



13735631



08012.001960/2020-11



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

NOTA TÉCNICA Nº 1/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001960/2020-11

ASSUNTO: Aumento do preço dos itens da cesta básica. Análise crítica das repostas encaminhadas pela indústria de alimentos e redes de supermercados

1. RELATÓRIO

1. Em 09/09/20, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) notificou 42 representantes da indústria de produção e beneficiamento de bens agrícolas, com a finalidade de compreender o que estaria causando o aumento nos preços dos itens que compõem a cesta básica, especialmente do arroz. Elevações nos preços dos alimentos têm especial impacto para os consumidores de mais baixa renda, que utilizam parcela significativa dos recursos disponíveis para o atendimento de necessidades básicas, entre elas a alimentação.

2. De modo geral, os questionamentos encaminhados buscaram levantar: a) quais itens da cesta básica apresentaram aumentos expressivos entre janeiro e setembro de 2020 e quais seriam as razões para esses aumentos; b) se houve variação nos preços dos insumos utilizados na produção agrícola ou alguma dificuldade para obtenção de matéria-prima agrícola junto aos associados; e c) dados sobre a safra de 2019 e 2020 e preços praticados nesses dois anos.

3. Além disso, foram notificados 22 distribuidores dos itens de cesta básica a nível nacional (redes de supermercados), realizando-se as seguintes perguntas: a) Quais produtos da cesta básica possuem maior variação no último mês? b) Cite os três produtos com maior destaque; c) Quais são seus três principais fornecedores desses produtos? d) Qual foi o preço médio praticado por esses fornecedores nos últimos seis meses? Favor passar a informação em período mensal e enviar notas fiscais que comprovem o valor informado; e) Qual foi o preço médio de venda desses produtos nos últimos seis meses? Favor passar a informação em período mensal e enviar notas fiscais que comprovem o valor informado. A íntegra dos questionamentos seguirá no anexo da presente Nota Técnica.

4. Diante disso, o objetivo do presente levantamento será fazer uma análise crítica dos principais fatores econômicos reportados pelas empresas notificadas. Caso sejam identificados indícios gerais ou pontuais de ilegalidades ou ausência de informações que justifiquem a instauração de averiguação preliminar ou processo administrativo sancionador, o caso poderá ser encaminhado ao setor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) responsável por tal análise. Além disso, eventuais achados que estiverem fora do escopo de atuação da Secretaria Nacional do Consumidor poderão ser encaminhados aos respectivos órgãos e entidades competentes.

5. Os itens mencionados pela indústria de produção e beneficiamento agrícola que passaram por aumentos expressivos entre janeiro e setembro de 2020 foram o arroz e o óleo de soja. Diante disso, os tópicos seguintes irão se ater a análise desses dois produtos, com atenção maior para o caso do arroz por ter sido o que recebeu maior ênfase na análise da indústria.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 CONCEITO DE PREÇOS ABUSIVOS

6. Na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) –, preços abusivos são disciplinados de forma aberta na seção referente a práticas abusivas, no art. 39, X, cuja redação é a seguinte:

SEÇÃO IV

Das Práticas Abusivas

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

7. Já na Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, foi estabelecido, no capítulo referentes às infrações, no art. 36, III, que constitui infração o aumento arbitrário de lucros, a saber:

CAPÍTULO II

DAS INFRAÇÕES

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

8. Considerando que os referidos dispositivos trazem normas com conceitos abertos, cabe ao intérprete conferir contornos mais claros sobre suas incidências em casos concretos.
9. As referidas normas têm por objetivo proteger os consumidores de aumentos descontrolados e desarrazoados nos preços. De qualquer forma, tendo em conta que a ordem econômica brasileira prevê, no artigo 170 da Constituição, convivência entre os princípios constitucionais da defesa do consumidor e da livre concorrência, há margem para os fornecedores alterarem os preços dos produtos e serviços disponibilizados, independentemente de autorização prévia de outros atores, públicos ou privados.
10. As discussões sobre preços abusivos ganharam maior relevo com a pandemia de coronavírus, que desorganizou diversas cadeias produtivas, com choques de oferta e de demanda que trouxeram oscilações a diferentes mercados e, consequentemente, a seus preços. Como é sabido, os preços são mecanismos de ajustes no mercado, ao responderem a movimentos de oferta e demanda e, dessa forma, conduzirem a maior racionalidade no aproveitamento de recursos escassos. Experiências históricas que desconsideraram essa função dos preços não foram bem sucedidas, pois desorganizaram os mercados e causaram desabastecimento – é o caso do Brasil na segunda metade da década de 1980, com planos econômicos de combate à inflação que continham, entre suas medidas, o congelamento e o tabelamento de preços.
11. Em momentos de pandemia e de guerras, são esperadas oscilações abruptas nos preços, pelas seguintes razões: a) aumento repentino da demanda, por conta do receio dos consumidores de que ocorra desabastecimento; b) redução na oferta dos produtos, diante da diminuição do ritmo ou mesmo da paralisação de linhas produtivas; c) oscilações nos preços por conta desses choques de oferta e de demanda. Na crise sanitária em curso, houve aumentos significativos de preços de produtos do setor de saúde (álcool em gel, máscaras), construção civil, alimentos, entre outros.
12. A atuação governamental contra a cobrança de preços abusivos em situação de crises é comum em diversos países e regiões. Na União Europeia, a proibição da cobrança de preços abusivos em contextos de emergência e calamidade se aplica apenas em situações em que há empresas em posição dominante. Entretanto, para lidar com uma potencial prática anticompetitiva, em momentos de crise, como a de Covid-19, as agências costumam ampliar a definição de posição dominante, por meio, por exemplo, da identificação de empresas que possam atuar temporariamente como dominantes^[1].
13. Por outro lado, em alguns estados norte-americanos, como Washington, Nova Iorque e Califórnia, a legislação prevê proibição específica contra cobrança de preços abusivos em contextos de crises. Essa prática é denominada por eles de “*price gouging*”, e se refere a tentativa de os fornecedores tirarem vantagem dos consumidores em situações de emergência ou de estado de calamidade pública, por meio do aumento dos preços de bens e serviços essenciais^[2]. Diferentemente do observado em regramentos europeus, que aplicam esse entendimento apenas em situações em que haja poder de mercado, os estatutos dessas unidades da federação norte-americanas se aplicam a qualquer empresa, independentemente do seu poder de mercado^[1]. Cabe ressaltar que, em março de 2020, o então Presidente Donald Trump baixou a Ordem Executiva nº 13.910, voltada especificamente para evitar que essa prática de aumento de preços ocorresse durante a pandemia de Covid-19^[3].
14. Nesse contexto, com vistas a trazer maior clareza e aplicabilidade aos conceitos legais abertos de “preços abusivos” e “lucros arbitrários” previstos nas legislações de defesa do consumidor e de defesa da concorrência, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), do Ministério da Economia, e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) elaboraram Nota Técnica Conjunta (Nota Técnica 8/2020, em anexo).
15. O documento examinou o problema sob os enfoques jurídico e econômico e recomendou que a análise de supostos preços abusivos, no contexto da pandemia de Covid-19, deve seguir o seguinte caminho:
- a) Identificar o produto que se quer verificar abusividade (álcool em gel, por exemplo);
 - b) Identificar as empresas que atuam concorrencialmente nesse mercado;
 - c) Identificar a cadeia produtiva, incluindo a cadeia produtiva do produto;
 - d) Solicitar notas fiscais de compra e venda com uma série histórica confiável (ao menos 90 dias);
 - e) Identificar se há racionalidade econômica no aumento de preços ou se ele deriva pura e simplesmente de oportunismo do empresário.
16. O presente estudo seguiu os passos recomendados na Nota Técnica conjunta SEAE-SENACon n.º 8/2020. As etapas de “a” a “d” já foram realizadas e serão relatadas neste documento. A etapa “e” será aqui desenvolvida, com vistas a examinar a racionalidade econômica das oscilações de preços de alimentos da cesta básica e identificar eventuais condutas abusivas.
17. Além da elaboração da referida Nota Técnica conjunta, foi instituída, em 30 de setembro de 2020, no âmbito do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), Comissão Especial dedicada ao tema dos preços abusivos^[4]. A Comissão, coordenada pelo Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Dr. Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva, contou com a participação de representantes de órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e relatoria de representantes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) e da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (Fundação Procon SP). O trabalho do grupo buscou avançar na discussão sobre preços abusivos, uma vez que, embora haja esforços para se chegar em uma metodologia para aplicação do disposto no art. 39 do CDC, seu entendimento ainda é permeado por indefinições em matéria de condução de políticas de defesa dos consumidores, especialmente quando se considera a diversidade de órgãos e entidades que, de forma autônoma, lidam com tema.
18. Assim, definições mais claras, objetivas e articuladas com os integrantes do SNDC e com os órgãos de defesa da concorrência sobre o que caracterizaria a prática de cobrança de preços abusivos traria maior segurança jurídica e direção para atuação das autoridades que lidam com o tema, especialmente no atual contexto em que a pandemia provocada por Covid-19 teve impactos de monta em diversos setores da economia.

