

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
Carlos Alberto Richa
Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO GERAL
Cassio Taniguchi
Secretário

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Gilmar Mendes Lourenço
Diretor-Presidente

Emílio Kenji Shibata
Diretor Administrativo-Financeiro

Julio Takeshi Suzuki Júnior
Diretor do Centro de Pesquisa

Daniel Nojima
Diretor do Centro Estadual de Estatística

EDITORIAÇÃO

Maria Laura Zocolotti
Supervisão editorial

Ana Rita Barzick Nogueira
Diagramação

Estelita Sandra de Matias
Revisão de texto

Stella Maris Gazziero
Projeto gráfico

A ESCALADA DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

*Gilmar Mendes Lourenço**

Desde o começo de 2011, os consumidores brasileiros vêm sendo vitimados por nova impulsão de preços dos combustíveis, liderada pelo álcool, repetindo, em dose ampliada, o movimento verificado em anos anteriores, nessa mesma época, atribuído, quase sempre, ao fator estacional imposto pela entressafra da cultura da cana-de-açúcar. Apenas a título de exemplo, para uma inflação no varejo de 6,17% em Curitiba, nos últimos doze meses encerrados em março de 2011, os preços do álcool e da gasolina experimentaram elevação de 36,32% e 8,34%, respectivamente.

Mais que isso, a barreira de competitividade do preço do litro do álcool, de 70,0% (que já chegou a 81,0% nos primórdios do decênio de 1990) do valor na bomba da gasolina, foi rompida, conduzindo ao delineamento de cenários de escassez de oferta e à lembrança das filas nos postos, ocorridas no início da década de 1990. Aqueles episódios provocaram a abrupta diminuição da participação dos veículos de passeio movidos a etanol na produção total brasileira, que recuou de 90,0%, nos anos 1980, para menos de 1,0%, entre 1996 e 1998.

Por certo, é absolutamente previsível, e até normal, a ocorrência de ascensão dos preços dos produtos da cadeia produtiva sucroalcooleira, no intervalo de tempo compreendido entre os meses de outubro e março, que coincide com a maturação da lavoura da cana, colhida entre abril e agosto. Como perturbação adicional em 2011, emerge o atraso na colheita, especialmente no Estado de São Paulo, o maior produtor nacional, devido às restrições climáticas.

No entanto, é preciso compreender que o reaparecimento da inflação do álcool, de maneira multiplicada, ano após ano, não pode ser atribuído exclusivamente a elementos de natureza sazonal. Isso porque, aspectos estruturais de origem internacional, vinculados ao mercado, e doméstica, maximizados por sucessivos equívocos de gestão ou inadequado emprego de políticas públicas, estariam na raiz do curso ascendente dos preços do álcool e, por extensão, da gasolina.

* Economista, diretor-presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Começando pelas causas importadas, convém ter presente a pronunciada elevação das cotações do açúcar, que atingiram os maiores patamares das últimas três décadas, neste princípio de ano, em face da enorme velocidade de expansão da demanda, atrelada ao crescimento econômico das nações emergentes. Frise-se que o Brasil é responsável por 20,0% da produção e 50,0% das exportações mundiais de açúcar.

Considerando que mais de 80,0% das usinas brasileiras ostentam um perfil técnico flexível, que permite tanto a produção de álcool quanto a de açúcar, há o natural desvio de destino da matéria-prima em favor da fabricação do segundo item em detrimento do primeiro, o que correspondeu a 5,0 milhões de toneladas de cana adicionais e menos 3,0 bilhões de litros de álcool disponíveis em 2011.

Inclua-se, nas motivações de fora, a eclosão e disseminação da onda ambiental na utilização de energia, marcada pela busca de modalidades limpas e renováveis, em substituição aos combustíveis fósseis, o que tem contribuído para o acirramento do conflito entre alimentos e lavouras energéticas, como milho e cana-de-açúcar. Essa circunstância foi agravada pela recente majoração dos preços do petróleo, em razão das tensões no Norte da África e no Oriente Médio, capitaneadas pela turbulência política das nações árabes, especificamente a queda do governo da Tunísia, a revolta no Egito, e a guerra civil e as ações militares externas na Líbia.

Passando ao terreno das explicações endógenas, aparece a estagnação da oferta de cana, derivada do envelhecimento e da ausência de estímulos oficiais à renovação de parcela dos canaviais e de sucessivas estiagens que, ao lado das incertezas quanto à política de preços da Petrobras, teriam retardado a implantação de novos empreendimentos, principalmente na Região Centro-Oeste do País.

