

2

Caracterização da oferta de açúcar produzida no Brasil

A agroindústria açucareira tem passado por dois distintos momentos na década de 90. O primeiro marcado pela extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em março de 1990, que alterou a dinâmica do mercado de açúcar. Os produtores de açúcar passaram a atuar, desde então, em um ambiente competitivo e foram forçados a empregar mecanismos de mercado nunca antes utilizados, pois o preço era fixado de forma a assegurar rentabilidade para a atividade. Ao enfrentar-se a uma restrição de crédito no mercado interno, os produtores começaram a utilizar o mercado externo para financiar a produção e aumentar a liquidez, sobretudo através de Adiantamentos sobre os Contratos de Câmbio (ACC) [4]. O período pós-desregulamentação foi caracterizado por taxas de crescimento, jamais antes experimentadas, na produção e nas exportações de açúcar, especialmente na Região Centro-Sul.

O segundo momento vivido pela indústria açucareira está marcado pela mudança na política cambial brasileira, ocorrida em janeiro de 1999, quando foi eliminado o chamado "regime de bandas cambiais", que determinava os limites de flutuação do preço do dólar, adotando-se o regime de câmbio flexível. A liberalização do câmbio gerou uma progressiva desvalorização da moeda brasileira, o que elevou a competitividade dos produtos brasileiros exportáveis, beneficiando-se, entre outros, o setor exportador de açúcar.

Os principais fatores que propiciaram o crescimento das exportações brasileiras durante a década de 1990 têm sido apontados como: a liberalização das exportações em julho de 1994, encerrando o regime de quotas tarifárias, pelo qual se taxava em 40% os volumes exportados superiores aos estabelecidos como quota; o aumento da demanda mundial; e a extinção de acordos especiais de comércio entre governos, que permitiu a entrada do Brasil em mercados até então fechados.

Segundo Veiga Filho[5], o crescimento das exportações brasileiras de açúcar teve motivos de origem interna e externa. De origem externa, destaca o fim do acordo bilateral entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Cuba (URSS-Cuba), que possibilitou ao Brasil substituir, em parte, a Cuba nesse mercado. No âmbito interno ressalta as crescentes exportações oriundas

do Estado de São Paulo, explicadas pelos baixos custos de produção em relação ao de outras regiões do Brasil e do mundo. A produção de cana-de-açúcar da Região Norte-Nordeste caracteriza-se por uma menor produção e maiores custos, comparativamente à Região Centro-Sul, que é conhecida por sua alta produtividade, e com considerável potencial de expansão.

A redução da demanda de álcool hidratado na década de 1990 pode ser considerada como outro fator que propiciou o aumento das exportações brasileiras de açúcar. Este fator gerou um deslocamento da oferta, favorecendo a produção de açúcar em detrimento ao álcool.

De acordo com dados da safra 2001/02, o Brasil foi o principal produtor mundial seguido pela Índia, União Européia, China, EUA, Tailândia, México, Austrália e Cuba (United States Department of Agriculture - USDA [6]). Nessa safra, a produção e exportação brasileiras representaram 15,2% e 28,7%, respectivamente, do total mundial. Da safra 1992/93 à 2001/02, a produção mundial cresceu à taxa de 2,4% a.a. e a brasileira à taxa de 8,7% a.a.. Respeito à exportação, o comércio mundial teve uma expansão à taxa de 4,0% a.a., sendo que as exportações brasileiras aumentaram 17,7% a.a.. No período que compreende os anos-safra 1992/93 a 2001/02, as exportações brasileiras representaram em média 42,2% do total produzido no país (USDA, [6]). Do total exportado, a maior parte refere-se ao açúcar na forma bruta, sendo o restante da categoria de açúcar branco, que inclui o cristal e o refinado. A participação da receita de exportação de açúcar na receita total de exportações brasileiras apresentou uma média de 3,9% nos últimos anos (Associação de Produtores de Álcool e Açúcar do Estado do Paraná - Alcopar, [7]).

