



CRISE ATUAL, MERCADO E PREÇO DE ALIMENTOS

Gustavo Roberto Correa da Costa Sobrinho
Consultor Legislativo da Área X
Agricultura e Política Rural

NOTA TÉCNICA
OUTUBRO DE 2022

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2022 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

RESUMO EXECUTIVO

Após síntese do cenário atual, o presente trabalho discute questões associadas ao mercado de fertilizantes, à interação existente entre combustíveis e algumas *commodities* agrícolas; aborda a evolução recente dos preços de importantes grãos, a influência nesses preços de aspectos como câmbio, tributação, inflação, custos de produção; tece comentários acerca de perspectivas de aumento da oferta de alimentos, desperdício de alimentos, emprego e renda; e conclui sobre a imprevisibilidade do futuro, no que diz respeito ao mercado de alimentos.

SUMÁRIO

CENÁRIO ATUAL	5
FERTILIZANTES.....	5
COMBUSTÍVEIS E O MERCADO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS.....	7
SOJA.....	9
MILHO.....	10
TRIGO.....	12
PRODUTOS MAIS RESTRITOS AO MERCADO INTERNO	14
CÂMBIO E <i>COMMODITIES</i> AGRÍCOLAS NO MERCADO INTERNO.....	14
CARGA TRIBUTÁRIA	15
INFLAÇÃO	16
CUSTO DE PRODUÇÃO	17
AUMENTO E VARIAÇÕES NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS.....	18
DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS.....	19
EMPREGO E RENDA	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS	21

CENÁRIO ATUAL

Os mercados globais, já tensionados pela ruptura de diversas cadeias de suprimentos durante a crise pandêmica e pela posterior pressão inflacionária, depararam-se, a partir de fevereiro de 2022, com nova fonte de incertezas: a luta armada no leste europeu.

O fato de os países envolvidos, Rússia e Ucrânia, serem protagonistas relevantes em mercados essenciais ao funcionamento da economia, como de fertilizantes, de combustíveis e de alimentos, motivou reação abrupta nos preços desses produtos.

Em meio a sanções impostas pela comunidade internacional ao país agressor, a Rússia, bem como à interrupção das exportações agrícolas da nação agredida, a Ucrânia, as cotações internacionais de petróleo, gás natural, soja, trigo, milho e fertilizantes, entre outros produtos, mantiveram-se em patamar elevado ou intensificaram o movimento de alta iniciado mesmo antes da pandemia, postergando as já longínquas perspectivas de recuperação da atividade econômica mundial.

FERTILIZANTES

Rússia é o segundo produtor de fertilizantes nitrogenados e potássicos, bem como o quarto de fosfatados. A invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022 tornou evidente o risco de interrupção dos tradicionais canais de distribuição desses produtos e suscitou uma corrida internacional em direção a fornecedores alternativos.

Para o Brasil, o conflito causa muita preocupação por duas razões especiais: nossa elevada dependência de nutrientes potássicos, fosfatados e nitrogenados oriundos do exterior, de cerca de 94%, 55% e 76%, respectivamente; e o significativo peso desses insumos no custo de produção de alimentos.¹

A título de exemplo, o adubo NPK (Nitrogênio-Fósforo-Potássio) na formulação 0-20-20, muito adotada no cultivo de soja no Mato Grosso, passou

¹ Até o início de 2022, aproximadamente 23% do consumo brasileiro desses insumos provinham da Rússia e 3% de Belarus.

de uma média de R\$ 1.590/ton, no primeiro semestre de 2020, para aproximadamente R\$ 4.546/ton, no primeiro semestre de 2022, com incrementos a partir de novembro e dezembro de 2021, em razão do risco crescente da invasão russa. Em março deste ano, o custo da tonelada atingiu seu patamar recorde, de R\$ 4.860. Entre julho e setembro, iniciou-se leve queda de preços, com a mesma formulação custando, em média, R\$ 4.272/ton.²

Mesmo diante das dificuldades logísticas que caracterizaram o período, em 2020 e em 2021 houve aumento anual de 12% e 13% nas importações e de 11% e 19% nas entregas de fertilizantes no mercado interno, respectivamente. Em 31 de dezembro de 2021, os estoques nacionais do produto superaram em cerca de 17,3% os existentes da mesma data de 2020. Além disso, entre janeiro e julho de 2022 as importações superaram em 6,2% as verificadas no mesmo período de 2021. Entretanto, no mesmo período, as entregas no mercado interno recuaram 8,7% ante os sete primeiros meses de 2021 (Tabela 01).

Tabela 1 - Fertilizantes

Item	toneladas			
	2019	2020	2021	2022 ⁽¹⁾
Fertilizantes Entregues ao Mercado	36.238.381	40.564.138	45.855.071	21.751.965
Produção Nacional de Fertilizantes Intermediários	7.182.751	6.516.205	7.210.335	4.419.133
Importação de Fertilizantes Intermediários	29.578.620	32.872.543	39.258.338	21.329.575
Principais Exportações de Fertilizantes e Formulações NPK ⁽²⁾	278.632	584.118	683.830	275.011
Estoques finais de Produtos Intermed. para Fertiliz. e Formulações NPK ^{(2) e (3)}	6.788.848	6.199.703	7.273.637	-

⁽¹⁾ Até julho.