19. O relatório final da Comissão sobre preços abusivos foi apresentado ao Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDI) em 21 de janeiro de 2020, e suas contribuições podem trazer luz para análise do aumento do preço dos alimentos proposta neste documento. O Relatório seguirá em anexo.

20. No relatório, observa-se que o CADE fez um esforço de levantar as principais contribuições na literatura acadêmica sobre os critérios a serem observados pela autoridade concorrencial na atuação de casos que envolvam a cobrança de preços abusivos. Embora ainda não exista um arcabouço teórico consolidado, a literatura caminha, de modo geral, no sentido de que a intervenção da autoridade concorrencial deve se restringir a (i) indústrias **protegidas por elevadas barreiras a entrada**; (ii) **firmas com considerável poder de mercado**; e (iii) situações em que **investimento e inovação não tenham papéis de maior relevo**. Alguns autores acrescentam ainda situações em que há **pouca probabilidade de autocorreção do mercado**.

21. Um aspecto relevante colocado pelo relatório é de que os preços abusivos normalmente refletem mais problemas na estrutura do mercado do que propriamente um comportamento da firma. Diante disso, é desejável que a atuação governamental foque na solução desses problemas estruturais e não somente no comportamento indesejável da firma.

22. Nessa mesma linha, recomenda-se adoção de remédios estruturais como alternativa à regulação de preços, uma vez que os controles de preços tendem a distorcer os incentivos e apresentam elevados custos de implantação e monitoramento.

23. Sobre uso de estratégias de controle de preços, todos os relatores da Comissão compartilham do entendimento de que a intervenção direta nos preços dos produtos (tabelamento, por exemplo) pode ter forte efeito negativo na estrutura de incentivos das indústrias. Caso se tenha aumento de custos que não possam ser repassados pelas firmas, a tendência é que haja desincentivo à produção, distribuição e comercialização, com consequências bastante negativas para sociedade. Além disso, em setores em que não há barreiras à entrada e muitos agentes operando, o preço é justamente o sinalizador que incentiva aumento da produção, inclusive com investimento na expansão da capacidade produtiva em alguns casos.

24. Sobre o tema, são pertinentes as seguintes considerações:

"O grande desafio de uma avaliação da excessividade de preços praticados por uma firma dominante (...) é que, em tese, poderia redundar em um típico tabelamento de preços, especialmente, porque não se estaria diante de uma decisão apta a propor soluções estruturais que, por sua vez, demandariam acompanhamento permanente por meio de um sistema mais adequado de promoção da concorrência. Nesse cenário, **talvez mais efetivo que, simplesmente, condenar uma firma dominante pela prática de preços excessivos ou impor um controle puro e simples de preços seria atuar sobre as estruturas de mercado, buscando incentivar a concorrência e desencorajar práticas abusivas pelo operador dominante**. Isso pode ser buscado por meio de **incremento da competição** via abertura do mercado (v.g.: reduções tarifárias), tributação extrafiscal, alteração de leis para facilitar a entrada de novos competidores ou, muito excepcionalmente, remédios estruturais. A hipótese de controle de preços, ainda que pela via indireta da repressão ao aumento arbitrário de lucros, seria apenas um último recurso a ser buscado, especialmente, em razão das características de determinados mercados (v.g.: o setor de medicamentos que já é objeto, entretanto, de regulação específica). Nesse caso, a definição de um preço "justo" não deixaria de lado os mecanismos de eficiência e concorrência. Ao contrário, demandaria ainda mais estudos e simulações sobre preços, hipoteticamente, competitivos como nos casos de tarifação com base em custo marginal, *price cap*, simulação de padrões de eficiência-concorrência, concorrência pelo mercado (quando aplicável) e mecanismos de *yardstick competition*"

(QUEIROZ, Pedro Aurélio. Os Fundamentos da Promoção da Concorrência. São Paulo: Editora Singular, 2017, pp. 18-182, grifo nosso).

25. Diante disso, além de levantar se há racionalidade econômica que justifique a elevação dos preços dos alimentos, conforme roteiro descrito pela NT Conjunta nº 08, serão observadas as considerações da Comissão sobre preços abusivos, a fim de robustecer a análise do caso do aumento do preço dos alimentos durante a pandemia.

2.2 ANÁLISE DAS RESPOSTAS DA INDÚSTRIA

2.2.1 AUMENTO DO PREÇO DO ARROZ

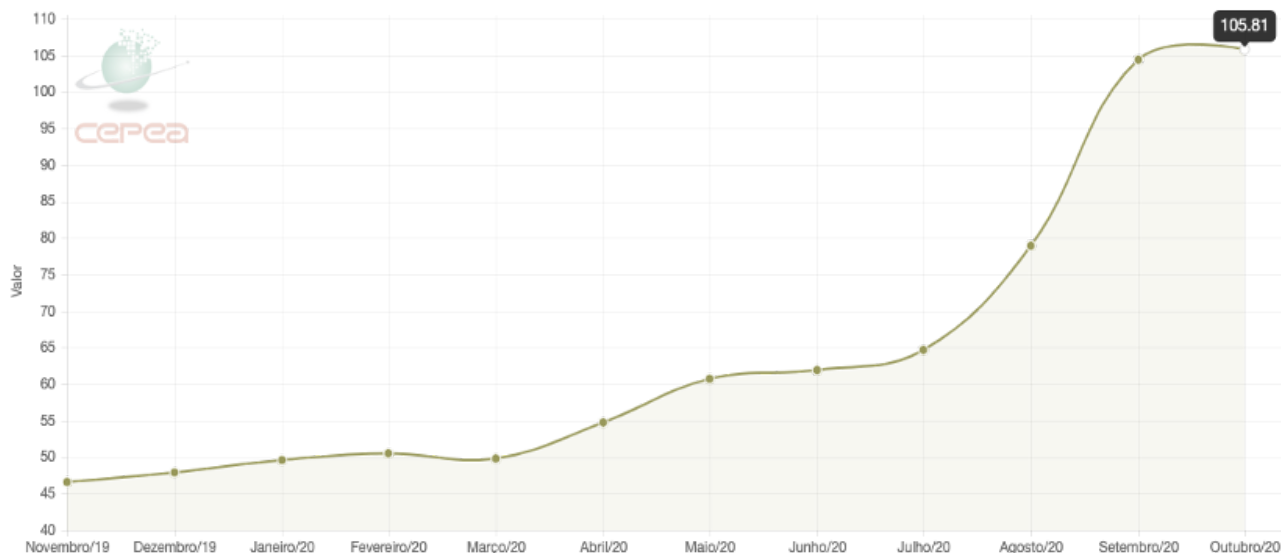
26. O arroz é um item básico na mesa para mais da metade da população mundial (ZANIN, *et al.* 2019). No Brasil, o alimento apresenta especial importância na dieta das famílias de menor renda, o que denota sua relevância para garantia da segurança alimentar (ZANIN, *et al.* 2019).