As exportações brasileiras de açúcar podem também ser avaliadas de forma desagregada, em termos de açúcares (bruto e branco) e em termos de regiões exportadoras (Centro-Sul e Norte-Nordeste). No período compreendido entre janeiro de 1996 e dezembro de 2002, o volume das exportações de açúcar bruto representou aproximadamente 61,25% do total exportado. A quantidade exportada pela Região Centro-Sul apresenta destaque, com aproximadamente 75% do total exportado, sendo que alguns meses suas exportações representaram 100% das exportações brasileiras.

As exportações das Regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste diferem em relação aos seus mercados de destino. O número de países que importaram açúcar da Região Norte-Nordeste manteve-se praticamente inalterado entre 1996 e 2002. As exportações dessa região são destinadas, em grande parte, aos Estados Unidos da América (EUA), uma vez que as quotas preferenciais concedidas por este país ao Brasil são apropriadas pelas usinas nordestinas. O Centro-Sul, por sua vez, apresentou uma expansão no número de mercados

importadores entre 1996 e 2002.

Contudo, o aumento das receitas de exportação de açúcar está relacionado à possibilidade do Brasil ampliar sua participação no cenário mundial através da conquista de novos mercados. Embora as exportações brasileiras atinjam grande número de países, os sete principais destinos (Rússia, Nigéria, Emirados Árabes, Egito, Marrocos, Canadá e Irã) representam aproximadamente 63% do total exportado (dados básicos de Alcopar, [7]).

Destaca-se que uma das mais importantes características da agroindústria canavieira brasileira consiste na flexibilidade de sua produção. As usinas de açúcar com destilaria anexa podem direcionar o caldo oriundo da moagem da cana-de-açúcar tanto para a fabricação de açúcar como para de álcool, dependendo da rentabilidade desses produtos. Segundo Marjotta-Maistro [8], no processo de tomada de decisão os agentes formam expectativa considerando preços e quantidades demandadas de açúcar e álcool, tanto no mercado interno como no externo. Além disso, por causa do grande crescimento da cana-de-açúcar baseada no suporte de ambas as indústrias (açúcar e álcool) no Brasil, o país demonstra o potencial de expansão da exportação de açúcar mais rápido do que qualquer outro país exportador.

Quanto ao mercado interno, os principais estados produtores de cana-de-açúcar, considerando a média da produção da safra 2002/03, são: São Paulo (60,6%), Paraná (7,5%), Alagoas (7,0%), Pernambuco (4,6%) e Minas Gerais (4,5%). No geral, a agroindústria canavieira do Estado de São Paulo aparece como a mais dinâmica do país.

Entre as safras 1988/89 e 2001/02, a produção de açúcar da Região Norte-Nordeste cresceu à taxa de 0,9% a.a., enquanto que na Região Centro-Sul o crescimento foi de 11,5% a.a., resultando em uma expansão nacional de 8,6% a.a. Considerando a média das safras 1999/00 e 2001/02, a Região Centro-Sul produziu próximo de 83% do total nacional. O estado que mais se destaca nessa produção é São Paulo, que representou, na safra 2002/03, 60% das produções da Região Centro-Sul e nacional.

Quanto às elasticidades da demanda de açúcar no mercado interno, no trabalho de Caruso [9] foram estimadas as elasticidades-preço¹ da ordem de -0,47 e -0,18, utilizando modelos ajustados por mínimos quadrados ordinários e mínimos quadrados generalizados, respectivamente. Sabe-se também que o açúcar é um produto que tem baixa elasticidade-renda da demanda. Hoffmann [10] estimou utilizando o ajustamento de poligonal com dados da POF de

¹ A elasticidade preço da demanda quantifica quanto varia percentualmente a quantidade demandada quando o preço varia em 1%.

1995/96, elasticidades-renda² média da despesa com açúcares refinado e cristal da ordem de 0,13 e -0,20, respectivamente.