⁽²⁾ Formulação Nitrogênio-Fósforo-Potássio.

⁽³⁾ Estoques na Indústria (Superfostato Simples e Superfostato Triplo, na forma granulada).

Fonte: Anda (Associação Nacional para Difusão de Adubos).

Esses dados denotam dois aspectos principais: a diligência com que importadores garantiram a disponibilidade no País desde o início da crise logística, em razão da pandemia do coronavírus, e a aparente folga nessa disponibilidade, atualmente.

No entanto, esse cenário permite questionar se há intenção dos agricultores de reduzir os níveis de adubação para compensar os ainda elevados custos do produto; ou se compras antecipadas em 2020 e 2021 resultaram na formação de estoques também nos estabelecimentos rurais em volume

² Conab. Consulta insumos agropecuários. Acesso em 8/10/2022. Disponível em:

<https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaInsumo.do?method=acaoListarConsulta>

suficiente para não comprometer o padrão tecnológico a ser adotado na safra 2022/2023, que se aproxima.

De outra parte, o temor de escassez de fertilizantes deflagrado com a pandemia e agravado pelo conflito entre Rússia e Ucrânia motivou a retomada de debate, já antigo, acerca da dependência nacional de importação de fertilizantes. A expansão da indústria brasileira dedicada ao setor enfrenta restrições relevantes, tais como: suprimento caro ou duvidoso de energia (gás natural) para a produção de nitrogenados; rochas fosfatadas com baixo teor do nutriente; e rochas potássicas situadas em locais ambientalmente sensíveis (como a Amazônia) ou em grande profundidade.

A esse respeito, o Plano Nacional de Fertilizantes 2022-2050, instituído pelo Decreto nº 10.991, de 11 de março de 2022, pretende diminuir a dependência de importações de 85% para 45% até 2050, mesmo que o consumo nacional duplique.³ No curto prazo, entretanto, parece haver pouco a fazer caso o conflito militar na Europa se agrave e desorganize ainda mais o abastecimento mundial de fertilizantes.

COMBUSTÍVEIS E O MERCADO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

O entendimento mais completo do cenário posto para os mercados de determinados produtos agrícolas depende da compreensão da evolução de participação desses produtos no mercado de combustíveis.

Petróleo, carvão e gás natural ainda figuram entre as principais fontes energéticas para os sistemas produtivos, inclusive na agricultura. Essas matérias-primas ou seus derivados garantem, direta ou indiretamente, o emprego de máquinas e equipamentos associados às atividades de plantio, condução e colheita, secagem, transporte, processamento, conservação e distribuição da produção até os centros consumidores. Em razão disso, energia é item importante nos custos dos alimentos colocados à disposição da sociedade.

³ Decreto nº 10.991, de 11 de março de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10991.htm>.

Há cerca de cinco décadas, iniciou-se o estabelecimento de outra relação entre agricultura e o mercado de combustíveis: a produção de biocombustíveis.

O primeiro país a apostar nessa alternativa foi o Brasil, durante a década de 1970, com a estruturação de um considerável parque industrial dedicado à obtenção de etanol a partir da cana-de-açúcar. Com o tempo, a indústria sucroalcooleira passou a erguer usinas capazes de direcionar o processamento da cana para a obtenção de açúcar ou de etanol, conforme os incentivos existentes a cada momento.

A partir dos anos 2000, os Estados Unidos, tradicionais líderes na produção e exportação de milho, passaram a direcionar parcelas crescentes da produção local do grão para a fabricação de etanol, compulsoriamente adicionado à gasolina. Esse movimento foi tão intenso que atualmente 35% do milho norte-americano é destinado à obtenção do biocombustível, o equivalente a cerca de 140 milhões de toneladas (volume superior à atual produção brasileira do cereal, de cerca de 113 milhões de toneladas).⁴

No Brasil, o uso de milho para a obtenção de etanol iniciou em meados da década de 2010 e parece estar em franca expansão. Atualmente, o País conta com 17 usinas que exploram a atividade: 10 no Mato Grosso, 5 em Goiás, 1 no Paraná e 1 em São Paulo, sendo que 7 utilizam exclusivamente o cereal como matéria-prima (usinas *full*) e 10 são capazes de alternar a produção do biocombustível a partir de cana-de-açúcar ou de milho (usinas *flex*). A União Nacional de Bioenergia estima que 22 milhões de toneladas sejam destinadas na safra 2030/31 à produção de etanol e seus coprodutos.⁵

Ao longo dos últimos 15 anos, diversos países introduziram o biodiesel em suas matrizes energéticas. No Brasil, é de 10% (dez por cento) o volume compulsoriamente adicionado desse biocombustível ao óleo diesel

⁴ Conab, Boletim Safra de Grãos. Acesso em 14/9/2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/graos/boletim-da-safra-de-graos>

⁵ Udop. A expansão de etanol de milho deve chegar a 10 milhões de litros. Acesso em 14/10/2022. Disponível em: [https://www.udop.com.br/noticia/2022/05/30/a-expansao-do-etanol-de-milho-deve-chegar-a-10-bilhoes-de-l-no-brasil.html#:~:text=Dados%20da%20Unem%20\(Uni%C3%A3o%20Nacional.s%C3%A3o%20flex%20e%207%20full](https://www.udop.com.br/noticia/2022/05/30/a-expansao-do-etanol-de-milho-deve-chegar-a-10-bilhoes-de-l-no-brasil.html#:~:text=Dados%20da%20Unem%20(Uni%C3%A3o%20Nacional.s%C3%A3o%20flex%20e%207%20full)

comercializado junto ao consumidor final, sendo o óleo de soja a principal matéria-prima utilizada na obtenção de biodiesel, responsável por 80% do total. Óleo de canola e de outros vegetais são utilizados como matéria-prima nos demais países para a obtenção de biodiesel.