A União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA) estima que a quebra da safra de 2010/2011 teria suprimido a oferta de álcool em 5,0 bilhões de litros e que o suprimento do déficit de 400 milhões de toneladas de cana, para atender a 2/3 da frota *flex* até 2020, exigiria a implantação de 15 moageiras por ano.

Tais fatos colaboraram para deprimir a produtividade da cultura e complicar a resolução da equação de preços e de abastecimento de álcool, quando as preferências microeconômicas privilegiam a fabricação de açúcar, em resposta ao virtuoso panorama do mercado externo, coincidindo com a marcha ascendente da demanda por veículos *flex*, que representam quase 90,0% da produção, evento que confere ao Brasil posição de destaque no ambiente produtivo globalizado.

Há também a ausência de planejamento público de médio e longo prazos para o setor, visando, dentre outros pontos, à neutralização da volatilidade nos preços e das ameaças de descontinuidade no suprimento. À primeira vista, os holofotes do executivo estariam voltados para o pré-sal, uma esperança na área das alternativas energéticas (porém poluentes), e ignorando a premência de revitalização da certeza representada pelo proálcool, fruto de escolhas estratégicas racionais e objetivas, feitas pelas autoridades em 1975, um pouco depois do 1º choque do petróleo, que fraquejou no segundo quinquênio dos anos 1980, com a queda vertiginosa dos preços mundiais do óleo.

Isso pode ser evidenciado pela não viabilização pública da formação de estoques reguladores, para o atendimento dos requisitos de equilíbrio de mercado durante os períodos de entressafra, decorrente da falta de investimentos governamentais em rede de armazenagem ou de provisão de crédito à iniciativa

privada para essa finalidade, em dimensão e preços adequados. Como resultado, tem-se a concentração da comercialização pós colheita e apenas 20,0% dos R\$ 2 bilhões alocados pelo governo para crédito de estocagem em 2010 foram efetivamente emprestados, em função da cobrança de juros de mercado.

Outra distorção, não menos relevante, traduz a negligência oficial quanto aos abusos praticados pelo oligopólio da distribuição de combustíveis, dominado por um reduzido número de grandes empresas estrangeiras e nacionais, que exercem a função de fixadores de preços, perseguindo o aumento das suas margens de rentabilidade, independentemente do comportamento do mercado. Em contraposição, figuram os produtores agrícolas, industriais e varejistas – com diferentes escalas de produção e de custos – e consumidores, que assumem o papel de tomadores de preço.

Por enquanto, as medidas anunciadas para combater a crise do álcool assumem a característica de paliativos. Dentre elas sobressaem a compra de 200 milhões de litros de etanol dos Estados Unidos (EUA) e a diminuição da proporção da mistura de álcool anidro na gasolina de 25,0% para 20,0%¹, que repõe pouco mais de 6,0% e 3,0%, respectivamente, da oferta de cana desviada de álcool para açúcar.

Já o acenado pacote de suporte financeiro, capitaneado pelo Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para renovação das lavouras, acumulação de estoques e implantação de novas usinas, revela-se de maturação temporal média e longa, sendo incapaz de produzir efeitos imediatos. Na mesma linha, a desoneração do etanol requer a celebração de acordos entre os estados, pois, enquanto São Paulo, maior consumidor do País, pratica alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de 12,0%, a incidência média nos demais estados é de 25,0%.

Outras possíveis intervenções abrangem a elevação do volume de etanol fabricado pela Petrobras; a taxação das exportações de açúcar; e o corte de crédito oficial (BNDES e BB) às destilarias que estariam produzindo mais açúcar do que álcool, sendo que a projeção da UNICA é de 46,0% de açúcar para 55,0% de álcool, para o ano agrícola 2011-2012, com rentabilidade financeira 30,0% superior para o açúcar.

Mas, a providência mais contundente seria a transferência do controle da produção e comercialização de álcool do Ministério da Agricultura (MA) para a Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), o que poderia ensejar a diminuição das operações à vista e, conseqüentemente, o abrandamento das práticas de estoques operacionais mínimos pelas distribuidoras. Presentemente, a regulação acontece na qualidade do produto e o MA acompanha os preços sem fiscalizar as usinas e companhias distribuidoras.

¹ Era de 12,0% no lançamento do Proálcool em 1975, porém, atualmente, as frotas não estariam tecnicamente aptas para a recepção de índices de etanol inferiores a 20,0%.