

eh



1290001046



TCC/UNICAMP St35g

RELATÓRIO FINAL

DE MONOGRAFIA II

ALUNO: LUCAS STEINER

ORIENTADOR: SÉRGIO PRADO

BANCA: GERALDO BIASOTO JR.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
UNICAMP

GASTOS COM SUBSÍDIOS NO BRASIL: OS CASOS DO TRIGO,  
DO ALCOOL E DO CRÉDITO AGRÍCOLA

## INTRODUÇÃO

1. É amplamente difundido o conhecimento de que os gastos do setor público no Brasil são excessivos ou mal administrados. O limite crítico a que chegou a situação financeira do setor público federal nos anos 80 tem tido implicações negativas sobre a política econômica de modo geral. Diversos são as formas e critérios desses gastos. Merecem destaque, nas duas últimas décadas, os *Subsídios e Incentivos Fiscais*, cujos valores somados vêm representando, ao ano, qualquer coisa em torno de 10% do PIB (ver tabela 1), cifra suficientemente elevada para gerar preocupações e polêmicas acerca de uma revisão global da política de concessão de tais recursos.

A discussão a respeito é especialmente delicada por não ficar restrita ao aspecto meramente técnico da questão. Por tratar de concessão de favores, a política de subsídios e incentivos fiscais resulta, em grande medida, de influências ideológicas ou mesmo de interesses empresariais fortes, o que do ponto de vista estritamente econômico é geralmente nocivo.

2. As dimensões e complexidade assumidas pela política de subsídios e incentivos fiscais no Brasil nos decênios 70 e 80 levaram a uma série de dificuldades quanto

a uma mensuração precisa de seus dispêndios, estabelecendo divergências entre os dados apurados por diferentes fontes. O próprio governo parece não ter muita transparência em seus dispêndios, em parte talvez, porque ele próprio esteve, por muitos anos, empenhado em confundir, maquiar e distorcer estatísticas, com o objetivo de dificultar investigações rigorosas. Uma consequência séria disso é que as investigações acadêmicas a respeito produziram uma razoável confusão conceitual no que se refere a subsídios e incentivos fiscais.

3. Longe de pretender abarcar toda a questão, a monografia ora apresentada, trata de descrever alguns subsídios de inquestionável importância no conjunto do gasto público federal nas duas últimas décadas. A partir disto, e ao longo do trabalho, serão ilustradas algumas questões acerca do subsídio, tais como: a questão conceitual, a funcionalidade do subsídio como instrumento de política econômica, os interesses articulados na concessão dos subsídios e as distorções nos objetivos que podem resultar disso, dentre outras.

4. O trabalho se compõe de três partes. Na primeira é feita uma tentativa de elucidar alguns aspectos conceituais, fundamental para a discussão que se segue. Na segunda será descrita e analisada a evolução de quatro programas governamentais que envolvem subsídios, a saber, o Programa Nacional do Alcool, o Programa de Equalização de Custos, o Programa Nacional do Trigo e o Sistema Nacional de Crédito

Rural. São programas razoavelmente complexos, envolvendo as mais variadas formas de gastos. A ênfase, no entanto, ficará restrita aos gastos governamentais sob forma de subsídios, não incluindo, portanto, os gastos tributários e outras formas de financiamentos, cujos recursos envolvidos somam também cifras consideráveis. Por fim, na parte relativa à conclusão serão tecidas algumas considerações resultantes das impressões que se formaram no decorrer do contato com o objeto de estudo.

## I. CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

A participação do Estado nas relações sociais e econômicas capitalistas vem aumentando à medida que o processo de produção e reprodução do sistema evolui. Mesmo a industrialização de países supõe um Estado forte desempenhando papel central no processo, exceto é claro, a industrialização originária inglesa. A "Mão Invisível", o "Estado apenas mantenedor da ordem", etc., são proposições que podem ser consideradas num contexto de capitalismo ainda embrionário como foi o do século XVIII onde, dentro dos limites do capitalismo constituído, encontra-se uma relativa predominância do capital concorrencial. Mas o nosso século foi marcado por um acelerado processo de concentração e centralização do capital, e a participação do Estado é parte estrutural desse processo, de forma que não há muito espaço para se considerar a possibilidade de o Estado estar à margem do processo econômico. Isso é verdadeiro pelo menos até hoje. Possivelmente no futuro não o seja.

As economias que mais rapidamente se reergueram após o colapso de 1929, o fizeram não com as forças próprias do mercado, senão através da intervenção do Estado, seja participando diretamente do processo produtivo, seja controlando fundos destinados ao financiamento da acumulação de capital.

Finalmente, essa concepção passa ao plano teórico da economia em 1936, com a publicação da Teoria Geral, de Keynes, embora sua aceitação e prática tenham se generalizado apenas no pós-guerra.

É portanto, a própria dinâmica do processo de acumulação de capital que constantemente cria novas demandas e gera desequilíbrios na integração da estrutura intersetorial, levando a situações em que as inversões privadas não são atraídas por setores produtores de bens e serviços socialmente necessários. Para assegurar a reprodução do sistema, há uma demanda crescente pela intervenção estatal para atender (ainda que temporariamente) aqueles setores marginalizados em decorrência dessa dinâmica.

A própria sociedade consente em abrir mão de parte do produto gerado no processo produtivo, da qual o Estado se apodera para dispendê-la na orientação da inversão privada e do consumo. O quadro 1 pode dar uma idéia do peso dos gastos públicos em 25 países, entre 1961 e 1964. O quadro 2 mostra a evolução da participação dos recursos do setor público brasileiro, entre 1947 e 1973. Note-se que há uma forte tendência ao aumento dessa participação.

A evolução da intervenção estatal leva à sua sofisticação e complexidade, razão da impossibilidade de tratar aqui a questão como um todo. Para situar a

## QUADRO 1

QUADRO 1.1 — PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS DO SETOR PÚBLICO  
NA DESPESA INTERNA BRUTA EM 25 PAÍSES\*

MÉDIA 1961/64

Países	Governo Geral	Empresas Públicas	Total Setor Público
Suécia	21,9	5,6	27,5
Reino Unido	19,3	5,1	24,4
Brasil <sup>d</sup>	21,0	2,4	23,4
Holanda	19,5	3,6	23,1
Austria	17,9	4,9	22,8
Estados Unidos	21,7	0,7	22,4
Noruega	19,0	2,1	21,1
Canadá	18,4	2,3	20,7
França	15,8	4,6	20,4
Japão	19,8 <sup>b</sup>	b	19,8
África do Sul	14,9	4,4	19,3
Austrália	19,3	b	19,3
Zâmbia	17,2	2,0	19,2
Dinamarca	16,7	2,1	18,8
Equador	18,5 <sup>b</sup>	b	18,5
Portugal	17,1	1,2	18,3
Panamá	14,3	2,4	16,7
Birmânia <sup>c</sup>	16,6 <sup>b</sup>	b	16,6
República da Coreia	15,3	1,3	16,6
Tanzânia	16,6 <sup>b</sup>	b	16,6
Costa Rica	14,8	1,4	16,2
Irlanda	14,8	1,1	15,9
Bolívia	12,4 <sup>b</sup>	b	12,4
Honduras	10,7	1,6	12,3
Filipinas	11,4 <sup>b</sup>	b	11,4

FONTES: ONU, Yearbook of National Account Statistics, 1965. Para o Brasil, os dados relativos a despesas do Governo são da Fundação Getúlio Vargas, Contas Nacionais e Contas das Empresas Públicas.

- \* Para o governo geral, consumo e formação bruta de capital fixo (FBCF). Para as empresas públicas, somente FBCF.
- <sup>a</sup> FBCF das empresas públicas está incluída no governo geral.
- <sup>b</sup> Média 1961/63.
- <sup>c</sup> Média 1961/62.

## QUADRO 2

QUADRO 1.2 — PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS DO SETOR PÚBLICO  
NO PIB — 1947/73

Ano	Receita Tributária (a)	Deficit (b)	Total dos Recursos (a) + (b)
1947	15,0	—	15,0
1948	15,0	—	15,0
1949	15,1	—	15,1
1950	14,9	—	14,9
1951	17,0	—	17,0
1952	15,9	—	15,9
1953	15,9	0,6	16,5
1954	16,9	0,6	17,5
1955	15,7	0,7	16,4
1956	17,0	1,9	18,9
1957	17,1	3,3	20,4
1958	20,0	2,0	22,0
1959	20,8	2,0	22,8
1960	20,1	2,8	22,9
1961	18,8	3,4	22,2
1962	17,8	4,3	22,1
1963	18,0	4,2	22,2
1964	19,4	3,2	22,6
1965	21,8	1,6	23,4
1966	24,1	1,1	25,2
1967	23,4	1,7	25,1
1968	26,5	1,2	27,7
1969	27,9	0,6	28,5
1970	24,3	0,4	24,7
1971	24,3	0,3	24,6
1972	26,0	0,1	26,1
1973	27,0	— 0,1	26,9

FONTES: FGV, *Conjuntura Económica* (outubro de 1970, maio de 1974 e junho de 1975).

FGV/IBRE/CCN, "Sistema de Contas Nacionais — Metodologia e Quadros Estatísticos" (setembro de 1974).

delimitação do objeto desta monografia é útil fazer uma breve exposição, embora grosseiramente simplificada, das formas de intervenção do moderno Estado capitalista na economia. Ela pode ser classificada em dois grandes grupos:

- 1 - *Regulação e Controle*, que pode ainda ser subdividido em
  - *Regulação normativa* e
  - *Regulação alocativa*

Uma parte dos gastos com *regulação alocativa* são o objeto desta monografia.

- 2 - A outra forma de intervenção é a de *produção* de bens e serviços.

A diferença básica, aqui proposta, entre as atividades de *produção* e *regulação*, está assentada no próprio conceito do modo de produção capitalista. Este tem na produção de mercadorias, a condição por excelência para atingir seu objetivo último, que é a reprodução ampliada do capital. Neste sentido, quando o Estado intervém *produzindo* mercadorias, ele assume uma atividade que é intrinsecamente do capital. As atividades das empresas estatais estão classificadas neste grupo.

Já a atividade de *regulação* situa-se fora da esfera de atuação do capital. Os investimentos privados orientam-se tomando o mercado como sinalizador. Através da *regulação* o Estado pode reorientar os investimentos, o consumo e a distribuição de renda. Por definição, a *regulação* é alheia à

iniciativa do capital privado, constituindo uma atribuição que só pode ser realizada pelo Estado, ao contrário da produção, que é uma esfera comum a ambos.