27. Diante disso, os aumentos expressivos na comercialização do produto aos consumidores causaram preocupação na Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), a quem compete monitorar e promover estudos sobre as modificações do mercado de consumo, conforme o inciso VIII, artigo 4º, do CDC.

28. Praticamente todas as empresas da indústria que foram notificadas, em especial as que trabalham com beneficiamento de produtos agrícolas, indicam a elevação **do preço do arroz em casca** como um fator fundamental para compreender os aumentos recentes do preço do arroz comercializado nos supermercados.

29. De fato, se analisarmos os dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea)^[5] da Universidade de São Paulo (USP), que é referência nesse tipo de levantamento, verificamos que o valor por saca do produto saiu de um patamar de **cerca de 45 reais a saca de 50kg, em março de 2020, para cerca de 105 reais, em setembro de 2020**, com um acréscimo expressivo entre julho e setembro. Esses dados podem ser observados na Gráfico 1, que segue abaixo.

Gráfico 1 - Indicador do Arroz em Casca ESALQ/SENAR-RS



Fonte: CEPEA, disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/arroz.aspx>

*Nota: Reais por saca de 50 kg, tipo 1, 58/10, posto indústria Rio Grande do Sul, à vista (Prazo de Pagamento descontado pela taxa CDI/CETIP).

30. Segundo os representantes da indústria agrícola e de beneficiamento de arroz, os motivos para o aumento no preço do produto estariam atrelados a três fatores principais: **a) aumento da demanda interna** por arroz, em função da pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020; **b) preços internacionais e câmbio favoráveis à exportação, e Mercosul com baixo excedente exportável**; e, em menor grau **c) estagnação/redução da área de plantio das últimas safras** em comparação com os anos anteriores. Embora não tenha sido a ênfase da maior parte das repostas, há relatos também de que houve um encarecimento dos insumos agrícolas de 10 a 30% (especialmente dos que são importados) e das ações relacionadas ao tratamento do arroz para comercialização junto ao setor atacadista e varejista (embalagens e mão de obra, por exemplo) que também teria contribuído para elevação do preço do arroz.

31. Serão analisados em seguida os principais fatores reportados pela indústria que teriam contribuído para elevação do preço do arroz, a fim de levantar se há evidências que corroboram com tais colocações.

a) Aumento da demanda

34. O aumento da demanda interna por arroz foi um dos aspectos reportado pela indústria como causador do aumento de preço do cereal. Segundo os respondentes houve um *“aumento da demanda das famílias brasileiras por produtos básicos em razão do isolamento social decorrente da “Quarentena – COVID-19”*.

35. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a demanda por arroz no Brasil teria ficado **26,4% maior em 2020**^[6] em relação a 2019. O levantamento é realizado a partir da cobrança da Taxa de Cooperação e Defesa da Orizicultura (CDO), paga pelos produtores ao Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA).

36. Entre os aspectos que impulsionaram o aumento desse indicador, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)^[7], fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, estaria a injeção de liquidez no mercado em função do auxílio emergencial e do saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Avalia-se ainda que a perda de renda sofrida pelos brasileiros durante a pandemia também contribuiu para o choque de demanda observado no mercado de arroz brasileiro. Segundo o presidente da Conab, em matéria publicada pela revista Globo Rural^[8]: *“Em um momento desses, de pandemia, em que se estanca todos os processos de geração de renda, cria-se justamente o movimento inverso e, com isso, tivemos realmente um aumento no consumo do arroz entre março e agosto deste ano”*. Em termos econômicos, esse movimento é explicado pelo fato de que o arroz é um produto com elasticidade-renda negativa, o que significa que a perda de renda tende a contribuir para o aumento do seu consumo.

37. Outro fator apontado pelo Ipea como importante para o explicar o aumento da demanda interna foi o isolamento social e uma tendência dos consumidores a reforçarem o estoque domiciliar, uma vez que as pessoas ficaram mais em casa, e o arroz é um alimento prático para o consumo cotidiano. Some-se a isso o fato de que, no início da pandemia, houve um forte movimento de doação de alimentos, impulsionado, por exemplo, por *lives* solitárias. Segundo levantamento realizado pela Associação Brasileira de Captação de Recursos (ABCR), entre final do mês de março e junho, as *lives* levantaram R\$ 17,6 milhões em doações^[9], sendo que parte desse recurso foi direcionado a compra e distribuição de alimentos.

b) Elevação das exportações, pelo aumento do preço internacional e pela desvalorização da moeda brasileira

40. Segundo vários respondentes, esse fator teria sido determinante para explicar o aumento recente do preço do arroz. Um deles chegou a pontuar que *“nunca se exportou tanto arroz como neste ano, durante o período da colheita”*, o que de fato é corroborado por meio de indicadores de exportação, conforme será apresentado a frente.

41. Nessa mesma linha, uma das empresas notificadas disse que: *“por consequência da pandemia causada pelo Covid-19, alguns países apresentaram dificuldades de atender suas exportações, ocasionando elevação das cotações internacionais do Arroz, e por consequência, criando oportunidades para participação do Brasil neste mercado, que foi impulsionada também pela elevação do*

valor do Dólar Americano, que iniciou o ano com cotação de R\$ 4,02 (02/01/2020), passando por pico de R\$ 5,93 (em 14/05/2020) e estabilizando acima dos 30% de valorização em relação ao início do ano”.

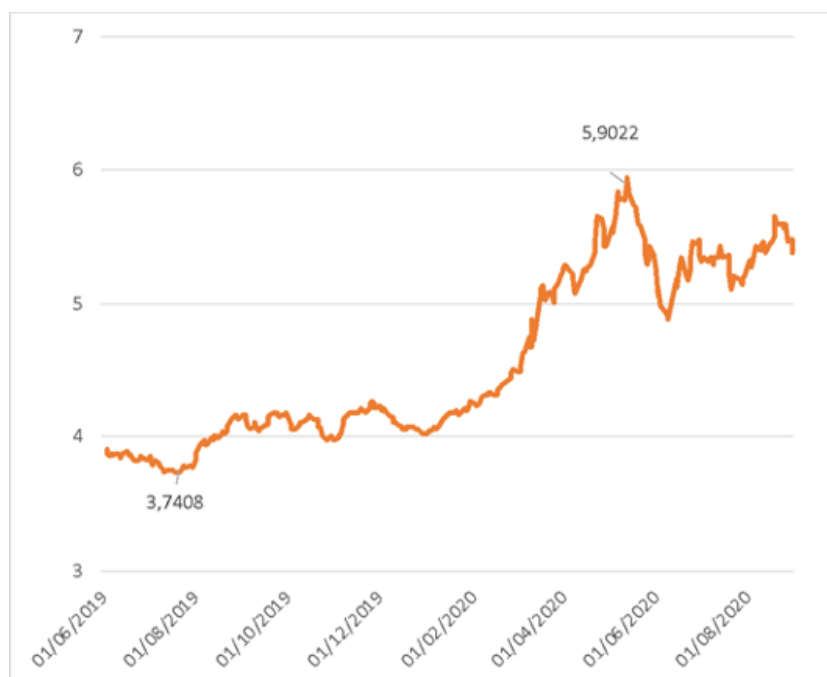
42. Complementando esse ponto de vista, integrante da indústria de beneficiamento de arroz falou que a maior atratividade para exportações do arroz em casca “teria levado os produtores rurais, detentores de estoque da matéria prima, a optarem pela exportação do produto, fazendo com que as indústrias nacionais tivessem que acompanhar os preços comercializados internacionalmente para conseguirem se abastecer da matéria prima”.

43. Diante disso, muitos alegaram que houve dificuldades para aquisição do arroz em casca, pois os agricultores/produtores estariam segurando seus estoques à espera de preços mais elevados, como reflexo do aumento da demanda no mercado externo e do câmbio favorável à exportação. Uma das empresas mencionou que “para manter o produto no mercado, temos nos submetido à aquisição para pagamento futuro, a serem praticados à preços praticados à época do a acerto, resguardados preços mínimos pactuados”.

