TRIGO

O subsídio ao trigo e e a estatização do seu comércio são temas polêmicos e sempre atuais. Uma das opções é aumento da concorrência entre os moinhos.

O governo retirou o subsídio do trigo ao elevar o preço de venda do produto aos moinhos em 515%, conforme **Portaria Super nº 93,** de 12 de junho de 1987. O preço de venda do cereal a partir dessa data passou a ser de Cz$ 6.500/t, enquanto anteriormente era de Cz$ 1.060,31. Como conseqüência, aumentou em 375% o preço da farinha de trigo e isso refletiu nos preços do pão, macarrão, biscoitos etc.

Ao elevar o preço de venda do trigo, o governo quer gerar receita para cobrir suas despesas com a aquisição, movimentação, armazenagem e distribuição do cereal nacional e importado. Esta ótica de elevar a receita para obter o equilíbrio com as despesas parece parcial, por não considerar as possibilidades de redução das despesas. Na mesma proporção que as despesas diminuírem, os preços de venda não precisariam subir e, conseqüentemente, os consumidores pagarão menos pela farinha de trigo e seus derivados.



Uma maneira de diminuir as despesas estaria na redução das transferências intragovernamentais, como a transferência que recebe o **Distrito Federal,** *correspondente ao* **ICM** *sobre o preço de venda do trigo importado.* Esta transferência alcançou Cz$ 322,4 milhões em 1986 e aumentará também em 515%, passando para Cz$ 1.982,7 milhões se for consumida a mesma quantidade de trigo importado em 1986.[1]

Outra maneira de diminuir as despesas seria alcançada pela diminuição da intervenção governamental no setor. Uma menor participação do **Estado,** nas atividades de armazenamento do trigo e de distribuição do cereal aos moinhos, proporcionaria uma redução das despesas nessas atividades, equivalente ao diferencial de custo entre a atuação do governo e da iniciativa privada. Além disso, como os moinhos trabalham protegidos pelo sistema de cotas, aparentemente, bastaria liberalizar a distribuição das mesmas para ampliar a concorrência entre os moageiros. A concorrência os forçaria a diminuírem, inicialmente, seus lucros e, posteriormente, suas despesas, e a oferecerem aos consumidores produtos de melhor qualidade a preços mais baixos.

Esta nota mostra que a atual sistemática de distribuição de cotas de trigo aos moinhos inibe a concorrência no mercado de farinha. Relacionamos este fato com a produção de farinhas especiais e as **economias de escala,** *para indicar que algumas empresas beneficiaram-se dessa condição do mercado para obterem lucros adicionais, ou seja, lucros superiores aos considerados nas planilhas de custo.* Tentamos caracterizar a lucratividade dos moinhos pelo valor de comercialização do registro na **SUNAB.** Finalmente, discutimos medidas que estimulem a concorrência *no setor moageiro.*

Cotas de trigo inibem a concorrência

Desde 1967, os moinhos recebem cotas de trigo para transformarem em farinha. Essas cotas foram estabelecidas pela legislação que regulamenta desde então o setor tritícola (**Decreto-lei nº 210** de 1967). Esta legislação, no afã de corrigir as distorções de então, estabeleceu a proibição à instalação de novas empresas e a divisão do mercado de farinha de trigo para os moinhos existentes naquele ano, desde que comprovassem sua capacidade industrial em prova física de moagem. Estes obtiveram registro no **Departamento de Trigo da SUNAB,** de somente 60% da ca-

1 **SOARES, Ricardo P. "Subsídio ao Trigo: Uma abordagem Alternativa", Dados Conjunturais da Agropecuária, nº 143, fevereiro de 1987,** p.12 a 21.

pacidade de moagem que efetivamente comprovaram em 24 horas de operação. Além disso, a legislação os proibiu de ampliarem suas instalações industriais.

O registro indica a capacidade de moagem do moinho em 24 horas de operação e assegura ao seu proprietário o direito de receber uma cota anual de trigo. A cota é calculada anualmente em função da estimativa de consumo de farinha da região[2], e é rateada entre as empresas instaladas na área, proporcionalmente às capacidades registradas. Por esse sistema, cada moinho tem assegurada e inalterada a sua participação percentual no mercado de farinha de trigo. Esta participação somente pode ser alterada se a empresa comprar outro registro ou se vender o seu. Além disso, como a soma das cotas corresponde à estimativa de consumo, nenhum moageiro deverá ter dificuldade para comercializar sua produção.

Os moageiros não teriam dificuldades comerciais, mesmo que as cotas destinadas aos moinhos de determinada região fossem, significativamente, superiores às necessidades de consumo da área, pois a legislação permite que os moinhos desistam do recebimento de até 20% das cotas sem sofrerem nenhuma penalidade. Neste caso, os moageiros do estado ou da região ainda podem se entender, e estabelecer uma desistência simultânea e semelhante para todos, de forma a manter a participação de cada um no mercado. Por outro lado, se as cotas fossem inferiores ao consumo da área, haveria o desabastecimento, o que levaria o governo a conceder cotas extras para regularizar o mercado. Como há um intervalo de tempo entre a identificação da falta de farinha e a concessão de cota extra, que depende de Portaria da **SUNAB**, os moinhos ficam numa situação cômoda para comercializar sua produção. Nessas ocasiões, o mercado de farinha deve ser conceituado como comprador, porque a oferta não atende à demanda.

Examinando o que ocorreu no período de 1967 a 1986, constata-se que, especialmente nos últimos anos, as cotas de trigo atribuídas aos moinhos no início do ano foram significativamente menores do que as necessidades do mercado. Normalmente, o governo teve de conceder cotas extras às empresas moageiras, sobretudo, nos últimos oito anos, de 1979 a 1986. Cabe destacar os anos de 1983, 1984 e 1986 porque as cotas extras superaram as cotas inicialmente atribuídas, em respectivamente, 8,48%, 10,22% e 12,80% (ver Quadro 05).

Neste Quadro, fica nítido que o mercado de farinha de trigo foi comprador no período, especialmente nos últimos anos. Além disso, como o mercado de farinha no curto prazo opera com preços tabelados e oferta dada, o ajuste de mercado somente foi possível pela adoção de **ágio** na comercialização do produto.

