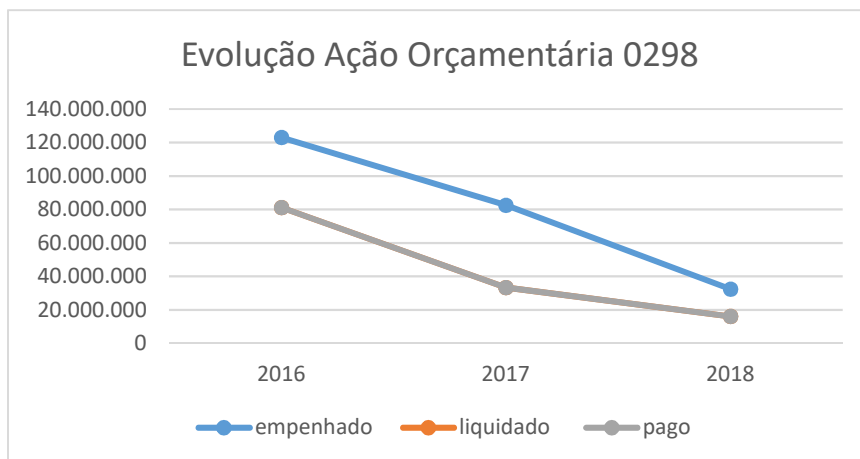
Os quadros e gráficos a seguir detalham, por valores empenhados, liquidados e pagos, a evolução dos recursos aplicados nas três ações orçamentárias no período de 2016 a 2018. Cabe destacar que as informações foram retiradas do Painel do Orçamento Federal.

- **Ação 0298**

Entre as três ações, a 0298 apresentou o menor montante de recursos empenhados, liquidados e pagos, sendo que o exercício de 2016 registrou os maiores valores para esta ação orçamentária.

Quadro – Volume de recursos ação 0298 (2016-2018).

0298 - Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários			
Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	123.030.355	81.196.355	81.196.355
2017	82.563.000	33.306.782	33.306.782
2018	32.413.967	16.085.271	16.085.271
Total	238.007.322	130.588.408	130.588.408

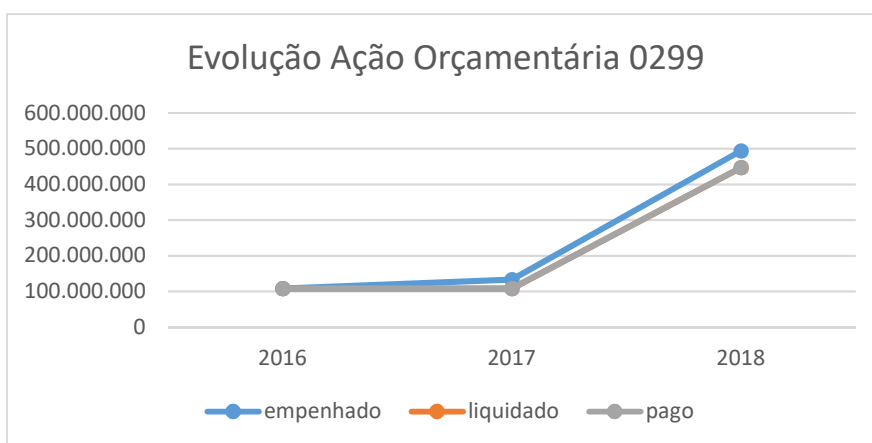


- **Ação 0299**

A ação 0299 apresentou valor empenhado semelhante ao da 0300, representando quantitativo consideravelmente superior ao da ação 0298. No entanto, cabe ressaltar que os valores liquidados e pagos para esta ação foram os mais significativos. Entre os anos, destaque para 2018 que contribuiu com aproximadamente 67,10% do valor empenhado.

Quadro – Volume de recursos ação 0299 (2016-2018).

0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF			
Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	108.471.162	108.471.162	108.471.162
2017	133.684.987	108.684.957	108.684.957
2018	494.000.000	446.907.345	446.907.345
Total	736.156.149	664.063.464	664.063.464

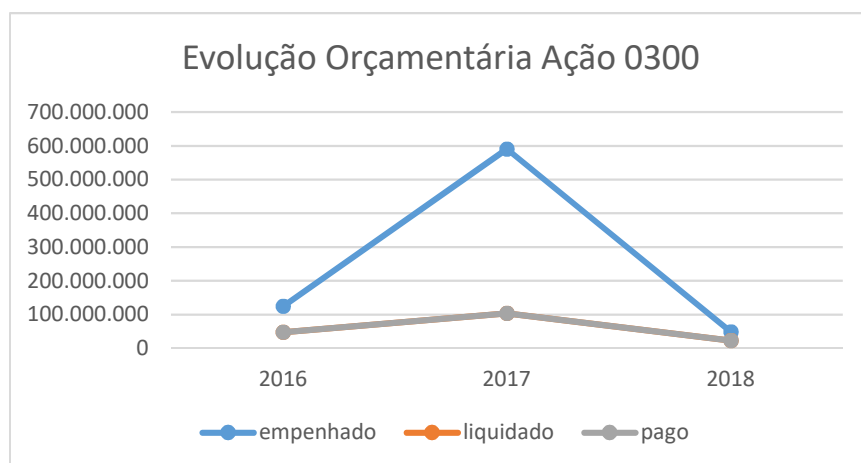


- **Ação 0300**

Conforme informado, a ação 0300 teve o maior valor empenhado, pouco acima ao valor da 0299. No entanto, chama atenção os baixos valores liquidados e pagos, representando aproximadamente 22,8% em relação ao valor empenhado. Registra-se ainda a materialidade do ano de 2017, que apresentou aproximadamente 77,25 % dos valores empenhados.

Quadro – Volume de recursos ação 0300 (2016-2018).

0300 - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários			
Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	124.825.386	47.957.631	47.545.523
2017	590.569.905	103.896.959	103.819.194
2018	49.017.707	23.155.845	23.048.695
Total	764.412.998	175.010.435	174.413.412

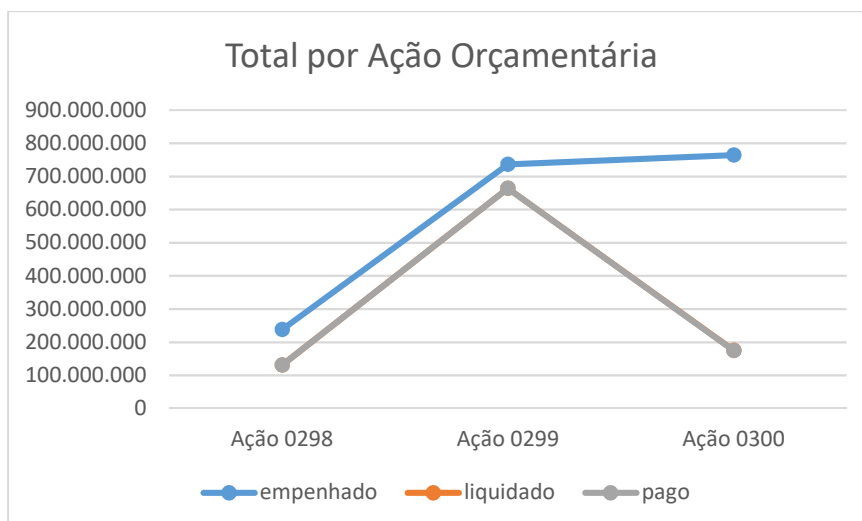


- **Total por Ação Orçamentária**

Analisando os números consolidados por ação, a conclusão representa uma síntese do que foi relatado anteriormente para as três ações, ou seja, valores significativamente maiores empenhados para as ações 0299 e 0300, e baixa liquidação e pagamento para os valores empenhados da ação 0300.

Quadro – Volume de recursos das ações da PGPM (2016-2018).

Total por Ação Orçamentária			
Ação	Empenhado	Liquidado	Pago
0298	238.007.322	130.588.408	130.588.408
0299	736.156.149	664.063.464	664.063.464
0300	764.412.998	175.010.435	174.413.412
Total	1.738.576.469	969.662.307	969.065.284

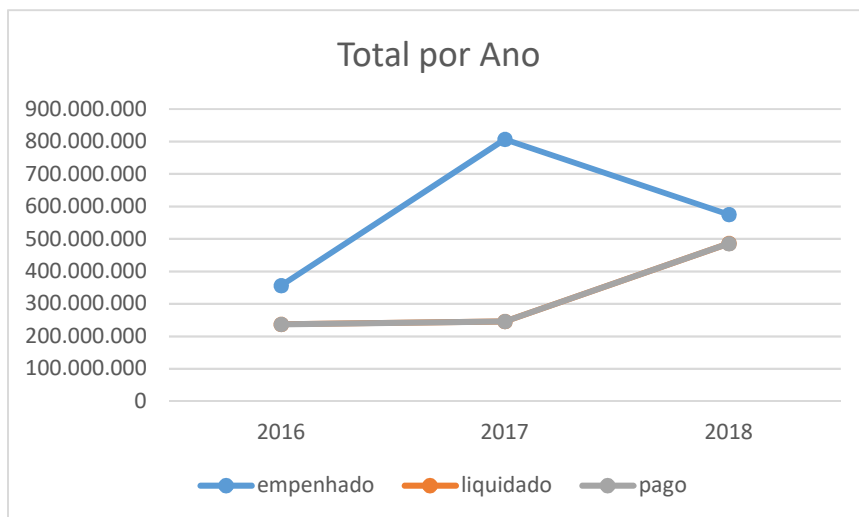


- **Total por Ano**

Na análise do quadro com os valores anuais, verifica-se que o exercício de 2017 apresentou o maior valor empenhado, no entanto com liquidação e pagamento baixa, aproximadamente 30,47%. Em contrapartida, o exercício de 2018 contribuiu com os maiores valores empenhados e pagos, cerca de 84,48% em relação ao empenhado.