44. Em suma, o reflexo para o mercado interno, segundo a indústria, foi de que houve “maior dificuldade na aquisição/negociação de compras junto aos produtores no mercado interno, com preços mais altos e prazos de pagamento reduzidos, além de uma diminuição na oferta do arroz por parte dos Produtores”.

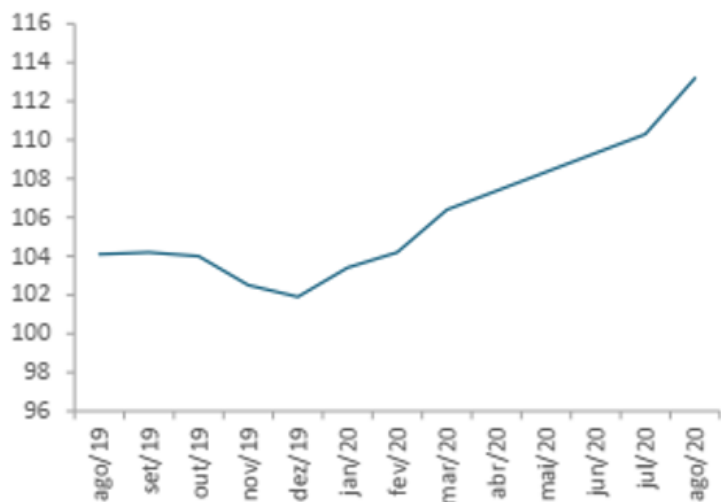
45. Diante das falas do setor, verifica-se que a valorização do dólar frente ao real e o aumento da demanda externa pelo arroz teriam alterado de maneira significativa os incentivos econômicos dos fornecedores. Com o dólar alto, conforme se verifica do Gráfico 2, e havendo demanda, é mais lucrativo para indústria exportar os produtos a vender no mercado interno.

Gráfico 2 - Cotação do Dólar em Real



46. Também contribui para a maior rentabilidade das exportações brasileiras de arroz o aumento do seu preço internacional (em dólar), como se verifica no gráfico abaixo, organizado pelo Ipea^[10] com base em dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês). O Índice de Preços do Arroz da FAO apresentou média de 113,2 em agosto de 2020, valor 2,7% maior do que o de julho e 8,7% acima daquele do ano anterior.

Gráfico 3 - índice de preços internacionais do arroz (Índice 2014 – 2016 = 100)

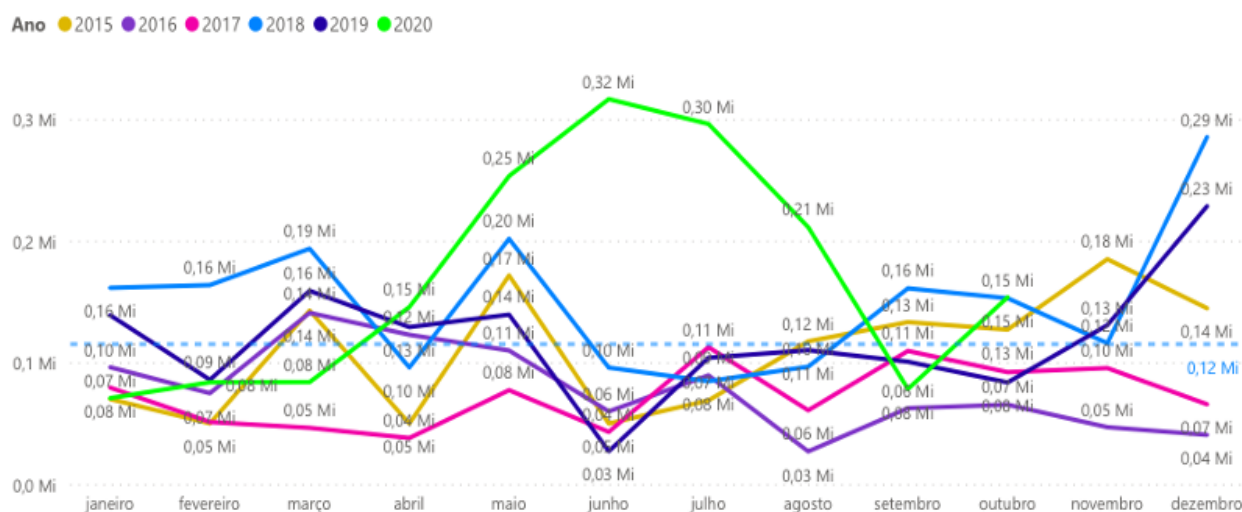


Fonte: FAO, Elaboração IPEA

47. O aumento nos preços internacionais do arroz tem sido atribuído a (i) reduções nas exportações de importantes atores do comércio internacional do produto, como a Tailândia (redução causada por preocupações relativas ao abastecimento de água para a irrigação), o Vietnã (crescimento da demanda doméstica, que coincidiu com a contração da oferta na região) e os Estados Unidos (colheita afetada por condições climáticas adversas); e (ii) aumento nas importações em determinadas regiões, como o sudeste asiático (em recuperação da crise do coronavírus) e a África ocidental (perda de produção causada por inundações).

48. Conforme dados da Conab (Gráfico 4), essa nova estrutura de incentivos de fato impulsionou fortemente as exportações do Brasil entre abril e setembro de 2020, em comparação com o mesmo período dos anos de 2015 a 2019. Em junho de 2020, o Brasil atingiu uma marca de 0,32 mil toneladas de exportações de arroz, que, segundo especialistas do setor ^[11], teria sido o maior volume mensal já exportado pelo país.

Gráfico 4 – Exportação de Arroz do Brasil, janeiro de 2015 a outubro de 2020 (Em toneladas)



Fonte e elaboração: Conab

49. Outro aspecto mencionado pelos representantes das empresas notificadas foi o fato de que houve mais dificuldades em importar o produto dos países do Mercosul, que são tradicionais fornecedores de arroz em casca para o Brasil. Segundo eles: *“houve redução significativa das importações dos países do Mercosul, tradicionais fornecedores de arroz em casca para o Brasil, causada pela redução da produção interna nesses países, pela elevação do valor do dólar comercial que encareceu o produto para os importadores nacionais e, especialmente, no maior volume de exportações para terceiros mercados que melhor remuneravam o produto”*.

50. Além disso, disseram que *“com a disparada da moeda americana, tornou-se inviável a importação do produto, pois a cotação do dólar aliada aos custos de transporte não permitiam margem de lucro (...)”*.

c) Estagnação/Redução da área de plantio

53. Com relação à estagnação/redução da área de plantio, a indústria argumenta que os preços do arroz foram abaixo do preço de custo no Brasil nos últimos 5 (cinco) anos, o que teria motivado um aumento do endividamento dos produtores arrozeiros, contribuindo para redução da área de plantio do produto nos últimos anos.

54. Ressaltaram também o fato de que os produtores vêm apresentando dificuldades para acesso a crédito rural oficial em virtude do seu endividamento decorrente de sucessivas safras comercializadas abaixo do custo de produção. Uma das empresas disse

que: “o produtor de arroz que nas últimas safras, levou prejuízo em sete, passou a segurar o produto, obrigando as indústrias a pagarem cada vez mais pela matéria prima”.

55. Com relação a esse aspecto, a partir de dados reportados pelo Ipea (Tabela 1), verifica-se que as últimas safras de produção do arroz em casca ficaram praticamente estagnadas em um patamar de 10 e 12 milhões de toneladas produzidas. Se compararmos as safras de 2018/2019 em relação à de 2017/2018, houve uma redução de produção de 13,10%, com uma perspectiva de queda que já vinha sendo observada na safra de 2017/2018 em relação à de 2016/2017 (-2,14%). Entretanto, os dados fechados até setembro de 2020 da safra 2019/2020 mostram um acréscimo de 6,68% em relação à de 2018/2019.

