

Subsídios de equalização de custos ao açúcar e álcool

Maria Cecília Prates Rodrigues*

Este artigo busca, inicialmente, analisar o surgimento e a evolução do subsídio de equalização de custos concedidos ao setor sucro-alcooleiro, a partir de 1971. Em seguida, procura detectar as possíveis causas que vêm justificando a sua manutenção. Finalmente, o trabalho aponta algumas alternativas de ação governamental no sentido de promover a redução/eliminação dos subsídios de equalização ao açúcar e álcool.

1. Objetivo; 2. Caracterização do problema; 3. Fatores que interferem na solução do problema; 4. Soluções possíveis; 5. Conclusão e propostas.

1. Objetivo

Pretende-se aqui propor uma forma de reduzir/eliminar os subsídios de equalização de custos concedidos ao setor sucro-alcooleiro.

2. Caracterização do problema

Com a instituição, em 1971, da política de preço único para cana, açúcar e álcool em todo o país, o governo teve que recorrer ao programa de equalização de custos, como forma de compensar e manter os produtores do Norte/Nordeste localizados em regiões com custos de produção mais elevados.

Ao ser criado o subsídio de equalização, o governo previa a sua redução gradual até a total extinção, na safra 1977/78, como decorrência do aumento de produtividade que se esperava alcançar com a implementação, na época, do Programa de Racionalização e do Programa de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar).

Porém, até o final da safra 1983/84, o que se deu foi a incorporação de novas áreas produtoras subsidiadas (Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais), além de ter havido um aumento da participação dos subsídios na remuneração dos produtores dessas áreas. Assim, no período de junho de 1978 a maio

* FGV-IBRE/IAA.

de 1984, mesmo com os recursos do Fundo de Exportação tornados escassos, a participação do subsídio de equalização sobre a Remuneração Líquida ao Produtor (onde não estão incluídos os impostos) elevou-se de 17,3% para 29,5% no Norte/Nordeste, de 2,6% para 6,1% nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais¹ e de 2,6% para 15,9% no Rio de Janeiro.

Mas já a partir de junho de 1984, essa prática de ampliação dos subsídios de equalização concedidos ao setor começou a reverter, quando foi aprovada proposta do IAA de redução no percentual dos mesmos. E, em junho de 1985, os subsídios de equalização foram eliminados nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Atualmente (junho de 1986), a participação do subsídio sobre a Remuneração Líquida ao Produtor é de 21,9% no Norte/Nordeste e de 12% no Rio de Janeiro, o que representará um ônus significativo nos cofres públicos em torno de Cz\$3.080.807 mil em 1986 (segundo previsão orçamentária do Proasal), sendo Cz\$188.170 mil para Rio de Janeiro e Cz\$2.892.637 mil para Norte/Nordeste.

Cabe aqui um esclarecimento: a participação do subsídio na Remuneração ao Produtor de Alcool é aproximadamente² a mesma da incidente na Remuneração ao Produtor de Açúcar. Isso porque o preço do álcool é fixado por paridade com o preço do açúcar e o subsídio de equalização é concedido ao produtor de açúcar e álcool das áreas subsidiadas, justamente para cobrir o preço mais alto da matéria-prima (cana) nessas regiões.

A seguir, busca-se analisar as possíveis causas que têm feito com que persista este *gap* entre os custos de produção das diferentes regiões produtoras e que vêm justificando a manutenção dos subsídios de equalização.

Em primeiro lugar, deve ser mencionada a questão das diferenças significativas na produtividade agrícola (tonelada de cana/ha) entre as diversas regiões produtoras, fator esse que exerce influência direta e decisiva nas respectivas estruturas de custos.

Pela figura 1, constata-se³ a superioridade indiscutível de São Paulo, em termos de produtividade agrícola. No período analisado (de 1974/75 a 1984/85), observou-se também uma tendência crescente na produtividade agrícola dos demais estados de Minas Gerais, Alagoas e Pernambuco — nesta ordem — porém em um patamar bem inferior ao de São Paulo, com exceção do Rio de Janeiro, que, por motivos climáticos, apresentou tendência de queda de produtividade.