Quadro – Volume de recursos da PGPM por ano.

Total por Ano			
Ação	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	356.326.903	237.625.148	237.213.040
2017	806.817.892	245.888.698	245.810.933
2018	575.431.674	486.148.461	486.041.311
Total	1.738.576.469	969.662.307	969.065.284



Intervenções realizadas 2016-2018

No período utilizado com escopo do trabalho foram realizadas operações de intervenção por meio da PGPM para o trigo em 2016, milho em 2017 e arroz em 2018. Ressalta-se que os dados apresentados a seguir foram retirados dos Sumários Executivos, elaborados pelo MAPA, para as culturas mencionadas.

Em 2016, foram ofertadas 672,5 mil toneladas de trigo por meio de PEP, sendo negociadas 111,6 mil toneladas. Através de PEPRO foram ofertadas 1.536,6 mil toneladas e negociadas 831,7, totalizando 943,3, o que representou 14,0% da produção em 2016.

Em 2017, foram ofertadas 3.959,0 e 10.011,0 mil toneladas de milho sendo negociadas, 1.930,8 e 7.296,6 mil toneladas, respectivamente, por meio de PEP e PEPRO. Para o milho, também foram ofertadas e negociadas 999,0 mil toneladas por meio de contrato de opção de venda. Dessa forma, foram negociadas o total de 10.226,4 toneladas de milho em 2017, o que representou participação de 10,5% da produção nacional.

Por fim, para o arroz foram ofertadas 543,0 e 369,0 mil toneladas de arroz, sendo negociadas 390,2 e 109,4 mil toneladas, respectivamente, por meio de PEP e PEPRO. Também foram adquiridas 20,4 mil toneladas por meio do instrumento AGF. Assim, o apoio à comercialização para o arroz em 2018 totalizou 520,0 mil toneladas, equivalente a 4,3% da produção.

O quadro a seguir consolida os dados de todas as intervenções realizadas entre 2016 e 2018 por meio da PGPM:

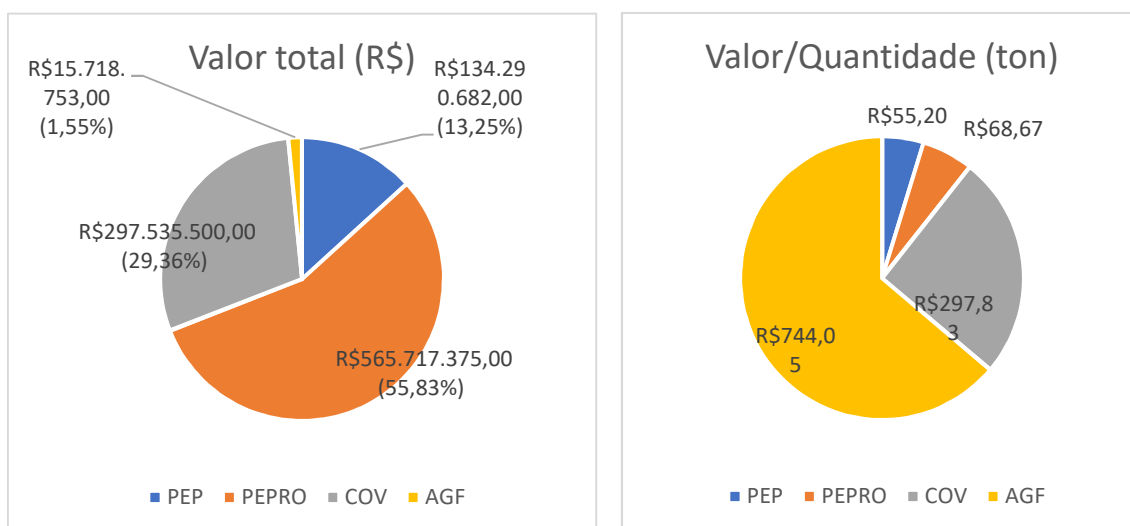
Quadro - Execução PGPM 2016 – 2018*

		PEP		PEPRO		COV		AGF
		Ofertado	Negociado	Ofertado	Negociado	Ofertado	Negociado	Aquis.
2016	Trigo	672,5	111,6	1.536,6	831,7	-	-	-
2017	Milho	3.959,0	1.930,8	10.011,0	7.296,6	999,0	999,0	-
2018	Arroz	543,0	390,2	369,0	109,4	-	-	20,4

*Valores em mil toneladas

Os gastos com PEPRO representou 55,83% do total das operações, seguido de COV (29,36%), PEP (13,25%) e, por fim, AGV (1,55%). Apesar da menor representatividade em termos financeiros, quando comparados os valores gastos de cada instrumento por tonelada de produto transacionada, a AGF equivale ao instrumento de maior custo, sendo 150% maior que o segundo colocado, o COV. Seguem gráficos com os comparativos:

Gráficos - Valores totais por instrumento e por tonelada 2016 – 2018.



Fonte: Conab.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar à SPA/MAPA, por meio do Ofício nº 3818/2019/CGAGR/DE/SFC-CGU, a Unidade se manifestou conforme a seguir:

“Questões estratégicas 1, 2 e 3.

Realçamos que o objetivo da PGPM é garantir o preço mínimo de acordo com o Decreto-Lei nº 79/68 que diz no “art 1º A União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, que formem fixados de acordo com este Decreto-lei.” e, complementa “art. 2º A garantia de preços instituída no presente Decreto-lei estabelecida exclusivamente em favor dos produtores ou suas cooperativas.” Merece considerar que ao garantir o preço mínimo há, como resultado subjacente esperado a garantia de receita financeira do produtor. A guisa de esclarecimento, quando o preço de mercado cai abaixo do mínimo, regra geral, há oferta abundante do produto.

Além disto é permanente observar que a garantia de preço executada pela política promove a redução da oferta nos mercados via retirada de produto por AGF ou equalização de preços – PEP e PEPRO, neste caso destinando-o a regiões deficitárias. Desta forma mesmo que o produtor não seja participante direto nas operações ele recebe benefício resultado da elevação dos preços. Portanto a política na sua concepção não diferencia o produto que participa diretamente das operações dos demais, vez que todos os produtores da região alvo podem se beneficiar do aumento esperado no preço.

Então, entendemos pertinente rever nas descrições sumárias da constatação a afirmação da ausência de objetivos ou de motivação nas propostas.

Questão estratégica 6.

A formação de estoques ocorre com AGF ou COV (Contrato de Opção de Venda). Nas operações de equalização não há incorporação de produto nos estoques. Destacamos que a manutenção do estoque é sustentada pelo OOC – Orçamento Oficial das Operações de Crédito, com destaque de recursos destinados à Conab.

Porém quando das operações de AGF ou COV não há como precisar por quanto tempo o produto permanecerá estocado visto a condição para o seu retorno ao mercado depender do comportamento dos preços, tendo o PLE como balizador do início das vendas.

Assim, a constatação 6 merece um realinhamento.”

Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria entende que a garantia do preço mínimo não configura o fim a ser alcançado pela política pública; mas sim o meio utilizado, a forma de atuação governamental, não sendo considerado como objetivo da política. No caso em tela, não há clareza em **para que** se vai garantir o preço mínimo dos produtos das atividades agrícolas, pecuária e extrativa. Será para dar segurança ao produtor e garantir sua renda? Ou o objetivo é influenciar os preços de mercado com a retirada de produto?

Sobre o assunto, o “Capítulo 3 – Desenho da Política e sua Caracterização” da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”⁷ esclarece:

“Infelizmente, ainda é comum não se ter clareza e transparência sobre o objetivo de uma política pública. Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos. Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado.

Claro que o objetivo da política não precisa necessariamente estar expresso no ato normativo de sua instituição. Todavia, é importante que o órgão gestor publique, em algum documento de fácil acesso ou em página mantida pelo órgão gestor, o objetivo da ação proposta em termos de resultados previstos e de metas esperadas, prevendo as mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema.

Atualmente, a lógica de não expressar os objetivos em termos de resultados de uma política pública, para evitar o comprometimento com o seu alcance, não é mais viável e aceitável. A diretriz da atuação governamental tem sido cada vez mais pautada pelos instrumentos de accountability (prestação de contas), de transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas.”