Somada à tradicional procura por alimentos, a demanda adicional do setor energético compôs o cenário de incentivos para o desenvolvimento nas últimas décadas do mercado de produtos agrícolas. Em alguns casos, a demanda crescente no setor contribuiu para maior estabilidade nos preços agrícolas. Uma evidência disso é o caso do milho, mais adiante comentado.

SOJA

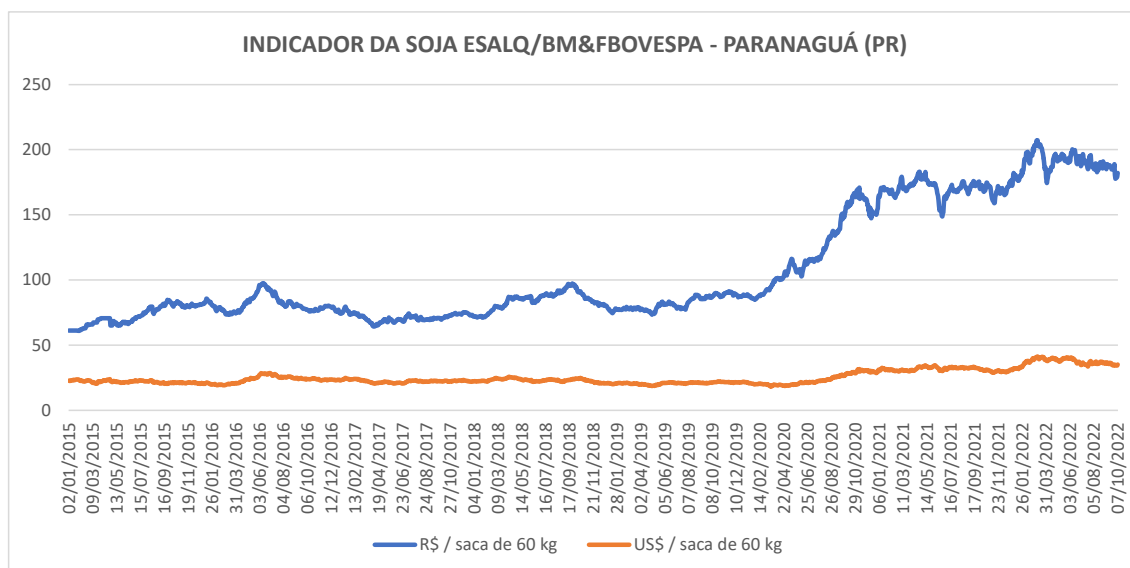
Soja é um dos principais produtos da agricultura brasileira. Sua relevância mundial reside na participação do grão ou de seus derivados em diversas cadeias produtivas, como a fabricação de rações destinadas à alimentação de animais, na produção de carnes, leite e ovos. O Brasil lidera a produção e a exportação do grão, com embarques significativos e crescentes para a China há alguns anos.⁶

Rússia e Ucrânia não apresentam relevância nesse mercado. Entretanto, desempenham papel importante no abastecimento de óleo vegetal ao mercado europeu, obtido a partir do processamento de girassol, canola (colza) e mesmo de milho. Interrupções ou incertezas nesses mercados repercutem nas cotações de soja, fonte alternativa de óleo vegetal.

Por ser uma commodity, o preço da soja no mercado interno reflete as variações da cotação do produto no mercado externo, bem como o patamar da taxa de câmbio (Figura 1).

⁶ Em 2020 e em 2021, 73% e 70% das exportações do grão destinaram-se ao país asiático, respectivamente. Considerados os produtos do complexo soja (grão, torta e óleo), o peso das compras chinesas foi de 60% e 58%, no mesmo período. Acesso em 10/10/2022. <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>

Figura 1 - Soja



Como se observa, a recente escalada dos preços externos e internos da soja iniciou-se em 2020, com a pandemia, atingiu seu nível máximo à época da deflagração do conflito bélico na Europa, em fevereiro de 2022, e manteve-se em nível elevado desde então. No gráfico, o descolamento dos preços em dólar do produto em relação a seu valor em reais, bem perceptível a partir de 2020, acompanha, em especial, a desvalorização do câmbio no período.

MILHO

Até meados da década de 2000, com frequência produtores de milho, principalmente do Centro-Oeste, enfrentavam baixíssimos preços no período de safra ao mesmo tempo em que compradores do produto em regiões deficitárias do País, como no Nordeste, preferiam, em razão do custo mais barato, importar o grão da Argentina ou Estados Unidos ao invés de arcar com os custos de transporte do excedente da região central brasileira.

Para viabilizar o escoamento interno, o poder público federal via-se obrigado com certa regularidade a conceder subsídios a quem se dispusesse a comprar excedentes do produto de estados como Mato Grosso. Essa sistemática costumava consumir volume considerável de recursos públicos.