Essa situação pode ser visualizada pelo Gráfico 04, que mostra que ao preço tabelado, P_O, os consumidores querem comprar a quantidade Q_1 de farinha de trigo, mas, como a oferta é fixa em Q_O, os consumidores só podem comprar essa quantidade. Desse modo, o ajustamento do mercado ocorre via preço. Como para comprar Q_O, os consumidores estão dispostos a pagar o preço P_1, pode-se esperar que alguns moageiros acrescentem

QUADRO 05 – RELAÇÃO ENTRE COTA PREVISTA E DISTRIBUÍDA DE TRIGO EM GRÃO AOS MOINHOS DO PAÍS DE 1967 A 1986

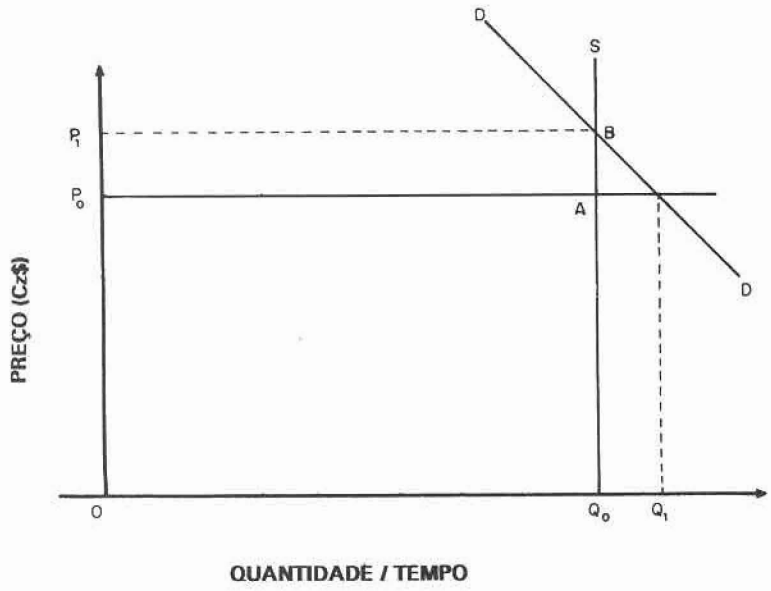
Nº	PORTARIA SUPER COTA PREVISTA PARA O ANO Dia/mês/ano	A (t)	TRIGO DISTRIBUÍDO NO ANO B (t)	B / A . 100 %
184	29/03/1967	3.000.000	2.404.039	80,13
79	24/01/1968	3 000 000	2.884.158	96,14
77	30/07/1969	3.000.000	2.907.855	96,93
09	06/02/1970	3.090.000	3.033.611	98,17
02	25/01/1971	3.200.000	3.209.356	100,29
04	21/01/1972	3.450.000	3.377.669	97,90
02	08/01/1973	3.550.000	3.797.636	106,97
03	09/01/1974	4.200.000	4.116.482	98,01
04	13/01/1975	4.422.000	4.437.274	100,34
05	26/01/1976	4.850.000	5.064.250	104,42
03	01/02/1977	5.694.000	5.252.166	92,24
16	17/04/1978	5.694.000	5.656.178	99,33
27	02/04/1979	5.850.000	6.096.512	104,21
11	07/02/1980	6.600.000	6.802.036	103,06
37	10/07/1981	6.000.000	6.097.950	101,63
04	03/02/1982	5.890 000	6.035.355	102,47
02	09/02/1983	5.500.000	5.966.386	108,48
031	16/02/1984	5.800.000	6.393.068	110,22
09	22/02/1985	6.400.000	6.111.185	95,49
34	23/05/1986	6.400.000	7.219.431	112,80

FONTE – Departamento de Trigo – Superintendência Nacional de Abastecimento – M.F.

2 Para fins de estimativa de consumo de trigo, o país foi dividido em oito zonas de consumo. As zonas mais importantes são as 7,5 e 8, constituídas, respectivamente, pelos estados de **São Paulo** e **Paraná, Rio de Janeiro**, e **Rio Grande do Sul** e **Santa Catarina**.

MERCADO DE FARINHA DE TRIGO

GRÁFICO 04



P_o – Preço tabelado da farinha;
Q_o – Quantidade ofertada de farinha;
D – Demanda de farinha de trigo;



ao preço P_o um **ágio** para que o preço efetivo pago pelo consumidor alcance P_1. Nesse caso, o lucro adicional do moageiro é constituído pela área do retângulo P_1, P_o, A, B.

Esta análise é referendada pelo **Diretor Superintendente** do **Moinho Pacífico**[3] que, ao participar de seminário na **Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados**[4], afirmou: "O setor moageiro tem no Governo Federal uma fonte segura de fornecimento de matéria-prima, que lhe é entregue a domicílio com garantia de preço. O setor desenvolve a sua atividade comercial num mercado cativo e sem concorrência, uma vez que o governo ajusta a oferta à procura e, não raras ocasiões, esta oferta fica aquém das necessidades do mercado, gerando graves distorções e conturbações no mercado, como ocorreu durante grande parte do ano de 1984. Com estas distorções o governo propicia indiretamente outros benefícios, porém de natureza ilegal. Com a falta de matéria-prima, o mercado se molda à vontade do vendedor. Assim, uma grande maioria das empresas moageiras impõe **ágios**, que tornam o preço tabelado uma ficção, um preço fantasma, além de cobrar fretes excessivos para o transporte da mercadoria; exigência de pagamento antecipado; subpesagem; adulteração do produto, que se efetua com a venda de farinha comum pelo preço da farinha especial e contingenciamento na venda".

A afirmação do Diretor Superintendente desse moinho, confirma que em determinados anos, quando a demanda superou a oferta, algumas empresas moageiras puderam impor **ágios** aos compradores de farinha de trigo para obterem lucros superiores aos previstos na planilha de custo. Neste contexto, é relevante mostrar que alguns moageiros tiveram lucros adicionais, não somente em determinados anos, mas, em todo o período, de 1967 a 1986. A lucratividade adicional do período foi possível pela produção de farinhas

3 O **Moinho Pacífico** está localizado em **São Paulo** e a sua cota de trigo em 1986 correspondeu a 1,19% do total nacional.