Ressalta-se ainda que a equipe de auditoria concorda que a elevação do preço de mercado beneficiaria o produtor que não é participante direto das operações da política. Ocorre que não há evidências da relação causal entre as intervenções no mercado e a mudança no preço dos produtos, ainda mais no caso das *commodities*, que têm seus preços balizados pelo mercado bursátil.

Dessa forma, mantém-se a descrição sumária da constatação e a recomendação para que o órgão gestor realize análise de diagnóstico do problema o qual a PGPM visa solucionar, bem como defina o fim que a política deseja alcançar, de forma a possibilitar avaliação quanto à melhor estratégia de implementação de política pública.

Com relação à ausência de motivação das propostas de intervenção, a descrição sumária foi alterada para “falta de clareza na motivação das propostas de intervenção quanto à definição dos quantitativos a serem ofertados, do montante de recursos a ser destinado para a intervenção proposta e dos critérios para escolha dos instrumentos a serem utilizados, bem como na motivação de alteração das propostas pelos órgãos envolvidos”, considerando as fragilidades identificadas nos documentos que embasam as decisões de intervenção (item 2.2 e 2.3).

Por fim, com relação à questão estratégica 6, em que pese a manutenção do estoque ser financiada pelo Orçamento Oficial das Operações de Crédito com recursos destinados à Conab, esse custo deve ser considerado na **avaliação da política**. Um dos elementos para se realizar o correto direcionamento de uma política pública é a análise

⁷ <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

de seus custos⁸. Ocorre que, ao olhar somente para os gastos com as equalizações, não se tem o real dimensionamento do dispêndio financeiro da política, uma vez que, no caso dos instrumentos com formação de estoque, além do gasto com a equalização, tem-se os custos incorridos na manutenção do produto estocado até sua venda.

Apesar de não ter como precisar por quanto tempo o produto será estocado, é possível realizar estimativas de duração com base na análise de mercado e nos dados históricos. Além disso, intervenções que já tiveram seu ciclo finalizado com a venda dos produtos podem ser avaliadas com base no seu custo total (incluindo aí o custo de manutenção de estoque) e nos benefícios alcançados, identificando a razoabilidade desses custos e investigando se existe alternativa de intervenção menos custosa que possa levar a resultados equivalentes.

Destaque-se que o intuito não é a alteração do modelo contábil e orçamentário da política, mas sim que a contabilidade dos custos seja transparente e abrangente de forma a refletir a totalidade dos gastos da política a fim de possibilitar melhores escolhas públicas. Dessa forma, mantém-se que o processo decisório da PGPM deve considerar os custos de manutenção de estoque de forma a aferir o real impacto financeiro da política.

⁸ <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>

III – QUADROS E GRÁFICOS COMPLEMENTARES

Questão 01

Quadro – Propostas da Conab sem o custo médio de produção ou divergentes dele.

Cultura	CVMe Conab	Critério Conab	Varição
Algodão			
Safra 2015/2016	R\$ 50,58.	Proposta de R\$ 54,90. A justificativa para isso é dada pela expectativa de uma recuperação das cotações domésticas, não demandando intervenção do governo.	8,54%
Safra 2017/2018	R\$ 56,22.	Proposta de R\$ 59,80. As justificativas que se seguem para esta manutenção foram baseadas nos aspectos conjunturais da economia mundial e brasileira, disponibilidade interna e demanda interna e externa de pluma, além de externalidades positivas geradas pela PGPM. O alto custo da cotonicultura brasileira torna o investimento necessário à produção, extremamente arriscado, de modo que a PGPM assume um importante papel de indutor da produção nacional.	6,38%
Arroz longo fino em casca			
Safra 2015/2016 Região 2 (SE, NE, CO -MT e PR)	—	Proposta de R\$ 34,14. Esse reajuste restabelecerá o preço mínimo acima do custo variável de produção, e garantirá ao produtor um prêmio de incentivo à produção.	—
Safra 2016/2017 Região 2 (SE, NE, CO -MT e PR)	—	Proposta de R\$ 41,97. Na Região Norte e MT e na Região Sudeste, Centro-Oeste (MT), Nordeste e PR são propostas, baseado na variação do custo variável de produção da Região Sul, elevações de 17,89% nos Preços Mínimos para R\$ 41,97 por saco de 60 kg de arroz em casca. Esse reajuste está acima da variação (+6,47%) observada nos custos variáveis de produção em Sorriso (MT), município utilizado como <i>proxy</i> na estimação dos custos para as Regiões em comento. Esse reajuste restabelecerá o preço mínimo acima do custo variável de produção e garantirá ao produtor um prêmio de incentivo à produção.	—

Safra 2016/2017	R\$ 38,19	Proposta de R\$ 41,97. Na Região Norte e MT e na Região Sudeste, Centro-Oeste (MT), Nordeste e PR são propostas, baseado na variação do custo variável de produção da Região Sul, elevações de 17,89% nos Preços Mínimos para R\$ 41,97	9,90%
Região 3 NO e MT		por saco de 60 kg de arroz em casca. Esse reajuste está acima da variação (+6,47%) observada nos custos variáveis de produção em Sorriso (MT), município utilizado como <i>proxy</i> na estimação dos custos para as Regiões em comento. Esse reajuste restabelecerá o preço mínimo acima do custo variável de produção e garantirá ao produtor um prêmio de incentivo à produção.	
Safra 2017/2018	R\$ 39,72	Proposta de R\$ 43,23/60kg. Na Região 2 (Brasil com exceção de RS e SC), baseado na variação do custo variável de produção da Região 1, que ficou abaixo da variação do custo variável do município de Sorriso/MT, é proposta elevação de 3,00% no preço mínimo para R\$ 43,23 por saco de 60kg de arroz em casca, ou seja, acima do custo variável de R\$39,72/60kg. Com isso, procura-se garantir o prêmio de incentivo à produção ao produtor em regiões não-tradicionais a produção orizícola. Pelo fato do custo de produção na Região 2 ser inferior ao da Região 1, seguramente haverá um incentivo a desconcentração da produção.	8,84%
Safra 2018/2019	---	Na Região 2 (Brasil com exceção de RS e SC), é proposto o mesmo preço mínimo por quilo proposto para Região 1, ou seja, de R\$43,74/60kg, com o objetivo de assegurar a competitividade e a continuidade da política estabelecida nos últimos anos de diversificação das área orizícolas no país. Com isso, procura-se garantir o prêmio de incentivo à produção ao produtor em regiões não-tradicionais,	---
Arroz longo em casca			
Safra 2015/2016	---	Região 01 R\$ 18,90 e Região 3 R\$ 24,53 – devido ao equilíbrio de Mercado. Região 2 R\$ 24,45 – para equalizar com a região 3, já que tem custos de produção semelhantes	---
Safra 2016/2017	---	Proposta é de manutenção dos Preços Mínimos em R\$ 18,90 na Região 1 e de R\$ 24,45 na Região 2 e 3, pois se tratam de áreas que possuem semelhantes custos de produção. Tal proposta de manutenção é fundamentada no equilíbrio de mercado observado com o exercício dos atuais Preços Mínimos de garantia.	---
Safra 2017/2018	---	A proposta é de manutenção dos preços mínimos em R\$ 18,90 na Região 1 e de R\$ 24,45 na Região 2 e 3, pois se tratam de áreas que possuem semelhantes custos de produção. Tal proposta de manutenção é fundamentada no equilíbrio de mercado observado com o exercício dos atuais preços mínimos de garantia.	---
Safra 2018/2019	---	A proposta é de manutenção dos preços mínimos em R\$ 18,901 na Região 1 e de R\$ 24,452 na Região 2. Tal proposta de manutenção é fundamentada no equilíbrio de mercado do arroz longo, observado com o exercício dos atuais preços mínimos de garantia.	---