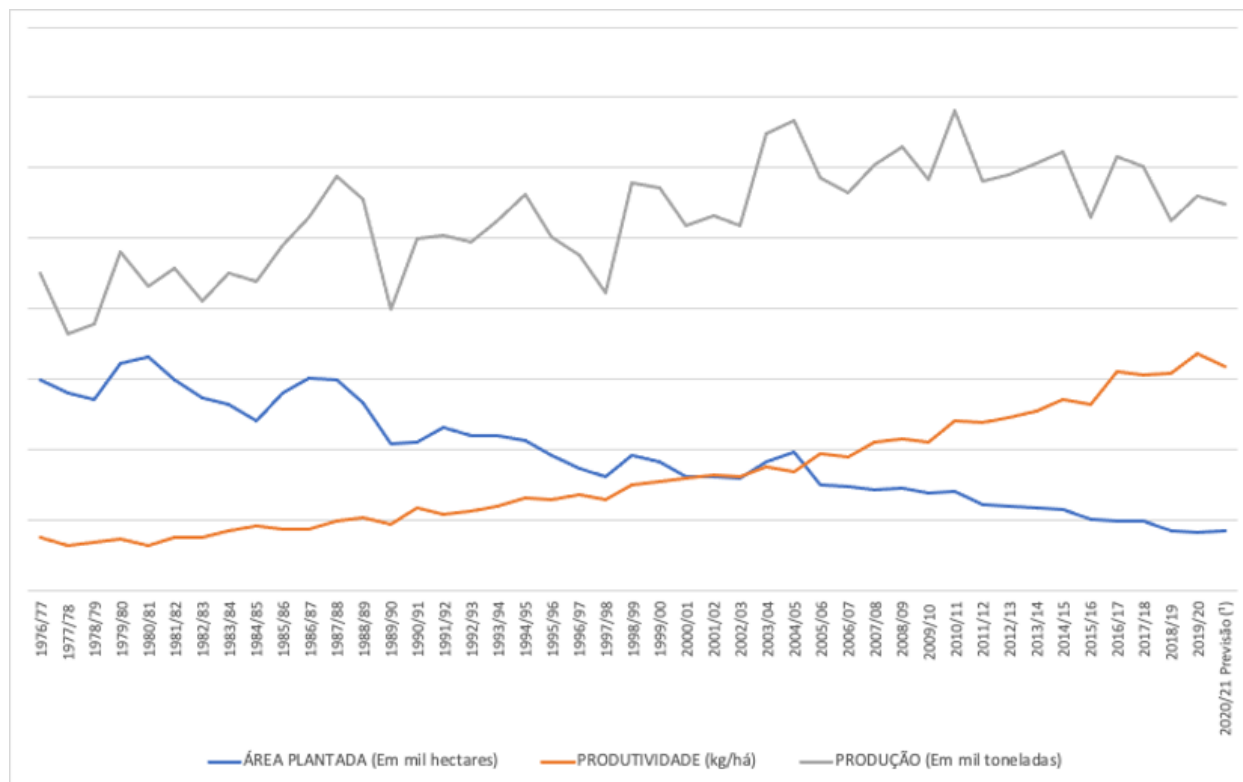
Tabela 1 - Produção de Arroz em casca (Em 1 mil toneladas)

Safra	Produção	%
2013/2014	12121,60	
2014/2015	12448,60	2,70%
2015/2016	10603,00	-14,83%
2016/2017	12327,80	16,27%
2017/2018	12064,20	-2,14%
2018/2019	10483,60	-13,10%
2019/2020 (set. 2020)	11183,40	6,68%

Fonte: Dados IPEA, a partir de dados da Conab. Elaboração própria

56. Ampliando a análise para a avaliação da série histórica das safras de arroz de 1976/77 até a safra estimada pela Conab de 2019/2020, é possível observar um histórico de queda da área plantada, com ganhos de produtividade e uma produção oscilante com tendência geral de crescimento, mas de uma leve queda nas últimas safras.

Gráfico 5 - Arroz – Brasil – Série Histórica, área plantada, produtividade e produção, safras de 1976/77 a 2019/20



Fonte: Conab. Elaboração própria.

57. Segundo trecho divulgado na nota do IPEA: “De acordo com o Cepea, a baixa rentabilidade ou rentabilidade negativa da lavoura nos últimos anos foi resultado de fracos investimentos, que, por sua vez, reduziram a eficiência da produção, e, em alguns casos, provocaram a substituição das áreas por outras lavouras, como a soja”.

58. Os pesquisadores do Ipea ponderam que o aumento do preço produto em 2020 pode elevar a oferta nas próximas safras e, dessa forma, reequilibrar o mercado, a saber: “essa alta terá reflexos positivos nas próximas safras, uma vez que nos últimos anos, de acordo com analistas do setor, os custos de produção superaram os preços recebidos pelos produtores, como mostram os dados do Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga), em que o custo de produção do grão (R\$/saco), no estado do Rio Grande do Sul, no mês de maio, excedeu o preço do grão (R\$/saco) em 3,31%”.

59. Corroborando com todos os aspectos mencionados anteriormente, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)^[12] fez um balanço sobre as questões que teriam provocado a alta no preço do arroz no mercado nacional. Segundo Guilherme Bastos, diretor-presidente da Conab, as questões estariam relacionadas entre, outros fatores, ao forte aumento das **exportações do produto** (aumento de cerca de 97,4% em relação à 2019); **baixo excedente exportável do Mercosul**; **aumento da demanda**; e **redução da área plantada nas últimas 3 safras**. Segue trecho da apresentação que elucida tal análise e apresenta outros fatores para o aumento do preço do arroz:

Figura 1 - Apresentação Conab



d) Expectativa do setor com relação ao arroz

61. Com relação à expectativa para as próximas safras, as respostas da indústria sinalizam para uma perspectiva positiva para a safra 2020/2021, com previsão de aumento da área plantada. Por outro lado, eles disseram que *“mesmo com o imposto de importação zerado para aquisição de outros países de fora do Mercosul, não deve haver muita operação, pois os outros custos de importação (frete e despesas portuárias), elevam muito o preço final. Por outro lado, as exportações continuam favorecidas em razão do câmbio, não havendo muita perspectiva de retração dos preços atuais”*.

62. Ainda sobre a medida de suspensão provisória dos impostos de importação de arroz adotada pelo governo federal em agosto, o Ipea sinaliza que é possível que tenha algum efeito sobre os preços domésticos, mas a tendência é que não seja um efeito tão forte. Isso ocorre, segundo eles, pelo fato de que: *“Basicamente, todo o arroz importado pelo Brasil é originado dos três países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que já gozam de tarifa zero; esses parceiros não possuem mais excedentes exportáveis”*. Diante disso, argumentam que *“O aumento esperado de importação, portanto, terá que vir da Ásia, onde os países não são fornecedores tradicionais do Brasil, ao menos em quantidades elevadas”*.

2.2.2 AUMENTO DO PREÇO DO ÓLEO DE SOJA

63. Outro produto informado pelos notificados foi sobre o aumento do preço da soja em grãos. Segundo os representantes da indústria, aqui, assim como no caso do arroz, o ambiente externo e o câmbio favorável à exportação teriam explicado grande parte da elevação do preço observado pelos consumidores. O aumento da demanda da China e das empresas exportadoras de biodiesel teria resultado em uma redução da soja disponível no mercado interno.

64. Nas palavras de representantes do setor, o aumento do preço do óleo ocorreu *“por conta da soja, que teve um aumento de quase 60%, isso principalmente em função de câmbio, que subiu mais de 35%, e as cotações internacionais dos grãos, que subiram mais de 20%”*.