4 **Câmara dos Deputados, Comissão de Economia, Indústria e Comércio** "Debates sobre a Política Nacional do Trigo" I e II Reuniões, Brasília, 1985, p. 157.

mais caras, que são conhecidas como farinhas especiais, e pela redução do custo operacional dos moinhos em função das **economias de escala.**

Farinhas especiais

Farinha especial é a denominação genérica do produto de melhor qualidade produzido pelos moinhos de trigo. Tecnicamente, corresponde ao produto obtido no início do processo de moagem do cereal. Por isso, os moageiros não têm acréscimo de custo para produzí-la. Uma definição mais precisa aparece no **Decreto nº 12.486** do **Governo do Estado de São Paulo**: "farinha especial ou de primeira é o produto obtido do cereal limpo, **desgerminado**, com uma extração máxima de 20% e com o teor de cinzas de 0,385". O restante da produção dos moinhos é denominado de farinha comum e é comercializado a preço inferior ao produto especial.

No período de 1967 a 1986, a produção das farinhas especiais passou por duas fases. Na primeira, de 1967 a 1976, a produção dessas farinhas ficou livre; a liberalização da produção foi autorizada pela **Portaria Super nº 279** de 02/05/67. Nesta fase, cada moinho produzia quanto conseguisse vender do produto. Na segunda fase, de 1976 até hoje, a produção das farinhas especiais esteve limitada em 40% do total produzido. Este limite apareceu na **Portaria Super nº 56** de 02/01/76, que estabeleceu a obrigação de os moinhos produzirem no mínimo 60% da farinha de trigo comum. Os 40% restantes poderiam ser de farinhas especiais, desde que o limite de cinza do produto não superasse 0,5%[5].

5 Pela primeira vez, a **SUNAB** busca definir o que é farinha especial, pelo menos quanto ao teor de cinzas. Falta caracterizar melhor esse produto e definir o que vem a ser farinha comum.

Os dados sobre a primeira fase mostram que, nesta, a produção de farinhas especiais cresceu continuamente. Até 1967, não podiam superar 2% da produção[6] mas, em 1971, sua produção atingia 16,7% do total e alcançou em 1976, 46,6% da produção (ver Quadro 06). Com a produção de farinhas especiais, os moinhos tiveram lucros adicionais, porque a **SUNAB** considerava, nos mapas de custo do setor, que o moageiro estava produzindo 100% de farinha comum e fixava o preço desse produto em nível suficiente para cobrir todas as suas despesas. Portanto, deixava de computar, quando da fixação do preço da farinha, a receita dos moinhos advinda da comercialização do produto especial.

Este fato foi, originalmente, identificado pelo **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES**[7]. Constatou-se que 60% da produção estadual era de farinhas especiais e que eram comercializadas a preços mais elevados que a farinha comum.[8] Nesse estudo, apresentaram-se os mapas de custo de produção, dos dez maiores moinhos do estado, conforme haviam sido remetidos à **SUNAB**, e se demonstrou que o custo total de moagem de trigo, "é indevidamente comparado com o preço da farinha mais barata, e não com o preço médio de todos os tipos de farinhas produzidas".

Para exemplificar esse procedimento, apresenta-se no **apêndice 1** uma síntese da planilha de custo da farinha de trigo, utilizada pela **SUNAB** até 1976. Constata-se que o preço da farinha comum era tabelado em nível suficiente para cobrir todas as despesas dos moinhos e possibilitar lucros normais aos moageiros. Portanto, a produção de farinhas especiais possibilitou lucros adicionais.

Somente na segunda fase, que se inicia em 1976 com a **Portaria Super nº 56**, de janeiro de 1976, a **SUNAB** passa a ratear o custo dos moinhos pela farinha comum e pela farinha especial, na proporção de 60% e 40%, respectivamente. A partir de então, esses produtos passaram a ter seus preços calculados e tabelados.

Cabe destacar que essa **Portaria** reduziu significativamente os lucros adicionais dos moinhos, por incorporar à estrutura de custo do setor a receita adicional que os moageiros obtinham quando comercializavam 40% de farinha especial. Como o mercado do produto continuou com preço tabelado e oferta a curto prazo aquém da demanda (ver Quadro 06), permaneceram atuantes os estímulos que propiciaram a expansão da comercialização do produto mais caro. Por isso, pode-se considerar que alguns moageiros tentariam manter o nível de lucros adicionais que haviam atingido e, para tanto, produziriam mais de 40% de farinha especial. Este argumento é reforçado pela constatação que os moinhos já produziam

6 Os interessados podem consultar a **Portaria nº 09** do **Ministério da Agricultura**, de 30/01/63, que permite a produção de farinha sêmola e semolina, em 2% do total, e a **Portaria Super nº 279 SUNAB** de 02/05/67, que revogou essa limitação.

7 **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES/Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná** – "Análise do Setor de Industrialização de Trigo", março de 1977, p.217.

8 Síntese das informações da Pesquisa do **IPARDES.**

Tipo de farinha	% em relação à produção	Preço saca 50 kg (Cz$)
Farinha pura e comum	40%	70,44
Farinha semolada	40%	84,64
Semolina fina	10%	88,40
Semolina grossa	10%	100,20

QUADRO 06 – PARTICIPAÇÃO DAS FARINHAS ESPECIAIS EM RELAÇÃO AO TOTAL PRODUZIDO POR ZONA DE CONSUMO DE 1971 A 1976

Nº	ZONAS DE CONSUMO Estados	PARTICIPAÇÃO DAS FARINHAS ESPECIAIS EM RELAÇÃO AO TOTAL PRODUZIDO (%) 1971	1972	1973	1974	1975	1976
1	AC, AM, MA, PA	9,72	10,12	13,18	25,42	37,56	46,99
2	CE, PB, PE, PI, RN	8,71	8,75	9,75	13,09	18,70	24,09
3	AL, BA, SE	9,69	12,92	26,34	38,50	45,09	50,84
4	ES, MG*	10,41	13,41	19,14	29,46	44,42	62,77
5	RJ	17,22	22,54	30,39	38,87	45,21	50,16
6	GO, MT, DF	3,44	22,36	44,85	49,58	51,46	65,75
7	SP, PR	22,67	26,35	32,60	40,79	46,92	50,27
8	SC, RS	16,06	20,67	23,64	29,79	36,05	39,13
	TOTAL	16,72	20,56	26,68	34,42	41,02	46,61