Feijão cores e branco			
Safra 2015/2016	R\$ 75,99	Proposta de R\$ 95,00/60KG. A proposta é manter o preço mínimo do tipo 1 em R\$ 95,00/60 kg, e um deságio de 7% entre os tipos, e que as aquisições do Governo sejam efetuadas apenas para os tipos 1 e 2. Os preços mínimos ora propostos, cobrem, inclusive, os custos operacionais que representam mais de 80% do custo total, nessa atividade de alto risco.	25,02%
Safra 2016/2017	R\$ 85,52	Proposta de 85,80/60kg. Assim, a proposta é passar o preço mínimo do Tipo 1 de R\$ 78/60 kg para R\$ 85,80/60 kg, o que representa um aumento de 10%, e que as aquisições do Governo sejam efetuadas apenas para os Tipos 1 e 2. Cabe esclarecer que os Preços Mínimos ora propostos cobrem, apenas, os custos variáveis de produção, que representam cerca de 65% do custo total, e é o mínimo que o produtor necessita para se manter nessa atividade de alto risco.	0,33%
Safra 2017/2018	R\$ 82,96	Proposta de R\$ 84,60/60 kg (manter o preço, sem justificativa).	1,98%
Feijão Preto			
Safra 2015/2016	_____	Proposta de R\$ 105,00. Nos últimos 4 (quatro) anos importou-se cerca de um milhão de toneladas, ou seja, praticamente a mesma quantidade que foi adquirida na década de 2000. Assim, a proposta é manter o preço mínimo do feijão comum preto tipo 1, em R\$ 105,00/60 kg, e um deságio de 7% entre os tipos, e que as aquisições do Governo sejam efetuadas apenas para os tipos 1 e 2.	_____
Safra 2016/2017	_____	Proposta R\$ 95,70. A proposta é elevar o preço mínimo do feijão comum preto Tipo 1, de R\$ 87/60 kg para R\$ 95,70, o que representa um aumento de 10%, ou seja, o mesmo percentual aplicado para o feijão comum cores	_____
Safra 2017/2018	R\$ 76,50	Proposta de R\$ 84,80. A proposta é que o preço mínimo do feijão comum preto seja o mesmo praticado para o feijão comum cores, tendo em vista o seu menor custo de produção. Com isso, o preço mínimo do feijão comum preto passa de R\$ 94,80/60 kg para R\$ 84,60/60 kg, o que corresponde a um declínio de 10,76%. Ressalta-se que eventuais operações devem ser realizadas apenas para os tipos 1 e 2.	10,59%
Feijão Caupi			
Safra 2015/2016	_____	Proposta de R\$ 60,00. Os produtores nordestinos são os mais necessitados do apoio público e sofrem com as adversidades climáticas que quase todo ano frustram suas lavouras, mantendo o grão bem valorizado ao longo do ano. Embora seja um produto altamente perecível, entende-se que deva receber mais atenção do Governo em relação às outras variedades. A proposta é manter o preço mínimo do feijão macaçar tipo 1, em de R\$ 60,00/60kg, e um deságio de 7% para o tipo 2, e ainda, que as aquisições do Governo sejam efetuadas apenas para os tipos 1 e 2.	_____

Safra 2016/2017	R\$ 145,24	Proposta de R\$ 68,40. A proposta é elevar o preço mínimo do feijão Caupi Tipo 1, de R\$ 60/60 kg para R\$ 68,40/60 kg, o que corresponde a variação do custo variável em março deste ano em comparação ao obtido no mesmo período do ano anterior, que é de exatamente 14%.	-52,91%
Safra 2017/2018	R\$ 159,93	Proposta de R\$ 52,80/60kg. Produtores nordestinos sofrem com as adversidades climáticas que quase todo ano frustram suas lavouras, mantendo o grão bem valorizado ao longo do ano. Logo, a proposta é manter o preço mínimo em R\$ 52,80/60kg. O custo de produção na Região Nordeste do país tem como seu principal item de despesa a mão de obra que é basicamente familiar.	-66,99%
Safra 2018/2019	R\$ 164,76	Proposta de R\$ 61,83. Os produtores nordestinos são os mais necessitados do apoio público e sofrem com as adversidades climáticas, que quase todo ano frustram suas lavouras, mantendo o grão bem valorizado ao longo do ano. Embora seja um produto altamente perecível, entende-se que deveria receber mais atenção do Governo em relação às outras variedades. Proposta é elevar o preço mínimo do feijão caupi tipo 1, de R\$ 60,00 para R\$ 61,83/60kg, o que corresponde a 3,05% de majoração sobre o preço anterior.	-62,47%
Milho			
Safra 2015/2016 Região 02 (MT e RO)	15,83	Proposta de R\$ 14,22. Em se tratando da Região 2, apesar de um aumento do custo médio de produção, de R\$ 15,08 para 15,83/60Kg, um preço mínimo acompanhando o atual custo variável além de ser um reajuste bastante elevado, ficaria muito próximo de se tornar gravoso, já que estaria próximo da paridade de exportação e acima do preço médio de 2014.	-10,17%
Safra 2015/2016 Região 03 (Oeste BA, Sul MA e PI)	18,61	Proposta de R\$ 21,60. Para as Regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos preços mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria Região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	16,07%
Safra 2015/2016 Região 04 (N e NE, exceto RO)	---	Proposta de R\$ 24,99. Para as Regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos preços mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria Região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	
Safra 2016/2017	R\$ 20,86	Proposta R\$ 20,85. Evitando o cenário	-0,048%

Região 01 (SE, SE e CO -MT)		de preços especulativos e de importação com auxílio de uma política de desoneração tributária, optou-se por dar o custo variável médio das principais praças produtoras da Região Centro-Sul (Tabela 4) de R\$ 20,85/60 kg.	
Safra 2016/2017 Região 02 (MT e RO)	18,12	Proposta de R\$ 15,27. Em se tratando da região 2, acredita-se que deva haver um aumento do preço mínimo, visto a defasagem do mesmo ao longo das últimas safras. No entanto, entende-se que não há necessidade de aumentar nos parâmetros atuais do custo de produção, pois seria uma elevação muito significativa correndo o risco de gravosidade. Desta feita, optou-se por dar o índice de variação do custo de produção, ficando o preço mínimo para 2016/17 em R\$ 15,27/60 kg.	-15,73%
Safra 2016/2017 Região 03 (Oeste BA, Sul MA e PI)	R\$ 21,13	Proposta de R\$ 21,60. Para as regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos Preços Mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	2,22%
Safra 2016/2017 Região 04 (N e NE, exceto RO)	_____	Proposta de R\$ 24,99. Para as regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos Preços Mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	_____
Safra 2017/2018 Região 01 (SE, SE e CO -MT)	21,14	Proposta de R\$ 19,47. No entanto, o cenário econômico brasileiro é de restrição de recursos e, por essa razão, entende-se que seria razoável propor, pelo menos a variação do custo variável de produção de 1,34%, alterando o preço mínimo de R\$ 19,21 para R\$ 19,47/60Kg (1,35% de variação em função da dízima).	-7,90%
Safra 2017/2018 Região 02 (MT e RO)	18,63	Proposta de R\$ 16,71. No que se refere a Região 2, apesar de entender que não há necessidade de aumentar nos parâmetros atuais do custo de produção, pois seria uma elevação muito significativa correndo o risco de gravosidade. Desta feita, optou-se por dar o índice semelhante ao que foi dado na Região 1, no intuito de não diferenciar muito uma região da outra, ficando o preço mínimo para 2017/18 em R\$ 16,71/60Kg (1,27% de incremento e não 1,34%, em função da dízima).	-10,31%
Safra 2017/2018 Região 03 (Oeste BA, Sul MA e PI)	20,85	Proposta de R\$ 21,60. Para as Regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos preços mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria Região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	3,60%
Safra 2017/2018	_____	Proposta de R\$ 24,99. Para as Regiões 3 e 4, optou-se pela manutenção dos preços mínimos atuais, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria Região, diminuindo os	

Região 04 (N e NE, exceto RO)		custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão.	
Safra 2018/2019 Região 01 (SE, SE e CO -MT)	R\$ 21,62	Proposta de R\$ 21,63. evitando o cenário de preços especulativos e de importação com auxílio de uma política de desoneração tributária, optou-se por propor o custo variável médio das principais praças produtoras da Região Centro Sul (QUADRO 5) de R\$ 21,63/60Kg.	0,046%
Safra 2018/2019 Região 02 (MT e RO)	R\$ 18,24	Proposta de 17,93. Em se tratando da Região 2, a proposta é que a referência para o preço mínimo seja a paridade de exportação , cujo valor é de R\$ 17,93. Mesmo com o custo apurado pela Conab ser mais elevado, igualar o preço mínimo ao nível do custo de produção poderia representar risco de distorções na aplicação da Política Agrícola e no mercado, pois estão acima do preço médio de mercado e da paridade de exportação.	-1,70%
Safra 2018/2019 Região 03 (Oeste BA, Sul MA e PI)	R\$ 20,41	Proposta de R\$ 20,40. Para a Região 3, optou-se por acompanhar o valor do custo de produção, ficando em R\$ 20,40/60Kg.	-0,05%
Safra 2018/2019 Região 04 (N e NE, exceto RO)	_____	Proposta de R\$ 24,99. E para a Região 4, no intuito de manter a política estratégica de incentivo da produção de milho na Região Norte e Nordeste para abastecimento da própria Região, diminuindo os custos logísticos de transporte para abastecimento dos criadores locais, essencialmente os pequenos pecuaristas, através de venda direta dos estoques públicos e programas como o Venda em Balcão, mantém-se o preço mínimo.	_____
Soja			
Safra 2016/2017	R\$ 37,87	Proposta de R\$ 31,96/60kg. Definida em um aumento de 15,28% em relação ao Preço Mínimo de 2015/16 de R\$ 27,72/60 kg (na mesma proporção que o aumento do custo de produção)	-15,61%
Trigo			
Safra 2015/2016	R\$ 34,23	Proposta de R\$ 34,23	0%
Pão Tipo 01 Sul.			