Entretanto, a crescente destinação de milho para a obtenção de etanol, em especial pelos Estados Unidos, forçou tradicionais importadores do

produto norte-americano a redirecionar a outros países parte de suas compras. O Brasil apresentou-se como fornecedor regular e confiável.

Ao longo dos anos, a progressiva procura externa e a crescente demanda interna do produto para a alimentação de animais e para a fabricação de etanol, iniciada no País em 2016, contribuíram para menor disparidade de preços no mercado doméstico e para importante salto na produção nacional do grão: de 35 milhões de toneladas, na safra 2001/2002, para uma expectativa de 127 milhões de toneladas, na safra 2022/2033.⁷

Não por acaso, durante esse período ganhou escala a aposta dos agricultores, em especial do Centro-Oeste, no cultivo de milho imediatamente após a colheita de soja, para a obtenção de uma segunda safra de grãos na mesma estação chuvosa.⁸ Atualmente, a safrinha de milho responde pela maior parte da produção do cereal no território nacional, superando em muito o volume obtido na safra de verão.⁹

Ainda assim, a produção nacional de milho, estimada em cerca de 113 milhões de toneladas, na safra 2021/2022, é inferior ao volume do cereal norte-americano destinado à produção de etanol, cerca de 140 milhões de toneladas, como já mencionado.¹⁰

Em meio ao cenário antes descrito, o Brasil saltou do posto de modesto exportador nos primeiros anos da década de 2000 para a vice-liderança, totalizando vendas externas de cerca de 43 milhões de toneladas no ciclo agrícola 2021/2022.^{11 e 12}

⁷ Conab. Boletim da Safra de grãos. Acesso em 10/10/2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras/itemlist/category/910-milho>

⁸ A safrinha de milho foi viabilizada, entre outros aspectos, pelo avanço tecnológico, que, ao encurtar os ciclos produtivos do milho e da soja, ao desenvolver novas técnicas de manejo das lavouras e ao aumentar a resistência das plantas a fatores como o *stress* hídrico, permitiu a implantação de uma segunda safra, a de milho, após à safra principal, ainda que sujeita a menor pluviosidade.

⁹ Conab. Safra Brasileira de Grãos. Acesso em 6/10/2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/graos>.

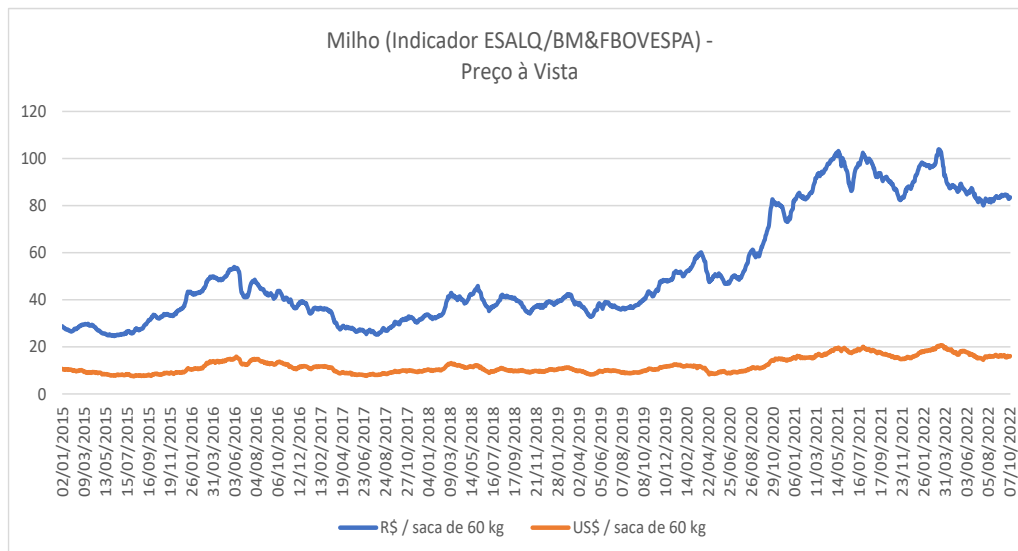
¹⁰ Conab. Acompanhamento da Safra Brasileira. Acesso em 7/10/2022. Disponível em: file:///C:/Users/p_6713/Downloads/E-book_Boletim-de-Safras-12o-levantamento%20(1).pdf

¹¹ Nos ciclos agrícolas 2000/2001, 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005, as exportações brasileiras de milho foram, respectivamente, de 6.261 mil ton, 2.054 mil ton, 4.625 mil ton, 4.441 mil ton, 681 mil ton e 4.523 mil ton, totalizando uma média de 3.764 mil ton.

¹² Foreign Agricultural Service / USDA. Acesso em 7/10/2022. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>

Antes do início do conflito bélico entre Federação Russa e Ucrânia, os preços nos mercados interno e externo de milho já oscilavam em torno de suas máximas e mantiveram-se próximos a esse patamar desde então (Figura 2).