FONTE – Departamento de Trigo da Sunab/M.F.
*** Sem Triângulo Mineiro que está considerado na Zona 6.**

denúncia do **Sindicato de Panificação do Estado**, e comprovaram irregularidades na comercialização da farinha de trigo. Os moinhos vendiam aos panificadores farinha comum, emitiam nota fiscal com essa especificação do produto, mas, cobravam como se fosse farinha especial. A diferença de preço de 28% em relação à farinha comum era cobrada "por fora", e destinada ao caixa dois da empresa. Assim os moageiros conseguiam manter a contabilização das notas fiscais para atender à exigência da **Portaria Super nº 56** e, ao mesmo tempo, ampliavam seus lucros pelo valor, integral, da diferença de preço, pois não contabilizando essa receita não pagavam imposto de renda, **Pis, Finsocial** e **ICM.**[9]

QUADRO 07 – ESTRATIFICAÇÃO DOS MOINHOS PELA COTA DE TRIGO DO ANO DE 1986*

CLASSE DE COTAS (em 1.000/t)	Nº DE MOINHOS	COTAS (1.000/t)	%	REGISTROS (t/24 hs)	%	COTA MÉDIA (1.000 t/ano)	REGISTRO MÉDIO (t/24 hs)
200	6	1.722,6	26,92	4.656,0	26,50	287,1	776,0
100 200	16	1.992,2	31,13	5.366,4	30,54	124,5	335,4
70 100	9	728,7	11,39	2.052,3	11,68	80,9	228,0
50 70	14	825,2	12,89	1.947,2	11,08	58,9	139,1
20 50	18	576,3	9,00	1.775,9	10,11	32,0	98,6
10 20	18	254,7	3,98	815,3	4,64	14,1	45,3
5 10	20	149,2	2,33	477,2	2,72	7,5	24,2
1 5	44	131,4	2,05	414,8	2,36	2,9	9,4
0 1	35	19,8	0,31	63,9	0,36	0,5	1,8
TOTAL	180	6.400,0	100,00	17.569,0	100,00	—	—

FONTE – Portaria nº 34, de 23/05/86, da SUNAB/M.F.
OBS.: Nesse ano o governo teve que autorizar duas distribuições de cotas extras para evitar crise de abastecimento. Os interessados podem consultar as Portarias nº 39 e nº 63, **de 01/07 e 22/09/86, respectivamente.**

em 1976, quando a **Portaria nº 56** já estava em vigência, mais de 40% dessa farinha. Nesse ano, a pesquisa do **IPARDES** levantou que o parque moageiro do **Paraná** estava produzindo 60% de farinha especial, o que é consistente com as informações do Quadro 07.

Contudo, a partir de 1977, os moinhos passaram a informar à **SUNAB** que sua produção de farinha especial correspondia a 40% da produção. Obviamente, se os moinhos declarassem uma produção acima da permitida, estariam candidatando-se às penalidades previstas. Por isso, pode-se supor que alguns moinhos estariam comercializando farinha especial além do permitido, mas não informavam corretamente à **SUNAB.**

Essa suposição foi comprovada em 1986, pela **Polícia Federal** e pela **Delegacia da Receita Federal do Rio Grande do Sul** que investigaram a

A dimensão das investigações realizadas pela **Polícia Federal** foi retratada na reportagem do **Jornal Zero Hora**, de 25/03/86. Informou que "a Polícia Federal havia ouvido o

9 Estes fatos foram também retratados no **Informativo do Sindicato e Centro das Indústrias de Panificação e Confeitaria e de Massas Alimentícias e Biscoitos do R.S.**, Jocotó-Especial, Ano I, nº 3, março/abril de 1986.

QUADRO 08 – CAPACIDADE OCIOSA DOS MOINHOS EM 1987*

Nº	ZONAS DE CONSUMO Estados	MOINHOS	MOAGEM REGISTRADA 24 h	CAP. MOAGEM APARENTE 24 h	A 300 dias	B MOAGEM EM 1986**	A/B . 100 %
1	AC, AM, MA, PA	4	440	1.151	345.300	304.063	13
2	CE, PB, PE, PI, RN	7	1.798	4.052	1.215.600	918.176	32
3	AL, BA, SE	5	876	1.929	578.700	518.906	11
4	ES, MG*	5	895	2.149	644.700	576.569	11
5	RJ	6	2.375	3.647	1.094.100	1.028.929	6
6	GO, MT, DF	4	440	1.178	353.400	307.684	14
7	SP, PR	38	7.689	11.254	3.376.200	2.355.708	43
8	SC, RS	110	3.114	5.452	1.635.600	1.072.707	52
	TOTAL	179	17.627	30.812	9.243.600	7.082.742	30

FONTE – Divisão de Indústria do Departamento de Trigo/Sunab/M.F.
*** A capacidade de moagem foi aferida em prova física de moedura.**
**** Utilizou-se como "proxy" da moagem de 1986 as quotas distribuídas de trigo aos moinhos, conforme consta nas** Portarias nº 34, nº 39 e nº 63, **de 23/05/86, de 1º/07/87 e de 22/09/86 da Sunab.**

depoimento de 238 pessoas, entre panificadores e moageiros; destes, 22 diretores e vendedores, de 15 moinhos, foram indiciados". Quanto ao número de moinhos que agiam irregularmente, essa reportagem esclareceu, "agora, são 80 moinhos envolvidos na fraude – confirmada por todos os depoimentos de panificadores – e apenas um moinho do **Rio Grande do Sul** está, por enquanto, fora de qualquer inquérito".[10]

A concentração da produção e as economias de escala

Como indicador de tamanho dos moinhos, utiliza-se a cota de trigo recebida pelos moageiros em 1986, porque esta foi determinada pelo nível de moagem da empresa e expressa a efetiva produção do moinho no ano. Com a finalidade de facilitar a análise, os 180 moinhos, que estavam em operação nesse ano, foram estratificados de modo que as duas classes superiores suplantassem 100 mil t de moagem/ano e as duas classes inferiores ficassem abaixo de 5 mil t de moagem (ver Quadro 07).