Safra 2015/2016		Proposta de R\$ 37,65. Para as regiões Centro-Oeste e Sudeste além do Estado da Bahia aplicou-se ágio de 10% sobre o Pão T1 da região Sul e a partir daí os mesmos ágios e deságios	
Pão Tipo 1 + outros (CO, SE, BA).	_____	usados para a região Sul, no sentido de manter o estímulo à migração da produção tritícola para além das fronteiras da região Sul.	
Safra 2016/2017	R\$ 40,20	Proposta de R\$ 40,20. Propõe-se a equiparação do valor do preço mínimo do trigo Pão Tipo 1 ao valor do custo variável médio de R\$40,20, o que equivale a um reajuste de 14,92%,	0%
Pão Tipo 01 Sul.			
Safra 2016/2017	_____	Para a região Sudeste, além do estado da Bahia aplicou-se ágio de 10% sobre o Pão T1 da região Sul e para a região Centro-Oeste um diferencial de 15%. A partir daí, os mesmos ágios e deságios usados para a Região Sul, no sentido de manter o estímulo à migração da produção tritícola para além das fronteiras da Região Sul. Manter-se-á o ágio de 5% para o trigo Melhorador em relação ao trigo Pão, conforme discernimento de mercado.	_____
Outros			
	R\$ 37,37	Proposta de R\$ 38,65/60kg. Representando uma diferença no custo variável de R\$2,85por saca de 60 quilos, ou seja, recuo de 16%, demonstrando um decréscimo dos custos de produção em relação ao anterior. Embora tenha ocorrido recuo do custo de produção a inflação brasileira medida pelo IPCA acumula uma alta nos últimos doze meses de 6,99% até novembro/16. Apesar	3,43%

Safra 2017/2018		da inflação elevada, mas em declínio, o custo variável de produção do trigo declinou, sugerindo a manutenção dos atuais Preços Mínimos para o período de 2017/18, ou seja, R\$38,65/60 kg ou R\$644,17/tonelada.	
Safra 2017/2018		Manutenção dos preços. O Ministério da Agricultura deve se manifestar quanto à necessidade de se promover o aumento da produção de trigo no país, como forma de evitar as perturbações no abastecimento interno como as que ocorreram nos anos de 2013, 2014 e 2015. Em que pese a melhoria de qualidade já obtida, principalmente no Rio Grande do Sul, a produção de trigo Pão e Melhorador está aquém das necessidades para o consumo interno. Dessa forma, embora os custos de produção definidos pela Conab apresentem pequeno recuo detectado nos Estados Produtores propõe-se a manutenção dos atuais preços mínimos para o período de 2017/2018, pelos motivos expostos anteriormente.	
Outros	_____		
Safra 2018/2019	R\$ 36,17	Proposta de R\$ 37,26. Ainda que tenha ocorrido uma redução do custo variável de produção do trigo, sugere-se a manutenção dos atuais Preços Mínimos para o período de 2018/19, ou seja, R\$37,26 /60 kg ou R\$ 621,00 /tonelada.	3,01%
Pão tipo I Sul			
Safra 2018/2019		Não tem justificativa.	
Outros	_____		_____
Laranja			
Safra 2015/2016	R\$ 13,04	Proposta R\$ 11,45 – devido à gravosidade.	-12,19%
Safra 2016/2017	R\$ 15,63	Proposta de R\$ 12,93. Diante de reivindicações do setor, sugerimos que seja aplicada a variação de custo, variável observada (+12,93%) sobre o preço mínimo vigente de R\$11,45 e, assim, que o	-18,22%
SE e BA			

Safra 2018/2019	R\$ 202,19	Proposta R\$ 223,29. Apesar dos valores atuais dos custos variáveis de produção indicarem redução, propõe-se que seja mantido o valor atual em vigor. Com isso, a manutenção do Preço Mínimo (PM) vai ao encontro do fortalecimento da cadeia produtiva do café conilon. Ademais, uma eventual redução do PM iria penalizar os produtores da espécie, já que no processo de comercialização que se desenvolveu ao longo de 2017 ocorreu uma expressiva retração nas cotações.	10,44%
--------------------	------------	---	--------

Quadro – Preços mínimos propostos pela Conab, MAPA e CMN e justificativas apresentadas.

	Conab (R\$)	MAPA (R\$)	Voto CMN (R\$)	Varição de Preço proposto e final	Justificativa para alteração de preço
Algodão em caroço					
Safra 2016/2017	23,4	23,32	23,32	-0,34%	Mapa não localizou proposta. Sem justificativa no Voto nº 51/2016
Safra 2017/2018	23,32	23,32	22,49	-3,69%	Alteração pelo CMN. “por solicitação do Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e levando em consideração, para a maioria dos produtos, o custo variável de produção elaborado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)”
Algodão em pluma					
Safra 2016/2017	59,97	59,8	59,8	-0,28%	Mapa não localizou proposta. Sem justificativa no Voto nº 51/2016. O preço da Conab equivale ao CVMe.
Safra 2017/2018	59,80	59,80	56,22	-6,37%	Alteração pelo CMN. “por solicitação do Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e levando em consideração, para a maioria dos produtos, o custo variável de produção elaborado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)”
Arroz longo fino em casca					
Safra 2015/2016 Sul (exceto PR)	28,35	29,67	29,67	4,66%	Reajustes aplicados de modo a nivelar com os custos médios de produção. Entretanto, de acordo com adendo da Conab, os CVMe equivalem a 29,67 e 35,88.
Safra 2015/2016 Sudeste, Nordeste, Centro Oeste	34,14	35,60	35,60	4,28%	

(exceto MT) e PR					
Safra 2015/2016	34,14	35,60	35,60	4,28%	
Norte e MT					
Safra 2017/2018	43,23	43,21	43,21	-0,05%	Não consta justificativa.
Centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e PR					
Safra 2018/2019	43,74	43,21	43,21	-1,23%	A despeito da redução na média dos custos de produção, os PM desses produtos foram mantidos inalterados em relação à safra anterior, devido à importância do arroz na segurança alimentar e à necessidade estratégica de se incentivar a produção de arroz nessas regiões e a produção de borracha natural em todo o Brasil. Nesse sentido, o PM do arroz nessas regiões tem sido sustentado acima do custo variável de produção (não há o cálculo do CVMe pela Conab).
Centro Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e PR					
Feijão Cores e Branco					
Safra 2015/2016	95	78	78	-17,90%	Redução média de 17% de forma a compatibilizar com o custo variável, suprimindo o incentivo incorporado ao preço mínimo anterior. O CVMe foi de 75,99.
(Sul, Sudeste, Centro-Oeste e BA-Sul)					
Safra 2016/2017	85,9	84,60	84,6	-1,54%	MAPA não localizou a proposta, somente o voto. Sem justificativa no Voto nº 51/2016

(Sul, Sudeste, Centro-Oeste e BA-Sul)					
Safra 2017/2018 (Sul, Sudeste, Centro-Oeste e BA-Sul)	84,60	82,96	82,96	-1,98%	Para nivelar com o custo de produção
Feijão Preto					
Safra 2015/2016	105	87	87	-17,14%	Redução média de 17% de forma a compatibilizar com o custo variável, suprimindo o incentivo incorporado ao preço mínimo anterior. Não há CVMe calculado.
Safra 2016/2017	95,7	94,8	94,8	-0,95%	MAPA não localizou a proposta, somente o voto. Sem justificativa no Voto n° 51/2016
Safra 2017/2018	84,6	76,50	76,50	-19,30%	Para nivelar com o custo.
Feijão Caupi					
Safra 2015/2016	60	50,4	50,4	-16%	Redução média de 17% de forma a compatibilizar com o custo variável, suprimindo o incentivo incorporado ao preço mínimo anterior. Porém, não há cálculo do CVMe.
Safra 2016/2017	68,4	52,8	52,8		MAPA não localizou a proposta, somente o voto. Sem justificativa no Voto n° 51/2016
Safra 2017/2018	52,80	60	60	12%	Para nivelar com o custo de produção. Porém, o custo de produção equivale a R\$ 159,93
Laranja					
Safra 2016/2017 SE e BA	12,93			-5,03%	Não foi apresentada a proposta do MAPA. Voto CMN não justifica o motivo, só propõe elevar de 11,45 para 12,28.

Safra 2016/2017 SE e BA	11,45	12,28*	12,28	7,23%	*Depreende-se esse valor proposto, pois no Voto CMN 50/2016 diz “por solicitação do Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”
Safra 2017/2018 Brasil	13,67	13,61	12,28	-10,17%	Não há justificativa para unificação dos valores. O custo variável médio da laranja foi calculado em R\$ 15,88/cx de 40 kg, com alta pouca expressiva em relação à safra anterior. O preço mínimo vigente é de R\$12,28/cx. Assim, para nivelar o preço mínimo ao custo variável o reajuste seria da ordem de 29%. Em virtude das perspectivas futuras do mercado, propõe diluir o reajuste em duas safras, sendo nesta de 10,8%, passando o preço mínimo para R\$13,61/cx. No Voto 19/2017 – CMN, de 31 de março de 2017 não há motivação. Somente diz: “No entanto, proponho aos Senhores Conselheiros, que seja definido o preço mínimo da laranja no mesmo valor do preço atual.”
Safra 2017/2018 RS	11,45			7,43%	
Milho					
Safra 2015/2016 Sul, Sudeste, Centro-Oeste (exceto MT)	18,24 18,90 (adendo n°01)	17,67	17,67	-3,13%	Reajustado de acordo com a majoração no custo. Obs: R\$ 17,67 é o valor do preço mínimo anterior.
Safra 2015/2016 MT e RO	14,22	13,56	13,56	-4,64%	Reajuste correspondente à variação do custo, observado o comportamento dos preços de mercado de forma a evitar que a política causasse gravosidade no mercado. Obs: O custo médio de produção calculado pela conab foi de 15,83. Manteve o preço anterior.

