SÍNTESE ECONÔMICA

O CAFÉ

Apesar do progresso e da crescente diversificação da economia brasileira, continua o café a representar papel decisivo na vida do país. Pela sua posição preponderante no comércio exterior e pelo vulto do orçamento interno do café, é ele, ainda, capaz de definir o balanço de pagamentos, de provocar alterações na política cambial e de constituir-se em elemento primordial da contenção ou da expansão do processo inflacionário. Na proximidade de uma nova safra, a primeira a ser comercializada após a formalização de todos os instrumentos do novo Acôrdo Internacional do Café, e após um ano penoso para o café brasileiro, resolveu a direção de SÍNTESE dedicar êste comentário exclusivamente ao assunto do café.

ESTÁ para terminar um dos piores anos cafeeiros da história econômica recente do Brasil. Sobre êsse ano e a política nacional do café, acumula-se imenso volume de manifestações de opinião. Em matéria de café, são numerosos e diversos os grupos interessados. Nem mesmo se poderia reconhecer uma única posição dos produtores, pois que freqüentemente divergem os cafeicultores do Paraná, de São Paulo, do sul de Minas e do Espírito Santo. Também do lado da comercialização, é difícil a unanimidade de opinião sobre qualquer

aspecto da política cafeeira entre firmas exportadoras estrangeiras, firmas nacionais e cooperativas.

Para completar o quadro, em cada novo debate sobre a política nacional do café, defronta-se o Governo com o problema da conciliação entre o setor café e a economia nacional em conjunto. Mas, mesmo no que tange ao interesse global, o problema não é simples: cada decisão poderá ter efeito favorável ou não em relação ao equilíbrio orçamentário, ao controle do processo inflacionário e ao equilíbrio da balança de pagamentos do

país. É natural, portanto, que as manifestações a respeito da política do café se apresentem altamente contraditórias.

O ESQUEMA DE DEFESA

O café ocupa, no comércio internacional, o segundo lugar, ultrapassado apenas pelo petróleo. Distingue-se, no conjunto das transações internacionais, por demanda relativamente estável, com tendência moderadamente crescente, e oferta sujeita a grandes oscilações em torno de uma tendência fortemente crescente. À exceção de alguns anos, manifesta-se um desequilíbrio que conduz a continuada elevação de estoques. Tratando-se de cultura permanente, a oferta não se reajusta com facilidade aos desequilíbrios do mercado. Os esquemas nacionais e as tentativas internacionais de adequação da oferta à demanda e de sustentação de preços têm sido, por isso, preocupação constante dos países produtores.

No Brasil, a marcha da cultura do café para o Paraná, sujeitando-o aos efeitos de geadas, resultou em mais forte oscilação da produção nacional.

O esquema nacional de intervenção do Governo no mercado se realiza, em nosso país, através do Instituto Brasileiro do Café ... (IBC).

Nos moldes correntes, essa intervenção compreende duas tarefas básicas. A primeira, de adequar, quantitativamente, a oferta do café brasileiro à capacidade de absorção do mercado internacional. O IBC executa essa tarefa por meio do Regulamento de Em-

barques, que normaliza o fluxo do café do interior para os portos, e por intermédio da compra da produção excedente. A formação de estoques tem sido a consequência da contínua aplicação dessa política. O estoques que se vão acumulando com as safras crescentes somente são vendáveis pelo Instituto em anos de produção muito baixa.

A segunda tarefa de sustentar preços é exercida através de instrumentos distintos e complementares: a compra de excedentes, a exigência de registro, no IBC, das "declarações de venda" dos exportadores, a imposição de limites mínimos de preço para essas vendas e, finalmente, a retenção cambial de parte do produto das exportações.

Ao garantir a compra de excedentes não exportados, o IBC evita que produtores e exportadores exerçam excessiva pressão para vendas e tendam a deprimir os preços.

Ao exigir o "registro de declarações de venda" a preços mínimos, evita, também, que os exportadores se submetam a pressões baixistas dos países importadores. O mecanismo só em parte produz os efeitos desejados, porque são fáceis as manobras cambiais irregulares que frustram esse objetivo.