A estratificação indica que existe grande concentração da produção em poucas empresas e um grande número de moinhos com produção insignificante. Na classe mais elevada, seis empresas receberam 1.722.600 t de trigo, que correspondem a 26,92% da moagem nacional. Em média, estas empresas moeram 287.100 t de trigo cada uma, no ano de 1986. Na classe seguinte, encontram-se dezesseis empresas que receberam 1.992.200 t de trigo, que correspondem a 31,13% do total, e moeram 124.500 t de trigo cada uma. Somente nestas duas classes, 22 moinhos concentram 58,05% da produção nacional de farinha.

No outro extremo, estão os moinhos pequenos. Nas duas últimas classes, 79 moinhos receberam 151.200 t de trigo, que corresponderam a 2,36% da moagem nacional do ano de 1986. A cota média dessas empresas é pequena. Os 44 moinhos da penúltima classe moeram, em média, 2.900 t de trigo, enquanto os 35 moinhos da última classe moeram, em média, 500 t de trigo por ano.

A produção já era concentrada em 1968. Nesse ano, os 22 maiores moinhos já detinham 54,5% da produção. Até 1977, essas empresas ampliaram sua participação no mercado, quando passaram a controlar 57,5%. Nesse período, a concentração também era expressiva, em nível de dois grupos econômicos, que detinham, respectivamente, 17,8% e 3,7% da produção em 1968. Estes grupos, que controlam 75 grandes moinhos, ampliaram sua participação no mercado de farinha até 1977, quando passaram a administrar 25% e 8,7% da produção nacional. De 1977 a 1986, pratica-

10 **Jornal Zero Hora**, Moinho Não Fornecia Nota, de 25/03/86, página 27.

mente não se alterou a concentração da produção. Os grandes moinhos conseguiram ampliar sua participação no mercado, pela aquisição das cotas dos pequenos moinhos. No período de 1968 a 1977, os moinhos em operação diminuíram de 371 unidades para 207, ou seja, 164 moinhos pequenos venderam suas cotas e se retiraram dessa atividade.[11] De 1977 a 1986, somente 27 moinhos venderam suas cotas e continuou no setor um grande número de pequenos moinhos.

A motivação da concentração da produção nos grandes moinhos reside nas **economias de escala.** Os custos médios dos grandes moinhos são significativamente menores do que nos demais, de forma que os moageiros têm interesse em ampliar sua produção para reduzir seu custo médio e obter um lucro unitário maior. A redução dos custos operacionais dos moinhos foi estudada por **Lockwood.**[12] Pelo Quadro 09, pode-se constatar que um estabelecimento pequeno, de 20 t de moagem por dia, trabalhando 5 mil horas, tem um custo de 12,25 **pences**[13] **por tonelada, e reduz seu custo para 10,60 pences** dr ptovrddst 5 mil t em 6 mil horas. No outro extremo, um estabelecimento de 400 t de moagem por dia, trabalhando 5 mil horas, tem um custo de 7,3 **pences**/t. Este custo pode chegar a 6,35 **pences** se o moinho processar 100 mil t em 6 mil horas.

A importância das **economias de escala** foi apontada também por moageiros nacionais. **Gandolfo**[14] as utiliza para explicar a redução do número de moinhos entre 1968 e 1977. Este autor afirma: "Essa redução verificou-se, principalmente, entre os moinhos de pequena capacidade que, através de incorporações e transferências envolvendo ou não mudanças de zona, buscavam formar unidades maiores, visando, evidentemente, a curto prazo, à redução de custos em termos de aumento de eficiência de natureza gerencial, organizacional e financeira. Porém, é bom que se frise, as empresas pequenas não se tornam eficientes mediante simples fusão ou incorporação. Melhoria dos índices de eficiência e lucratividade é conseqüência não somente de dimensionamento da indústria, mas também dos investimentos para manter uma tecnologia atualizada e de uma operante organização gerencial."[15]

A questão é saber se as reduções de custos dos moinhos foram repassadas aos preços da farinha, e se favoreceram os consumidores. Atuando no sentido de evitar o **repasse,** destaca-se a falta de concorrência entre os moinhos, e o tabelamento do preço da farinha. O tabelamento não parece ser aconselhável por períodos longos, uma vez que as planilhas de custo das empresas passariam a ser atualizadas pelos principais itens que são: trigo em grão; salários; energia elétrica e embalagem. Endossando o argumento, que a prática do tabelamento por longos períodos tem dificuldades de considerar **economias de escala,** pode-se citar a reportagem da **Gazeta Mercantil** de 21/07/87, que relata as deficiências de equipamento e de pessoal do **CIP,** e afirma que os preços são calculados em planilhas defasadas. "As indústrias deixaram de usar determinadas técnicas, modernizaram seus processos de produção ou passaram a utilizar matérias-primas mais baratas, mas essas alterações não foram incorporadas às planilhas, que continuam indicando uma estrutura de custos que já não corresponde mais à realidade em um número substancial de exemplos."

Portanto, aparentemente, os grandes moinhos não repassam aos consumidores as reduções de custos que obtiveram no período. Esta afirmação é consistente com a constatação que o preço tabelado da farinha foi suficiente para manter em operação os pequenos moinhos que, praticamente, não têm **economias de escala,** nem obtiveram lucros adicionais pela produção de farinhas especiais de 1967 a 1976. Segundo a pesquisa do **IPARDES**[16] em 1976, "quanto menor o moinho, menos tipos de farinhas ele produz. Alguns moinhos bem pequenos, no **Paraná,** produzem apenas "farinha pura", sem maior tipificação . Por isso, conclui-se que os pequenos moinhos, que têm um custo médio de produção maior do que os demais, mantiveram-se em operação porque as **economias de escala** do setor não foram consideradas quando dos reajustamentos do preço tabelado da farinha.

É importante destacar que, no período de 1968 a 1976, quando os pequenos moinhos não tinham **economias de escala** nem lucros adicionais pela produção de farinhas especiais, 164 moinhos venderam seus registros, ou seja, venderam o direito que tinham de receber cotas de trigo. De 1976 a 1986, apesar de o valor de comercialização do registro ter subi-

11 **SOARES, Ricardo Pereira** – Avaliação Econômica da Política Tritícola de 1967 a 1977. Brasília, **CEP, Coleção Análise e Pesquisa nº 20,** 1980, 140 p. Ver especialmente as p. 23 a 31.