Figura 2 - Milho



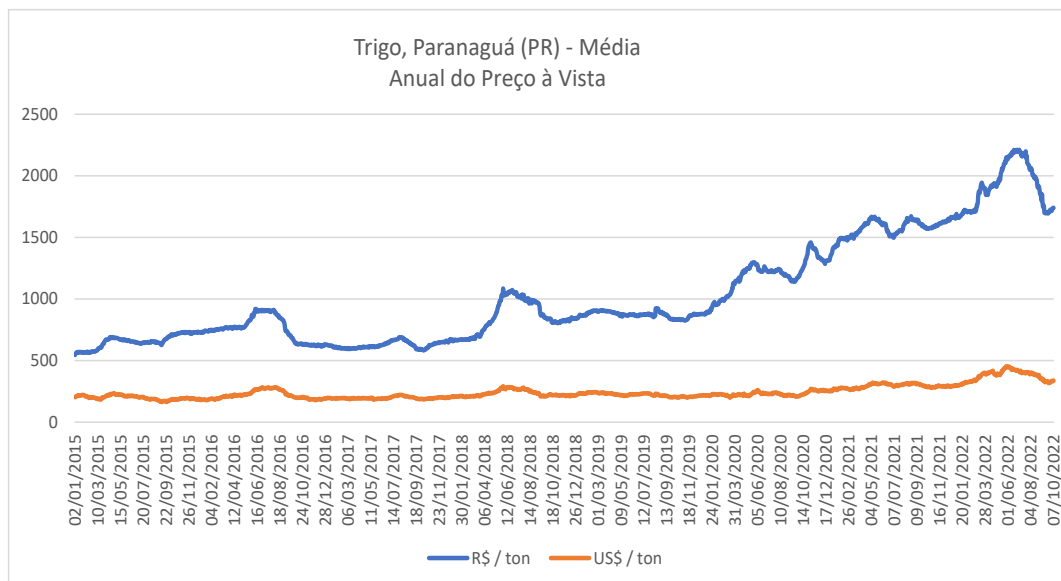
TRIGO

Em conjunto, Rússia e Ucrânia respondem por cerca de 14% da produção e por aproximadamente 29% das exportações globais de uma das mais importantes *commodities* agrícolas: o trigo.¹³

Devido a esse peso e à importância do produto para a alimentação da população mundial (para panificação e produção de massas), o risco do conflito impactou as cotações do produto mesmo antes da efetiva invasão da Ucrânia, aumentando drasticamente os já elevados preços do cereal durante a pandemia do coronavírus, com grande impacto, em especial nos países importadores. Apesar do recuo verificado desde então, os preços permanecem em níveis elevados (Figura 3).

¹³ Foreign Agricultural Service / USDA. Acesso em 7/10/2022. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>

Figura 3 - Trigo



Após a metade deste ano iniciou-se o escoamento do trigo ucraniano que permanecia estocado desde a safra passada. A questão relevante no momento é saber quão apto estará o país agredido a dar sequência às atividades de plantio, condução, colheita e escoamento das próximas safras.

O Brasil é tradicional importador de trigo. Em 2016 e em 2018, por exemplo, as compras externas corresponderam a 62% e 59% do consumo nacional, respectivamente. Atualmente, importações respondem por 50% do consumo.

A despeito disso, há exportações. Nos últimos anos, estas deixaram de ser irrelevantes: de uma média anual de cerca de 420 mil toneladas até 2019, alcançaram um pico de 3.045 mil toneladas, em 2021, e a previsão para 2022 é de cerca de 2.700 toneladas.

O inesperado desempenho nas vendas externas de trigo ocorreu em meio a expressiva redução dos estoques existentes em 31 de dezembro de 2020 e de 2021, em relação aos anos anteriores, e a aumento significativo da produção nacional, a partir de 2020.

Para 2022, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) prevê que a produção brasileira de trigo totalize cerca de 9,4 milhões de toneladas, um salto de cerca de 22% em relação ao verificado em 2021 e de 50% ante 2020. Se confirmado esse volume, nossa dependência externa

diminuirá para cerca de 50%.¹⁴ Entre agentes do setor privado há estimativas mais otimistas ainda: de surpreendentes 10,9 milhões de toneladas, o equivalente a 76% do consumo interno.

Esse nível de produção foi possível principalmente em razão da aposta do sistema produtivo nacional diante das cotações do produto no mercado internacional e ao persistente esforço da Embrapa ao longo de décadas em promover melhoramento genético do cereal para que possa ser cultivado em território nacional com menor nível de risco e boa qualidade da produção.

PRODUTOS MAIS RESTRITOS AO MERCADO INTERNO

Arroz, feijão, mandioca, legumes, verduras, batata, frutas, leite, ovos, entre tantos outros produtos, também são impactados pelo aumento nos custos dos insumos agropecuários, em especial de fertilizantes, defensivos agrícolas e de combustíveis. Leite, ovos, carnes e seus derivados são produtos com custo de produção fortemente influenciado pelas cotações internacionais de milho e soja, pelo fato dessas *commodities* constituírem a base das rações fornecidas aos animais.

Em todos os casos, sazonalidade da oferta e intempéries climáticas influenciam ou são determinantes no preço dos alimentos.

Para alguns dos produtos antes mencionados, os preços já estão em queda ou há expectativa de que isso ocorra proximamente, em face ao início do período de chuvas em certas localidades. Esse é o caso de leite, cuja produção em períodos secos é reduzida devido ao efeito nas pastagens.