Ao retirar o Governo, para si, do valor em dólares de cada saca de café exportada, uma parte apreciável denominada "retenção cambial", faz com que o preço em cruzeiros obtido da exportação não se eleve acima de valor supostamente justo para o mercado interno, retirando dos exportadores a capacidade de vendas lucrativas com redução de preços em dólares.

Um exemplo numérico esclarece a relação entre esses dispositivos em face da política de sustentação de preços em determinado nível prefixado.

Suponhamos que, para certo tipo de café, se fixe o "registro" em 40 cents por libra. Isso equivale a aproximadamente 50 dólares por saca para o exportador. Se a retenção cambial for estabelecida em 22.5 dólares, o exportador só receberá 27.5 dólares pela saca que vendeu a 50. Ao câmbio de 1.860 cruzeiros por dólar, a receita líquida do vendedor será de 50 mil cruzeiros por saca. Se, no mercado interno, o preço justo for de 50 mil cruzeiros por saca, produtores e exportadores evitarão vender, no exterior, abaixo de 50 dólares a saca. Se, ao contrário, a retenção fosse fixada em 15 dólares, a receita líquida do vendedor seria de 65 mil cruzeiros a saca. Nessa hipótese, e na presença de uma safra abundante, os exportadores poderiam concordar com preços menores de 50 dólares por saca, o que seria contrário aos objetivos de uma política de sustentação de preços externos nesse nível. O "registro", a retenção cambial, a taxa de câmbio e o preço interno do café estão, assim, intimamente relacionados.

REPERCUSSÕES MONETÁRIAS

O esquema de equilíbrio quantitativo e de sustentação de preços tem repercussões sobre a política monetária do país.

A retenção cambial se constitui em fonte de recursos em dólares que, vendidos no mercado, se transformam nos cruzeiros que

fluem para o Fundo de Defesa do Café. Com os recursos desse Fundo é que o IBC realiza sua função de compra de cafés excedentes.

É por esta via que o café se localiza no centro do problema monetário e se institui em um dos fatores determinantes do ritmo do processo inflacionário.

Em todo ano de safra reduzida, os recursos do Fundo de Defesa, retirados da retenção cambial, superam as necessidades de compra de café e de custeio do IBC. Nesse caso, o Governo obtém, do orçamento do café, recursos líquidos em cruzeiros. Esses recursos têm efeito favorável sobre o orçamento monetário nacional. Evitam emissões e reduzem o ritmo da inflação.

Ao contrário, nos anos de grandes safras, o balanço em cruzeiros do esquema cafeeiro é negativo. Daí resulta a necessidade de suplementação de recursos através de emissões específicas para café, com conseqüências danosas sobre o ritmo do processo inflacionário. É diante desse quadro interno que o problema cafeeiro de 1964 a 1966 há de ser examinado.

O ANO RECORDE DE 1963/64

O ano cafeeiro que se iniciou em julho de 1964 e que ora termina se desenvolveu em função de uma política firmada nos primeiros meses do Governo de abril de 1964. Embora com características próprias, a nova política cafeeira seguiu, em suas linhas gerais, a tradição da sustentação de preços no mercado internacional.

Três fatos ocorridos no ano cafeeiro anterior (1963/64) tiveram

influência decisiva sobre o início do novo ano. Em primeiro lugar, uma produção nacional extremamente baixa, a mais baixa dos últimos anos. Em segundo lugar, a ação do Governo brasileiro no sentido de forçar a alta de preços internacionais. Em terceiro lugar, a desconfiança do mercado internacional em relação à estabilidade política e econômica do país. Em consequência, os preços elevaram-se no final do ano de 1963 e houve uma tendência para o aumento de estoques nas mãos dos importadores por motivos de segurança. As exportações brasileiras nos meses de fevereiro e março de 64 foram as mais altas de que se tem notícia no passado recente: 1,9 e 1,7 milhões de sacas, respectivamente.