Os gastos com *regulação normativa* restringem-se à remuneração de pessoal e da máquina administrativa montada para seu fim. Não estão incluídos neste estudo. A *regulação alocativa* tem também todos os tipos de gastos da primeira, mais os gastos que constituem propriamente os recursos alocados: *Subsídios e Gastos Tributários*. Os gastos administrativos que decorrem desta atividade não serão considerados aqui.

A *regulação normativa* é a intervenção estatal na economia a nível de leis, normas, portarias, etc., definindo parâmetros como: limites de exportação, tabelamento de preços, taxas cambiais, etc.. A *regulação alocativa* adianta ou cede recursos públicos que entram no processo produtivo, privado ou estatal. Note-se que, desde que o Estado esteja atuando na esfera produtiva, através de alguma empresa estatal que produz bens ou serviços, esta pode ser contemplada com recursos alocativos, como uma empresa privada.

A atividade de *produção* de mercadorias pode ser, para o Estado, uma fonte de receitas ou de despesas. Com a atividade de *regulação* não se passa coisa semelhante. Ela não gera recursos para o Estado em nenhuma circunstância, ao contrário, ela representa gastos, em maior ou menor grau. A

atividade regulatória alocativa é por excelência voltada para o dispêndio, do ponto de vista do setor público. Sua ocupação se dá justamente em função de alocar seus gastos. O Estado repassa para a esfera da produção os recursos que vão viabilizar preços menores ou orientar os investimentos, conforme as prioridades da política macroeconômica.

Por fim, devidamente situados os gastos alocativos no contexto da intervenção estatal, cabe dizer que este trabalho se ocupa apenas com o caso brasileiro. Uma idéia do peso desses gastos pode-se ter a partir da tabela 1, extraída do estudo de Bontempo, relativa ao período que vai de 1979 a 1986. Os gastos alocativos como proporção do PIB encontram-se na coluna K. Essa proporção variou entre 8% e 14% nesse período, sendo especialmente elevada na primeira metade da década de 80. Esses números revelam um elevado grau de intervenção estatal, no que se refere à regulação alocativa, se considerarmos a média de dispêndios com essa mesma forma de gastos, dos outros países.

A tabela 2, extraída de Contas Nacionais, também apresenta a evolução de uma parte dos gastos alocativos: os Subsídios. A outra parte, os Gastos Tributários, não está disponível, a não ser para o período recente (como o da tabela 1). Eles passaram a ser quantificados recentemente. Na coluna G da tabela 2 podemos observar que os subsídios passaram a ter um crescimento espetacular a partir de 1973, passando a ter reduções significativas apenas a partir da

ENTIVOS E REDUCOES FISCAIS, SUBSIDIOS E DESPESAS PUBLICAS COM OPERACOES DE CREDITO SUBSIDIADO

A T A	SUBSIDIOS (CONTAS NACIONAIS)				D PIB (%)	PRINCIPAIS INCENTIVOS E REDUCOES FISCAIS	F PIB (%)	DESEMB. LIQ. DAS AN E TN C/ OPER. DE CRED. FAVOREC...	H PIB (%)	TOTAL (J) DE INCENT. E REO.. SUBS. E DISP.. PUBL. C/OPER.. CRED. SUBSID.	J PIB (%)
	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS	SUB TOTAL							
	(A)	(B)	(C)	(D=A+B+C)							
1979	103706.2	7646.7	2917.4	114270.3	1.89	275734.5	4.50	211181.3	3.49	497479.9	8.21
1980	435430.8	18261.8	5914.8	459607.4	3.64	555303.9	4.34	1011818.5	8.01	1591299.0	12.69
1981	600069.2	41210.8	8904.4	658184.4	2.68	1003012.5	4.30	1400341.8	5.74	2541469.5	10.25
1982	1131759.6	90079.4	31993.8	1253831.8	2.57	2015550.0	4.14	2305925.4	4.73	4443547.6	9.11
1983	2013234.2	210645.3	73892.5	3195772.0	2.61	5431323.5	4.51	8262778.0	6.95	14006539.3	11.76
1984	5267823.1	615965.4	262746.9	6146535.4	1.57	18952402.9	4.84	25246848.4	6.46	45079963.6	11.54
1985	17624940.0	3078202.0	106509.0	21779651.0	1.54	59942399.9	0.23 4.25	136470336.7	9.62	200567437.6	14.14
1986	44063479.0	7578720.0	2255217.0	53897416.0	1.41	168940271.6	4.41 4.57	142549453.8	3.73	321223662.4	8.40
1987			0.0		1.41	47254419.1	3.07	672109979.2	5.26	1149700398.3	8.99

TABELA 1

(\*) A exclusao dos subsidios da Uniao da soja, se deve a hipotese de que estao ja inclusos na coluna H.

FORTE:

- Itens A, B, C, D e E = Quadros I.1 (FIBGE).
- Item F = Quadro II.7 (MINIFAZ - SRF/CIEF; estimativas).
- Item H = Quadro III.1 (BACEN/Dados ajustados).

CONTA CORRENTE E FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO CENTRAL: EM PROPORÇÃO DO PIB - 1970/88

ANOS	RECEITA	OUTRAS RECEITAS	CONSUMO		TRANSFERÊNCIAS			POUPANÇA	FORMAÇÃO BRUTA CAPITAL FIXO	SALDO FISCAL
	TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL	CORRENTES LÍQUIDAS	PESSOAL E ENCARGOS	BENS E SERVIÇOS	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA	SUBSÍDIOS			
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H=A+B-C-D-E-F-G)	(I)	(J=H-I)
1970	15.80%	-1.02%	3.51%	1.50%	6.86%	0.36%	0.65%	1.87%	1.58%	0.28%
1971	15.77%	-0.74%	3.39%	1.54%	5.76%	0.31%	0.64%	3.39%	1.91%	1.59%
1972	16.57%	-1.23%	3.20%	1.53%	6.05%	0.32%	0.53%	3.72%	1.50%	2.03%
1973	17.16%	-1.43%	3.07%	1.59%	5.76%	0.35%	1.09%	3.01%	1.71%	2.10%
1974	17.34%	-2.53%	2.75%	1.47%	5.37%	0.31%	2.07%	2.05%	1.69%	1.16%
1975	17.99%	-1.85%	3.17%	1.71%	5.99%	0.29%	2.62%	2.35%	1.90%	0.45%
1976	17.10%	-1.15%	3.09%	1.92%	6.30%	0.28%	1.42%	3.13%	1.93%	1.20%
1977	17.73%	-2.55%	2.79%	1.40%	6.42%	0.26%	1.39%	2.85%	1.25%	1.60%
1978	17.47%	-2.52%	2.80%	1.34%	7.03%	0.24%	1.65%	1.89%	1.05%	0.84%
1979	16.53%	-1.57%	2.69%	1.57%	6.73%	0.26%	1.71%	1.99%	0.70%	1.22%
1980	16.50%	-1.23%	2.44%	1.56%	6.77%	0.40%	3.45%	0.58%	0.71%	-0.13%
1981	16.81%	-1.26%	2.55%	1.52%	7.31%	0.69%	2.48%	1.00%	0.97%	0.03%
1982	18.06%	-1.73%	2.83%	1.63%	7.87%	0.69%	2.32%	0.98%	0.71%	-0.27%
1983	17.25%	-1.62%	2.41%	1.68%	7.24%	1.21%	2.36%	0.74%	0.66%	0.00%
1984	14.22%	-0.99%	2.04%	1.22%	6.64%	2.04%	1.35%	-0.04%	0.59%	-0.64%
1985	13.70%	-1.37%	2.42%	1.27%	5.94%	2.76%	1.24%	-1.22%	0.49%	-1.71%
1986	14.34%	-2.50%	2.36%	1.54%	6.27%	2.99%	1.07%	-2.42%	0.81%	-3.23%
1987*	12.03%	-2.30%	3.20%	2.00%	5.80%	1.75%	1.14%	-4.32%	0.80%	-5.20%
1988*	11.10%	-2.71%	3.31%	1.84%	6.31%	2.00%	0.65%	-5.65%	0.88%	-6.53%

TABELA 2

FORTE e NOTAS: vide Tabela A.10 (PIB informado pela FIBGE/DECNA).

segunda metade da década de 80. Associando esse fato ao saldo fiscal que tende a ser fortemente negativo nos anos 80 (coluna J), é possível estabelecer uma relação entre os gastos crescentes e a crise financeira do setor público que tem início no final dos anos 70. Mais adiante serão feitas algumas considerações a respeito. As pequenas diferenças entre os valores constantes nas colunas E da tabela 1 e G da tabela 2 devem-se aos diferentes critérios adotados pelas duas fontes, na quantificação dos subsídios.

A intervenção estatal na economia brasileira, nas últimas décadas, tomou grande vulto, estabelecendo-se de maneira muito complexa, atuando nas mais diversas áreas. Existem divergências de opinião quanto à participação do Estado em certos setores que poderiam ser perfeitamente atendidos, e talvez de maneira mais eficiente, segundo certas opiniões, pela iniciativa privada. Esta é uma discussão muito presente na atualidade e dela participam diversas correntes do pensamento econômico, enquanto o debate é tomado por certa dose de sensacionalismo e empolgação, alimentados pelo surto de liberalismo que recentemente teve início no cenário internacional. E como toda discussão em clima de empolgação, esta é mais uma que deve ser considerada com certa reserva.

A bibliografia disponível nem sempre deixa clara a delimitação dos conceitos com que trabalha, o que sugere que

haja no campo conceitual dos gastos alocativos alguma coisa a ser trabalhada. A classificação adotada neste trabalho é em dois itens:

- Subsídios (SB) e

- Gastos Tributários (GT)

Esta classificação simplificada pode não ser a mais adequada para um levantamento pormenorizado em certos estudos, mas dentro dos limites propostos neste trabalho, é satisfatória e evita esforços desnecessários. Portanto, todos os gastos estatais destinados à *regulação alocativa* da economia são passíveis de serem enquadrados numa dessas duas "classes" de gastos: SB e GT.

Uma das diferenças, talvez a principal do ponto de vista conceitual, entre esses diferentes gastos é o fato de que os SB são o dispêndio de uma parte do poder de gasto apropriado pelo Estado, enquanto os GT redundam em perda de arrecadação tributária. Neste último caso não há arrecadação, nem desembolso de uma receita que é apenas potencial, à qual o Estado simplesmente renuncia em benefício de uma fração da atividade produtora. Mas existem outras diferenças.