CÂMBIO E *COMMODITIES* AGRÍCOLAS NO MERCADO INTERNO

Como se pode depreender das Figuras 1, 2 e 3, antes apresentadas, câmbio é um forte balizador do preço de alimentos disponibilizados ao consumidor. Se valorizado, reduz a competitividade de exportações e favorece importações, forçando a queda de preços no mercado

¹⁴ Conab. Quadro de Oferta e Demanda de Grãos – outubro 2022. Acesso em: 14/10/2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/analises-do-mercado-agropecuario-e-extrativista/analises-do-mercado/oferta-e-demanda-de-graos>

interno. Se desvalorizado, faz o oposto: encarece compras externas, impulsiona o envio de produtos ao exterior e contribui para que os preços no mercado interno se elevem.

Durante a década de 2000 e até meados da década de 2010, o expressivo patamar de preços alcançado pelas *commodities* agrícolas foi em parte compensado pela valorização do real ante ao dólar norte-americano, arrefecendo à época o aumento de preços no mercado interno.

Diferentemente daquele período, nos dias atuais câmbio e cotações de *commodities* agrícolas movem-se no mesmo sentido, potencializando o movimento altista.

CARGA TRIBUTÁRIA

Recentemente verificou-se redução da carga tributária incidente sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de telecomunicações. A medida contribui para a diminuição do custo final dos alimentos colocados à disposição do consumidor. Seus efeitos começam a se fazer presentes, dada a deflação em setembro de 2022 no custo dos produtos integrantes do Grupo “Alimentação e bebidas”, do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aspecto a ser comentado na próxima seção deste trabalho.

A adoção de providência equivalente para produtos integrantes da cesta básica possivelmente não renderia resultados semelhantes, dado que estes em geral já contam com baixa incidência de tributos, em nível federal e estadual.

Ao se cogitar redução de carga tributária sobre alimentos industrializados, há que se considerar dois aspectos: o quão dispostos estão os fiscos federal e estaduais para tanto; e o risco de, a depender da estrutura de cada mercado, os agentes econômicos incorporarem aos lucros os valores que deixarem de ser recolhidos pelo fisco.

Recente alteração promovida pelo Congresso Nacional na Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, reduziu as alíquotas do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) incidentes sobre o custo da navegação e previu a possibilidade de descontos nessas alíquotas. Para

navegação de longo curso, caso dos fertilizantes importados, houve redução de 25% para 8%. A medida é importante para a redução do custo de alimentos tendo presente o peso representado pelo frete aquaviário na composição de custos desse insumo agrícola.¹⁵

INFLAÇÃO

Após os esforços para combater os efeitos imediatos da pandemia do coronavírus sobre a atividade econômica, várias nações se depararam com escalada inflacionária, em especial no que se refere a alimentos.

No Brasil, a inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial, totalizou 4,52% e 10,06%, em 2020 e em 2021, respectivamente, enquanto o grupo “Alimentação e bebidas” apresentou incremento de preços de 14,09% e de 7,94%, nos mesmos anos.¹⁶ O aumento nesse mesmo grupo em 2021 foi o maior desde 2003.

Como o nome do índice já sinaliza, o IPCA mede variações nos valores pagos pelo consumidor, ou seja, na última das inúmeras transações necessárias até a absorção final da produção pela população, já consideradas todas as disputas por renda entre os diversos agentes das cadeias produtivas e de distribuição.

Em 2022, o IPCA registrou inflação acumulada de 4,09% até setembro, com deflação de 0,68%, 0,36% e 0,29% em julho, agosto e setembro, respectivamente. Nos nove primeiros meses do ano, o grupo “Alimentação e bebidas” apresentou aumento de 9,54% nos preços, já considerando o recuo de 0,51% ocorrido em setembro.

Entre janeiro de 2020 e agosto de 2022, a variação acumulada de preços do grupo “Alimentação e bebidas” foi de expressivos 34,90%, peso que recai com maior rigor sobre a parcela da população com menor renda.¹⁷

¹⁵ A alteração promovida a Lei nº 10.893, de 2004, decorre de veto derrubado pelo Congresso Nacional em 24 de março de 2022 a dispositivo da Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2002, que, entre outras providências, institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar).

¹⁶ IBGE. Indicadores IBGE. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. IPCA e INPC. Setembro de 2022. Acesso em 11/10/2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7236>

¹⁷ O grupo “Alimentação e bebidas” do IPCA é integrado pelos seguintes subgrupos: cereais, leguminosas e oleaginosas; farinhas, féculas e massas; tubérculos, raízes e legumes; açúcares e derivados; hortaliças

Consulta aos itens que compõem o grupo “Alimentação e bebidas” do IPCA fornece um perfil das variações nos preços pagos pelo consumidor.

Para combater o cenário inflacionário, diversos países elevaram os juros básicos de suas economias. Por ter iniciado esse processo com certa antecedência (primeiros meses de 2021), especialistas acreditam que o atual patamar brasileiro de juros está próximo ao necessário para reversão das expectativas inflacionárias.

CUSTO DE PRODUÇÃO

A combinação dos fatores mencionados nas seções anteriores, além de outros não considerados neste trabalho, resultou em considerável evolução dos custos dos alimentos, dentro e fora dos estabelecimentos rurais.

Estimativas da Conab mostram que o custo variável de produção agrícola experimentou um salto em 2022, quando comparado ao dos anos anteriores. Esse incremento foi considerável em 2021 e tornou-se ainda mais expressivo em 2022.¹⁸ e ¹⁹ A ênfase dada ao custo variável em detrimento do custo total se dá em razão de o primeiro melhor representar as variações ocorridas no preço dos insumos utilizados pelos sistemas produtivos (Tabela 2).