Logo após a revolução, com o ressarcimento da ordem interna e diante da perspectiva de uma safra abundante de café brasileiro, reduziu-se a pressão dos importadores, caindo as exportações em abril a nível ligeiramente inferior à média dos anos anteriores e reduzindo-se violentamente em maio. O ano cafeeiro 1963/64 terminou, assim, com elevados estoques nas mãos dos importadores, com forte redução das exportações, mas com os preços ainda em nível bastante elevado. O Brasil havia batido, nesse ano, o recorde das exportações dos últimos anos, tanto em volume como em receita cambial em dólares.

A POLÍTICA PARA O ANO
1964/65

Antes da formulação completa da política do café, foram fixadas

as normas correspondentes a preço interno e câmbio.

Resumidamente, passou-se o seguinte:

a) O Conselho da SUMOC fixou, pela Instrução n.º 270, de 9 de maio, as taxas de câmbio para petróleo e trigo no nível de 1.200 cruzeiros por dólar, mantendo em vigor a taxa para o café (600 cruzeiros).

b) O mesmo Conselho fixou, pela Instrução n.º 272, de 2 de junho, a taxa de câmbio livre para o café, o que correspondia, na época, a cerca de 1.200 cruzeiros por dólar. Essa mesma Instrução fixou a retenção cambial em US\$ 22.50 por saca.

Foi, portanto, cometido, nessa altura, um grave erro ao permitir-se um período tão longo (três semanas) de expectativa sobre o problema cambial do café. Esse aspecto do problema da safra 1964/65 foi analisado no n.º 22 de SINTESE.

A Resolução n.º 428, da Junta Administrativa do IBC, sobre o Regulamento de Embarques para a safra de 1964/65, foi aprovada em 3 de junho de 1964, logo a seguir à fixação do esquema cambial.

Pela Resolução n.º 300, do IBC, de 13 de junho de 1964, e de acordo com a Instrução n.º 272, do Conselho da SUMOC, foram fixados os preços mínimos de registro de declarações de venda, na base de US\$ 0.43 por libra-pêso para os cafés do tipo 5/6 para melhor, e valores correspondentes para os outros tipos.

Pela Resolução n.º 301, do IBC, de 13 de junho de 1964, foi dada a garantia de compra no interior, a partir de 1.º de outubro, pelo

preço básico de Cr\$ 35.000 por saca dos cafés tipo 5/6 para melhor, bebida livre de gosto "Rio-Zona" e valores correspondentes para os outros tipos.

Ficara, assim, definida em suas linhas gerais a política a ser seguida no ano de 1964/65.

EVOLUÇÃO DO MERCADO
EM 1964/65

Em julho de 1964, encontravam-se os cafés brasileiros nas seguintes condições:

a) os cafés da safra anterior já nos portos estavam sujeitos a uma retenção cambial de US\$ 29 por saca e se tornavam inexportáveis, pois que,

b) os cafés da nova safra, que apenas começavam a se deslocar para os portos, estavam sujeitos a uma nova retenção de US\$ 22.50 por saca.

Mas, a 23 de julho, pela Resolução n.º 307, o IBC colocou à disposição dos exportadores . . . 300.000 sacas por mês de cafés do seu estoque, sujeitas à contribuição de US\$ 28 por saca e ao registro mínimo de US\$ 0.42 por libra.

Ao mercado exportador estava oferecido simultaneamente o que equivaleria a três safras distintas, com três retenções cambiais distintas.

Essa situação perdurou até que, pela Resolução n.º 322, o IBC resolveu suspender a venda das . . . 300.000 sacas por mês, e adquirir os cafés inexportáveis nos portos a Cr\$ 40 mil por saca, o que equivalia, aproximadamente, a uma venda com US\$ 22.50 de retenção cambial. Estava realizada, nesse momento, a equalização das safras,

isto é, todo o café nos portos e no interior estava sujeito ao mesmo tratamento, e o IBC retirara a sua oferta de 300.000 sacas por mês, que estava representando, para todos os efeitos práticos, uma terceira safra.