Os SB guardam uma relação direta com os preços e o volume de produção realizada. A finalidade de conceder subsídios é de alterar alguns preços determinados pelas

livres forças do mercado, preços estes que requerem uma redução, por razões que podem ser diversas: são preços de produtos que compõem a cesta básica, de insumos estratégicos ao desenvolvimento industrial (aço, eletricidade, etc.). É claro que o Estado tem, em certas circunstâncias, o poder de fixar esses preços sem arcar com qualquer gasto (regulação normativa), prática comum nos "choques", mas interessa aqui, a prática que envolve SB, ou seja, o Estado aceita os preços de mercado (ao menos em parte) e arca com os gastos necessários para a realização das mercadorias a preços menores. O montante dos SB é, portanto, determinado pelo diferencial de preços multiplicado pelo número (ou volume) de mercadorias subsidiadas. Um dos preços é o *custo final* do produto, ou seja, o custo de produção mais o de comercialização mais os encargos fiscais e parafiscais que incidem sobre a mercadoria. O outro é o *preço ao consumidor*.

A remuneração dos custos de comercialização pode ser repassado aos agentes privados, como pode o próprio Estado intervir no processo operando a comercialização, comprando dos produtores e vendendo aos consumidores.

No que tange aos preços, são teoricamente possíveis quatro situações distintas na determinação dos SB:

1. caso - O *preço ao consumidor* é controlado por regulação normativa e o *preço ao produtor* é determinado pelo mercado.
2. caso - O *preço ao consumidor* é livre e o *preço ao produtor* é controlado.

3. caso - ambos são livres.

4. caso - ambos são controlados.

Em todas essas situações o volume de subsídios varia em proporção direta ao afastamento e inversa à aproximação entre os dois preços. Na prática são usuais apenas os três primeiros casos.

Essa questão da mensuração dos SB leva à necessidade de subdividi-los em duas categorias:

- os *Subsídios Diretos (SD)* e
- os *Subsídios Creditícios (SC)*.

Isso devido ao caráter *sui generis* dos *Subsídios creditícios*.

A principal particularidade dos *Subsídios Creditícios* é que a mercadoria em questão é o dinheiro e os preços são as taxas de juros. Também aqui o Governo pode fixar a taxa de juros, mas novamente não é disso que vamos tratar. Os SC decorrem de operações de crédito a juros inferiores aos que o tomador pagaria caso contraísse o empréstimo no mercado. A mensuração dos SC é muito mais complexa e menos precisa que a dos SD. Resumidamente, a estimativa é feita tomando-se (1) a soma dos pagamentos periódicos que recupera o valor do empréstimo em consideração (a juros subsidiados) e (2) a soma dos pagamentos periódicos que recupera o valor de um empréstimo nas mesmas condições, porém com taxas de juros do mercado. O valor do subsídio é (2) - (1), o que equivale a dizer que o SC estaria determinado pelo custo de

oportunidade do capital, ou seja, pelo rendimento adicional que esse empréstimo poderia proporcionar (do ponto de vista do Estado) se fosse efetuado com juros do mercado. Entretanto, não é de todo cabível esse conceito, em se tratando de intervenção estatal. O custo de oportunidade do capital orienta os investimentos privados e, a alocação de recursos públicos segue outros parâmetros de orientação, conforme foi discutido no início deste capítulo.

Mas antes de se chegar a esse questionamento, depara-se, no caso brasileiro, com um problema de ordem operacional: as taxas de juros do mercado são diversas. No caso dos *SB* temos dois preços (um de mercado e um subsidiado) e uma quantidade, a partir dos quais deduz-se o valor dos *SB* com bom grau de precisão. Com os *SC*, dependendo da taxa de juros do mercado que for adotada nos cálculos, teremos um valor diferente para o *SB*. Este problema é especificamente brasileiro, uma vez que a maioria das economias não apresenta um leque tão variado de taxas de juros no mercado.

Os *GT* não têm necessariamente esse vínculo com os preços, embora possam também estar associados a eles. Como já foi colocado acima, representam uma renúncia fiscal por parte do Estado, decorrente da política de incentivos fiscais. Se essa perda tributária for relativa a impostos indiretos (*ICM*, *IPI*, *ISS*, etc.), ou seja, impostos e taxas

que incidem sobre mercadorias e, portanto, podem ser repassados ao preço do produto, os GT podem ter o efeito de redução de preços, assim como seu objetivo pode ser uma melhor distribuição de renda: aplica-se a isenção total ou parcial desses impostos que incidem sobre mercadorias que compõem a cesta básica, habitação, saúde, educação, etc.. Ao mesmo tempo o efeito pode ser de um aumento na margem de lucro, assegurando um maior nível de atividade no setor ou região em questão.

Se for relativa a impostos diretos, como Imposto de Renda (não há como repassá-lo aos preços), não terá, ao menos num primeiro momento, nenhum impacto sobre os preços. O que resulta é um incremento na taxa de inversões da atividade ou região contemplada com incentivos fiscais pela política econômica.

Portanto, dentro da política de incentivos fiscais, o governo pode isentar (ou reduzir) os impostos indiretos quando visa redistribuir a renda ou canalizar os fluxos de investimento; pode isentar (ou reduzir) os impostos diretos quando visa canalizar os fluxos de investimento.

## II. TRÊS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL ENVOLVENDO SUBSÍDIOS

### II.1. PROÁLCOOL

O Programa Nacional do Alcool foi implantado em novembro de 1975, e divide-se em duas fases distintas e, em parte, determinadas pela evolução da conjuntura econômica nacional e internacional. A primeira fase vai de 75 a 78 e restringe-se à produção do álcool anidro, destinado à mistura gasolina/álcool para motores de automóveis convencionais. A segunda fase é inaugurada em 1979, com a produção do álcool hidratado, que move motores exclusivamente a álcool. Esta segunda fase é a mais importante, dadas as dimensões que o Proálcool assume a partir de então, tanto do ponto de vista do volume de álcool produzido, quanto das transformações ocorridas na indústria automobilística (frota de carros a álcool), da agricultura (monocultura da cana) ou da indústria produtora de álcool (implantação de destilarias autônomas, e não anexas às refinarias de açúcar).

O Proálcool foi gestado no bojo da crise internacional que se inicia em 1973. Naquele ano as principais economias centrais entraram em processo recessivo, com crescimento negativo, que somado ao primeiro choque do petróleo (quadruplicação do preço real imposto

pelos países membros da OPEP) veio trazer ao Brasil sérios problemas no Balanço de Pagamentos. O choque do petróleo inspirou as autoridades governamentais a buscar uma fonte alternativa de energia que pudesse substituir o petróleo no longo prazo, caso seus preços se mantivessem elevados. A crise internacional levou a uma generalização do protecionismo nos países centrais, resultando em queda dos preços das *commodities*. Dentre estas destaca-se, no caso brasileiro, o açúcar, cujo preço teve uma queda brusca no decorrer do ano de 1973. Cabe, portanto, considerar (ver Santos, 1989) que um programa nacional do álcool representava para os plantadores de cana-de-açúcar um fator estabilizador de preços, e para os produtores de açúcar, uma opção de uso alternativo de parte de sua infraestrutura industrial, sempre que o preço do açúcar baixasse. Assim, com o Proálcool, tanto os plantadores de cana, quanto os produtores de açúcar não ficariam expostos às flutuações dos preços do açúcar no mercado internacional.

Por fim, dentro da política do II PND, lançado pelo governo que toma posse em 74, o Proálcool, embora não constituísse nenhum centro de dinamismo do crescimento que iria ter início, representava uma contribuição ao esforço pela substituição de importações, plenamente compatível com o espírito do II PND.

Alguns entraves surgiram no processo de implantação do Programa, dado o grande número de entidades públicas e privadas necessariamente envolvidas na questão, em se

tratando de um programa da complexidade e porte do Proálcool. Na esfera pública, Federal destacam-se: Presidente da República, os Ministérios da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, da Fazenda e da Agricultura e a Secretaria do Planejamento; o Conselho de Desenvolvimento Nacional, a Comissão Nacional de Energia e a Comissão Seplan de Energia; o Conselho Nacional do Alcool e a Comissão Executiva Nacional do Alcool; o Conselho Nacional do Petróleo e a Petrobrás. o Instituto do Alcool e do Açúcar, a Secretaria de Tecnologia Industrial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial; o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e agentes financeiros.

Na esfera privada os mais relevantes são: plantadores de cana, usineiros, proprietários de destilarias, fabricantes de destilarias e montadoras de automóveis. O número de interesses envolvidos, exercendo pressões, só não é maior porque o momento foi característico de um regime militar, onde trabalhadores e pequenos proprietários não tem participação no processo decisório. No entanto, a construção da estrutura decisória foi um processo muito lento e especialmente complexo, resultando numa série de atrasos na implantação do Proálcool, em relação ao cronograma inicial. O processo de tomada de decisões foi ainda agravado pela estabilização do preço internacional do petróleo (e até uma queda no preço real) e pela elevação do preço do açúcar, que em fins de 74 já havia atingido, no mercado internacional, níveis mais elevados que os de antes da crise de 73. A

oferta de liquidez no euromercado já se recuperara em 74, facilitando a captação externa de capital de empréstimo, de modo que o ano de 74 fechou com o balaço de pagamento superavitário.

Assim, quando anunciado, em novembro de 75, o Proálcool é inaugurado num clima em que a correlação de forças ainda não havia se definido claramente. Haviam interesses prós e contra, e ainda interesses retrocedendo, naquele momento específico, pelas razões expostas acima. Com isso o Proálcool, de início, não toma o impulso correspondente às expectativas iniciais.

Em 1976 uma nova crise no mercado do açúcar leva ao acúmulo de estoques, o que representava um novo estímulo à produção de álcool. O governo se empenha nesse sentido, apesar das muitas divergências ainda existentes nessa esfera (estatais, órgãos normativos, conselhos, ministérios, etc.), estabelecendo uma meta de 3 bilhões de litros de álcool para 1980 (lembrando que nessa fase do Programa produzia-se apenas o álcool anidro). Interesses privados também estavam em jogo, pois muitas questões ainda estavam por ser definidas. Ficou decidido, ainda naquele ano que: as destilarias seriam anexas às refinarias; a proporção de álcool na mistura carburante seria em torno de 20% (por razões técnicas esse percentual deve ser definido previamente, com alguma variação, para adaptação dos motores); a matéria-prima seria a cana-de-açúcar, e não a mandioca, como cogitava-se em alguns meios; e o uso final

destinava-se ao combustível e não input para a indústria química.