	14,46 (andendo n°01)				
Safra 2016/2017 Sul, Sudeste, Centro-Oeste (exceto MT)	20,85	19,21	19,21	-8,54%	Proposta não localizada pelo MAPA. Sem justificativa no Voto n° 51/2016
Safra 2016/2017 MT e RO	15,27	16,50	16,5	7,45%	Proposta não localizada pelo MAPA. Sem justificativa no Voto n° 51/2016
Safra 2017/2018 Norte (exceto RO), Oeste da BA, Sul do MA e Sul do PI	21,60	20,85	20,85	-3,60%	Não consta justificativa do MAPA. Entretanto, ao analisar a proposta da Conab, observa-se que é o mesmo que o custo de produção.
Soja					
Safra 2015/2016 Brasil	32 32,85 (adendo n° 01)	26,38	27,72	-13,38%	Aplicados de modo a nivelar com os custos médios de produção. Entretanto, ele foi calculado em R\$ 32,85 pelo adendo n° 01.
Safra 2016/2017 Brasil	31,96	30,17	30,17	-5,93%	Proposta não localizada pelo MAPA. Sem justificativa no Voto n° 51/2016
Trigo					

Safra 2015/2016	34,23	34,98	34,98	2,14%	Reajuste em 4,57%, ajustado ao custo variável da cultura. Porém o custo variável calculado pela Conab foi de R\$ 34,23. O mesmo reajuste está sendo aplicado ao tipo 2 e também para a classe melhorador. Os demais tipos e classes não sofrerão ajustes. Este tratamento diferenciado tem o objetivo de prosseguir a sinalização aos Produtores da intenção do Governo em incentivar a produção de trigo de qualidade compatível com a necessidade dos consumidores nacionais
Pão tipo 1					
Sul					
Safra 2015/2016	29,34	29,97	29,97	2,10%	
Pão tipo 2					
Sul					
Safra 2015/2016	37,65	38,49	38,49	2,18%	
Pão tipo 1					
Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2015/2016	32,27	33,00	33,00	2,21%	
Pão tipo 2					
Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2015/2016	35,85	36,63	36,63	2,13%	

Melhorador					
Tipo 1 Sul					
Safra 2015/2016	30,72	31,41	31,41	2,20%	
Melhorador					
Tipo 2 Sul					
Safra 2015/2016	39,84	40,71	40,71	2,14%	
Melhorador					<p>Reajuste de 10,5% correspondendo a variação do custo dos principais itens que compõe o custo variável – semente, fertilizantes e defensivos.</p> <p>O mesmo reajuste está sendo aplicado ao tipo 2 e da classe melhorador.</p>
Tipo 1 Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2015/2016	34,15	34,92	34,92	2,21%	
Melhorador					
tipo 2					
Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2016/2017	40,2	38,65	38,65	-4,01%	
Pão tipo 1					
Sul					

Safra 2016/2017 Pão tipo 2 Sul	34,44	33,12	33,12	-3,99%	Os demais tipos e classes não sofrerão reajustes, em consonância com o objetivo de incentivar principalmente a produção com qualidade mais próxima à necessidade nacional. Para melhor adequar a regionalização dos preços mínimos à realidade comercial, a Região Sudeste terá preço diferenciado, recebendo o mesmo reajuste dos estados da Região Sul. Para a Região Centro Oeste e o Estado da Bahia mantem-se a prática adotada em anos anteriores de conceder uma bonificação no preço básico, como forma de estimular o plantio nessas regiões.
Safra 2016/2017 Pão Tipo 1 Sudeste	44,22	42,53	42,53	-3,97%	
Safra 2016/2017 Pão Tipo 1 Sudeste	37,92	36,47	36,47	-3,98%	
Safra 2016/2017 Pão tipo 1 Centro-oeste, Sudeste e BA	46,23	44,26	44,26	-4,45%	

Safra 2016/2017	39,61	37,95	37,95	-4,37%	
Pão tipo 2					
Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2016/2017	42,1	40,48	40,48	-4,00%	
Melhorador tipo 1					
Sul					
Safra 2016/2017	36,1	34,71	34,71	-4,00%	
Melhorador tipo 2					
Sul					
Safra 2016/2017	46,31	44,98	44,98	-2,96%	
Mehorador Tipo 1 Sudeste					

Safra 2016/2017	40,13	38,59	38,59	-3,99%	
Melhorador Tipo 1 Sudeste					
Safra 2016/2017	48,42	46,82	46,82	-3,42%	
Melhorador tipo 1 Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2016/2017	41,51	40,16	40,16	-3,36%	
Melhorador tipo 2					
Centro-oeste, Sudeste e BA					
Safra 2016/2017					
Doméstico					Não há justificativa pelo MAPA, nem no Voto CMN 16/2016.
Tipo 1 Sul					
Tipo 1 Sudeste					

Safra 2017-2018	38,65	38,65	37,26	-3,73%	Apesar da retração do custo variável, o MAPA propõe manter os PM de modo a fomentar a ampliação da área plantada. Modificado pelo CMN. Voto 17/2017. Esse preço corresponde ao custo variável de produção elaborado pela Conab, e significa redução de 3,6% em relação ao preço anterior, de R\$38,65/60 kg
Pão Tipo I sul					
Safra 2017/2018	Vários	Vários	Vários		Mesma variação de 3,6% aplicada em todos os tipos e regiões.
Outros					
Safra 2018/2019	37,26	37,26	36,17	-3,01%	Mapa propôs o mesmo que a Conab. Mudança se deu no CMN, sem justificativa, diz apenas que é 2,93% abaixo do custo variável de produção da safra anterior. Entretanto, observa-se que é igual ao custo variável da Conab. Voto CMN 12/2018: “considerando a metodologia adotada pelo Conselho Monetário Nacional na definição dos preços mínimos dos produtos, proponho aos Senhores Conselheiros, sejam definidos de acordo com os custos variáveis apurados pela Conab”.
Pão Tipo I					
Safra 2018/2019	Vários	Vários	Vários		Não tem justificativa. Entretanto, depreende-se que foi aplicado redução de 2,93%, a mesma aplicada para o trigo pão tipo 1.
Outros					
Café Conilon					

Safra 2016/2017	223,27	208,19	208,19	-6,75%	A proposta de reajuste é de 7,57%, em consonância com a variação dos custos variáveis de produção do café arábica, entre os dois últimos anos, por este representar cerca de ¾ da produção nacional.
Safra 2018/2019	223,59	223,59	202,19	-10,58%	Proposta CMN: “Conilon: R\$202,19/60kg (9,57% abaixo do custo variável de produção da safra anterior)” Mudança pelo CMN para igualar ao custo de produção “sejam definidos de acordo com os custos variáveis apurados pela Conab”

Questão 02

Quadro – Comparativo entre preço mínimo e preço de mercado para as intervenções de TRIGO.

Trigo classe pão tipo I		
Intervenções realizadas	Preço Mínimo Portaria MAPA n.º 92 de 10/05/2016 (vigência julho/2016 a junho/2017)	Preço de Mercado no mês da intervenção
Dezembro/2016	PR	622,10
	RS	522,14
	SC	578,51
Janeiro/2017	PR	617,54
	RS	505,68
	SC	578,00
Fevereiro/2017	PR	600,54
	RS	512,72
Março/2017	PR	597,08
	RS	514,26
Abril/2017	PR	534,48

Fonte: MAPA, CEPEA/ESALQ e AGROLINK

Quadro – Comparativo entre preço mínimo e preço de mercado para as intervenções de MILHO.

Milho Único			
Intervenções realizadas		Preço Mínimo Portaria MAPA n.º 123 de 05/07/2016 (vigência janeiro/2017 a dezembro/2017)	Preço de Mercado no mês da intervenção
Maio/2017	MT	16,50/60KG	17,05
Junho/2017	MT		14,57
Julho/2017	GO e DF	19,21/60KG	18,73 e 20,42
	GO		18,73
	MS		16,29
	MT	16,50/60KG	13,20
Agosto/2017	GO e DF	19,21/60KG	19,18 e 21,00
	GO		19,18
	MS		16,33
	MT	16,50/60KG	12,57
Setembro/2017	GO e DF	19,21/60KG	20,23 e 23,90
	MS		18,99
	MT	16,50/60KG	13,34

Fonte: MAPA e AGROLINK

Quadro – Comparativo entre preço mínimo e preço de mercado para as intervenções de ARROZ.