Ao longo de todo esse período, mantiveram-se reduzidas as exportações. Os embarques de julho, agosto, setembro e outubro foram significativamente inferiores aos valores observados nos mesmos meses dos quatro anos anteriores. Em novembro, a exportação se elevou para cair novamente em dezembro, atingindo em janeiro de 1965 o valor mais baixo já registrado em qualquer mês de qualquer ano do passado recente: 550 mil sacas.

DECLÍNIO DA EXPORTAÇÃO
EM 1964/65

O resultado global alcançado pelo Brasil no ano 1964/65, comparado ao dos últimos cinco anos, está representado no quadro abaixo.

EXPORTAÇÃO DO BRASIL

(Ano cafeeiro, julho a junho)

Ano	Milhões de sacas	Milhões de US\$
1960-61	16,1	685
1961-62	17,4	706
1962-63	16,9	644
1963-64	18,9	807
1964-65 *	12,1 *	640 *
Média	16,3	696

* Dados até abril, estimativa para maio e junho.

O resultado obtido no ano 1964/65 correspondeu a uma redução em volume e em receita cambial, não só a um nível inferior ao

SINTESE ECONÔMICA

da média do quinquênio, mas também inferior ao de qualquer dos anos considerados. Desde 1943 não se verificava um volume exportado tão reduzido e, desde 1949, a receita cambial não havia alcançado nível tão baixo.

Ocorreu nesse ano, sem dúvida, um declínio global das importações, que afetou a todos os países produtores. Mas, além disso, perdeu ainda o Brasil uma parcela adicional de exportações em decorrência de um declínio da sua participação no mercado.

PERDA DE POSIÇÃO RELATIVA EM 1964/65

A execução da política se fez com extrema rigidez.

Os preços mínimos de registro de "declarações de venda" se mantiveram rigorosamente no valor de US\$ 0.43 por libra-pêso, fixado em junho pela Resolução n.º 300.

Enquanto isso, os cafés de outras procedências tinham os seus preços continuamente reduzidos. Assim é que o africano de boa qua-

lidade, o Ambriz, que, no início de julho de 1964 se situava no nível de US\$ 0.365, já no fim de julho estava em 0.335 e caía em dezembro para 0.28 e em abril de 1965 para cerca de 0.20. Nesse mês de abril, o IBC baixou o registro para 0.41, valor que foi mantido até o final da safra, quando o africano se elevava, um pouco, até 0.25.

A diferença de preço de 6.5 cents entre US\$ 0.43 e 0.365 no princípio da safra chegou a atingir 21 cents em abril, reduzindo-se finalmente a 16 cents no final da safra.

É evidente que, com tão exagerado diferencial de preços, o café brasileiro passou a ser comprado em função das estritas necessidades dos importadores para a manutenção das características de suas misturas, e que os concorrentes puderam ampliar a sua participação no mercado internacional.

A perda de posição no mercado dos Estados Unidos se torna aparente pelo simples exame do quadro abaixo:

IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

(Ano cafeeiro, julho a junho)

Ano	Total (milhões de sacas)	Do Brasil (milhões de sacas)	% do Brasil
1960-61	22,8	8,8	38,8
1961-62	22,9	9,0	39,5
1962-63	23,7	8,5	35,8
1963-64	24,7	9,3	37,5
1964-65 *	13,8	4,9	35,5
Média	—	—	37,5

* Dados de 9 meses, até março de 1965.

LUTA PELO ACÔRDO INTERNACIONAL

Durante todo o ano de 1964/65, concentrou o Governo brasileiro

tôdas as suas esperanças de melhoria da conjuntura cafeeira no Acôrdo Internacional do Café. Esse acôrdo, negociado em 1962, resultou de longa série de entendi-

mentos e conferências nas quais os países produtores procuraram obter a adesão dos importadores para um esquema de estabilização de preços. O acôrdo visa a alcançar, a longo prazo, o equilíbrio entre produção e consumo, bem como a evitar flutuações excessivas de preços.