65. Uma das empresas encaminhou uma análise do mercado de óleo realizada pela consultoria StoneX. Seguem alguns trechos:

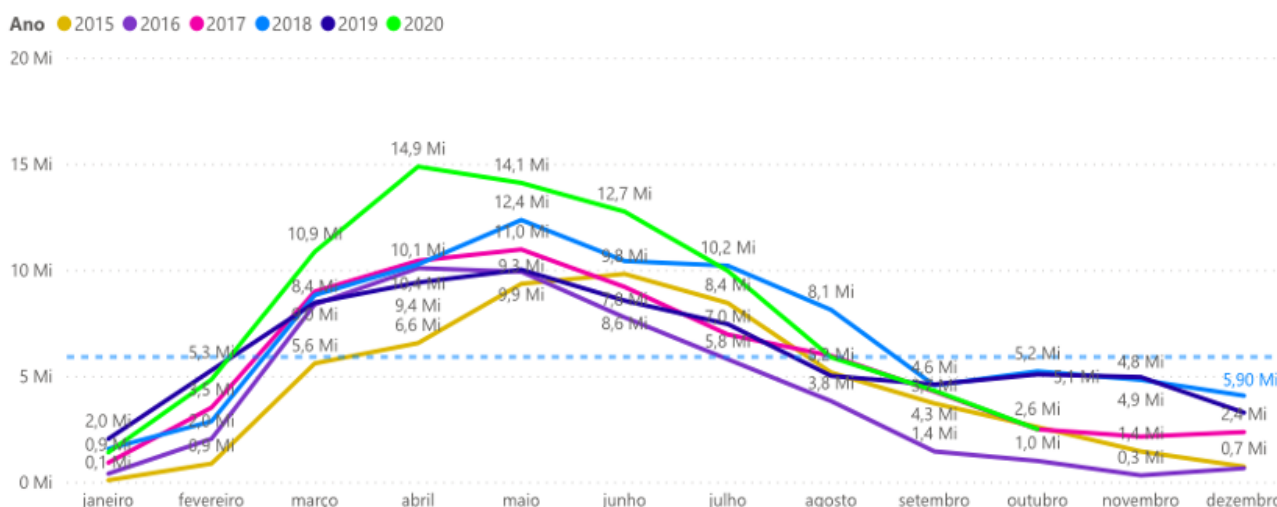
“Com o real desvalorizado, os custos de exportação das commodities vendidas pelo Brasil no Mercado Internacional diminuíram bastante, uma vez que os custos são dolarizados pelas empresas exportadoras e com o câmbio mais alto, fica mais barato exportar do Brasil, além disso, essa depreciação do Real torna o produto brasileiro mais competitivo para países compradores, elevando o prêmio pago à soja brasileira para exportar, o que acabou diminuindo fortemente a oferta de soja no mercado interno”.

“Como consequência da redução da oferta de soja no mercado interno brasileiro, tivemos uma redução da oferta dos produtos derivados da soja, como o farelo de soja e o óleo de soja degomado. Analisando diretamente o óleo propriamente

dito, no ano de 2020, o Brasil pode bater recorde de exportação, com prêmio nos portos pago ao óleo de soja brasileiro em níveis historicamente altos”.

66. A partir dos dados da Conab sobre exportação de soja do Brasil entre janeiro de 2015 e outubro de 2020, verifica-se que, entre março e julho de 2020, as exportações, de fato, atingiriam patamares não observados nos anos anteriores. O pico foi em abril, quando o Brasil chegou a exportar 14,9 mil toneladas de soja, frente a montante de cerca de 10 mil toneladas no mesmo mês de 2019.

Gráfico 06 – Exportação de Soja do Brasil, janeiro de 2015 a outubro de 2020 (Em toneladas)



Fonte e elaboração: Conab

67. Segundo o Cepea, em análise publicada em 05 de outubro de 2020, com relação à valorização real do óleo de soja ^[13]:

“O ritmo acelerado de processamento e a aquecida demanda, especialmente externa, reduziram rapidamente os estoques domésticos de soja e derivados, mesmo em um ano de recorde de produção”.

“(…) a disputa acirrada pelo produto restante e os valores altos da paridade de exportação, sustentada pelo dólar valorizado, estão alavancando as cotações domésticas do grão e dos derivados, que operam nas máximas nominais e se aproximam dos recordes reais. No caso específico do óleo de soja, indústrias alimentícias relatam não conseguir competir com as de biodiesel nas aquisições do óleo. Este coproduto está sendo ofertado atualmente acima dos R\$ 7.000/tonelada, cenário não visto desde 2002. Na cidade de São Paulo, o valor do óleo de soja (com 12% de ICMS) em setembro teve média de R\$ 6.348,30/tonelada, expressivos 18,4% superior à de agosto e 74,5% acima da de setembro/19, em termos reais”. (grifos nossos)

2.3 ANÁLISE DAS RESPOSTAS DAS REDES DE SUPERMERCADOS

68. Na esteira do estudo com o objetivo de obter esclarecimentos quanto aos possíveis fatores que encadearam aumento dos preços dos alimentos, foram notificados 22 distribuidores dos itens de cesta básica a nível nacional. Entre as respostas recebidas, ocorreu convergência de informações de que as variáveis macro que impactaram no aumento do preço dos itens da cesta básica foram as seguintes:

- Aumento das exportações, considerando principalmente a valorização da taxa de câmbio;
- Aumento da demanda interna, *a priori* oriunda do auxílio financeiro à população diante da pandemia do COVID-19.

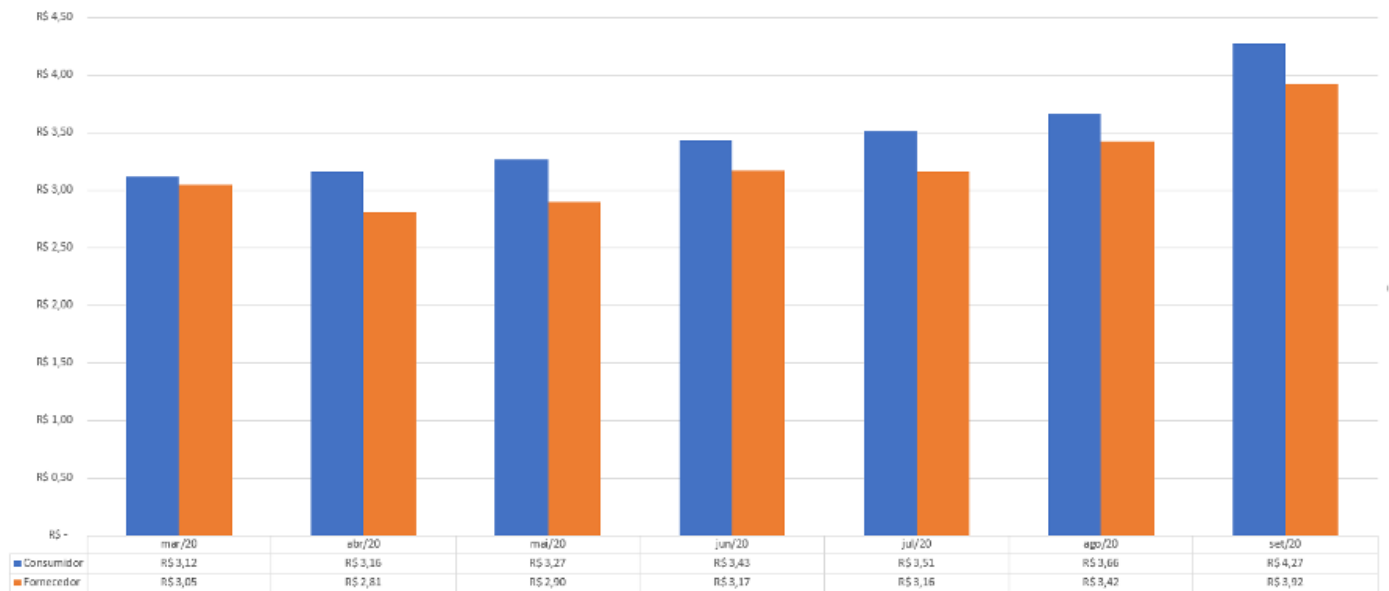
69. Diante desses fatores, os distribuidores/supermercados relataram aumento dos preços por parte dos fornecedores, o que fora repassado ao consumidor final. Além disso, foi relatada necessidade de gerenciar estoques nesse período.