Com essas definições o Proálcool toma um impulso considerável, e já em 1977 tudo indicava que a meta para 1980 poderia ser antecipada, no que se refere ao volume de produção. No ano seguinte já haviam sinais de problemas de estocagem e distribuição, bem como de limite da capacidade de absorção de toda a produção de anidro na mistura carburante. Tais problemas se agravaram consideravelmente até que em 1979 o segundo choque do petróleo veio dar o estímulo derradeiro ao deslanche definitivo do Proálcool. O aumento do preço do petróleo e o baixo preço do açúcar motivaram a implantação da segunda fase do Proálcool.

Esta fase marca o início da produção, em escala industrial, de álcool hidratado, destinado a mover motores exclusivamente a álcool. Este seria o passo definitivo na redução da dependência do petróleo. A meta era de atingir uma produção anual de 10,7 bilhões de litros em 1985.

A ambição da segunda fase requeria uma reestruturação de toda a política do álcool. Mais problemas surgiram e mais interesses entraram em jogo. Agora se fazia necessário investir em pesquisa tecnológica para motores a álcool, em construção de destilarias autônomas, uma vez que a capacidade de expansão das destilarias anexas estava esgotada (as autônomas têm um custo de instalação três vezes superior ao das anexas). Fazia-se necessário ainda o

comprometimento da indústria automobilística, formas de incentivar os consumidores, etc.

Os gastos do setor público com a implementação desta segunda etapa foram, sem dúvida, vultuosos. Os investimentos industriais e agrícolas foram, em grande parte, financiados pelo Estado, através do crédito subsidiado, dos incentivos fiscais, etc. Esses gastos, entretanto, não serão descritos aqui. A ênfase será dada à *Conta Álcool*.

Para viabilizar a meta de produção do álcool hidratado e a generalização de seu consumo, foi necessário subsidiá-lo, ou seja, vender o produto a um preço abaixo do seu custo de produção, para induzir os usuários de automóveis a consumirem carros a álcool.

O *subsídio direto* ao álcool (hidratado) aparece na *Conta Álcool* da Petrobrás que, após longa batalha travada com outros órgãos governamentais e privados, possui o monopólio da comercialização do produto. Como em todo *subsídio direto*, temos aqui dois preços: um ao qual a Petrobrás compra o álcool e outro ao qual o vende, sendo que o primeiro é maior que o segundo. O preço de compra será definido aqui como sendo o preço pago aos usineiros, acrescido dos custos de comercialização (estocagem, remuneração das distribuidoras, autopostos, etc.) e será chamado de *Custo Final*. O preço de venda é aquele efetivamente pago pelo consumidor final, e será chamado de *Preço ao Consumidor*. Do confronto entre esses dois preços e

o volume comercializado resulta a *Conta Álcool*, que é deficitária e cujo déficit é a dimensão exata do *subsídio direto* ao álcool.

A formação do *Custo Final* e do preço ao consumidor se dão de formas totalmente desvinculadas, razão talvez, das grandes flutuações verificadas na *Conta Álcool*, no decorrer da última década. O Proálcool, como já ficou subentendido, está estruturalmente ligado, por um lado, às condições do mercado do açúcar e, por outro lado, às do mercado do petróleo. O Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) adota uma política específica em relação aos preços do açúcar que, em grande medida, é determinada pelas condições do mercado internacional. O Conselho Nacional do Petróleo (CNP), por sua vez, estipula os preços dos derivados de petróleo (dentre eles a gasolina) com base, em parte, nos preços do petróleo no mercado internacional. Evidentemente existe pouca relação entre o comportamento dos preços do açúcar e do petróleo no mercado internacional.

Internamente a formação dos preços do álcool hidratado tem obedecido aos seguintes critérios: o *Preço ao Consumidor* é fixado como uma proporção do preço da gasolina, de forma a induzir os usuários a consumirem carros a álcool nas fases de expansão do Programa, e desestimulá-los a fazerem o mesmo nos momentos em que as autoridades governamentais visualizassem alguma crise de oferta do produto ou pretendessem reduzir o ritmo de expansão do Programa. A formação do *Preço ao consumidor* se dá, portanto,

de forma a garantir um ponto de relativa indiferença entre o consumo de gasolina ou álcool.

A formação do *Custo Final* tem como parâmetros, não a gasolina e seus consumidores, mas o açúcar e seus produtores. O *Custo Final* é estipulado de forma a oferecer aos produtores de açúcar e álcool um ponto de indiferença econômico-financeira no uso alternativo de seu capital. Assim, se a política governamental é no sentido de ampliar a oferta de álcool, o *Custo Final* será mais elevado, o que resultará na redução da produção de açúcar. Se a intenção é de contrair a oferta, a relação entre os preços do álcool e açúcar será ligeiramente reduzida, induzindo os produtores a produzirem açúcar.

Entretanto, fatores externos à política econômica podem interferir nesses mecanismos, sobretudo em se tratando de um país periférico, cuja política econômica possui sua autonomia limitada, geralmente por problemas no balanço de pagamentos. No caso brasileiro, o açúcar é importante item na pauta de exportações e o superávit na balança comercial é, em geral, a fórmula encontrada para zerar o balanço de pagamentos. Dessa forma é possível que coincida a necessidade de oferta de álcool com a de exportação de açúcar, e que a última prevaleça sobre a primeira, gerando sérios transtornos no Proálcool. No último verão assistimos às consequências de uma situação do gênero.

Por outro lado, é possível também que o preço internacional do açúcar desça a níveis muito baixos,

resultando numa pressão de oferta de álcool, gerando problemas de estocagem e comercialização.

Os gastos com o subsídio ao álcool hidratado foram, na última década, maiores do que eram as pretensões iniciais. (Na primeira fase a Conta Álcool não era deficitária. O anidró é misturado à gasolina e vendido ao preço desta, que é superior aos custos de produção e comercialização). Os anos que se seguem ao início da segunda fase foram marcados, além da profunda recessão, por uma aceleração inflacionária a partir de 1982. Na tentativa de conter o crescimento das taxas de inflação, o governo adota, dentre outras medidas, a da contenção dos preços da gasolina no mercado interno, visando com isso, evitar o repasse de aumentos de preços para outros produtos. Enquanto isso o preço do açúcar continua plenamente indexado. Ora, preço do açúcar elevado e preço da gasolina contido implica *Custo Final* alto e *Preço ao Consumidor* reduzido. Resultado: maior déficit na *Conta Álcool*. Essa é uma política contraditória, no médio prazo, de combate à inflação, quando o déficit do setor público se encontra em níveis que por si só já constituem a origem de grande parte da pressão inflacionária. A contradição consiste em combater a inflação com instrumentos inflacionários.

## II.2. PROGRAMA DE EQUALIZAÇÃO DE CUSTOS

Embora criado antes do Proálcool, em 1971, o Subsídio de Equalização de Custos acaba sendo incorporado pelo complexo de gastos que o Proálcool envolve. Isso porque trata-se de um subsídio à produção de cana-de-açúcar, açúcar e álcool.

As Regiões Norte e Nordeste possuem custos de produção da cana estimados em 25% acima dos da Região Centro-Sul. O Rio de Janeiro e Vale do Jequitinhonha têm esses custos estimados em 15% acima. Mais tarde foram incorporados os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Sem a intervenção estatal seria de se esperar, portanto, uma desativação da cultura canavieira naquelas regiões, ou a elevação dos preços, proporcionando ganhos extraordinários para os produtores mais eficientes, teoricamente localizados na Região Centro-Sul. Os produtores, principalmente do N e NE, ficariam em desvantagem quanto à competitividade no mercado, uma vez que os preços de realização dos produtos derivados da cana (álcool e açúcar) na região Centro-sul seriam mais passíveis de serem comprimidos.

Sob a alegação de que a atividade sulcro-alcooleira é uma necessidade social para aquelas regiões, gerando emprego, receita tributária, etc., foi criado, por voto do

Conselho Monetário Nacional em 1971, o Programa de Equalização de Custos, que tinha por objetivo angariar fundos destinados a cobrir o diferencial de custos de 25 e 15% aos produtores das respectivas regiões. Os recursos correspondentes eram gerados no próprio setor sulcro-alcooleiro, através do extinto FEE (Fundo Especial de Exportação). A geração de recursos se dava a partir de uma taxa cobrada sobre as exportações de açúcar, o que àquela época revelava-se uma fórmula viável, dadas as excelentes cotações do açúcar no mercado internacional, num momento excepcional de intenso comércio internacional.

A crise internacional de 1973, citada no tópico anterior, teve forte impacto negativo sobre a absorção do açúcar brasileiro pelo mercado internacional, rebaixando seus preços. Dessa forma não foi mais possível continuar taxando as exportações de açúcar. Conseqüentemente o FEE deixa de ser a fonte de financiamento da Equalização de Custos, expondo novamente os produtores de cana das referidas regiões às dificuldades de competitividade no mercado.

É comum, no modo de produção capitalista, que setores da economia articulem representações coletivas para defender seus interesses, pressionando as instâncias decisórias competentes. No caso dos produtores de cana, sobretudo do Nordeste, existe um aliado de grande peso: a figura do político, ou seja, governadores de estado e parlamentares. A

atividade canavieira é vital para aquela Região. E se considerarmos certos estados como Pernambuco e, principalmente Alagoas, a base de sustentação do governo do estado está assentada basicamente no setor canavieiro. Uma questão do setor, é assim, uma questão do próprio estado.

Com a queda das cotações internacionais do açúcar e seus efeitos sobre o FEE, cujos recursos minguaram, conseguiram os interesses em jogo determinar que o Programa de Equalização de Custos passasse a ser subsidiado com recursos do Tesouro Nacional.

Mais tarde os recursos para financiar o Programa passaram a ser obtidos a partir de duas taxas cobradas do consumidor final de açúcar e álcool (não carburante), denominadas contribuição ao IAA (15%) e adicional à contribuição (10% sobre o preço final). Essas duas taxas são pagas pelos consumidores, inclusive das regiões subsidiadas. Com esses recursos o governo paga o diferencial de custos aos produtores, o diferencial (pequeno) de custos industriais referente ao menor rendimento industrial (menor teor da cana) das regiões subsidiadas, sendo que esses repasses são bem inferiores ao valor efetivamente arrecadado pelas duas taxas. Em 1987, por exemplo, as taxas de contribuição somaram Cz\$ 95,3 bilhões, enquanto a Equalização de Custos foi de Cz\$ 54,1 bilhões. O superávit do Programa foi, portanto, de Cz\$ 41,2 bilhões. Parte desse saldo é destinado a subsidiar a exportação de açúcar, dada a crescente necessidade de se obter divisas para fazer frente

aos juros da dívida externa, e outra parte vai para a deficitária *Confá Alcool* da Petrobrás, muito embora os recursos não consigam, nem de longe, zerar esse déficit.