Como principal instrumento de contrôle do mercado, o acôrdo se fundou nas quotas de exportação. Quotas "básicas" foram atribuídas a cada país exportador, no início de cada ano. (O ano, no caso, é de outubro a setembro). Como instrumento auxiliar, o Acôrdo prevê que todos os embarques de café sejam acompanhados de um "certificado de origem". Esse certificado possibilita o contrôle das reexportações. O organismo administrativo criado para execução do Acôrdo é a International Coffee Organization, orientado por um Conselho do qual fazem parte todos os membros.

Pela Resolução de 8 de agosto de 1964, as quotas de todos os exportadores somaram, para o ano de 1964/65, 47,5 milhões de sacas, das quais 18,5 milhões, ou 39%, cabiam ao Brasil. Previa essa Resolução, ainda, um aumento de meio milhão de sacas em janeiro e de outro meio milhão em abril de 1965. Esse aumento estaria condicionado ao comportamento do mercado. Dada a tendência de queda de preços, o aumento de quotas foi cancelado em janeiro. Posteriormente, já em março de 1965, continuando a tendência declinante dos preços, conseguiram os produtores reduzir essas quotas para o nível de 45,6 milhões de sa-

cas, a vigorar a partir do terceiro trimestre do ano 1964/65.

Independentemente da ação no âmbito da Organização, procurou o Brasil obter, junto ao Governo dos Estados Unidos, a aprovação pelo Congresso daquele país dos "certificados de origem", indispensáveis para o contrôle das quotas de importação naquele importante mercado. Depois de longa tramitação legislativa, com alguns reveses temporários, foi o princípio da exigência do certificado de origem finalmente aprovado em maio de 1965.

O Governo brasileiro conseguiu, assim, no campo internacional, com as maiores dificuldades, obter a aprovação dos instrumentos reguladores do comércio do café, que julgava indispensáveis à execução da sua política.

Para o ano cafeeiro brasileiro, que se inicia em julho de 1965, com uma antecipação de três meses em relação ao ano internacional, o quadro se apresenta, portanto, com um esquema institucional externo consolidado.

Para um mercado potencial da ordem de 46 milhões de sacas, conforme as estimativas comumente aceitas (exclusive o mercado interno dos próprios países produtores), impõe-se um sistema de quotas que limita os exportadores a um mínimo de 45,6 milhões de sacas. Neste total, cabe ao Brasil um máximo de 17,8 milhões. A nossa produção é estimada em 32 milhões, no mínimo, com uma disponibilidade para exportação superior a 27 milhões. A safra que entra se aproxima, assim, das safras recorde de 1959/60 e 1961/62.

DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
PARA 1965/66

Parte o IBC, com grande atraso, para a definição do plano da safra 1965/66. O esquema elaborado pela Junta Governativa não foi aceito pelo Governo. Em consequência, o Regulamento de Embarque foi aprovado por Decreto n.º 56.458, de 12 de junho de 1965. A Junta Governativa, não conformada com a decisão do Governo, dispôs-se a uma luta cujo desfecho é ainda imprevisível. Nenhuma decisão é tomada em relação a câmbio ou retenção. O registro continua no nível de 41 cents por libra-pêso.

No novo Regulamento de Embarque, por outro lado, são estabelecidas condições mais rígidas para o despacho dos cafés para os portos. O atraso na definição da política, conjugada a essas exigências, tornou difícil o escoamento rápido do início da safra. Nos meses de julho e agosto, nos quais o Brasil tem as melhores possibilidades de exportação, antes da entrada dos nossos concorrentes, a burocracia oficial impedirá a exportação.

Tudo parece indicar que o Governo prosseguirá na política do ano anterior, na esperança de que o esquema internacional permita a manutenção rígida dos preços brasileiros e a elevação dos preços africanos, com a consequente redução da diferença verificada no final da safra 1964/65.

A controvérsia sobre a política do café situa-se exatamente nesse ponto. Seria impossível resumir, aqui, todas as teses que têm sido oferecidas. A maioria delas é, aliás, motivada por interesses específicos

e baseada em visão parcial do problema, não podendo ser aceita como política nacional.