70. Quanto aos produtos que sofreram maior alteração, o arroz e o óleo de soja foram respostas unânimes. Com relação ao terceiro produto, as respostas dividiram-se entre o feijão e o leite UHT.

71. Diante das respostas, analisou-se de forma global as variações de preço (compra – fornecedores e venda – consumidores) e constatou-se que ocorreram mudanças de forma bem similar na cadeia, ou seja, a variação dos preços que ocorreram no preço ao consumidor final foi bem próxima a variação que ocorreu no preço de compra dos distribuidores – vide gráficos 7 a 10.

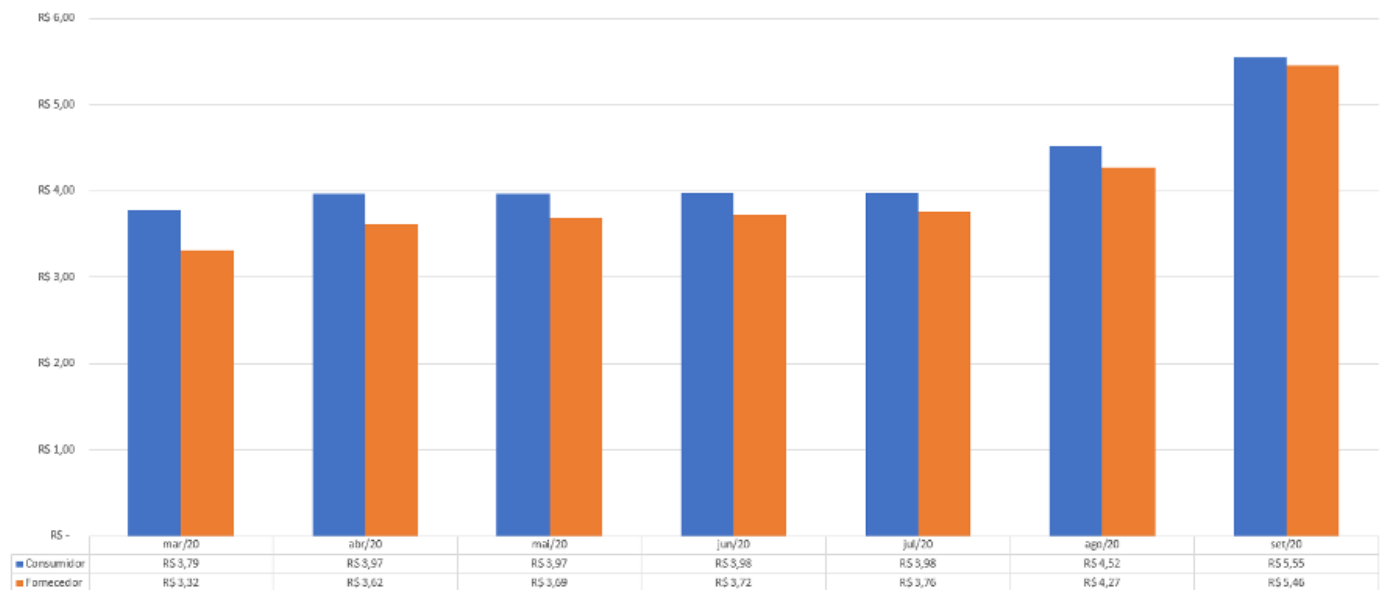
72. No caso específico do arroz, o preço ao consumidor subiu de R\$3,12/kg (março de 2020) para R\$4,27/kg (setembro/2020), que corresponde a um aumento de aproximadamente 37,1%. Em contrapartida, o custo para o distribuidor aumentou aproximadamente 28,7% no mesmo período (de R\$3,05/kg – março/2020 para R\$3,92/kg – setembro/2020).

Gráfico 7 - Evolução preço arroz (fornecedor x consumidor - supermercado) - unidade Kg



73. O mesmo ocorreu com as variações de preços do óleo de soja (aumento de 46,5% no período analisado para o consumidor, diante de 64,6% de aumento do custo para o distribuidor), conforme pode-se observar no gráfico/tabela abaixo.

Gráfico 8 - Evolução preço óleo de soja (fornecedor x consumidor - supermercado) - unidade 900 ml



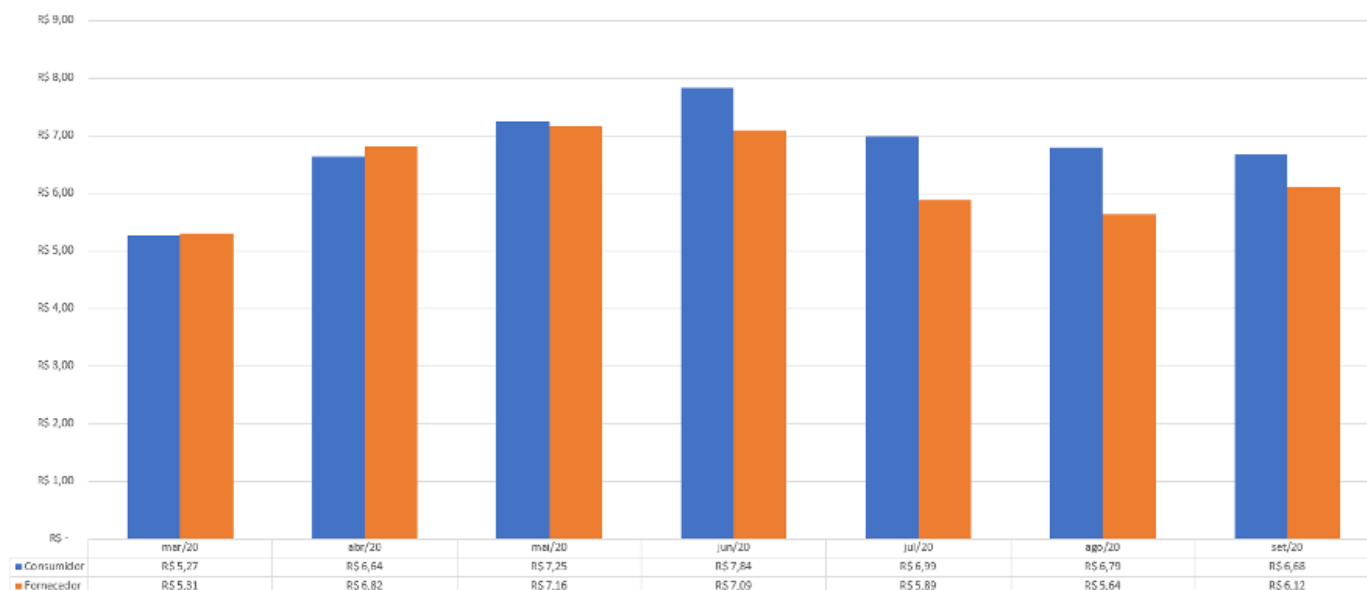
74. No caso específico do leite UHT, os dados fornecidos não continham os preços praticados em março; de qualquer forma, o comportamento da alta dos preços foi similar. Na média, para o consumidor, ocorreu aumento de 19,6% do leite UHT (abril a setembro); para o distribuidor, o aumento do custo de aquisição do produto foi de 27,2% no mesmo período.

Gráfico 9 - Evolução preço do Leite UHT (fornecedor x consumidor - supermercado) - unidade 1l



75. No que se refere ao feijão, o gráfico abaixo mostra um comportamento de aumento mais rápido no início da pandemia (março a junho), seguida de queda e de permanência de novo patamar nos meses seguintes. No primeiro momento (meses de março e abril), na média, o custo cobrado pelos fornecedores chegou a ficar levemente maior do que o preço de venda. É provável que esse descolamento tenha decorrido de uma gestão de estoques realizada pelos distribuidores, que inicialmente evitou repasse automático, aos consumidores, do aumento cobrado pelos fornecedores. Posteriormente, houve aumento do preço ao consumidor.