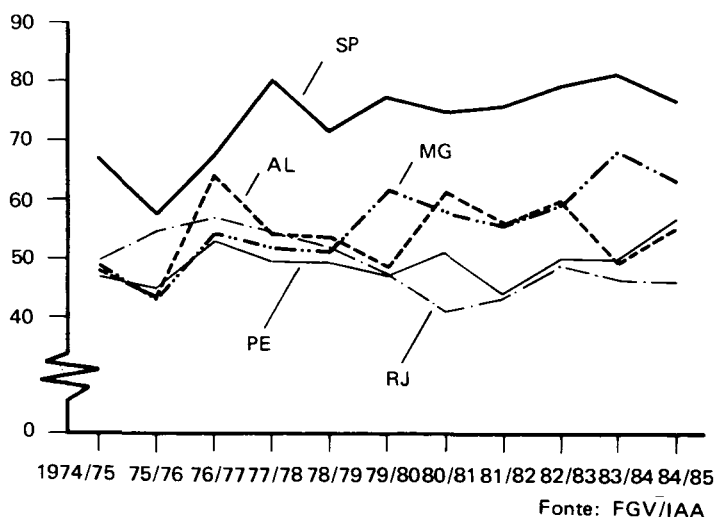
Assim, se se considera São Paulo parâmetro para fixação do preço único (subsídio igual a zero), então se justificaria, do ponto de vista da produtividade agrícola, a manutenção dos subsídios de equalização, tendo-se em vista as dis-

¹ Minas Gerais foi incorporado como área subsidiada em maio de 1980.

² Descontada pequena parcela referente ao mel residual gerado, quando a cana é moída para açúcar.

³ Considerados os principais estados da pesquisa de levantamento de custos de produção do convênio FGV-IBRE/IAA.

Figura 1
Cana de fornecedores e usinas
Evolução do rendimento agrícola observado – t/ha



crepâncias de produtividade verificadas nos demais estados produtores, em relação a São Paulo, e entre eles próprios, e que vêm persistindo e até se agravando em alguns casos, em vez de se atenuarem.

A questão é avaliar por que as diferenças de produtividade agrícola vêm persistindo entre as regiões produtoras.

O principal problema é que, por motivos de tradição, políticos, sociais e econômicos, a cana continua sendo cultivada em áreas totalmente desfavoráveis, o que implica menores níveis de produtividade agrícola e maiores custos de produção.

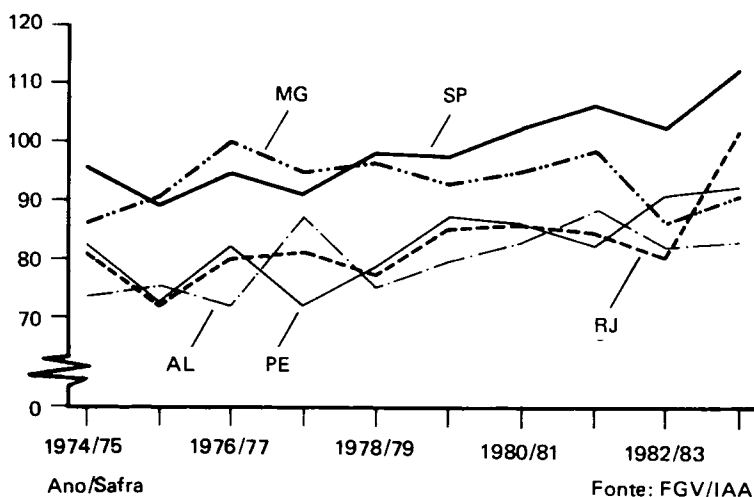
Assim, é o caso da cana plantada em relevo montanhoso, como no norte de Alagoas, sul de Pernambuco e Zona da Mata de Minas Gerais; em regiões com clima seco, como o norte fluminense e o norte de Pernambuco; bem como em solos com baixa fertilidade e não muito adequados a essa cultura.