Arroz longo fino em casca			
Intervenções realizadas		Preço Mínimo Portaria MAPA n.º 1577 de 17/07/2017 (vigência fevereiro/2018 a janeiro/2019)	Preço de Mercado no mês da intervenção
Fevereiro/2018	RS	36,01/50KG	35,43

	SC		34,14
Março/2018	RS		35,06
	SC		33,58
Abril/2018	RS		35,75
	SC		34,03
Maio/2018	RS		36,81
	SC		34,30

Fonte: MAPA, CEPEA/ESALQ e AGROLINK

Quadro – Comparativo entre os parâmetros das propostas e o estabelecido nas portarias interministeriais.

Intervenção	Proposta Conab	Proposta MAPA	Portaria	Execução
Trigo safra 16/17	1) 700 mil toneladas de PEPRO estimados em R\$ 105 milhões. 2) 300 mil toneladas de AGF estimados em R\$ 193 milhões.	1) 1 milhão de toneladas por meio de PEP e PEPRO estimados em R\$ 150 milhões. (Não informa os montantes a serem destinados especificamente para PEP e PEPRO)	1) Prevê utilização de PEP e PEPRO sem especificar montantes para cada instrumento. 2) Destinação de R\$ 150 milhões com acréscimo de mais R\$ 100 milhões posteriormente sem especificar o montante para cada instrumento.	1) 672,5 mil toneladas ofertadas e 111,6 executadas de PEP. 2) 1.536,6 mil toneladas ofertadas e 831,7 executadas de PEPRO. 3) R\$ 174,6 milhões executado de PEP e PEPRO.

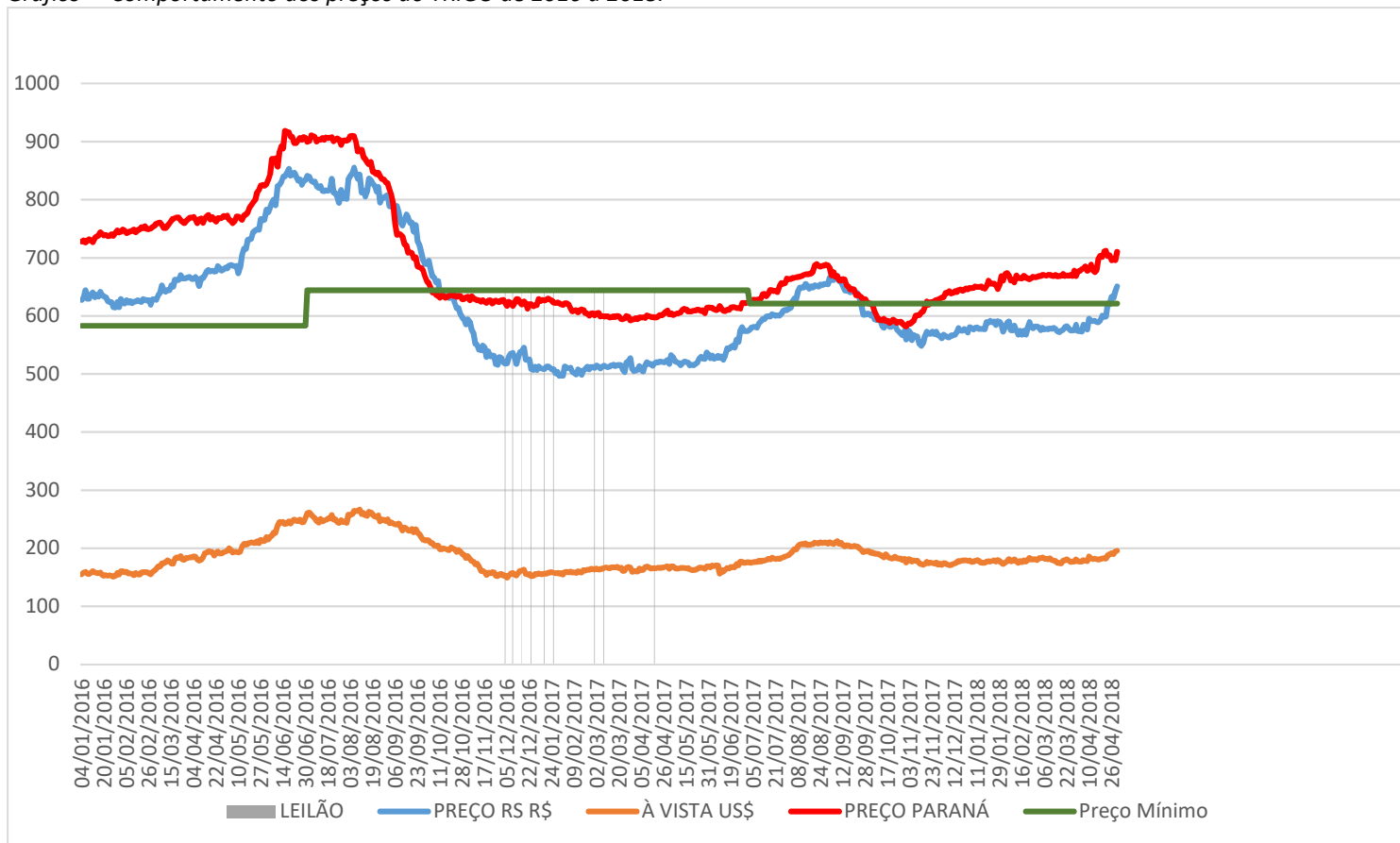
Milho safra 16/17 e 17	<p>1) 3 milhões de toneladas de COV estimados em R\$ 1.133 milhões.</p> <p>2) 1 milhão de toneladas de AGF estimados em R\$ 297 milhões.</p>	<p>1) 3 milhões de toneladas de COV, sem estimar os recursos.</p> <p>2) 800 mil toneladas de AGF, sem estimar os recursos.</p>	<p>1) Prevê a utilização de COV, PEP e PEPRO sem especificar montantes.</p> <p>2) Destinação de R\$ 500 milhões sem especificar o montante para cada instrumento.</p>	<p>1) 3.959,0 mil toneladas ofertadas e 1.930,8 executadas de PEP.</p> <p>2) 10.011,0 mil toneladas ofertadas e 7.296,6 executadas de PEPRO.</p> <p>3) 999.000 toneladas de COV.</p> <p>4) R\$ 499,2 milhões executado de PEP e PEPRO.</p> <p>5) R\$ 297,5 milhões em COV.</p>
Arroz safra 17/18	<p>1) 300 mil toneladas de AGF. (A proposta foi realizada após a publicação da Portaria 2.581 que autorizou R\$ 100 milhões para PEPRO e PEP).</p>	<p>1) 3 milhões de toneladas por meio de PEP e PEPRO estimados em R\$ 100 milhões para subvenção de arroz e trigo, sem especificar os valores por cultura e instrumento.</p>	<p>1) Prevê utilização de PEP e PEPRO para o arroz e trigo, sem especificar os montantes para cada cultura e instrumento.</p> <p>2) Destinação de R\$ 100 milhões sem especificar os montantes para os instrumentos e para as culturas do arroz e do trigo.</p>	<p>1) 543,0 mil toneladas ofertadas e 390,2 executadas de PEP.</p> <p>2) 369,0 mil toneladas ofertadas e 109,4 executadas de PEPRO.</p>

				<p>3) 20,4 mil toneladas de AGF.</p> <p>4) Não houve intervenção para o trigo.</p>
--	--	--	--	--

Fonte: Notas Técnicas Conab Sugof/Gerpa N° 024/2016, Sugof N° 032/2016, Sugof n° 001, de 23/01/2018 / Processos SEI-MAPA 21000.051967/2016-03, 21000.040316/2017-61 e 21000.012421/2017-18 / Portarias Interministeriais n.º 259, de 25/11/2016; n.º 271, de 16/12/2016; n.º 800, de 04/04/2017; n.º 2.581, de 29/12/2017 / Sumários Executivos do MAPA.

