

AÇÚCAR: SUBSÍDIOS, ATÉ QUANDO?(1)

José Eduardo Rodrigues Veiga(2)
Regina Junko Yoshii(2)

1 - INTRODUÇÃO

A produção de cana-de-açúcar no Brasil está concentrada em dois pólos produtores, Regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, os quais apresentam, comparativamente, características sócio-econômicas muito contrastantes.

Estas diferenças não seriam, na realidade, motivo de maiores polêmicas se os resultados econômicos advindos das disparidades entre os parques industriais açucareiros não acabassem por "premiar", como de fato o fizeram, a região com menores graus de eficiência e produtividade. Intervindo no setor açucareiro desde 1933, ano de sua criação, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), autarquia ligada ao Ministério da Indústria e Comércio, acabou por resolver as disparidades pelo subsídio federal estabelecido para equilibrar os custos das regiões produtoras. Esse mecanismo de "equalização de preços" chega a atingir um desvio de cerca de 45% (3).

Essa dicotomia, com sustentação oficial, realça a ingerência do Estado, de forma absolutamente equivocada do ponto de vista da lógica econômica, pois redundando em perdas que agravam progressivamente a dívida interna do País.

Nesse sentido, este trabalho procura apresentar a situação brasileira como importante produtor

dessa matéria-prima, focar as principais distinções entre as duas regiões produtoras e discutir os tratamentos diferenciados aplicados às regiões.

2 - RETROSPECTIVA E SITUAÇÃO

A intervenção estatal na agroindústria sucro-alcooleira teve início em junho de 1933, com a criação do IAA. Seu objetivo inicial era o de manter o equilíbrio do mercado, conciliando os interesses dos produtores e dos consumidores. Atualmente, o IAA controla todas as etapas da produção, desde o plantio da cana-de-açúcar até a fabricação de açúcar e álcool de todas as unidades produtoras do País. Além disso, é o elemento que estabelece as normas de fabricação e comercialização desses produtos, fixando preços e concessão de créditos e subsídios.

A comercialização do açúcar brasileiro no mercado internacional também constitui monopólio governamental desde a década de 30, através do Departamento de Exportação do IAA. Sua função é regular o fluxo de saída do produto e distribuir as cotas de exportação entre os países importadores interessados.

O IAA adquire o açúcar destinado à exportação diretamente do produtor, pagando o preço de aquisição do produto, que já inclui o subsídio de equalização de custos destinado aos

(1) Recebido em 22/12/89. Liberado para publicação em 18/01/90.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

(3) Açúcar e álcool. Rio de Janeiro, Indústria e Produtividade, 1985.143p.
(Coleção José Ermírio de Moraes, 13)

produtores da Região Norte-Nordeste, os quais apresentam custos de produção mais elevados em relação aos da Região Centro-Sul. Estabelece, ainda, normas que abrangem tipo e quantidade, preço, forma de pagamento, sistema de fiscalização de embarques, embalagens e taxas e comissões sobre o produto.

O Fundo Especial de Exportação (FEE) foi criado em 1965 com a finalidade de sustentar os preços internos do açúcar, independentemente de oscilações das cotações no mercado internacional. O FEE receberia recursos oriundos de contribuições dos produtores, tendo como base a quantidade exportada.

Os vultosos recursos acumulados em períodos de altas cotações do produto, no entanto, foram despendidos em várias aplicações, entre outras, na equalização dos preços da cana-de-açúcar e do açúcar do Norte-Nordeste com os do Centro-Sul e na modernização do parque açucareiro existente.

Com a queda dos preços internacionais, a partir de 1975, cogitou-se eliminar completamente os subsídios do açúcar para o consumo interno que, posteriormente, começaram a absorver os escassos recursos passíveis de serem investidos produtivamente. Até que, exaurido por períodos sucessivos de gravosidade do açúcar, onde os custos internos de produção superavam substancialmente os preços internacionais (a partir de 1981), o FEE, em 1983, passou para a alçada do Banco Central.

O açúcar tem sido tradicionalmente um dos principais produtos da pauta de exportações da agroindústria brasileira, sendo o Brasil atualmente um dos principais exportadores mundiais de açúcar, competindo pelo terceiro lugar na década de 80 com a Austrália, perdendo apenas para Cuba e Comunidade Econômica Europeia (CEE) (quadro 1). As exportações brasileiras passaram de 818 mil toneladas em 1965 para mais de 3 milhões

de toneladas em 1984 (quadro 2).

As exportações brutas mundiais de açúcar, nos últimos anos, têm sido de cerca de 28 milhões de toneladas e, desse total, o Brasil tem participado com um volume ao redor de 10%, ou seja, uma média de 2,8 milhões de toneladas/ano (quadro 2). O valor das exportações de açúcar superou a cifra de um bilhão de dólares em 1980 e 1981, quando as cotações estavam bastante elevadas (quadro 3). Entretanto, a partir de 1981, as cotações começaram a despencar e o valor da receita caiu consideravelmente, redundando em perda da participação do setor no total das exportações brasileiras.