Em segundo lugar, outro fator importante na diferenciação dos custos de produção, entre os estados produtores, refere-se às diferenças na produtividade industrial (kg açúcar/t cana), atribuíveis, sobretudo, à qualidade da cana.

Pela figura 2, constata-se que as curvas de produtividade industrial dos estados de Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro vinham em níveis inferiores àquelas dos estados de São Paulo e Minas Gerais até a safra 1983/84. A partir daí, parece que começou a se esboçar uma alteração positiva nesse quadro, in-

centivada pelo Programa de Pagamento da Cana pelo Teor de Sacarose, que vem estimulando a melhoria de qualidade da cana plantada.

Figura 2
Açúcar cristal standard
Evolução do rendimento industrial observado (kg/t)



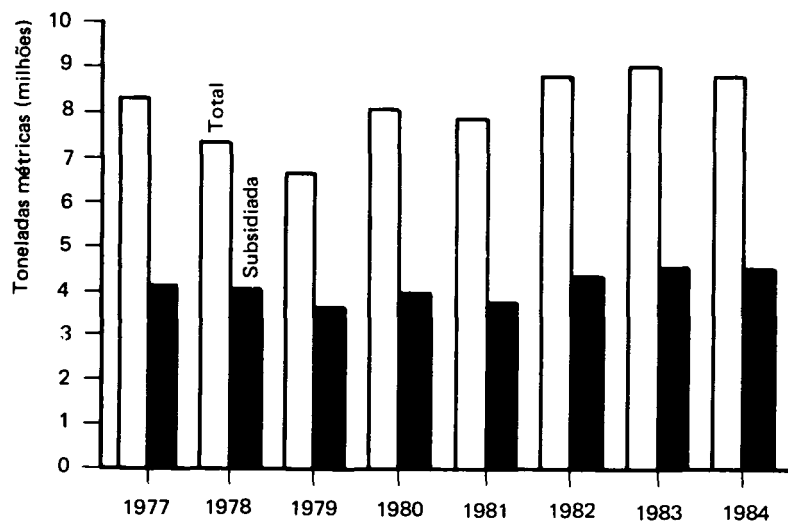
A eficiência industrial (balanço entre a entrada e a saída de sacarose das unidades produtoras) não constitui, em si, em um problema; embora não exista um levantamento específico do IAA neste sentido, a média para o setor varia em torno de 90% a 96%.

No entanto, as unidades industriais do Norte/Nordeste apresentam diferenças em relação às do Centro/Sul, tais como: problemas de gerenciamento (menor eficiência, custos maiores); de custos financeiros mais altos (devido ao passivo elevado destas empresas); de custos maiores com aquisição e manutenção de equipamentos, compra de fertilizantes, etc.

Uma séria agravante na questão dos subsídios está relacionada com a evolução do balanço financeiro para o governo (contabilizado na conta Proasal, do Bacen) entre o pagamento de subsídios ao açúcar e álcool direto produzidos nas áreas beneficiadas e a sua contrapartida na arrecadação das taxas de contribuição e adicional, cobradas na comercialização interna de açúcar e álcool industrial (ver tabela 1, figuras 3 e 4).

