

# O sistema de cotas de exportação do café brasileiro.

## Análise e recomendações de política.

### 1. Antecedentes da questão

Em setembro de 1980, os países membros da Organização Internacional do Café (OIC) aprovaram a reintrodução das chamadas "cláusulas econômicas" no Acordo Internacional do Café — (AIC/76) então em vigência. Nesta oportunidade iniciava-se uma nova fase do comércio externo do produto que, nos anos seguintes, iria provocar a adoção de uma série de medidas de ajuste nos sistemas oficiais de comercialização dos países produtores e consumidores. Sem dúvida, o mercado internacional beneficiou-se da vigência do AIC. O acordo do café vem conseguindo filtrar os efeitos depressivos da crise econômica, os quais, em grande medida, são responsáveis pelo processo baixista que as "commodities" em geral, vêm sofrendo nos últimos dois anos. No entanto, durante o primeiro período de vigência plena do AIC (1980/81), seu funcionamento foi precário. Pouco a pouco, porém, os vários entraves foram sendo superados. Na mesma medida em que se aprimorava o funcionamento das regras estabelecidas pelo pacto, surgia a necessidade, nos países produtores, de ajustar diversos aspectos da estrutura interna de comercialização à nova realidade que se configurava no mercado externo, qual seja, a de um mercado cuja oferta de curto prazo passava a ser contingenciada pela OIC.

No Brasil, por exemplo, generalizou-se a prática de vendas frias. A cada mês, quando o IBC abria o registro de vendas externas, as empresas exportadoras corriam a registrar operações, das quais poucas já haviam sido, de fato, contratadas pelo importador. Esta prática descaracterizou o registro de exportações do IBC e carecia de correção urgente. A gravidade da situação refletia-se, também, sobre a receita cambial do país e introduzia um elemento de vulnerabilidade ao mercado externo. O importador havia-se transformado no grande beneficiário do sistema. A ele, bastava aguardar os últimos dias de validade dos registros e procurar exportadores brasileiros cujas vendas efetivamente realizadas fossem, ainda, inferiores ao total dos registros efetuados junto ao IBC. Estas empresas estariam sempre dispostas a conceder favores adicionais ao comprador para evitar o cancelamento de parte de seus registros. Havia sido institucionalizada, no país, a concorrência predatória entre os exportadores brasileiros de café, como aliás, o próprio presidente do IBC confirmaria posteriormente.

O cafeicultor absorvia, também, parte dos prejuízos decorrentes da prática de vendas frias. Na medida em que as condições de comercialização externa tornavam-se mais difíceis para os exportadores, forçando-os a aceitar preços menores ou a conceder outra vantagem qualquer, os comerciantes tentavam transferir, para o produtor rural, uma parte do ônus daqueles favores. Esta tarefa não era de difícil execução, pois as restrições impostas à expansão das linhas de crédito de comercialização, bem como a descapitalização do setor, diminuíam sensivelmente a resistência econômica do produtor.

As novas regras impostas pela OIC ao mercado internacional, embora desejáveis do ponto de vista das nações produtoras, eram incompatíveis com a manutenção da sistemática de registros livres de venda, vigente no Brasil. Era urgente, portanto, a adoção de algumas medidas de ajuste, pois todos os segmentos do setor sentiam-se prejudicados.

### 2. Análise da solução adotada

Para solucionar o problema, nada mais lógico do que eliminar a disputa entre os exportadores, através da divisão prévia do volume total atribuído ao país entre os agentes envolvidos na comercialização externa do café. Assim, cada comerciante saberia, com a necessária antecedência e com quase exatidão, quantas sacas de café poderia exportar durante o mês e, calmamente, promoveria estas operações, buscando as melhores oportunidades de mercado.

Na verdade, a solução escolhida pelo IBC — o sistema de cotas individuais de exportação — não é nova. Com o sistema, a fonte primária dos prejuízos — as vendas frias — foi completamente eliminada, provocando reflexos positivos na arrecadação de divisas do país. Por outro lado, como aliás ocorrera no passado, o sistema de cotas gerou problemas de ordem distributiva entre os diversos segmentos do setor (exportadores, cooperativas, produtores rurais, governo, etc.). O sistema gerou uma massa de ganhos cuja distribuição vem sendo determinada, em grande medida, pelo critério de repartição da cota global do país, cuja autoria cabe ao IBC.

Porque razão dezenas de empresas, que não exercem regularmente a atividade exportadora, estão sendo premiadas, a cada mês, com a chamada cota básica (1000 sacas de 60 kg) cujo valor em mercado é de aproximadamente US\$ 18.000? Mais grave ainda é que, transcorridos um ano e meio da implantação do sistema, pouco ou nada se fez para eliminar este absurdo. É sabido que estes "exportadores fantasmas" obtiveram ganho de causa na justiça, quando, no início da vigência do sistema, o IBC os excluiu da repartição da cota. Isto não justifica, no entanto, o sistema que, em si, é espúrio, por cartorial e gerador de privilégios.

Por outro lado, o sistema de cotas é um instrumento estranho às regras básicas do funcionamento concorrencial do mercado, contribuindo, portanto, para reduzir sua eficiência quanto à repartição dos lucros entre os agentes envolvidos. Os indicadores levantados no estudo deixam claro que o segmento exportador favoreceu-se amplamente da introdução do sistema de cotas individuais. As margens de comercialização, durante todo o primeiro semestre de 1981, permaneceram em níveis normais. Com a adoção do sistema, elevaram-se prontamente e, desde então, apesar das flutuações verificadas, nunca mais retornaram aos níveis anteriores. Durante o segundo semestre de 1981, o faturamento líquido do segmento exportador foi algo em torno de US\$ 137 milhões, ou seja, um volume de recursos equivalente a 21% da receita cambial correspondente às exportações totais de café verde do período. Nos 6 meses seguintes, o