Com a extinção do FEE e a continuidade da péssima situação internacional do produto, que se estendeu até 1988, restou ao Governo Federal bancar a gravosidade do açúcar, uma vez que ele é o único comprador e exportador do produto.

3 - A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS

As diferenças de produtividade entre as regiões produtoras de cana-de-açúcar derivam, basicamente, das condições de clima, tipos de solo e relevo, tecnologia empregada, forma de gerenciamento e utilização da mão-de-obra.

Sendo a fase agrícola de produção do açúcar fundamental na definição do seu custo total, elevando-o ou reduzindo-o conforme a adequação e otimização dos fatores empregados, é de se concluir que determina diversos patamares reais de preços do produto. Sobre o aprimoramento técnico que merece essa fase, o Conselho Estadual de Energia de São Paulo afirma que "a produtividade ou rendimento agrícola é de longe o parâmetro que promove a maior elasticidade no custo da cana-de-açúcar, pois para uma variação de 10%

QUADRO 1.- Principais Exportadores Mundiais de Açúcar, 1980 a 1988

(em 1.000t)

Ano	Cuba	CEE(1)	Brasil	Austrália	Tailândia
1980(2)	6.191	4.325	2.662	2.410	460
1981(2)	7.071	5.344	2.670	2.982	1.155
1982	7.734	5.615	2.788	2.504	2.045
1983	6.792	4.910	2.801	2.425	1.411
1984	7.016	4.393	3.039	2.591	1.444
1985	7.209	4.280	2.609	2.651	1.781
1986	6.703	4.373	2.554	2.710	2.049
1987	6.482	5.480	2.424	2.827	2.072
1988	6.978	4.918	1.610	2.980	1.961

(1) Comunidade Econômica Européia.

(2) Período em que as exportações de açúcar da Tailândia foram menores que as das Filipinas.

Fonte: International Sugar Organization (ISO).

QUADRO 2.- Exportações Mundiais e Brasileiras de Açúcar, 1965, 1970, 1975 e 1980-88

(em 1.000t)

Ano	Total	Brasil	Brasil/total (%)
1965	20.509	818	4,0
1970	21.723	1.130	5,2
1975	20.598	1.730	8,4
1980	26.676	2.662	10,0
1981	28.953	2.670	9,2
1982	30.417	2.788	9,2
1983	28.843	2.801	9,7
1984	28.488	3.039	10,7
1985	27.525	2.609	9,5
1986	27.080	2.554	9,4
1987	28.295	2.424	8,6
1988	27.142	1.610	5,9

Fonte: International Sugar Organization (ISO).

QUADRO 3.- Cotações de Açúcar no Mercado Internacional e Valor das Exportações Brasileiras de Açúcar, 1980-88

Ano	Cotação (US\$/t)	Valor (US\$1.000 FOB)
1980	649,11	1.287.807
1981	373,10	1.061.733
1982	186,20	580.007
1983	187,16	526.802
1984	117,00	586.293
1985	89,64	367.955
1986	133,66	381.397
1987	148,86	324.612
1988(1)	224,85	268.503

(1) Até outubro.

Fonte: International Sugar Organization (ISO) para as cotações e Carteira do Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil S/A., para o valor.

no seu valor é possível uma redução de 6,3% no custo final da cana"(4).

Nesse contexto, em que o peso do custo de produção da matéria-prima em relação ao custo total do açúcar está ao redor de 56%(5), chama a atenção não só a contribuição do rendimento médio do fator trabalho (homens-dia/t) na formação desse custo como e, principalmente, a profunda distância que separa tal rendimento entre os pólos produtores. Em função da maior produtividade do trabalho, são necessários apenas 46,5 homens-dia (hd) para a produção de 100t de cana na região mais moderna, em contraste com os 170,5hd para a mesma quantidade no Nordeste(6).

Como região mais moderna entende-se especificamente o Estado de São Paulo, que apresenta o maior nível de produtividade agrícola e industrial e que vem respondendo por mais de 50% da produção nacional. Seu rendimento agrícola médio (75t/ha), em contraste com o Estado de Alagoas (55t/ha) - segundo maior produtor -, ressalta as disparidades que caracterizam o panorama açucareiro nacional.

As diferenças de ganhos médios de produtividade determinam os vários preços de liquidação da cana, fato esse que levou o Estado a intervir com a política da "equalização de preços". Ou seja, para praticar preços iguais para cana e açúcar em todo o País, usou-se da prática corrente de onerar os cofres públicos e de transferir ao consumidor uma sobrecarga às taxas já pagas. E, contraditoriamente, estabeleceu-se um processo

que se opõe aos pressupostos básicos da reprodução ampliada do Capital - e seus ditames concorrenciais fundamentados no aperfeiçoamento de técnicas para ganhos de produtividade - justamente em uma das áreas de produção mais capitalizadas do setor agrícola.