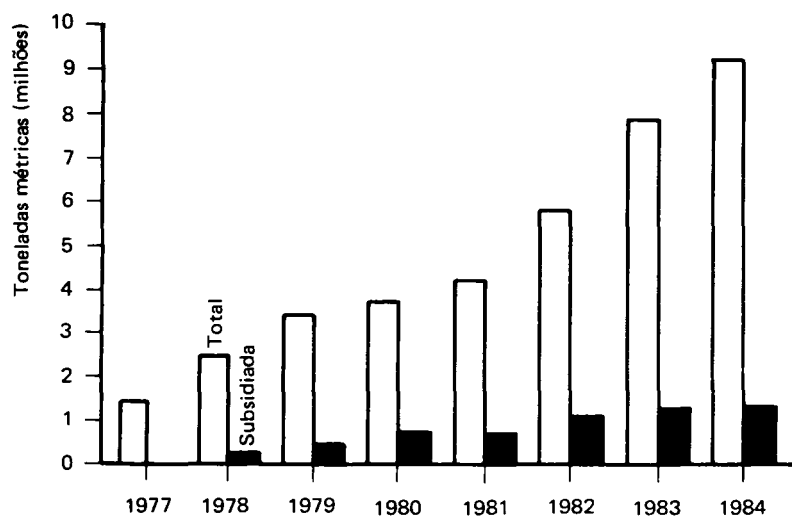
Enquanto a produção total de açúcar no país cresceu 7% entre as safras 1977/78 e 1984/85, a produção subsidiada aumentou em 11%, nesse mesmo período. Isto representa uma estabilidade em termos de geração de contribuições e adicionais para o governo, a partir do açúcar comercializado no mercado in-

Figura 3
Brasil — açúcar: produção total e subsidiada



Fonte: tabela 1

Figura 4
Brasil — álcool: produção total e subsidiada



Fonte: tabela 1

Tabela 1
Brasil — açúcar e álcool: produção total e produção subsidiada

Safras	Açúcar					Alcool				
	Produção total		Produção subsidiada		Participação (%) (3/1) (5)	Produção total		Produção subsidiada		Participação (%) (8/6) (10)
	TM (1)	Nº Índice (2)	TM (3)	Nº Índice (4)		TM (6)	Nº Índice (7)	TM (8)	Nº Índice (9)	
1977/78	8.307.610	100	4.087.311	100	49,2	1.470.404	100	15.789	100	1,1
1978/79	7.342.424	88	4.023.592	98	54,8	2.490.603	169	197.171	1.249	7,9
1979/80	6.646.226	80	3.596.060	88	54,1	3.396.455	231	464.810	2.944	13,7
1980/81	8.100.303	98	3.962.530	97	48,9	3.706.375	252	716.013	4.535	19,3
1981/82	7.935.321	96	3.750.433	92	47,3	4.240.123	288	699.628	4.431	16,5
1982/83	8.857.127	107	4.333.448	106	48,9	5.823.339	396	1.116.074	7.069	19,2
1983/84	9.086.084	109	4.531.464	111	49,9	7.864.211	535	1.280.798	8.112	16,32
1984/85	8.848.843	107	4.525.930	111	51,1	9.251.552	629	1.319.334*	8.356	14,3

Fonte: quadro

a partir dos dados do IAA/Codeplan-DES.

* Estimativa.

terno (que varia em torno de 70% da produção total no ano-safra), e, ao mesmo tempo, significa que a necessidade do pagamento de subsídios ao açúcar não vem tendo variações significativas (em média 50% do açúcar total produzido recebeu subsídios nesse período).

Por outro lado, o balanço subsídios/contribuições para o álcool tende a se tornar cada vez mais deficitário. Assim, enquanto a produção total de álcool cresceu 6,3 vezes entre 1977/78 e 1984/85, a produção subsidiada de álcool aumentou em 83,6 vezes nesse mesmo período, aumentando sua participação na produção total de 1,1% para 14,3%. Isso vem acarretando, a cada ano-safra, gastos proporcionalmente maiores com subsídios de equalização de custos para o álcool. É importante observar que essa significativa expansão na produção de álcool se deu para atender às necessidades do consumo interno de álcool carburante (em torno de 85% da produção total são direcionados para este fim); no entanto, *apenas* o álcool industrial (que corresponde aproximadamente a 6% da produção total de álcool) gera contribuições e adicionais para o governo.