Gráfico 10 - Evolução preço feijão (fornecedor x consumidor - supermercado) - unidade Kg



3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

76. De modo geral, verifica-se coerência entre as respostas encaminhadas pelos produtores, beneficiadores e varejistas. As manifestações relatam e evidenciam a racionalidade econômica que estaria causando os aumentos de preço do arroz e do óleo de soja: o aumento do preço puxado pelo crescimento da demanda interna e externa, por dificuldades na oferta (anteriores e posteriores à pandemia), e pelo aumento dos preços internacionais combinados com a desvalorização do real diante do dólar, o que incentiva as exportações.

77. Diante disso, os relatos encaminhados pelos fornecedores e os indicadores observados mostram que o aumento expressivo do preço do arroz e do óleo de soja nos últimos meses é de natureza conjuntural, estando atrelado à pandemia provocada pela Covid-19. As alterações nos componentes de demanda, tanto no cenário internacional quanto no nacional, impulsionado pelo câmbio favorável à exportação, teria provocado um desajuste na oferta e demanda dos produtos. Tendo em vista a importância desses itens aos consumidores, especialmente aos de baixa renda, tais achados não eximem que o setor continue sendo acompanhado pela Secretaria Nacional do Consumidor

78. Diante disso, as recomendações são as seguintes:

- a) Circular esta Nota Técnica aos membros do Sistema Nacional de Defesa de Consumidor (SNDC), para disseminar os dados, informações e análises nela constantes e orientar a atuação desses atores;
- b) Considerando que alguns respondentes alegam “*concentração no setor produtivo de arroz*”, bem como o presidente da Conab indica que os “*estoques do produto estaria nas mãos de poucos produtores*”; e que as informações recebidas também sinalizam concentração em determinados elos da cadeia produtiva da soja, recomenda-se o envio dos autos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) do Ministério da Economia (ME), para avaliarem se os fatos reportados podem ensejar a atuação pontual do poder público, com vistas a promover maior competição em determinadas etapas da produção desses setores ou de medidas para atenuar efeitos advindos da tendência ao aumento de preços tais como soluções de *competition advocacy*: abertura de mercado, reduções tarifárias ou soluções extrafiscais (tributação assimétrica, incremento ou redução tributária etc). Sobre isso, pontua-se ainda que tal análise estaria em consonância com o que sugere a literatura de que a cobrança de “preços abusivos” normalmente reflete mais problemas na estrutura do mercado do que propriamente um comportamento da firma.
- c) Além disso, sugerimos o envio da nota ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e à Conab, com propósito de levantar (i) se foi adotada alguma medida específica para minimizar os efeitos da concentração em elos das cadeias produtivas do arroz e da soja; (ii) quais são as expectativas no curto e médio prazo sobre os preços dos produtos da cesta básica e sobre o uso dos instrumentos de política agrícola previstos na Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991; (iii) eventuais medidas adicionais para prevenir o desabastecimento destes produtos essenciais, bem como a adoção de soluções que objetivem garantir a segurança alimentar, especialmente entre consumidores mais vulneráveis.

À consideração superior.

Anderson Portugal Cardoso

Analista Técnico Administrativo

Lais Roberta Rosa Patrício

Chefe de Divisão de Análise e Gestão da Informação

Paulo Nei da Silva Jr.

Coordenador de Monitoramento de Mercado

Frederico Fernandes Moesch

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

[1] Disponível em: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/exploitative-abuses-price-gouging-covid-19-the-cases-pursued-by-eu-and-national-en#nb2>

[2] Disponível em: <https://oag.ca.gov/consumers/pricegougingduringdisasters#1C>

[3] Disponível em: https://www.globalpolicywatch.com/2020/04/federal-and-state-price-gouging-enforcement-in-the-era-of-covid-19/?_ga=2.165003387.57424903.1611584046-616086302.1611584045

[4] Comissão instituída pela Resolução nº 1, de 29 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-29-de-setembro-de-2020-280244106>> Acesso em 05/01/2021.

[5] O Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) é um grupo de pesquisa registrado no CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Faz parte do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq), unidade da Universidade de São Paulo (USP).

[6] Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Arroz/noticia/2020/09/perda-de-renda-contribuiu-para-maior-consumo-de-arroz-na-pandemia.html#:~:text=A%20partir%20das%20cobran%C3%A7as%20da,%2C4%25%20maior%20em%202020>>. Acesso em: 09/11/20

[7] Carta de Conjuntura nº 49, nota de conjuntura 03, 4º trimestre de 2020. Agropecuária: O que estaria acontecendo com o preço do arroz? Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/o-que-esta-acontecendo-com-os-precos-do-arroz-no-brasil/> Acesso em 11/11/2020

[8] Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Arroz/noticia/2020/09/perda-de-renda-contribuiu-para-maior-consumo-de-arroz-na-pandemia.html#:~:text=A%20partir%20das%20cobran%C3%A7as%20da,%2C4%25%20maior%20em%202020>> Acesso em: 09/11/20

[9] Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/06/lives-levantaram-r-176-milhoes-em-doacoes-durante-a-pandemia.shtml>> Acesso em 10/11/20

[10] Carta de Conjuntura nº 49, nota de conjuntura 03, 4º trimestre de 2020. Agropecuária: O que estaria acontecendo com o preço do arroz? Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/o-que-esta-acontecendo-com-os-precos-do-arroz-no-brasil/> Acesso em 11/11/2020

[11] Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/arroz/exportacao-arroz-1108-junho-recorde/> Acesso em: 11/11/2020.

[12] Apresentação realizada na Expoiner digital 2020, em 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3637-balanço-da-safra-de-arroz-e-destaque-na-expoiner-com-apresentacao-do-diretor-presidente-guilherme-bastos> Acesso em 22 de outubro de 2020.

[13] Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/diarias-de-mercado/soja-cepea-em-um-ano-valorizacao-real-do-oleo-de-soja-atinge-75.aspx>>. Acesso em 16 de novembro de 2020.

Referências

ZANIN, Vanclei; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de. A demanda domiciliar por arroz no Brasil: abordagem por meio do sistema Quads em 2008/2009. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 234-252, June 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032019000200234&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Oct. 2020. Epub July 15, 2019. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.171853>.

NONNENBERG, M. J.; VIANA, M. M.; CECHIN, A. Carta de Conjuntura | 49 | Nota 3 | 4º trimestre de 2020. Agropecuária: O que estaria acontecendo com o preço do arroz? IPEA, 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/o-que-esta-acontecendo-com-os-precos-do-arroz-no-brasil/>>. Acesso em 11/11/2020



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 17/02/2021, às 16:49, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 17/02/2021, às 17:18, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO, Chefe da Divisão de Análise e Gestão da Informação**, em 17/02/2021, às 17:22, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 08/03/2021, às 18:19, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **13735631** e o código CRC **0747A602**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ANEXOS

- NOTA TÉCNICA N.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENAACON/MJ (DOC. SEI Nº 11277339)
- RELATÓRIO FINAL COMISSÃO SOBRE PREÇOS ABUSIVOS (DOC. SEI Nº 13930805)

Tabela – Questionamentos encaminhados nas notificações – Indústria agrícola e empresas de beneficiamento

- | |
|--|
| 1. Houve aumento nos insumos necessários para produção agrícola , notadamente combustível, frete, defensivos agrícolas e fertilizantes? Se sim, em qual percentual? Solicitamos que a informação seja detalhada por produto e por insumo. |
| 2. Quais produtos fornecidos pela Associação/Cooperativa tiveram aumento no preço de comercialização desde o início do ano até agora? Quais são as prováveis causas para o aumento? |
| 3. Foram relatadas dificuldades para obtenção dos insumos por seus associados ? Caso positivo, descreva a partir de quando e qual o obstáculo enfrentado. |
| 4. Quais foram os volumes de produção e venda na safra 2019/2020 e os quais foram os preços aplicados? A produção ficou aquém ou além do esperado para o período? |