Os dados oficiais e a bibliografia sobre o assunto apresentam os repasses do Programa de Equalização de Custos sob a rubrica *Subsídio de Equalização de Custos*. Dentro do que foi proposto no ítem sobre a discussão conceitual do presente trabalho, é procedente fazer uma breve reflexão sobre o caráter conceitual deste "*subsídio*". Sem dúvida, enquanto a Equalização de Custos foi financiada com recursos do Tesouro Nacional (basicamente a safra 76/77), tal gasto constitui um *subsídio*, mesmo em seu sentido mais restrito. Entretanto, a partir do momento em que são instituídas taxas, cobradas dos consumidores de açúcar e álcool, taxas estas que geram fundos com a destinação específica de financiar a Equalização de Custos, os favores concedidos aos plantadores e industriais do setor sulcro-alcooleiro não constituem nenhum ônus aos cofres públicos. Ao contrário, conforme exposto acima, em certos momentos as taxas de contribuição geram um excedente financeiro, de modo que o Programa, considerado como um todo, representa para o setor público uma fonte de receita e não de gasto. A Equalização de Custos é financiada pelo consumidor e não pelo Estado. É esta a característica do "*subsídio*" que se pretende aqui sublinhar. A questão é análoga ao que se passa com o

"subsídio" à produção do trigo nacional, que será visto mais adiante.

Na ocasião em que foi instituído o Programa (1971) as cotações do açúcar no mercado internacional eram excelentes. O comércio internacional era intenso e as facilidades de colocação do açúcar brasileiro no mercado eram grandes. Dessa forma foi possível fazer com que o consumidor externo financiasse a Equalização de Custos. Foi, entretanto, um momento excepcional da conjuntura internacional, um momento de maturidade do ciclo de expansão comercial. O retorno das cotações do açúcar a seus patamares históricos era inevitável e até previsível. Foi o que ocorreu sem muita demora, com uma rápida excessão a partir do final do ano de 74. A partir de 76, porém, os estoques de açúcar voltaram a se acumular e desde então o financiamento da Equalização de Custos pouco tem a ver com o FEE.

Com uma rápida passagem por uma linha de crédito especial do Banco do Brasil (76/77) o financiamento do Programa chega hoje a uma situação diametralmente oposta à de quando foi criado: além de não ser mais o consumidor externo que financia a Equalização de Custos hoje, o consumidor brasileiro de açúcar financia, não só a Equalização de Custos, mas também a exportação de açúcar, para torná-la viável, com o único propósito de obter divisas para remetê-las ao exterior sob a forma de juros da dívida,

possivelmente financiando o bem-estar do consumidor externo. Isso é particularmente grave se considerarmos que o açúcar é um alimento amplamente consumido pelas camadas mais pobres da sociedade brasileira.

A experiência de países cujo desenvolvimento foi bem sucedido mostra que subsidiar determinadas atividades econômicas é imprescindível. Porém, a mesma experiência mostra também que é prudente reavaliar periodicamente toda e qualquer política de subsídios. Se em determinado momento um subsídio vem no sentido de corrigir eventuais distorções existentes no mercado, sua manutenção além do necessário pode gerar outras e, às vezes, mais sérias do que as originárias. Ao que tudo indica, o "subsídio" de Equalização de Custos é um bom tema para uma reflexão dessa natureza.

Mesmo que o intuito original do Programa era de levar a ganhos de produtividade na regiões subsidiadas, as evidências mostram, vinte anos depois, que pouco ou quase nada se conseguiu nesse sentido. Os repasses de recursos que se processaram dentro do Programa nesses vinte anos tiveram um caráter meramente assistencial. Ocorreu uma simples ajuda financeira que em nada contribuiu para reduzir os elevados custos da produção agrícola e industrial das regiões subsidiadas. Ao contrário, na medida em que a Equalização de Custos criava nos plantadores e industriais a expectativa de retorno garantido para seus investimentos, tal política resultou num incremento considerável da atividade sulcro-

alcooleira naquelas regiões, justamente onde os custos desta atividade são mais elevados. Isso, por sua vez leva a uma dependência crescente do "subsídio" naquelas regiões. Em Pernambuco a cana-de-açúcar responde por cerca de 60% do Valor Bruto da Produção Agrícola; em Alagoas, 67%. Isso significa que a atividade industrial derivada responde por outra parte da atividade econômica e do nível de emprego.

O Programa de Equalização de Custos serviu assim de estímulo à ampliação de uma atividade sem capacidade de autofinanciamento para aquelas regiões, atrofiando outras atividades agrícolas e industriais, algumas das quais mais aptas a desenvolver-se "autonomamente". No estado de Pernambuco 454 mil hectares da Região da Mata estão ocupados pela cana; em Alagoas, 422 mil ha. Esta região é praticamente a única apta para a lavoura nos dois estados.

Se as atividades ligadas à cana geram emprego, outras atividades agrícolas e industriais têm a mesma propriedade. E algumas delas talvez a um custo social bem inferior.

### II.3. PROGRAMA NACIONAL DO TRIGO

O controle estatal do trigo teve início em 1962, quando o Banco do Brasil torna-se o único comprador do cereal. Em 1967 foi montada uma estrutura institucional com relação à política tritícola que teve como resultado, em menos de 20 anos, uma situação insustentável para o Estado, no que se refere a gastos com tal política.

Aqui será feito um breve resumo da evolução da política do trigo, tentando-se apontar algumas prováveis razões do crescente peso de seus gastos nas contas do Tesouro. Serão também consideradas algumas hipóteses sobre as origens das dificuldades de redução do subsídio ao trigo, desde que as primeiras tentativas no sentido ocorreram, na virada da década 70/80.

Desde a crise financeira do setor público no final dos anos 70 não faltaram críticas e sugestões, apontando a *Conta Trigo* como co-responsável pelo crescente déficit do setor público. O próprio Governo, sucessivas vezes, decidiu-se por sua saída do setor, sendo que somente a partir de 1987 essa tentativa começa a dar resultados, embora ainda parciais e, segundo alguns autores, insuficientes. Em 1986 o subsídio ao trigo ainda representava 0,64% do PIB, o equivalente a 25,5% do Déficit Operacional, ou ainda 36,5%

TABELA II.3.1

SUBSIDIOS AGRICOLAS E DEFICIT OPERACIONAL DO GOVERNO  
BRASIL - 1986

DISCRIMINACAO	VALORES		
	ABSOLUTOS (Cz4 BILHOES)	COEFICIENTES	(%)
DEFICIT OPERACIONAL (A)	92,6	B/A	69,98
TOT. SUBSIDIO AGRICOLA (B)	64,8	C/A	25,49
SUBSIDIO AO TRIGO (C)	23,6	C/B	36,42
AGF (D)	0,5	C/G	0,64
ACUCAR E ALCOOL (E)	3,9	B/G	1,75
ESTOQUES REGULADORES (F)	4,9	A/G	2,50
PIB (G)	3.708,0	-	-

FONTE: RAMALHO JR., ALVARO

do total de subsídio destinado à agricultura, como pode ser visto pela tabela II.3.1.

Para entender como ocorreram tantos gastos com subsídio ao trigo é necessário ver de que forma o governo entra na cadeia que vai desde a produção do grão até a produção dos produtos derivados. São basicamente três os momentos do processo em que o Governo entra com gastos efetivos.

1 - **Subsídio ao Consumo:** para proporcionar aos consumidores preços menores dos derivados de trigo que, em geral, compõem boa parte da cesta básica, o Governo vende os grãos aos moinhos a preços inferiores aos que os compra. Assim esse *subsídio direto* ao consumo viabiliza a farinha de trigo a preços menores, refletindo preços menores também nos derivados como pão, macarrão, bolachas, etc. Uma consequência disso são as mudanças de hábitos alimentares da população, que passa a consumir mais derivados do trigo, principalmente quando o subsídio é mantido por um período muito longo. Por um lado, o trigo passa a ter peso crescente na cesta básica, dificultando a retirada do subsídio sem penalizar as camadas de baixa renda. Por outro lado, não são necessariamente estas as camadas mais beneficiadas pelo *subsídio ao consumo*. Conforme dados publicados na Revista Agroanalysis de jul. 1984, sobre um estudo feito junto às famílias de diversas áreas metropolitanas do país, verificou-se que, embora os gastos com trigo tenham maior

peso no orçamento das famílias de menores rendas, a maior quantidade de trigo que é consumida no mercado interno, destina-se às famílias de maiores rendas. E se considerarmos os gastos fora do domicílio, isso fica ainda mais evidente: as casas especializadas em massas destinam-se, em sua grande maioria, às camadas sociais de rendas mais elevadas.

2 - Subsídio à Produção: como se sabe, o Brasil nunca foi grande produtor de trigo, embora disponha de muitas variedades do cereal. O sul do país possui clima adequado à cultura de diversas dessas variedades, não obstante sua produtividade ter estado muito abaixo da média dos principais países exportadores. Medidas oficiais no sentido de estimular a produção nacional, datam dos anos 30. O subsídio à produção, no entanto, é mais recente e consiste em o Governo pagar pelo trigo nacional um preço superior ao pago pelo trigo importado. Considerando que o trigo vem, há muito tempo, tendo peso significativo na pauta de importações, visa-se com essa medida economizar divisas, através da autosuficiência na produção do trigo, ao custo de maiores gastos internamente.

De fato, a produção nacional de trigo aumentou consideravelmente no período analisado, muito embora um salto na produtividade tenha ocorrido apenas após 1985. Tal ausência na busca de maior eficiência, por tanto tempo, deve-se ao fato de os produtores estarem protegidos da concorrência internacional, uma vez que o Governo garante a

aquisição de toda a produção nacional. Como esse subsídio durou muito tempo, o aumento da produção nacional levou ao aumento do subsídio.

3 - Subsídio à Comercialização: Por fim, o governo encarregou-se da comercialização dos grãos, arcando com todas as despesas daí decorrentes como transporte, perdas com a perecibilidade e até estocagem, pois o produto é entregue semanalmente pelo governo nas portas dos moinhos. Com isso os moinhos deixaram de investir na construção de armazéns e silos, dificultando uma retirada súbita do *subsídio à comercialização*.