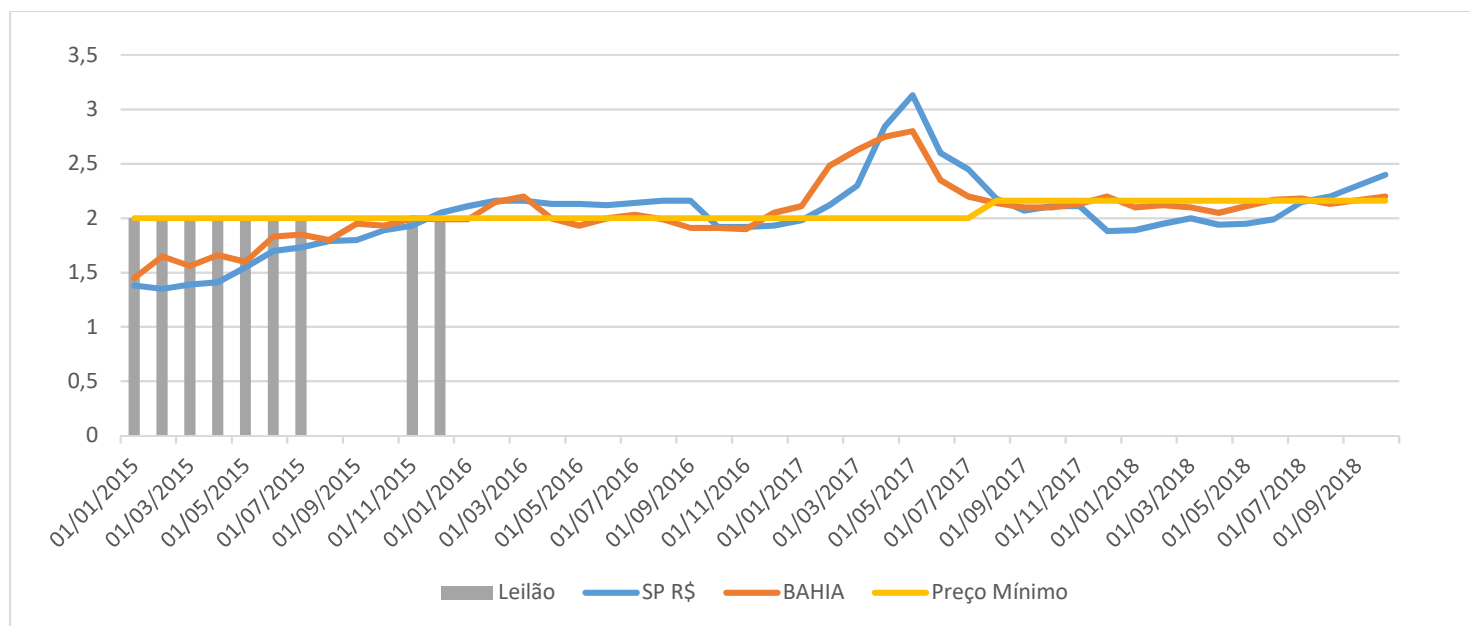
Questão 03

Gráfico – Comportamento dos preços do TRIGO de 2016 a 2018.



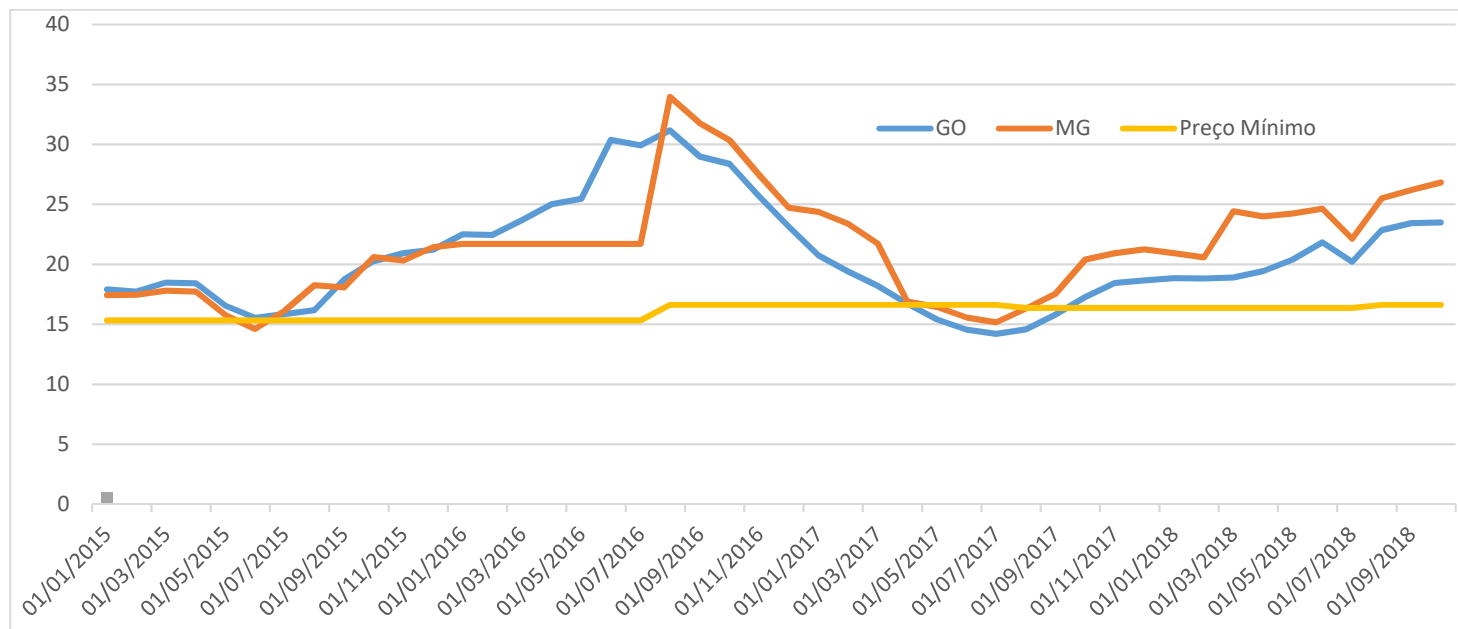
Fonte: Preços de mercado CEPEA/ESALQ

Gráfico - Comportamento dos preços da BORRACHA de 2015 a 2018.



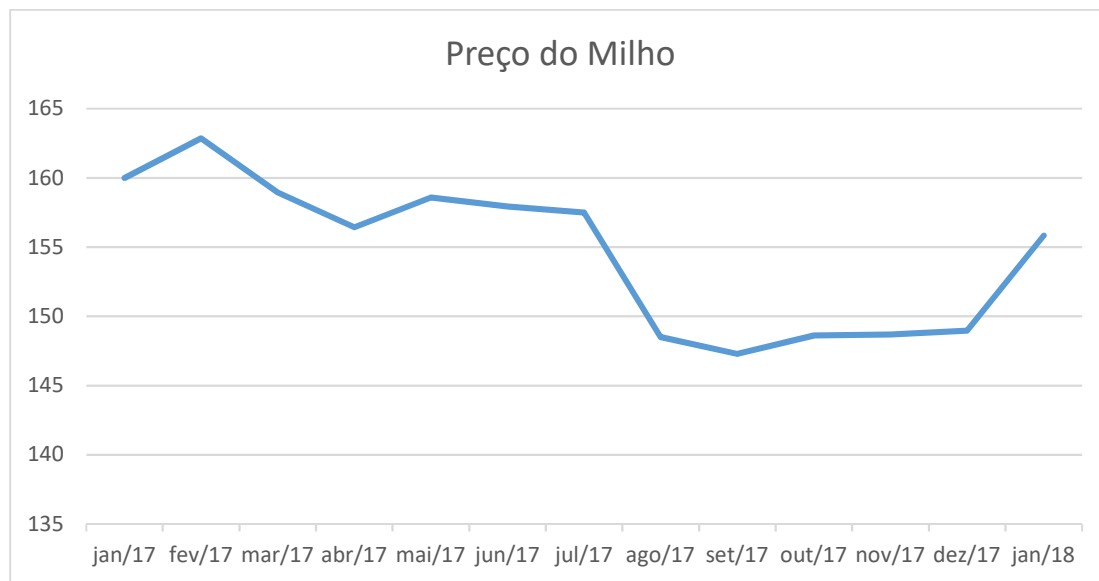
Fonte: Preços de mercado SISDEP CONAB

Gráfico - Comportamento dos preços do SORGO de 2015 a 2018.



Fonte: Preços de mercado SISDEP CONAB

Gráfico – Comportamento do preço do milho no mercado dos EUA (US\$/brushel)



Fonte: index mundi. Disponível em <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn&months=60¤cy=brl>

Gráfico – Comportamento do preço do trigo no mercado dos EUA (US\$/brushel)



Fonte: index mundi. Disponível em <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=60¤cy=brl>

Quadro – Indicador “Efetividade das Intervenções” (retirada de produto do mercado).

Produto	Índice	Correlação	Observações Conab
Milho 2017	0,44	Moderada	“A correlação não foi maior pois o preço do milho é determinado externamente (...) e há de se notar que a intervenção é ínfima perto da produção total mundial de milho para afetar de forma mais forte nos preços”

Trigo 2017	0,86	Forte	“Isso demonstra que a política funcionou bem para o trigo, a despeito de o preço não ter se recuperado acima do mínimo em 2017”
Arroz 2018	0,87	Forte	“O número é frágil (...) por ser apenas um valor” “O que mostra que, quando a Conab agiu, os preços reagiram como esperado, subindo.”

Fonte: Ofício Dipai n° 134/2018.

Questão 06

Quadro – Indicador “Efetividade das Intervenções” (entrada de produto no mercado)

Produto	Índice	Correlação	Observações relevantes
Milho 2018	0,50	Moderada	“A entrada de produto no mercado acabaram afetando os preços do milho no período (...). A correlação não foi maior pois o preço do milho é determinado externamente (...)”
Arroz 2017	0,62	Moderada	“(...) mostrou efeito moderado na redução de preço de mercado”.

Fonte: Ofício Dipai n° 134/2018.