Muitos dos produtos agrícolas que constam da tabela antes transcrita integram diretamente ou na forma de seus subprodutos as rações fornecidas na criação de animais (aves, suínos, pecuária de corte e de leite). Por isso, essas cadeias produtivas também foram afetadas pelo aumento generalizado de custos.

e verduras; frutas; carnes; pescados; carnes e peixes industrializados; aves e ovos; leite e derivados; panificados; óleos e gorduras; bebidas e infusões; enlatados e conservas; sal e condimentos; alimentação fora do domicílio.

¹⁸ Conab. Planilhas de Custo de Produção. Acesso em 13/10/2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao#agr%C3%ADcolas-2>

¹⁹ Os custos estimados pela Conab referem-se ao período que antecede a implantação das lavouras.

Tabela 2 - Custo variável

Produto	Localidade	Agricultura	2019	2020	2021	2022	Preços de	R\$ 1,00 kg/ha
Arroz sequeiro	Balsas	MA Empresarial	1.710	1.697	2.598	4.226	março	2.400
Arroz sequeiro	Sorriso	MT Empresarial	2.496	2.737	3.376	6.396	março	3.600
Arroz irrigado	Uruguaiana	RS Empresarial	5.676	5.439	6.303	9.949	março	8.000
Arroz irrigado	Meleiro	SC Familiar	4.592	4.943	6.709	8.662	março	7.400
Batata inglesa (1ª Safra)	Bueno Brandão	MG Familiar	26.035	28.712	29.286	-	março	32.000
Batata inglesa (1ª Safra)	Santa Maria do Herval	RS Familiar	18.845	21.234	21.174	-	março	25.000
Café arábica	Guaxupé	MG Familiar	9.225	10.167	17.617	-	novembro	1.800
Café arábica	Patrocínio	MG Empresarial	11.964	12.606	22.046	-	novembro	1.980
Cana-de-açúcar	Penápolis	SP Familiar	2.764	2.780	2.812	5.401	março	81.754
Cana-de-açúcar	São Miguel dos Campos	AL Empresarial	5.705	5.937	7.802	11.344	março	75.385
Cebola	Alfredo Wagner	SC Familiar	19.795	20.566	21.370	-	março	25.000
Feijão 1ª Safra	Cristalina	GO Empresarial	3.841	3.889	4.604	7.088	março	2.400
Feijão 1ª Safra	Prudentópolis	PR Familiar	3.051	3.201	4.422	7.361	março	2.100
Mandioca (1º ciclo)	Paranavaí	PR Familiar	4.014	4.285	4.934	10.721	março	18.180
Mandioca (2º ciclo)	Paranavaí	PR Familiar	5.500	6.575	7.806	16.368	março	33.000
Milho (1º Safra)	Barreiras	BA Empresarial	2.841	3.526	4.605	9.209	março	9.600
Milho (1º Safra)	Guarapuava	PR Familiar	4.774	4.828	6.881	10.907	março	11.000
Milho (2º Safra)	Primavera do Leste	MT Empresarial	2.160	2.301	2.671	4.645	março	6.000
Milho (2º Safra)	Campo Mourão	PR Empresarial	2.732	2.868	3.689	5.497	março	6.500
Milho (2º Safra)	Assis Chateaubriand	PR Familiar	2.609	2.505	3.288	5.012	março	6.000
Trigo	Ponta Grossa	PR Empresarial	2.250	2.537	3.203	5.532	março	3.500
Trigo	Guarapuava	PR Familiar	2.365	2.348	3.786	5.991	março	3.600
Soja (OGM)	Primavera do Leste	MT Empresarial	2.782	2.921	3.296	5.646	março	3.240
Soja (OGM)	Francisco Beltrão	PR Familiar	2.280	2.451	3.273	5.051	março	3.300

AUMENTO E VARIAÇÕES NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

Aumentar de forma significativa a produção de alimentos não é tarefa trivial, no curto prazo.

Diferentemente da indústria de bens de consumo e mesmo de capital, cujo ciclo de produção em geral mais curto oferece oportunidades mais frequentes de ajustes às sinalizações do mercado, a produção agrícola, caracterizada, com algumas exceções, por ciclo mais longo, não admite sintonia imediata com as variações da demanda. Para parte importante da atividade agropecuária, a produção de um ano é fruto de decisões tomadas no ano anterior (culturas temporárias) ou em anos anteriores (culturas perenes e criação de animais).

Além disso, são poucas as nações que dispõem de áreas a serem incorporadas aos sistemas produtivos. As que possuem demandam algum tempo para fazê-lo.

Grosso modo, aumentos ou reduções mais abruptos na produção agrícola decorrem de variações climáticas ou da substituição da área cultivada de uma cultura pelo cultivo de outra.²⁰

²⁰ Em 2020 e em 2022, forte estiagem impactou a safra de milho e de soja em importantes regiões produtoras.

Diante da escalada de preços, algumas nações discutem a possibilidade de reintroduzir aos sistemas produtivos áreas que vinham sendo mantidas em regime de pousio para fins de conservação ambiental. No caso brasileiro não se discute a questão.