Exemplificando essa situação deficitária do balanço do álcool em relação ao açúcar, os resultados da safra 1983/84, apurados em trabalho⁴ realizado pela FGV-IBRE/IAA, apontam que o álcool gerou apenas 3,6% (Cz\$16 milhões) do total das contribuições e adicionais arrecadados pelo setor sucro-alcooleiro ao governo, ao passo que foi responsável por 28,9% (Cz\$113 milhões) dos subsídios pagos ao setor. No entanto, o açúcar gerou 96,4% desta receita (Cz\$427 milhões) e absorveu 71,1% (Cz\$278 milhões) em subsídios de equalização.

3. Fatores que interferem na solução do problema

Basicamente, a solução do problema consiste em atuar simultaneamente em duas frentes, ou seja, aumentar a produtividade agrícola e a produtividade industrial nas regiões subsidiadas, de modo que o subsídio de equalização possa ser reduzido e/ou eliminado.

Em trabalho⁵ realizado pelo Convênio FGV/IAA, é feito um levantamento das áreas canavieiras dos estados de Pernambuco e Alagoas, que são, então, classificadas em “áreas cultiváveis”, “áreas restritas” e “áreas inaptas”, segundo critérios de relevo, solo e clima. Assim, se fossem eliminadas as unidades produtoras do setor localizadas nessas áreas “inaptas” e “mais restritas”⁶ (para algumas áreas, o referido trabalho sugere a substituição da cana pela pecuária e/ou pelo cultivo de seringueira, cacau e coco), certamente isso resultaria na ele-

⁴ FGV-IBRE/IAA. “Açúcar e álcool — receitas e despesas do governo”, set. 1984.

⁵ FGV-IBRE/IAA. “Análise das condições regionais de cultivo da cana-de-açúcar nos estados de Alagoas e Pernambuco”, mar. 1984.

⁶ Dentre as áreas classificadas como “restritas”, existem aquelas que apresentam restrições maiores ao cultivo da cana, sobretudo por motivo de relevo, o que as aproxima das áreas inaptas.

vação da produtividade agrícola daqueles estados (em geral, estas são áreas com relevo muito acidentado e/ou problemas de seca prolongada, que oferecem condições muito precárias para o cultivo da cana).

Sem dúvida, tal medida implicaria um impacto negativo muito grande junto à classe produtora do setor na região, o que poderia chegar mesmo a inviabilizar tal procedimento. Além do que, há os sérios reflexos sociais que adviriam daí, tendo em vista o grande contingente de mão-de-obra direta e indireta que a atividade canavieira emprega; a menos que as culturas substitutivas a serem propostas para a região reabsorvessem este contingente.

Nas áreas de cana com problemas sérios de clima, a questão pode ser contornável mediante investimento do governo em programas de irrigação, drenagem, etc. A questão é avaliar se os altos custos desses investimentos apresentam retorno compensatório e se esses programas estão inseridos no campo de prioridades do governo federal, tendo-se em vista a atual conjuntura de contenção dos gastos públicos.

Tal é o caso, por exemplo, da região canavieira do norte fluminense com períodos prolongados de seca e ainda sujeita a problemas de inundação. O aumento de produtividade agrícola nessa área está na dependência da implantação do Projir, cujo projeto já está pronto e prevê uma elevação de produtividade de 2,1 vezes ao final de 25 anos, após implantado o projeto. Período, aliás, excessivamente longo para o horizonte de um projeto.

No que concerne aos solos com baixa fertilidade, o problema é minimizável mediante a aplicação de fertilizantes (fórmulas) adequados para cada tipo de solo, segundo análises do Planalsucar.

Para se obterem os aumentos desejados nos índices de produtividade industrial, o IAA, através do Planalsucar, empenhou-se na implantação e efetivação do Programa de Pagamento da Cana pelo Teor de Sacarose, apesar de vir encontrando, algumas vezes, barreiras por parte dos fornecedores de cana e usineiros. Assim, a prática do pagamento da cana pelo teor de sacarose iniciou-se, efetivamente, em 1982 no estado de Alagoas; em 1983, nos estados de São Paulo e Pernambuco; em 1984, no Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Paraíba; em 1985, em Minas Gerais e Paraná.