Algumas teses devem, no entanto, ser aqui resumidas.

Uma corrente defende a redução progressiva dos preços do café brasileiro, considerando os atuais níveis de 40 cents por libra como insustentáveis, mesmo com o auxílio dos instrumentos reguladores do Acôrdio Internacional. Situam o preço de equilíbrio em torno de 30 cents. Acreditam que o excesso de produção em relação às quotas fixadas para a próxima safra é de tal ordem que importará em excessiva estocagem por países produtores que não têm capacidade, organização e tradição para cumprir a sua parte no Acôrdio. Os instrumentos do Acôrdio seriam frágeis para uma situação de tal desequilíbrio. O Brasil faria, de novo, o papel de reter ele só a produção excedente. Dentro dessa linha geral de idéias, caberia classificar, ainda, a crítica feita por alguns à rigidez da execução da política cafeeira no ano que finda. Uma ação mais flexível teria permitido a redução progressiva dos preços até o nível de 35 ou 30 cents e evitado a forte queda do volume das exportações.

Outra corrente, mais radical, desejaria uma mudança total na política cafeeira, com a redução violenta dos preços, talvez até o nível de 25 ou 20 cents por libra. Tal política promoveria, através da queda de preços, o aumento do consumo nos países importadores e abriria a possibilidade de recuperação da posição relativa do Brasil no mercado mundial. Essa posição exigiria uma redução drástica na reten-

ção cambial e, para todos os efeitos, o repúdio das últimas decisões da Organização Internacional do Café.

Importaria essa política, também em alteração profunda do esquema de defesa interno. A redução ou o desaparecimento da retenção cambial suprimiria os recursos hoje destinados ao Fundo de Defesa do Café, e a compra de excedentes pelo IBC teria que ser abandonada. Seriam atendidos, parcial ou totalmente, os opositores do "confisco" cambial, mas, em contrapartida, todos os riscos da conjuntura cafeeira seriam transferidos ao próprio setor cafeeiro da economia nacional.

Os críticos de ambas as correntes, adotando um sem número de variantes, concordam, no entanto, em que, na hipótese da continuidade da atual política, o Brasil não atingirá sua quota nas exportações mundiais. O aumento dos estoques do IBC no próximo ano cafeeiro será de 12 a 15 milhões de sacas, se a produção só alcançar 32 milhões. Poderá esse estoque subir de 16 a 19 milhões, se a produção atingir 36 milhões de sacas.

CAFÉ E INFLAÇÃO NO ANO 1965/66

As últimas considerações nos levam às repercussões da política cafeeira sobre o processo inflacionário brasileiro.

O forte excedente da produção e o esquema de defesa de preços

adotado impõem ao Governo escolha entre os dois termos de uma alternativa, ambos inflacionários.

Na primeira hipótese, seria mantida a taxa de câmbio no nível de 1.850 cruzeiros por dólar e mantida ou reduzida a retenção cambial. Nesse caso, os recursos do Fundo de Defesa do Café serão insuficientes para cobertura dos gastos com a aquisição dos excedentes e algumas centenas de bilhões de cruzeiros terão que ser emitidos para equilibrar o orçamento cafeeiro. Isso resultaria em novo surto inflacionário via emissões.

Na segunda hipótese a taxa de câmbio seria alterada, para mais, e, em consequência, poderia ser aumentada a retenção cambial com a mesma retribuição em cruzeiros aos exportadores. Nesse caso, serão obtidos recursos adicionais para o Fundo de Defesa do Café, com a consequente redução das emissões especificamente destinadas à compra de café. A alteração de câmbio provocará por outro lado, através de alteração dos preços internos de produtos importados, notadamente o petróleo e o trigo, novo impulso no processo inflacionário.

Ao encerramos a presente SINTESE ECONÔMICA não havia o Governo, ainda, anunciado sua decisão a respeito do problema cambial, havendo indicações, dada a proximidade do início da safra, de que serão mantidas a taxa de câmbio e a retenção.