No curto e médio prazo, parece haver potencial considerável de incremento da produção por intermédio da intensificação do emprego, em áreas já exploradas, de técnicas como irrigação, conversão de pastagens degradadas em áreas agrícolas e adoção do sistema denominado “Integração Lavoura, Pecuária, Floresta (ILPF)”, que otimiza o uso do solo e de insumos permitindo a obtenção sucessiva ou simultânea de grãos, proteína animal e produtos florestais, inclusive com aumento de produtividade. Em 2020 a área com ILPF alcançou 15 milhões de hectares no Brasil e as expectativas são de que dobre até 2030.²¹

A incorporação de inovações tecnológicas aos sistemas produtivos tem sido a maior fonte dos aumentos consideráveis na produção, sem incrementos proporcionais na área cultivada. Garantir a continuidade desse processo e intensificar sua adoção parece ser o caminho mais promissor para colheitas fartas e com o menor custo para a sociedade. Em outras palavras, interessa a todos viabilizar a obtenção de maior volume de produção a custos médios cada vez menores e com menor uso possível de recursos.

No longo prazo, as possibilidades são alvissareiras. Investigações científicas buscam, entre outros aspectos, maneiras de regular a eficiência com que plantas realizam fotossíntese, reduzindo, por exemplo, o intervalo de tempo demandado para reativação do processo após cada período de sombreamento.

DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS

Há cerca de um ano, o País indignou-se com famílias recorrendo a restos de ossos e de carne descartados por supermercados. Esse episódio

²¹ Embrapa. Acesso em 17/10/2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf> e <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/61192805/rede-projeta-35-milhoes-de-hectares-com-sistemas-de-ilpf-ate-2030>

causa ainda maior espécie quando se tem em conta o elevado nível de desperdício de alimentos com que até hoje o País convive.

O desperdício vai além dos centros de distribuição de produtos agrícolas, restaurantes, lanchonetes e supermercados. Em maior ou menor grau, está presente em toda a cadeia produtiva: nos estabelecimentos rurais, nos meios de transporte, no processamento e mesmo no âmbito das famílias. Reduzir desperdícios e melhor aproveitar alimentos é contribuição importante para a redução de preços.

A diminuição do desperdício depende de ações dos setores público e privado. No âmbito público, é fundamental que o aparato normativo esteja em consonância com as dores da sociedade. Uma tentativa nesse sentido foi a aprovação da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que, ao dispor sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes para o consumo humano, reduziu as hipóteses de responsabilização dos potenciais doadores por danos aos beneficiários.

Pela nova lei, haverá responsabilização somente se o doador agir com dolo ou se os alimentos doados tiverem comprometidas a integridade e a segurança sanitária, estiverem fora do prazo de validade ou ainda sem as condições de conservação especificadas pelo fabricante.

Ao setor privado cabe não somente doar, mas buscar de forma incansável ganhos de eficiência em seus sistemas produtivos. A esse respeito, nunca é demais ressaltar que ganhos de eficiência produtiva integram os fatores que contribuem para a redução do custo dos alimentos colocados à disposição da população.

EMPREGO E RENDA

O aumento da restrição orçamentária das famílias, ocasionada pelos efeitos ainda presentes da pandemia, e a elevação do preço de alimentos, intensificada a partir do conflito entre Rússia e Ucrânia, impõem sacrifícios à população.

Ainda que com avanços temporários em programas sociais e na criação de empregos, a dificuldade do País em adotar as medidas necessárias

para garantir perenidade na geração de renda posterga intenções de investimento no sistema produtivo, fragiliza o tecido social e condena o futuro em especial da população em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Se implantadas, as reformas “estruturais” de que o país tanto necessita, como a tributária e a melhora da infraestrutura logística, podem contribuir para o aumento do nível da atividade econômica, para a redução de custos e para a reversão das restrições agudizadas pela atual crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode depreender do antes exposto, é difícil vislumbrar o futuro dos preços de alimentos diante de tanta incerteza. Em situações como a atual, é essencial monitorar de perto a evolução dos estoques mundiais das *commodities* agrícolas. Retrocessos nesses estoques aumentam a dose já elevada de incerteza.

A crescente integração dos mercados de produtos agrícolas com o de combustíveis, a escalada inflacionária global, a fragilidade fiscal de várias nações, o tempo demandado para aumento na oferta de alimentos, a continuidade e o eventual agravamento do conflito no leste europeu, com possibilidade de comprometimento em longo prazo da estrutura local de produção e de escoamento de alimentos, tornam desafiador o combate à majoração de preços. Além disso, a constante tensão no mercado de petróleo pode intensificar a busca por seus substitutos “imediatos”, como biocombustíveis, com reflexos no mercado de suas matérias-primas.

Se por um lado aumentos na produção demandam estímulos suficientes, por outro a restrição orçamentária das famílias as impede de suprir suas necessidades alimentares. Esse é outro elemento complicador cuja solução carece de políticas públicas assertivas.

Nesse cenário crítico, não há dúvida quanto à importância da continuidade de políticas tais como transferência de renda à população carente, tampouco quanto à necessidade de libertar o País das amarras que obstaculizam a criação de renda e emprego em ritmo mais contínuo e nos níveis desejados.

Gustavo Roberto Corrêa da Costa Sobrinho
Consultor Legislativo – Agricultura e Política Rural

2022_8921