Uma estimativa do total do subsídio ao trigo, entre 1981 e 1984, está na tabela II.3.2. Ele tem girado em torno de 1 bilhão de dólares ao ano, sendo especialmente elevado em 1983, quando atingiu a casa de 1,2 bilhões de dólares. A partir de 1985 há uma considerável queda nos preços internacionais do trigo, mas a queda no total do subsídio é menos que proporcional porque há um aumento na produção interna. Além dos dados apresentados na tabela II.3.1 existem outros gastos decorrentes da comercialização, como os prazos dados aos moinhos para o pagamento das quotas semanais, prazos estes que inicialmente eram de seis semanas e depois passaram para quatro semanas, sem juros.

TABELA II.3.2

ESTIMATIVAS DE SUBSIDIO AO TRIGO  
BRASIL 1980 - 1986

	PREÇO PAGO AO TRIGO (1)		PREÇO DE RE- ESTIMATIVA DE DESPESAS DE SUBS. TOTAL E PREÇO DE REVENDA AOS MOI- REVENDA AOS SUBSIDIO AO COMERCIALI- DESP. DE CO- NHOS/PREÇO DE COMPRA (%)					
	IMPORTADO (US\$/T)	NACIONAL (US\$/T)	MOINHOS (2) (US\$/T)	CONSUMO (3) (US\$MILHOES)	ZACAO (4) (US\$MILHOES)	MERCIALIZACAO (US\$MILHOES)	IMPORTADO	NACIONAL
1980	240	264	48	-	-	-	20,0	18,2
1981	257	307	101	887,0	195,0	1.082,0	39,3	32,9
1982	239	322	125	889,1	195,6	1.084,7	52,3	38,8
1983	227	237	104	994,1	218,7	1.212,8	45,8	43,9
1984	221	263	97	848,4	186,7	1.035,1	43,9	36,9
1985	188	246	125	767,9	168,9	936,8	66,5	50,4
1986	203	241	117	801,6	176,3	977,9	57,6	49,5

DADOS BASICOS: RAMALHO JR., ALVARO 1988

## *Histórico*

Em 1967 o Decreto Lei 210 de 27 de fevereiro divide o país em oito zonas de consumo, estabelece critérios para a distribuição de quotas de trigo em grão aos moinhos, quotas estas, proporcionais à capacidade de moagem comprovada pela SUNAB. Limita, ainda, a capacidade de moagem dos moinhos, proibindo a instalação de novos.

Essa medida levou à concentração no segmento da indústria moageira, sendo que boa parte dos pequenos moinhos foi sendo, aos poucos, incorporada pelos grandes. Dos 371 moinhos existentes em 1967, existiam 215 em 1973, 207 em 1977 e 193 em 1988. Só o grupo multinacional BUNGE & BORN controla uma parte desses moinhos que responde por cerca de 30% do mercado.

Esse controle cartorial da moagem do trigo favoreceu os grandes moinhos que se beneficiaram das vantagens decorrentes das economias de escala, inacessíveis aos pequenos. Uma parte destes, no entanto permaneceu no mercado, o que mostra que a estrutura de preços determinada pelo governo era viável a eles e que, portanto, os grandes extraíram lucros extraordinários.

Em 1980 programou-se a retirada gradual do *subsídio ao consumo* em 3 anos, sendo que permaneceriam o *subsídio à*

produção e os gastos com a comercialização. A grave recessão que se seguiu obrigou o governo a recuar nessa decisão para evitar um achatamento ainda maior dos salários reais. Como mostra a tabela II.3.2, nos anos seguintes não houve redução no *subsídio*.

Em 1987 o governo retirou o *subsídio ao consumo*, ou seja, o preço de venda aos moinhos foi fixado em um nível ligeiramente superior ao preço de compra mais os custos de comercialização. Daí o preço é repassado até os produtos finais.

Para o segmento moageiro a situação não se alterou: o DL 210, ainda em vigor, impõe barreiras institucionais à entrada de novos concorrentes e garante o fornecimento semanal de quotas de trigo aos moinhos.

Os produtores nacionais também continuam protegidos contra a concorrência internacional, já que com o monopólio da comercialização, o governo garante a aquisição de toda a produção nacional a um preço acima da cotação internacional. Em outras palavras, continua o "subsídio" à produção, e continua o monopólio estatal da comercialização, embora o Estado não arque com os custos de nenhuma das duas operações.

Neste ponto merece ser feita uma consideração com relação "subsídio" à produção. Este perde o caráter de *subsídio*, do ponto de vista do setor público, no momento em que o governo retira o *subsídio ao consumo*. O preço maior do

trigo nacional agora é pago pelo consumidor. O *subsídio à produção* sempre esteve embutido no *subsídio ao consumo*. Para estimar o subsídio ao consumo tomava-se o preço de compra e o preço de venda do grão aos moinhos e multiplicava-se o diferencial pelo volume de trigo comercializado. Ocorre que o preço de compra é formado ponderando-se as parcelas de trigo nacional e importado que compõem o consumo interno. Este preço de compra certamente é intermediário entre os preços do trigo nacional e importado. Logo, a diferença paga aos produtores nacionais já vem incluída no cálculo do subsídio ao consumo. Agora fica mantido o preço maior do trigo nacional, o que significa que o preço de aquisição continua sendo calculado ponderando-se as duas quantidades, e o preço de venda é um pouco maior (não há mais subsídio ao consumo). Conclui-se disso que o consumidor de derivados de trigo é quem "subsidia" o produtor nacional e o *subsídio à produção* não existe mais naquela concepção em que vinha existindo: uma fonte de gastos do setor público.

### *Sobre a Desestatização da Comercialização*

Dois estudos publicados em 1988 chegaram a conclusões antagônicas sobre os efeitos de uma virtual desestatização da comercialização do trigo. O primeiro (Soares, 1988) faz uma breve análise da evolução da política tritícola, apontando diversos elementos dessa política que tiveram efeito concentrador na indústria moageira. Mostra ainda que

a estrutura oligopólica no setor levou a desvios nos objetivos da política trigo: cobrança de ágio, venda de farinha comum a preço de farinha especial, acordos entre moinhos de determinadas regiões que levaram à redução da oferta de farinha, conduzindo a pressões altistas sobre os preços. Constatou, portanto, que houve em todo o período, lucros adicionais, principalmente entre os grandes moinhos. Conclui seu estudo apontando para a necessidade de aumentar a oferta de grãos, apoiar o crescimento dos moinhos independentes e flexibilizar a distribuição de quotas máximas como elementos necessários para estimular a concorrência no setor, eliminando lucros extraordinários e proporcionando farinhas a preços menores.

O segundo (Ohana, 1988) faz uma avaliação que conduz a outra conclusão. Em seu modelo de análise da estrutura de mercado no setor, constata que o fim da barreira institucional à entrada conduziria a um aumento no tamanho médio das empresas moageiras, acentuando portanto, o caráter oligopólico do setor, com todas as suas implicações.

Não se pretende aqui apontar esta ou aquela conclusão como a mais adequada para uma decisão do governo, nem aprofundar esta ou aquela argumentação. Apenas cabe lembrar que além dos estudos acadêmicos existem interesses empresariais influentes nas decisões do governo quanto à desestatização da comercialização do trigo. Estes

interesses certamente se situam nos segmentos produtor e moageiro, entre os quais atua o governo na distribuição.

A indústria moageira tem sido privilegiada no decorrer dos últimos 20 anos. Ela nem sequer está equipada para uma repentina saída do governo da comercialização. Seus armazéns conseguiram guardar, em 1967, 24,4% do trigo consumido por ano. Com a garantia do governo de entregar semanalmente a quota nas portas dos moinhos ( não se tem notícia de que o governo tenha atrasado uma vez sequer nesses vinte anos), esse percentual baixou para 19,8% em 1975. Em 1986 os moinhos estavam equipados para armazenar apenas 12,3% do trigo consumido por ano. Ao mesmo tempo, toda a proteção contra a concorrência oferecida pelo governo não estimulou os moinhos a buscarem aumentos de produtividade nesse período. O mesmo ocorreu com os plantadores nacionais, cuja produção é integralmente adquirida pelo governo e a um preço acima do cotado no mercado internacional (ver tabela II.3.2)

Uma eventual desestatização da comercialização do poderia deixar esses setores numa posição relativamente vulnerável diante de uma situação efetivamente concorrencial. Organizados, eles marcam presença na mídia, pressionando o governo, cada vez que este se mostra inclinado a se retirar da comercialização do trigo.

Existe um vínculo estreito entre a comercialização do trigo e o cartório institucional no setor moageiro, embora aparentemente sejam coisas independentes. Para compreender esse vínculo suponha-se duas situações distintas. Na primeira, a comercialização é estatal e na segunda é privada.

É relativamente fácil imaginar que o governo ficaria impossibilitado de operar razoavelmente a comercialização do trigo, distribuindo-o entre um número indefinido de moinhos atomizados, espalhados pelos confins do território nacional. As dificuldades de controle da distribuição se agravam se ainda considerarmos as frequentes e inevitáveis entradas e saídas das empresas do ramo, notadamente as marginais. É razoável, portanto, admitir que, partindo do pressuposto de que a comercialização é estatal, o governo deva impôr um limite máximo no número, bem como um tamanho médio mínimo dos moinhos em operação. É nisso que consistem as barreiras institucionais à entrada.

Em segundo lugar, imaginando-se a comercialização privada, ainda que se possa conceber uma situação de regulação sobre entradas de novas firmas no ramo, o controle sobre o sistema de distribuição de quotas será inócuo. E não havendo tal controle, o impedimento à entrada torna-se desprovido de sentido do ponto de vista social. Ou seja, a virtual desestatização da comercialização do trigo deverá vir acompanhada da revogação de todo o DL 210.

## II.4. CRÉDITO AGRÍCOLA

Nesta parte do trabalho será analisada a política de crédito agrícola, a partir de meados dos anos 60. Nessa época passou-se a incluir a agricultura com maior prioridade no planejamento econômico, porque ela pode representar um ponto de estrangulamento do desenvolvimento industrial e da economia como um todo. E isso, no caso brasileiro, ficou evidenciado com o surto de desenvolvimento industrial proporcionado pelo Plano de Metas. Além disso, com a evolução dos setores secundário e terciário, o setor agrícola passou a responder por parcelas cada vez mais reduzidas do FIB. Assim, não havia possibilidade nem necessidade de continuar o processo de transferência intersetorial de recursos via taxaçaõ da agricultura.