4. Soluções possíveis

A seguir, estão listadas possíveis alternativas de ação, com suas respectivas vantagens e desvantagens, visando a reduzir os dispêndios do governo com os subsídios de equalização de custos.

4.1 Fim do incentivo ao álcool carburante

Esta alternativa privilegia a incorporação da contribuição e do adicional no preço

de faturamento do álcool carburante adquirido pela Petrobrás ao produtor, visando a eliminar o déficit no balanço subsídios pagos/contribuições arrecadadas na conta Proasal.

Com essa elevação nos custos de aquisição do álcool pela Petrobrás, o preço ao consumidor final de álcool carburante sofreria um aumento proporcional, ou seja, haveria um rearranjo na estrutura final do preço desse combustível.

É importante enfatizar que a relação preço do álcool na bomba/preço da gasolina/preço do óleo diesel, etc. não deve ultrapassar um certo nível (de indiferença) acima do qual a substituição desses derivados do petróleo pelo álcool torna-se economicamente inviável, (levando-se em conta os rendimentos de cada tipo de motor)⁷ em detrimento da continuidade e expansão do Proálcool.

Porém, essa medida de elevação do preço do álcool carburante na bomba merece certas ressalvas. Primeiro, não poderá ser implantada a curto prazo (até fevereiro de 1987), sob pena de desacreditar, perante a opinião pública, o Programa de Estabilização do governo federal, que prevê o congelamento dos preços, nessa primeira fase. Segundo, quando efetivada, essa medida poderá ter um componente inflacionário, que precisa ser bem avaliado *a priori*. Terceiro, poderá gerar uma queda no consumo de álcool carburante, o que significará uma redução no ritmo de expansão do Proálcool e nas demais indústrias dependentes deste programa.

4.2 Substituição da cana nas regiões “inaptas” e “mais restritas” de Pernambuco, Alagoas e do norte fluminense

Existem áreas nesses estados (Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro) onde a cana é cultivada indevidamente, tais são as condições adversas de seu plantio, em termos de relevo, clima e solo, o que contribui, sem dúvida, para a redução dos índices de produtividade agrícola, conseqüentemente elevando a necessidade dos subsídios de equalização aos produtores desses estados e/ou exigindo altos investimentos públicos para a recuperação das produtividades agrícolas locais.

Como mencionamos anteriormente, uma alternativa de atuação seria a substituição da cana nessas regiões por outras culturas/atividades mais apropriadas às condições físicas das áreas. No entanto, esta medida enfrentará sérias barreiras de ordem política e social, tendo-se em vista a forte correlação dos interesses envolvidos com a cana nessas áreas tradicionais.

4.3 Preço diferenciado segundo os custos de produção

Esta opção baseia-se na adoção de uma política de preços por estado ou grupo de estados (com custos de produção semelhantes), segundo seus respectivos custos

⁷ No caso do carro a álcool, o rendimento do seu motor é em torno de 10 a 15% inferior ao do carro a gasolina.

de produção. Com isto, se eliminaria, por completo, a necessidade de concessão de subsídios de equalização, tendo-se, porém, que conviver com preços diferenciados de açúcar e álcool no país.

Essa solução, em si, parece injusta, pois os consumidores de regiões mais pobres (os do Norte/Nordeste) certamente se deparariam com preços mais elevados para o açúcar e álcool, em relação àqueles de regiões mais prósperas como São Paulo, Paraná, etc. Além do que parece ser insustentável, no momento atual sobretudo, a existência de preços diferenciados no país para um bem básico de consumo⁸ (açúcar) e para um bem estratégico (álcool carburante).