12 **Lockwood, J. F.** "Molienda del Trigo". Capítulo XXXVIII – Costos de Producción p. 584-595, Buenos Aires, Imprenta Lopez, 1951.

13 Uma libra esterlina tem 20 shillings = 240 **pences.**

14 **Gandolfo, Carlos C.** "Análise e Perspectiva do Trigo no Brasil" **Revista da Economia Rural,** 15 (11): 159-91, 1977.

15 Ver também: **Diário do Congresso Nacional (Seção 1), Suplemento "Debates Sobre a Política Nacional do Trigo",** setembro de 1980, p. 42 a 44.

16 Ver nota de rodapé nº 7. Os interessados podem consultar à página 166 o tópico 5.4 "Farinha de Trigo Obtida".

QUADRO 09 – CUSTO DE MOAGEM DO TRIGO SEGUNDO O TAMANHO DO MOINHO EM PENCE POR TONELADA

CUSTOS POR SETORES DOS MOINHOS	MOINHOS DE 20 T POR DIA		MOINHOS DE 60 T POR DIA		MOINHOS DE 120 T POR DIA		MOINHOS DE 200 T POR DIA		MOINHOS DE 400 T POR DIA	
Quantidade de horas trabalhadas por ano	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000	5.000	6.000
Depreciação										
Silos	0,375	0,325	0,35	0,30	0,30	0,25	0,25	0,225	0,225	0,20
Limpeza e moagem	2,65	2,20	2,08	1,75	1,85	1,53	1,77	1,475	1,580	1,275
Depósitos	0,70	0,60	0,60	0,50	0,75	0,45	0,45	0,40	0,425	0,35
	3,725	3,125	3,03	2,55	2,70	2,23	2,47	2,100	2,200	1,825
Força Motriz										
Silos	0,175	0,175	0,125	0,125	0,125	0,125	0,10	0,10	0,10	0,10
Limpeza e moagem	1,625	1,625	1,375	1,375	1,25	1,25	1,25	1,25	1,20	1,20
Depósitos	0,15	0,15	0,075	0,075	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,025
	1,950	1,950	1,575	1,575	1,425	1,425	1,40	1,40	1,35	1,325
Custo de mão-de-obra										
Silos	0,45	0,375	0,15	0,125	0,15	0,125	0,15	0,125	0,15	0,125
Limpeza e moagem	1,70	1,425	1,625	135	1,375	1,150	1,20	1,00	0,975	0,825
Depósitos	2,05	1,725	1,425	1,225	1,425	1,225	1,225	1,05	1,175	1,00
	4,20	3,525	3,200	2,700	2,950	2,500	2,575	2,175	2,300	1,950
Taxas e Seguro dos Silos, Limpeza, Moagem e Depósitos	0,85	0,725	0,70	0,575	0,625	0,525	0,55	0,50	0,55	0,50
Reparos e manutenção Silos, Limpeza, Moagem e Depósitos	1,525	1,275	1,425	1,20	1,30	1,075	0,95	0,80	0,90	0,75
Custo total por tonelada de trigo	12,25	10,6	9,93	8,60	9,00	7,75	7,94	6,97	7,3	6,35

FONTE – J.F. Lockwood, Mollenda del Trigo (7), p.590.
*** Uma libra esterlina = 20 shillings = 240 pences;**
**** não foram computados os custos administrativos e de comercialização, mas estes não alterariam os resultados, uma vez que valem consideravelmente em função do tamanho do moinho.**

do, somente 27 empresas aceitaram vender seus direitos às cotas e sair da atividade. Este fato é um indicador de que aumentou a lucratividade dos pequenos moinhos. Cabe ressaltar que, a partir de 1976, a **SUNAB** passou a considerar nos mapas de custo do setor que 40% da produção eram de farinha especial e todas as empresas tiveram que produzir 40% desse produto para obter o lucro considerado na planilha do setor; a partir de então, os pequenos moinhos podem ter se especializado na produção dessas farinhas e ampliado a sua lucratividade.

As indicações são no sentido de que o lucro do setor moageiro é expressivo. Para tentar caracterizar esse fato, que não aparece integralmente no balanço dos moinhos, trabalha-se com duas variáveis, quais sejam: o preço de comercialização do registro de trigo e o tempo em que o comprador espera reaver seu capital. O preço de comercialização do registro reflete a expectativa de lucro que os moageiros têm das atividades de moagem de trigo e de venda da farinha. O período de retorno do capital reflete a expectativa do moageiro em usufruir da concessão.

Quanto ao valor do registro de trigo, foram levantadas três informações. Uma, de julho de 1985, refere-se à última transferência de registro que foi anotada na **SUNAB**. O contrato encaminhado pelos interessados ao órgão declara que o preço justo e acertado pela venda dos direitos do registro é de US$ 27 mil/t. A outra informação, de maio de 1985,



é que o registro está avaliado em US$ 40 mil.[17] A terceira informação, de agosto de 1986, é que dificilmente esse direito era comercializado por menos de US$ 50 mil.[18]

Quanto ao tempo em que o comprador de um registro de trigo espera recuperar seu capital, inferimos em três anos o retorno do principal. Para tanto, considerou-se que o **Decreto-lei nº 210** não tinha por objetivo instituir a concessão de moagem de trigo no país. Tanto isto é verdade, que em nenhum artigo esse diploma legal estabelece critérios para tal. Por isso, nas regiões em que o consumo supera a capacidade de moagem registrada, não são dadas novas concessões. Em vez disto, atribuem-se cotas de trigo aos moinhos reconhecidos que superam suas capacidades de moagem registrada. Portanto, quem compra um registro de trigo sabe que novas empresas poderão vir a disputar esse mercado. Contudo, como sabem que o país não tem moinhos de trigo prontos para entrar em operação, e que as empresas já instaladas atuam com pequena ociosidade, os compradores concluem que, enquanto não se instalarem novos moinhos (o prazo para tal é de dois anos) a concorrência continuaria limitada e a atividade continuaria com lucros consideráveis.

Neste contexto, suponhamos, conservadoramente, que o comprador de um registro de trigo tenha pago US$ 30 mil/t e que espera recuperar o principal do seu capital em três anos. Estima-se que o lucro esperado pelo moageiro é de US$ 30,30/t de trigo.[19]

Finalmente, cabe destacar que o lucro de US$ 30,30/t de trigo é expressivo quando comparado com o custo do moinho em adquirir o cereal, que foi de US$ 75/t, em 1986. Além disso, cabe ressaltar que os pequenos moinhos, relacionados nas duas últimas classes do Quadro 07, têm em média, registros na **SUNAB** de 1,8 e 9,4/t e que seus proprietários desprezam a possibilidade de vender seus registros por US$ 30 mil/t e se retirar da atividade com um patrimônio expressivo que, em média, seria de US$ 54 mil para os moinhos que possuem 1,8 t de registro e de US$ 282 mil para as unidades que detém 9,4/t de registro. Ao invés disso, continuaram na atividade, industrializando em média de 500 a 2.900 t de trigo por ano. A explicação desse comportamento é que os pequenos também estão tendo lucros adicionais.

Estímulo à concorrência no setor

Este tópico analisa como diminuir o lucro adicional dos moinhos, ou, em outras palavras, como diminuir os preços pagos pelos consumidores de farinha. Para tanto, utiliza-se o Gráfico 05, que reproduz o mercado de farinha de **curto prazo**, com oferta fixa em Q_0 e preço tabelado em P_0. Constata-se nesse gráfico que sempre que a demanda ficar à direita do ponto "A" os consumidores desejarão comprar uma quantidade de farinha superior à quantidade ofertada. Nessa situação, o ajustamento do mercado é feito pelo **ágio** que equilibra a quantidade demandada com a ofertada. Para que o mercado não imponha **ágio** na comercialização de farinha, é necessário realizar o ajustamento pelo lado da oferta. Somente o pleno abastecimento do mercado evita o **ágio** e, no gráfico em tela, seria necessário uma oferta no nível de Q_1.[20]

17 Vide Nota de rodapé nº 4. Citação na página 157.

18 **Lauro Salvador**, "O Governo precisa rever sua política para a área de trigo", "Jornal **Gazeta Mercantil** de 11/08/86.

19 Calculou-se o lucro do moageiro considerando que o registro em 24 horas de uma tonelada de trigo proporciona ao seu detentor, em três anos, 990 t de matéria-prima. Para tanto, o moinho estaria moendo a cada 24 horas o equivalente ao seu registro na **SUNAB** e estaria trabalhando 330 dias por ano. Nesta condição, o moageiro pagou US$ 30 mil para moer 990 t. Para o capital retornar em três anos, sem juros, o lucro seria de US$ 30,30/t.

20 Essa conclusão parece válida, mesmo na situação atual, a partir de 12 de junho, quando os preços de venda do trigo (matéria-prima) aos moinhos foram reajustados em 515% e a farinha de trigo subiu em media 375%. O novo preço tabelado (P_0 + (P_0 . 375%)) ficará bem acima do preço anterior (P_1). A este novo preço, a quantidade que os consumidores querem comprar é menor que Qo (a curva de demanda não se alterou), por isso, a oferta de farinha seria superior à demanda, o mercado estaria plenamente abastecido, e os consumidores, teoricamente, não pagariam **ágio** pelo produto. Contudo, como o governo dimensionou as cotas de trigo de acordo com as solicitações dos **Sindicatos de Moagem**, logo após o aumento, o governo reduziu a oferta de trigo das zonas 4, 5, 6, 7 e 8 (**Portaria nº 133** de 09/07/87); e, como não se tem razão para acreditar que os moinhos passaram a atuar concorrencialmente, considera-se que os moageiros continuaram tendo lucro adicional.

MERCADO DE FARINHA DE TRIGO

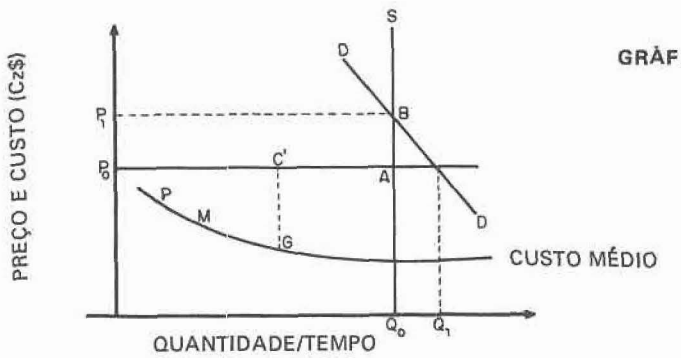


GRÁFICO 05

D – Curva de demanda de farinha; C – curva de custo médio da indústria de moagem; Q_0 – oferta de farinha de curto prazo; P_0 – preço tabelado da farinha.

Ampliar a oferta de trigo é uma condição necessária para estimular a concorrência entre os moageiros, mas não é suficiente. Para que seja uma condição suficiente, pelo menos três fatores têm que ser observados, quais sejam:

a) existência de capacidade ociosa no setor;
b) possibilidade de crescimento diferencial dos moinhos; e
c) realização da produção em grande número de empresas.

A capacidade ociosa do setor moageiro, em 1986, foi de 30%. Em princípio, ela parece suficiente para estimular a concorrência no setor. As empresas que possuem maior ociosidade, estão localizadas nos estados de **CE, PB, PE** e **RN**, com 32% de ociosidade, nos estados de **SP** e **PR** com 43% e, nos estados de **SC** e **RS**, com 52% de ociosidade (ver Quadro 08).

A possibilidade de crescimento diferencial dos moinhos é importante porque estimularia os empresários dinâmicos a ampliarem os níveis de operação de suas indústrias e a disputarem novos mercados para sua produção. Atualmente, não se pode ter crescimento diferencial. A sistemática de distribuição de cotas de trigo aos moinhos mantém inalterada a participação dessas empresas nos níveis de moagem e de comercialização de farinha de trigo. Aparentemente, pode-se estimular o crescimento diferencial dos moinhos através da eliminação do sistema de cotas.

A realização da produção em grande número de empresas é necessária para evitar que os moageiros atuem em conjunto na tentativa de preservar o lucro adicional que obtiverem até então. Como o setor de moagem apresenta expressiva concentração de produção (22 moinhos controlam 58,1% da produção nacional de farinha, e dois grandes grupos econômicos dominam 33,7% da produção) há possibilidade de os moageiros se articularem na tentativa de manterem sua lucratividade. Em princípio, a concentração da produção somente diminuirá pelo crescimento das médias e pequenas empresas e pela instalação de novos moinhos, que não tenham vínculo com os grandes grupos econômicos que atuam no setor.

Pelo visto, uma maior oferta de trigo pode estimular a concorrência no setor moageiro, desde que esta medida seja complementada por outras, como: a eliminação do sistema de cotas ou, pelo menos, sua flexibilização, para permitir crescimento diferencial da produção dos moinhos; e a descentralização da produção de farinha, pelo crescimento das pequenas e médias empresas e pela instalação de novos moinhos. Mesmo com essas medidas, porém, o lucro adicional de alguns moinhos só diminuirá, se for estabelecido que essas empresas somente poderão produzir um único tipo de farinha, eliminando a possibilidade de os moinhos comercializarem farinha comum pelo preço da especial. Neste caso, deve-se considerar uma excepcionalidade para a indústria de massas, que necessita de uma farinha especial, face às características dos equipamentos que possui e pela qualidade da sua produção.

Com estas medidas, pode-se esperar que a curto prazo diminua o lucro dos moinhos, que passariam a vender sua produção pelo preço P_0. Porém, a lucratividade dos grandes moinhos continuaria elevada. Estas empresas estariam atuando no ponto "G" da curva de custo médio da indústria de moagem e recebendo o lucro C'G por unidade de produção (Gráfico 05). Somente a médio prazo, pode-se esperar a desconcentração da produção de farinha, desde que as pequenas e médias empresas que, hoje atuam nos pontos "P" e "M" da curva de custo médio da indústria, cresçam mais rapidamente do que as demais e desde que surjam novos moinhos. A desconcentração da produção levará à ampliação da quantidade ofertada e ao acirramento da concorrência. Neste processo, o preço real da comercialização, provavelmente, diminuirá de P_0.

Conclusão

Desde 1967, o governo adota um sistema de distribuição de cotas de trigo aos moinhos que mantêm inalterada a participação percentual de cada empresa no mercado de farinha de trigo. Os moageiros atuam protegidos da concorrência e, não raras vezes, a oferta ficou aquém das necessidades do mercado. Nesse quadro, o equilíbrio entre oferta e procura ocorreu pela adoção do **ágio** na comercialização da farinha. Com esta prática, os moinhos obtiveram lucros anormais. Além disso, no período de 1967 a 1986, a lucratividade dos moinhos foi paulatinamente

sendo ampliada pela expansão da produção das farinhas mais caras, conhecidas como **farinhas especiais**, e pela redução de custos que os moageiros tiveram com as **economias de escala**. A lucratividade do setor transparece no valor de comercialização do registro de trigo que, conservadoramente, estimamos em US$ 30,30/t de trigo no ano de 1986. Este valor indica um lucro expressivo, quando comparado com o custo do moinho para adquirir o cereal que foi, em média, de US$ 75/t em 1986.

Por isso, buscar o equilíbrio entre receita e despesa via aumento do preço de venda do trigo aos moinhos e aumento da farinha, do pão e do macarrão ao consumidor é uma ótica parcial. Falta considerar a colaboração dos moinhos ao equilíbrio dessas contas. Os moageiros "colaborarão" se aumentar a concorrência entre eles; nessa situação, deverão diminuir sua margem de lucro e oferecer aos consumidores produtos de melhor qualidade.

Esta nota indica que uma maior oferta de trigo aos moinhos é condição necessária para estimular a concorrência no setor. Entre as condições suficientes, destaca-se a eliminação do sistema de cotas. Num primeiro momento, enquanto não se altera o **Decreto-lei 210**, que introduziu esse sistema, bastaria flexibilizar a distribuição das cotas, ou seja, o fornecimento de trigo aos moinhos continuaria sendo feito pela cota prevista, mas o governo poderia realizar vendas suplementares do cereal, sem limite de quantidade, aos interessados em obter quantidades maiores de matéria-prima.

Além dessas medidas para restringir o lucro adicional de alguns moinhos que comercializam farinha comum como sendo especial, será necessário padronizar a produção dos moinhos em um único tipo de farinha. Neste caso, deve-se considerar uma excepcionalidade para a indústria de massas que necessita da farinha especial.

*RICARDO PEREIRA SOARES – Economista do **CAA/IPLAN**.*

APÊNDICE 1

PLANILHA DE CUSTO DA FARINHA DE TRIGO UTILIZADA PELA SUNAB ATE 1986

PRINCIPAIS ITENS (TRIGO/t)

1. Preço de venda do governo – de trigo ao moinho
+2. **ICM**
(1+2) = 3. Custo da matéria-prima do moinho
+4. Despesas diversas
4. 1. taxa administrativa
4. 2. despesas bancárias
4. 3. despesas com descarga
4. 4. frete do porto ao moinho
4. 5. quebra de transporte
(3+4) = 5. Custo da matéria-prima no pátio do moinho
+6. Custo de operação dos moinhos
6. 1. Custo Direto de Moagem
6. 2. Custo Indireto de Moagem
6. 3. Despesas Administrativas
6. 4. Despesas Comerciais
(5+6) = 7. Custo de produzir 780 quilos de farinha e 220 quilos de farelo.
–8. Recuperações
8. 1. Recuperação **ICM** da matéria-prima
8. 2. Venda de 220 quilos de farelo
(7–8) = 9. Custo de produção de 780 quilos farinha de trigo pura
* 10. Custo de produção de 49 quilos farinha de trigo pura
+11. Preço pelo qual o moinho compra 1 quilo de sucedâneo (farinha mandioca* *)
(10+11) = 12. Custo da saca de 50 quilos de farinha de trigo mista
+13. Preço da sacaria
+14. Lucro do moinho (5%)
+15. Impostos (**ICM** e **PIS**)
(12+13+14+15) = 16. Preço de venda de 50 quilos de farinha de trigo mista

OBS.: * O item nº 10 foi obtido por regra de três. A estrutura considera 49 kg porque é montada para tabelar a saca de 50 quilos de farinha.
* * Quando o preço da farinha de mandioca era superior ao preço da farinha de trigo o sucedâneo não era adicionado. Neste caso, era tabelada a saca de 50 kg de farinha pura.