Nesse contexto foi criado em 1965 e regulamentado pelo Decreto Lei n. 58.380 de 10.05.66, o *Sistema Nacional de Crédito Rural*. Veremos a seguir a evolução do SNCR, enfatizando o processo pelo qual se deu a estatização do crédito subsidiado, principalmente no decorrer da década de 1970.

A maça transferência de recursos para o setor agrícola, através do crédito subsidiado do SNCR, teve como objetivos:

- Estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais para formação de capital fixo e semifixo.
- Favorecer o custeio oportuno da produção e sua comercialização.
- Incentivar a introdução de métodos racionais, visando o aumento da produtividade e adequada defesa do solo.
- Possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente os pequenos e médios.

O Conselho Monetário Nacional criou fundos, programas e linhas especiais de financiamento, e o Banco Central administra os fundos destinados ao crédito agrícola. O FUNAGRI (Fundo Nacional para Agricultura e Indústria) detém o maior fluxo desses recursos, que são repassados pelo sistema bancário oficial e privado e é constituído por diversas subcontas:

- Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR)
- Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG)
- Programa Corredores de Transporte para Exportação (COREX)
- Fundo de Desenvolvimento da Pecuária (FUNDEPE)
- Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE)

Os financiamentos à agropecuária aumentaram muito com a criação do SNCR. Verifica-se na tabela II.4.1 que, entre 1968 e 1978, o valor dos financiamentos cresceu, em termos reais, 850%. No mesmo período o número de contratos aumentou apenas em 250%, o que mostra um alto grau de concentração

TABELA II.4.1

NUMERO DE CONTRATOS E VALOR (1) DOS  
FINANCIAMENTOS A AGROPECUARIA

ANOS	CONTRATOS		FINANCIAMENTOS	
	NUMERO	VAR. (%)	VALOR	VAR. (%)
1938	1.021		297	
1948	9.482	828,7	1.936	551,9
1958	93.659	889,9	6.676	244,8
1968	540.283	475,6	12.467	86,3
1978	1.895.523	250,8	118.199	850,4

FONTE: GUEDES PINTO (1980)

(1) Em Cr\$ constantes de 1976

dos benefícios oferecidos pelo crédito rural subsidiado, não atingindo portanto, o objetivo de generalizar o acesso a pequenos e médios agricultores.

### *Mecanismos de Financiamento*

O SNCR está sustentado por duas bases: a aplicação compulsória dos bancos comerciais e a complementação feita pelas Autoridades Monetárias. Através da resolução 69 de 1967, do Banco Central, os estabelecimentos bancários ficaram obrigados a aplicar 10%, no mínimo, de seus depósitos à vista em empréstimos agrícolas às taxas de juros anualmente determinadas pelo CMN (ver tabela II.4.2). A resolução determinava que os bancos que não destinassem os 10% (exigibilidade) a empréstimos rurais deveriam depositar a diferença na *Conta FUNAGRI*, do BC, a uma remuneração menor. Paralelamente, a complementação de recursos, segundo a demanda por crédito, era feita pelas AM.

É a crescente participação destas que será analisada a seguir, uma vez que somente a crescente participação das AM implica *subsídio* crescente do setor público.

De fato, na ocasião em que foi implementada a res. 69 (1967), as exigibilidades relativas aos bancos comerciais participavam com cerca de 22% do crédito agrícola total (penúltima coluna da tabela II.4.3). A partir de então essa participação tem caído sistematicamente. Isso porque os

TABELA II.4.2

TAXAS DE JUROS MAXIMAS DOS  
EMPRESTIMOS A AGROPECUARIA

EM (%)

ANOS	TX. NOMINAL DE JUROS	TX. DE INFLACAO
1969	18,0	20,8
1970	17,0	19,8
1971	17,0	20,2
1972	15,0	17,0
1973	15,0	15,1
1974	15,0	28,7
1975	15,0	27,7
1976	15,0	41,3
1977	15,0	42,7
1978	15,0	38,7
1979	30,0	53,9
1980	45,0	100,2
1981	45,0	100,9
1982	60 A 80% DA VAR. DA ORT	95,4
1983	85% DA ORTN + 3%	154,5
1984	CORRECAO MONETARIA + 3%	220,6
1985	CORRECAO MONETARIA + 3%	225,1

FONTE: DELGADO (1984) E PROGNOSTICO AGRICOLA

TABELA II.4.3

CREDITO AGRICOLA E AS FORMAS DE REPASSE A AGRICULTURA:  
SALDOS EM FINAL DE PERIODO EM C\$ BILHOES

ANOS	BANCO DO	PARTICI-	BANCOS CO	PARTICI-EXIGIBILI	DADES (RE SOLS. 69 A 698)	PARTICI-	CREDITO
	BRASIL	PACAO (%)	MERCIAIS	PACAO (%)		PACAO	AGRICOLA
	(1)	(1/4)*100	(2)	(2/4)*100		(3)	TOTAL (4)
1960	0,06	60,00	0,04	40,00	-	-	0,10
1961	0,11	68,75	0,05	31,25	-	-	0,16
1962	0,19	73,08	0,07	26,92	-	-	0,26
1963	0,32	69,57	0,14	30,43	-	-	0,46
1964	0,63	66,32	0,32	33,68	-	-	0,95
1965	0,72	54,14	0,61	45,86	-	-	1,33
1966	1,21	61,11	0,77	38,89	-	-	1,98
1967	1,74	55,77	1,38	44,23	0,71	22,76	3,12
1968	2,95	54,53	2,96	54,71	1,00	18,48	5,41
1969	4,40	53,20	3,87	46,80	1,32	15,96	8,27
1970	7,67	62,61	4,58	37,39	1,74	14,20	12,25
1971	11,15	63,28	6,47	36,72	2,52	14,30	17,62
1972	15,62	63,70	8,90	36,30	3,18	12,97	24,52
1973	23,20	62,96	13,64	37,01	7,10	19,27	36,95
1974	42,34	67,07	20,79	32,93	9,23	14,62	63,13
1976	114,75	72,17	44,26	27,63	17,58	11,06	159,01
1977	169,64	74,64	57,65	25,36	22,17	9,75	227,29
1978	202,12	77,08	61,89	22,92	29,74	11,01	270,01
1979	357,98	77,60	103,40	22,41	43,91	9,52	461,31
1980	627,04	79,19	164,76	20,81	70,40	9,90	791,82
1981	1.053,58	74,10	368,20	25,90	202,23	14,22	1.421,78
1982	1.818,00	67,76	865,00	32,24	393,37	14,66	2.683,00
1983	3.186,00	56,97	2.406,00	43,03	1.420,55	25,40	5.592,00
1984	8.090,00	61,09	5.152,00	38,91	2.133,51	16,11	13.242,00

ONTE: OLIVEIRA E MONTEZANO (1982)

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

DEPARTAMENTO ECONOMICO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

(1986)

depósitos à vista vêm perdendo, desde então, importância no Sistema Financeiro Nacional.

Em 1973 a res. 260 passa o percentual das exigibilidades para 15,9% dos depósitos à vista, recuperando momentaneamente a participação dos bancos comerciais (tabela II.3.3). Entretanto a persistente queda dos depósitos à vista - devido principalmente à inflação, mas também devido à sofisticação do sistema financeiro nacional, permitindo aplicações alternativas mais rentáveis, resulta na participação das exigibilidades em apenas 10% do crédito agrícola em 1980. Nova resolução (n. 671, de 1980) eleva o percentual das exigibilidades para 20%. Em 1981 a resolução 698 prevê aumentos graduais até as exigibilidades atingirem 25% dos depósitos à vista.

Finalmente, pela tabela II.4.4 verificamos que a maior participação das Autoridades Monetárias está concentrada na década de 70. Em função disso, reascende, no final da década, o debate em torno da conveniência ou não de se manter tal política em relação à agricultura, em um contexto de aceleração inflacionária. E o ponto nevrálgico da discussão ficou sendo a questão que há muito confronta monetaristas e keynesianos: a expansão do crédito, no caso agrícola, é inflacionária ou não?

Despesas que excedem a existência real de recursos para seu financiamento serão pagas com imposto

TABELA II.4.4

CREDITO AGRICOLA TOTAL  
 SALDOS REAIS EM FINAL DE ANO (EM Cr\$ MILHOES DE 1976/77)

A N O	BANCO DO BRASIL	BANCOS COMER CIAIS	EXIGIBILIDADES (RES. 69 A 69B)	CREDITO AGRICOLA TOTAL
1967	16.811	13.326	6.866	
1968	22.139	23.049	7.774	
1969	28.344	24.913	8.472	
1970	41.213	24.634	9.345	
1971	50.125	29.096	11.313	
1972	59.595	33.905	12.144	93.410
1973	76.923	45.259	23.044	122.182
1974	109.095	53.569	23.782	132.139
1975	144.973	67.379	27.542	172.755
1976	163.695	63.138	25.078	226.833
1977	149.640	57.650	22.176	227.290
1978	150.050	44.621	21.441	194.671
1979	167.674	48.431	20.556	216.105
1980	146.677	38.545	19.339	165.016
1981	117.430	41.038	22.540	139.970
1983	71.374	53.900	31.823	103.197
1984	56.527	35.998	20.497	77.024
1985	74.626	n.d.	25.550	n.d.

FONTE: OLIVEIRA (1982)

BOLETIM DO BACEN - VARIOS ANOS

inflacionário. A pressão inflacionária exercida pelo financiamento de tais gastos pode ser maior ou menor, dependendo da situação financeira do setor público, bem como da destinação dos gastos e de sua adequada execução. Com relação ao primeiro ponto, o déficit do setor público federal estava, em fins dos anos 70, em níveis críticos. Qualquer gasto que excedesse a receita teria algum efeito inflacionário, dado que as possibilidades alternativas de inibir tal efeito encontravam-se no limite: ampliar a colocação de títulos públicos elevaria a taxa de juros a níveis exorbitantes, com efeitos perversos sobre o nível de atividade econômica. Considerando-se que a participação das Autoridades Monetárias na concessão de crédito agrícola foi especialmente elevada naquele período, é razoável admitir-se que a aceleração inflacionária que se verifica nos anos seguintes teve como um de seus determinantes o subsídio implícito nos empréstimos rurais.