O subsídio inerente à equalização foi criado em 1971 (Resolução no. 2.059, do IAA), determinando que o preço oficial dos vários tipos de açúcar produzidos no País fosse fixado em bases correspondentes aos custos apurados nas duas regiões, abrangendo contribuição para o IAA e o valor do ICM. Antes, porém, fixava o volume a ser fabricado em função do comportamento do consumo interno e dos estudos que determinassem as possibilidades concretas de exportação. Também foi estabelecido que uma parte desse volume fosse destinada à formação de estoque regulador, no intuito de servir para que o abastecimento não sofresse, e não sofra, soluções de continuidade. Todos os Estados da Região Norte-Nordeste participam desse programa, além dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo - desde a safra 1978/79 - e Minas Gerais, desde 1980/81.

Por ocasião da sua criação, foi instituído que o programa seria financiado por recursos gerados dentro do próprio setor, a partir do FEE, dada a situação favorável das exportações brasileiras de açúcar no período. Nos anos de 1974/75 e 1980/81 em que os preços internacionais cobriram de forma significativa os

-
- (4) São Paulo, Conselho Estadual de Energia. A questão do custo do álcool de cana-de-açúcar em São Paulo: relatório preliminar. São Paulo, s.c.p., 1985. p.46. (mimeo)
 - (5) Ver quadro em Szmrecsányi, Tamás. O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil, 1930-1975. São Paulo, Hucitec/UNICAMP, 1979. 540p. (Planejamento e Economia: Série Teses e Pesquisas)
 - (6) Pamplona, Confúcio. Proálcool: impacto em termos técnico-econômicos e sociais do programa no Brasil. Belo Horizonte, Ministério da Indústria e do Comércio, Instituto do Açúcar e do Alcool, 1984. 93p.

custos internos, o FEE acumulou muitos recursos, os quais, conforme um dos objetivos da carta de intenções da sua criação, deveriam ser preservados e estar prontamente disponíveis para atender à qualquer mudança grave no campo das exportações. Porém, conforme documento do Conselho Nacional da Indústria (CNI), esses recursos "foram despendidos em várias aplicações, como a construção e modernização de terminais de exportação em Maceió e Recife, financiamento do PLANALSUCAR - Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar, bem como programa de modernização do parque industrial açucareiro"(7). Sobre essa questão aquele documento praticamente afirma a pane de todos os propósitos "primevos" do FEE, quando escreve que esse foi utilizado "no financiamento do capital de giro das usinas".

O FEE começou a agonizar em 1976, com a queda das cotações internacionais, sofre o segundo forte abalo em 1981, com a progressiva sucessão de gravosidades do setor açucareiro, e passou para a alçada do Banco Central em 1983. A decisão do Governo foi no sentido de alocar recursos de outras fontes para dar continuidade ao Programa, transferindo taxas de contribuição pagas ao IAA pelos consumidores de açúcar e álcool do mercado interno, para os produtores de regiões com custos mais elevados.

Na Região Centro-Sul, o Estado de São Paulo tem sido o principal responsável pela geração desses recursos, em contrapartida ao não recebimento sequer de resíduos do subsídio. Por outro lado, sendo o montante subsidiado agora totalmente gerado na arrecadação de impostos, em última instância, o consumidor desse Estado é passivamente penalizado e o grande alimentador do processo que beneficia os produtores de açúcar da Região Norte-Nordeste.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em agosto de 1989 foi assinado um decreto autorizando a exportação direta de açúcar por usineiros nordestinos. Ao invés de por um fim na irracionalidade do programa de equalização de preços, atendendo às expectativas de vários setores da sociedade, decretou-se o aumento do grau de dificuldade para a reversão do quadro de perdas constantes dos cofres públicos. O decreto tira do IAA a possibilidade de reequilibrar parte da dívida e autoriza usineiros, principalmente de Pernambuco, a exportarem diretamente 1,4 milhão de toneladas de açúcar, num momento de "pico" dos preços no mercado internacional, variando entre US\$330 e US\$480 a tonelada. Espera-se alcançar a média tradicional de exportação do Nordeste, que é de 2 milhões de toneladas e cujo montante de transação pode ser elevado a US\$960 milhões. Todo o lucro da operação ficará com os usineiros nordestinos ou para quem vier a concretizar a exportação.

Para demonstrar a amplitude dessa distorção, vale assinalar que o IAA sempre pagou aos produtores um preço mais elevado que o obtido nas exportações, arcando com todos os custos de exportações deficitárias, tendo desembolsado, por exemplo, em maio de 1987, o valor de US\$244,50 por tonelada, quando o preço no mercado só correspondia a US\$147,90.

Realça-se o montante da dívida acumulada pelo IAA, lembrando que somente de janeiro a agosto de 1989 foi pago aos produtores de açúcar NCz\$65 milhões a título de subsídio do programa de equalização. Isso significa que se mantém o sistema tradicional de perdas para o Estado e sobretaxação ao consumidor, e passa a valer a exportação direta dos usineiros, quando o preço

(7) Op. cit. nota 3, p.95.

internacional lhes convier, ou seja, estabelece-se o que em poucas palavras poderia ser definido como: mantidas as condições anteriores de socialização dos prejuízos, passa a valer a privatização das vantagens dos preços internacionais.