A literatura que trata do estudo do mercado do álcool, por sua vez, é ainda escassa em função da intervenção governamental verificada até passado recente. Poucos trabalhos sobre o processo de formação de preço no setor de combustíveis foram realizados no Brasil, podendo-se citar o de Marjotta-Maistro [8]. Essa autora estimou a elasticidade-renda da demanda de gasolina C em 0,21 e a elasticidade-preço em 0,6. Considerando que o álcool anidro é utilizado em proporções relativamente fixas na constituição da gasolina C, pode-se inferir que esses valores seriam uma boa proxy para as elasticidades de demanda de álcool anidro.

Observa-se, então, que tanto o açúcar como o álcool têm demandas inelásticas a preços e renda. Dessa forma, impactos nessas variáveis terão efeitos menos que proporcional na quantidade demandada dos produtos no mercado doméstico, podendo-se inferir que aumento na produção não levará, através da queda de preços, a aumentos significativos na demanda interna, especialmente no caso do açúcar, o que sugere a geração de excedentes que deverão ser direcionados ao mercado externo.

O mercado exportador de açúcar brasileiro tem sido estudado sob vários enfoques e dentre os trabalhos existentes na literatura sobre esse mercado pode-se citar: Barros [11], Carvalho & Brandt [12], Stalder & Burnquist [13], e Barros et al. [14].

Segundo um modelo econométrico construído por Alves [15] para a definição das condicionantes das exportações de açúcar, no qual se considera que a oferta de exportação brasileira depende da diferença entre a oferta e demanda doméstica, apresenta-se adequado para a análise. O preço e a renda doméstica, variáveis que refletem diretamente as condições de mercado interno, foram de grande importância na determinação das exportações brasileiras de açúcar, sendo o efeito defasado (subseqüentes ao choque) dessas variáveis sobre o quantum exportado bastante expressivo. Do mesmo modo, há estímulo às exportações de açúcar quando a moeda nacional sofre desvalorização em relação à moeda americana. Embora o efeito da variação da taxa de câmbio sobre o quantum exportado não seja grande no primeiro e no segundo períodos após um choque, ele passa a ser bastante expressivo após três meses.

O preço das exportações, que reflete as condições de oferta e demanda prevalentes no mercado internacional, embora tenha apresentado menor elasticidade comparativamente às variáveis de mercado interno, teve algum

² A elasticidade renda da demanda quantifica quanto varia percentualmente a quantidade demandada quando a renda varia em 1%.

grau de influência sobre o quantum exportado de açúcar, sabendo-se que ele é um sinalizador do potencial de absorção do produto naquele mercado. Segundo Barros et al. [14], maiores preços internacionais indicam excesso de demanda nesse mercado, o que possibilita a expansão das exportações brasileiras.

Acredita-se que políticas setoriais que levem a ganhos em produção e produtividade, por terem caráter mais independente do que as políticas macroeconômicas que afetam de forma diferenciada vários segmentos da economia, sendo de difícil implementação, parecem ser instrumentos eficazes para possibilitar a geração de excedentes exportáveis. A situação econômica favorável das unidades produtoras de açúcar, que se refletem nos tratos culturais da lavoura da cana-de-açúcar e na produção de açúcar, podem contribuir para a dinamização do setor exportador açucareiro brasileiro.

Deve-se considerar, também, que a flexibilidade existente na agroindústria canavieira quanto à possibilidade de se produzir açúcar ou álcool, dependendo das condições de mercados desses produtos, deve influir sobremaneira na definição dos excedentes exportáveis de açúcar. Nesse sentido, seria importante a introdução do preço do álcool no modelo ajustado para a análise das exportações de açúcar, o que não foi feito em função da indisponibilidade desses dados para a maior parte do período de abrangência do estudo. É importante lembrar que o preço do álcool foi por muito tempo tabelado e, portanto, a série dessa variável apresenta pouca variabilidade, justificando a sua não inclusão na função de oferta de açúcar.