4.4 Política seletiva de redução gradual de subsídios

Esta alternativa privilegia uma política de redução gradual dos subsídios de equalização na medida dos ganhos de produtividade (sobretudo agrícola) apurados para cada estado, de um ano-safra para outro, tendo-se por base os levantamentos periódicos sobre os custos de produção do setor sucro-alcooleiro, realizados pelo convênio FGV/IAA.

É bem verdade que já se caminha neste sentido, tendo em vista a redução no percentual dos subsídios, iniciada em junho de 1984, e a eliminação de Minas Gerais e Espírito Santo das áreas subsidiadas. Mas vale ressaltar que ainda há muito por ser feito, e de forma criteriosa, visando a reduzir os gastos com o pagamento de subsídio de equalização.

Convém ressaltar o papel do Planalsucar no aumento da produtividade agrícola nestes estados subsidiados, mediante o desenvolvimento e a expansão dos seus programas relativos ao combate às pragas e doenças, produção e distribuição de novas variedades, difusão de novas técnicas de manejo e tratamento dos solos, seleção e orientação para rotatividade e intercalação de culturas.

5. Conclusão e propostas

Ao longo deste trabalho, procurou-se evidenciar a necessidade da criação, na época, do subsídio de equalização aos produtores situados em áreas com custos mais elevados, uma vez adotada a política de preço único do açúcar e álcool em todo o país.

Porém, em vez de ocorrer redução gradual nos subsídios de equalização, conforme estava previsto em Resolução do IAA de nº 2.059, de 31 de agosto de 1971, o que se observou foi um aumento crescente nos mesmos até 1984, além da incorporação de novas áreas subsidiadas (inicialmente, apenas Norte/Nordeste).

⁸ Arroz, feijão, milho e mandioca: a constituição de um mercado nacional que regula preços em torno de um certo patamar, que varia devido a situações conjunturais de oferta e demanda, custos de transporte, etc. Quanto ao trigo, existe um subsídio direto ao consumo.

Buscou-se também deixar claro que a solução definitiva para a eliminação dos subsídios passa por uma decisão política de forçar aumentos na produtividade agrícola e industrial destes estados subsidiados, obtendo-se, conseqüentemente, redução proporcional nos seus custos de produção. A implantação do Programa de Pagamento da Cana pelo Teor de Sacarose representou um importante passo nesse sentido.

No entanto, tendo-se em vista a delicada situação conjuntural que o país atravessa (preços e salários congelados, alto grau de endividamento externo e interno e, sobretudo, um momento de grandes expectativas, por parte da opinião pública e agentes produtivos, a respeito das perspectivas futuras da economia brasileira), torna-se imperativo partir para uma política de redução de subsídios compatível com a gravidade do momento, ou seja, que não resulte em propostas que atinjam indistintamente produtores, consumidores e trabalhadores, sem medir o alcance de seus efeitos.

Nesse sentido, a proposta básica deste trabalho privilegia a alternativa apresentada no subitem 4.4, ou seja, enfatiza a importância da adoção de uma política seletiva de redução gradual dos subsídios. Não se estaria assim, no momento, penalizando nenhum segmento social envolvido, mas, sim, traduzindo, em termos de redução de subsídios, os ganhos de produtividade e as reduções de custos apurados de um ano-safra para outro, em cada estado subsidiado.

Assim, uma sugestão nesse sentido seria o desmembramento do Norte/Nordeste para fins de subsídio, ou seja, ter-se-ia um subsídio de equalização específico para Alagoas e outro para Pernambuco, o que se justifica, tendo-se em vista que os custos de produção em Alagoas são inferiores àqueles de Pernambuco (embora a curva de produtividade industrial de Alagoas esteja num patamar inferior à de Pernambuco, notar que a curva de produtividade agrícola de Alagoas seguiu uma tendência bem superior à de Pernambuco, no período analisado — ver figuras 1 e 2).

Posteriormente, quando a situação conjuntural do país apresentar sinais de maior estabilidade, poder-se-á, então, pensar em uma política de redução de subsídios para o setor mais ampla e mais flexível.