Com relação ao segundo ponto, o adequado encaminhamento do gasto público pode evitar que a pressão inflacionária se manifeste. Se o subsídio ao setor agrícola gera um incremento efetivo na oferta de produtos agrícolas para o mercado interno, a expansão da oferta monetária poderá ser neutralizada pela tendência ao rebaixamento dos preços, não só dos produtos agrícolas, mas também dos produtos industriais deles derivados. Uma análise aprofundada deste aspecto da política agrícola brasileira não será possível tecer aqui. Porém alguns resultados já se

revelam evidentes. Dentre elas merecem destaque dois, ambos com implicações sobre os preços dos produtos agrícolas no mercado interno: o processo de concentração da propriedade fundiária que ocorreu no Brasil nos últimos vinte anos e, o desenvolvimento da agricultura para exportação.

Em que pese o fato de o crédito agrícola ter proporcionado um grande salto no ganho de produtividade do setor, é inegável que a concentração que se processou no setor, deu ao mercado agrícola um caráter oligopolizado, em que predomina o critério de determinação de preços próximo ao do *fix prices*, e portanto os ganhos de produtividade tendem a não traduzir-se na forma de redução de preços, mas sim de aumento da margem de lucro. Evidentemente essa tendência não pode ser generalizada para todo o setor agropecuário, porém a produção de diversos gêneros agrícolas e pecuários já é feita por alguns poucos produtores. O poder de mercado dessas empresas ficou evidenciado, em 1986, com a retenção do boi gordo no pasto, pelos pecuaristas, dando uma demonstração do poder de se manterem irredutíveis diante da redução da margem de lucro.

A condição do Brasil de se situar entre os países que compõem a periferia do sistema econômico mundial, remete-o à posição de exportador de produtos primários. Nessa condição, a modernização do setor agrícola se deu prioritariamente para culturas ligadas ao setor exportador (soja, milho, laranja, café, etc.). Ganhos de produtividade no setor exportador representam obtenção de divisas a custos menores.

Assim os ganhos de produtividade que se logrou obter no decorrer dos anos 70/80, financiados em grande parte pelo subsídio creditício, pouco contribuíram para aumentar a oferta interna de produtos agrícolas. É pouco provável, portanto, que a alocação de tais recursos tenha sido feita de modo a neutralizar os efeitos inflacionários da expansão da oferta monetária dela decorrente.

#### IV. CONCLUSÃO

Os quatro programas analisados representam parte considerável dos gastos do setor público federal nas duas últimas décadas. Nos quatro casos verificou-se que o subsídio aumentou persistentemente no decorrer dos anos 70 e, no caso do Proálcool, também nos anos 80. É possível, portanto, que os programas, da maneira como foram elaborados, previssem dispêndios bem mais modestos e que no decorrer de sua evolução tenham se desviado dos objetivos a que se propunham inicialmente.

Na parte conceitual foram listados alguns objetivos de política econômica aos quais poderiam servir de instrumentos os subsídios. Dentre eles foram destacados: redistribuição de renda (reduzir os preços da cesta básica, p. ex.), política de fomento setorial (desenvolvimento da agricultura, indústria p. ex.) e controle inflacionário. Os quatro casos analisados sugerem, no entanto, a possibilidade de a política de subsídios inverter esses objetivos. Possivelmente isso se dá devido à presença de interesses empresariais fortes influenciando as decisões na esfera governamental, fazendo com que os subsídios nem sempre tenham o destino de acordo com as necessidades da economia

em cada momento. O Sistema Nacional de Crédito Rural promoveu a concentração da propriedade fundiária; o subsídio ao trigo, da maneira como se deu, beneficiou o setor moageiro, bem como os plantadores nacionais; o Proálcool serviu de válvula reguladora para o mercado da cana, beneficiando sobretudo os plantadores de cana; a Equalização de Custos cristalizou de vez a baixa produtividade da cana-de-açúcar, tornando essa atividade intensa no Nordeste do país, enquanto esta região fica cada vez mais dependente do "subsídio".

Dentre os programas analisados, somente o crédito rural parece já ter sido devidamente equacionado, apesar da pesada herança que deixou: o triunfo de uma estrutura fundiária atrasada e de uma elite rural conservadora, em nada condizentes com uma concepção moderna de modo de produção.

O monopólio estatal da comercialização do trigo e o sistema de distribuição de quotas pode não representar nenhum subsídio, já que seus custos são repassados aos preços. Entretanto, na medida em que esse monopólio desestimula a competitividade no segmento moageiro, o consumidor paga mais caro pela baixa produtividade dos moínhos. O "subsídio" à produção tem essas mesmas consequências: já que a aquisição de toda a produção nacional é assegurada, a um preço relativamente elevado, o cultivo do trigo torna-se viável com uma estrutura obsoleta de produção, desestimulando os ganhos de produtividade. E

quem paga o preço disto é o consumidor. O fim do monopólio da comercialização e do "subsídio" à produção é, no entanto, economicamente viável, sendo para isso necessário apenas superar os interesses dos plantadores e moageiros (não que isso seja simples, mas é um problema político).

Com os subsídios do Proálcool o problema é mais delicado. Independentemente dos interesses envolvidos, uma súbita retirada do subsídio ao álcool carburante hidratado traria consequências incalculáveis. A conseqüente elevação do preço do álcool hidratado levaria a um relativo abandono do Proálcool. E o impacto disso sobre a economia não pode ainda ser avaliado em todas as suas dimensões. Uma noção dessas dimensões pode-se ter se for considerada, por exemplo, a frota de carros a álcool existente no país (durante alguns anos 90% dos carros fabricados eram movidos a álcool), ou a estrutura industrial montada em função do Programa (com o abandono do Proálcool haveria uma violenta queima de capital).

O governo recentemente empossado tem se mostrado disposto a reduzir ao mínimo possível os gastos públicos, inclusive os alocativos. De fato, muitos deles são desnecessários e até prejudiciais, como deve ter ficado claro em diversas passagens deste trabalho. Mas constantemente - novas demandas por subsídios e gastos tributários são geradas e devem ser atendidas. O corte nos gastos desnecessários merecem amplo apoio. A decisão, no entanto, não depende apenas do presidente da república. A

questão passa pelo Parlamento, onde estão sempre fortemente representados os interesses articulados à concessão de favores. A estratégia de ação dos grupos beneficiados envolve o financiamento de campanhas eleitorais para garantir, no Congresso, a aprovação de seus interesses. O próprio poder executivo governa fazendo concessões em troca de apoio. E nesse sentido ainda é cedo para se avaliar até que ponto serão possíveis os cortes nos subsídios pelo atual governo.

Mas não só problemas políticos dificultam esse propósito. Os subsídios e gastos tributários são, sobretudo para a Região Nordeste, elementos estruturais da economia. Não está avaliado em nenhum estudo, o que resultaria da economia daquela Região caso fossem cortados todos os gastos alcativos. É possível imaginar-se uma total paralisia econômica no Nordeste, o que por sua vez permite, desde já, desconfiar do discurso governamental de "eliminar todos os subsídios e incentivos fiscais ao Nordeste".

Por fim, o problema não fica resolvido com a retirada ou não do gasto público. Os "subsídios" de Equalização de Custos e à Produção do trigo são exemplos que ilustram bem esta problemática. Sua manutenção, mesmo não sendo financiados com recursos públicos, ainda representam um alto custo social. O Estado deixou de financiar ambos os Programas, mas transferiu o ônus do financiamento para os consumidores de produtos de grande peso na cesta básica: trigo e açúcar.

Do ponto de vista estritamente econômico (isto é, abstraindo as influências dos interesses sempre presentes) a Equalização de Custos é, dos dois casos, o de equacionamento mais difícil. Se por um lado o Programa relativizou a gravidade de problemas sociais em algumas regiões do país, levando a elas uma atividade econômica mais intensa, com todos os benefícios sociais daí decorrentes, sua longa vigência proporcionou, por outro lado, o incentivo à ineficiência e a dependência crescente de ajuda financeira de outras regiões. Manter a Equalização de Custos significa um custo social muito alto, cujo ônus recai sobre uma linha específica de consumidores de todo o país. Eliminar a Equalização de Custos pode trazer, principalmente para certos estados do Nordeste, consequências indesejáveis no nível de atividade econômica.

E do ponto de vista mais amplo, as resistências à extinção do Programa foram protegidas e alimentadas durante todos esses anos, saindo fortalecidas pelo próprio subsídio (e todo tipo de subsídio está sujeito a isso), de forma que, a essas alturas, o maior entrave para a solução mais adequada talvez não se situe na questão meramente econômica.

Fator de Concentração Industrial". *Notas Para  
Discussão* no. 4 IPEA/INPES novembro de 1988.

RAHALHO JR. A. "Déficit Público e Inflação: A Questão do  
Subsídio ao Trigo" *Revista Análise & Conjuntura*,

vol. 3, no. 2, mai/jun 1988.

BAPTISTA, P. N. "Dois Diagnósticos Equivocados da Questão  
Fiscal no Brasil" *Revista Economia Política* vol. 5  
no. 2 abril/junho de 1985.

FACE, S. "Ciranda Dos Subsídios" *Revista Agroanalysis*,  
julho de 1988.

FONSECA, J. B. "Conta Álcool e Conta Governo: um balanço da  
comercialização do álcool carburante" *Revista  
Análise & Conjuntura*, B.H. vol. 1, no. 2 mai/ago  
1986.

JORNAIS: *Gazeta Mercantil*, *Folha de São Paulo*, *Jornal do  
Brasil*, *O Estado de São Paulo*, vários números.

## BIBLIOGRAFIA

BARACHO, M.A.P. "Notas sobre Subsídios Governamentais e Inflação no Brasil" *Revista Fundação João Pinheiro*, B.H. mai/jun 1983.

BONTEMPO, H.C. *Subsídios e Incentivos: Uma avaliação quantitativa*. Mimeo, Brasília, s/d.

CAETANO F., A. C. "Os Subsídios Implícitos nos Empréstimos Rurais" *Revista Finanças Públicas* no. 334 junho de 1978.

SANTOS, M. H. C. "Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático". *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, no. 1, IPEA, Brasília, junho de 1989.

REZENDE, G. C. "Crédito Subsidiado e Formação de Capital na Agricultura Brasileira". *Textos Para Discussão* IPEA/INPES no.15, março de 1980.

FGV, Estudo Especial "*Subsídios Governamentais e a Expansão da Base Monetária*" *Revista Conjuntura Econômica*, março de 1979.

SOARES, R. P. "Falta Ampliar a Concorrência Entre os Moinhos". *Notas Para Discussão* no. 2. Agosto de 1988

OHANA, E. F. "Desestatização da Comercialização do Trigo: