

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 229

Recursos para a Agricultura e a Orientação dos Gastos Públicos

José Garcia Gasques
Carlos M. Villa Verde

AGOSTO DE 1991

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Brás Matos Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Lísicio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Parva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Luiz Carlos Eichenberg Silva

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. ESCLARECIMENTO SOBRE OS DADOS
3. RETROSPECTIVA E SITUAÇÃO ATUAL DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS NA AGRICULTURA
4. INCENTIVOS FISCAIS, FUNDOS CONSTITUCIONAIS E OS GASTOS PÚBLICOS POR REGIÃO
5. AS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES DO PADRÃO DE GASTOS

ANEXOS

SINOPSE

O presente trabalho tem por objetivo analisar os gastos públicos na agricultura destacando as prioridades do governo nos últimos anos quanto às políticas e aos programas. Discutimos a redução de recursos públicos e privados para a agricultura, especialmente nas principais políticas agrícolas. Além disso, analisamos as implicações decorrentes do esvaziamento das políticas tradicionais e a reorientação do gasto público para os incentivos fiscais e fundos constitucionais.

**RECURSOS PARA AGRICULTURA E A
ORIENTAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS**

**José Garcia Gasques
Carlos M. Villa Verde**

Técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

1. Introdução

Este trabalho é parte de um projeto sobre gastos públicos na agricultura, tendo alguns resultados sido apresentados em duas publicações anteriores (Gasques e Villa Verde, 1988 e Villa Verde e Gasques, 1990). A motivação maior do presente artigo foi a percepção da redução das aplicações de recursos na agricultura, notadamente nas principais políticas agrícolas. Esta redução não se restringiu às aplicações cuja origem dos recursos é o setor público, mas atingiu, também, os recursos provenientes do setor privado, particularmente o crédito rural aplicado pelas instituições financeiras. Esta análise será feita tomando-se como referência a tendência dos gastos na década e as prioridades e formas de financiamento do gasto público. Mostraremos que nos anos recentes alterou-se substancialmente o padrão de financiamento da agricultura e, também, as prioridades concedidas às políticas agrícolas.

Dentro desta análise das prioridades, além da questão das políticas e programas convencionais, daremos uma ênfase especial à reativação da política de incentivos fiscais e à criação dos fundos constitucionais, cujo volume de recursos mobilizados é expressivo no contexto das aplicações na agricultura. Os incentivos fiscais foram suspensos em abril de 1990, pela Lei nº 8034, que encerrou a possibilidade de pessoas jurídicas optarem por aplicações de parte do imposto de renda a pagar em fundos de desenvolvimento regional. Pela atual legislação, instituída pela Lei nº 8167, de 16/01/91 e Dec. nº 101, de 17/04/1991, a política de incentivos fiscais foi retomada, com prazo de vigência que se estende até o ano 2000. Por sua vez, os fundos constitucionais foram estabelecidos pelo Art. 159 da Constituição e regulamentados pela Lei nº 7827, de 27 de setembro de 1989, tendo como área de atuação as regiões norte, nordeste e centro/oeste. Estes fundos têm objetivos e sistemática de funcionamento muito semelhantes aos incentivos fiscais. Pela legislação que os regulamenta, o público beneficiado, as atividades estimuladas e a forma de administração são praticamente idênticas aos incentivos fiscais.

O trabalho, nas suas partes subseqüentes, está

dividido da seguinte forma: inicialmente, fazemos um esclarecimento sobre a metodologia que orientou a coleta dos dados; na segunda parte, há uma retrospectiva dos gastos, mostrando as prioridades dos programas e políticas, dando ênfase às modificações ocorridas nos anos mais recentes, na parte seguinte, analisamos os gastos regionais e os incentivos fiscais e fundos constitucionais. Por último, tecemos alguns comentários sobre as principais implicações do padrão de gastos utilizado.

2. Esclarecimentos Sobre os Dados

Antes de iniciar é necessário esclarecer alguns pontos referentes à conceituação de gastos públicos, pois existem, como veremos, várias dificuldades relacionadas ao tratamento destas informações.

Os gastos públicos referentes ao setor agrícola encontram-se reunidos na função agricultura, que compreende vinte e um programas, com grande abrangência de atividades, de modo a responder à complexidade crescente do setor. Estes gastos são publicados nos Balanços Gerais da União, e compreendem as despesas efetivas do governo, entendidas estas como despesas líquidas, obtidas pela diferença entre o dispêndio total e a receita das operações realizadas. Além dos Balanços, utilizamos, também, os relatórios de atividades da Secretaria de Orçamento das Operações de Crédito do Tesouro Nacional, de onde coletamos as informações sobre as principais políticas: Trigo, Crédito Rural, Estoques Reguladores, Política de Garantia de Preços Mínimos, Açúcar, Café e Seguro Rural (PROAGRO). Até 1985, os dados sobre estas contas eram publicados no Orçamento Monetário, mas, com a unificação dos Orçamentos, passaram a fazer parte do Orçamento Fiscal, compondo o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, tendo sido transferido seu controle do Banco Central para o Departamento do Tesouro Nacional.

Os gastos na função agricultura não representam todo o conjunto de recursos públicos aplicados no setor agrícola. Entre as contas não incluídas nesta função encontram-se programas voltados para a área rural e pertencentes às funções Desenvolvimento Regional, e Indústria/Comércio e Serviços. Não

estão também incluídas as despesas que fazem parte do Orçamento das Estatais, como a Eletrificação Rural, feita pela ELETROBRÁS, as da Previdência Social, em aposentadoria e pensões, bem como os gastos em educação rural. Também não fazem parte da função agricultura os incentivos fiscais e os fundos constitucionais, no que diz respeito aos seus segmentos agropecuários. Há que se notar que, na composição dos gastos públicos, devem ser incluídos os dispêndios realizados pelos estados e municípios, que juntamente com as aplicações do governo federal compõem os dispêndios públicos globais em agricultura. Neste trabalho, os dados sobre dispêndios dos estados são os publicados pelo Departamento do Tesouro Nacional e referem-se à execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, que se encontram agregados por função.

Os dados sobre os programas que compõem a função agricultura são publicados em valores anuais. Para obtê-los, o Departamento do Tesouro Nacional soma os valores correntes aplicados em cada mês. Numa conjuntura inflacionária como tem sido a da economia brasileira, o cálculo dos valores reais pode estar subestimando ou superestimando os valores aplicados, o que depende do cronograma de execução das despesas. Problema semelhante ocorre com os dados de Incentivos Fiscais, Fundos Constitucionais e os gastos estaduais. O problema citado não ocorre, entretanto, nas políticas agrícolas. Como dispúnhamos das informações sobre liberações mensais, os valores reais foram calculados através das correções dos valores nominais por índices específicos de cada mês, tendo-se ao final, o valor do ano, obtido pela soma dos valores reais mensais.

Muito embora tenha ocorrido a unificação dos orçamentos a partir de 1986, onde contas que estavam no Orçamento Monetário passaram a ser publicadas nos Balanços Gerais da União, persistem dificuldades na utilização dos dados. Há problemas de mudança de metodologia, onde se observam alteração na denominação das contas, deslocamentos de programas da função agricultura para outras funções e dificuldades para compatibilizar as despesas do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito com as do Balanço Geral da União. Estes problemas puderam ser superados, em grande

parte, pelo contato mantido com técnicos do Departamento do Tesouro Nacional e do Departamento de Orçamento da União.

3. Retrospectiva e Situação Atual das Aplicações de Recursos na Agricultura

Nos últimos três anos houve uma redução acentuada nos gastos públicos na agricultura que, até então, vinham apresentando uma tendência de crescimento a partir de 1984, atingindo os valores máximos em 1987 e 1988, em torno de 9 bilhões de dólares. Nos anos subseqüentes, a redução de despesas é um fato notório, onde os dispêndios situam-se por volta de 5,5 bilhões de dólares (tabela 1). Apesar desta redução, os pontos mais baixos de dispêndios ocorreram no início da década, especialmente em 1983, com 1,4 bilhão de dólares.

Ao longo dos últimos anos houve mudanças substanciais na orientação dos gastos públicos em agricultura. Analisando esta questão sob o enfoque dos programas (tabela 1), verificamos que um dos pontos que mais chama atenção é a concentração dos dispêndios no programa de abastecimento. Em média, na década, cerca de 70% dos recursos da função agricultura foram aplicados neste programa que contém como principais componentes a Conta Trigo, Preços Mínimos, Estoques Reguladores, Açúcar e Alcool e Café. Uma avaliação preliminar mostrou que muitas das contas nele contidas pouco tinham a ver com a sua principal finalidade, a estabilização econômica, pois, ao contrário do que se esperava, o aumento das despesas em abastecimento contribuía para a elevação dos preços (Gasques e Villa Verde, 1988). Podemos apontar como principais causas desse resultado o modo de financiamento das contas do programa, que se dava através de emissão de moeda ou pelo lançamento de títulos públicos no mercado, além da indexação dos preços dos produtos agrícolas.

A partir de 1987, constata-se que outro Programa, o de Administração, passa por um processo de crescimento acelerado de recursos, sendo que várias razões contribuíram para isto. A principal foi a introdução de novas contas, a exemplo dos dispêndios governamentais com

crédito rural, especialmente de investimento. Estes dispêndios estão vinculados a empréstimos realizados com agências internacionais e se destinam a determinadas aplicações onde estão incluídas o Programa de Investimento Agropecuário (PROINAP), o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) e o Programa de Financiamento para a Aquisição de Equipamentos para Irrigação (PROFIR). Isto fez com que os dispêndios em Administração passassem de 667,3 milhões de dólares, em 1988, para 2 bilhões em 1989 e 1,7 bilhão em 1990 (tabela 1). Deve-se chamar atenção para o fato que estes aumentos não representaram uma expansão da máquina administrativa do governo, pois, em 1989, 82% dos dispêndios com Administração pertenciam às Operações de Crédito.

O decréscimo do Programa Abastecimento a partir do ano de 1987 representa o aspecto mais importante da mudança na forma de intervenção do governo na agricultura. Como vimos, este programa que representou na década, em média, 70% das aplicações do governo na função agricultura, reduziu sua participação para cerca de 30% no ano de 1990. Esta queda foi causada pela diminuição dos dispêndios com as principais contas que compõem este programa. O total de dispêndios efetivos com Trigo, Estoques Reguladores, Política de Garantia de Preços Mínimos, Açúcar e Café, que representava 3,5 bilhões de dólares em 1988, foi reduzido praticamente a zero em 1990.

Estas informações sobre as políticas agrícolas, reunidas na tabela 2, mostram como se deu a redução de dispêndios nos últimos três anos e explicam a queda verificada na função agricultura. Os dispêndios totais, que representam o valor bruto das operações do governo, passaram de 10,7 bilhões de dólares em 1988, para 3,0 bilhões em 1990, enquanto que os dispêndios efetivos que correspondem aos gastos do governo, deduzidas as receitas das operações realizadas, reduziram-se de 3,0 bilhões para 483 milhões de dólares no mesmo período. A redução dos dispêndios com as políticas agrícolas não é neutra do ponto de vista das pressões sobre os recursos do Tesouro. Isto porque, apesar da menor expressão dos dispêndios efetivos, o governo tem necessidade de mobilizar quantidades

expressivas de recursos, na forma de dispêndios totais, que necessitam ser financiados através de recursos fiscais ou pela colocação de títulos públicos no mercado.

A maior causa da redução de recursos para a agricultura foi a política de estabilização, adotada a partir de março de 1990, onde o controle monetário e fiscal foram seus pontos centrais. Com esta mudança na política econômica, alterou-se substancialmente a forma de financiamento da agricultura pelo setor público. Até 1989, os financiamentos dos compromissos do governo federal eram realizados, em grande parte, através da colocação de títulos públicos federais no mercado, cuja participação no financiamento da despesa pública nesse ano foi de 84%, enquanto o montante líquido de títulos negociados no período janeiro-novembro foi de 24,3 bilhões de dólares, a preços de 1990 (Banco Central, 1990). Porém, em 1990, a participação dos títulos públicos no financiamento foi negativa, significando que o governo atuou como comprador líquido de títulos, num montante de 8,7 bilhões de dólares.

Em substituição à emissão de títulos, o governo passou a aplicar recursos, mediante o retorno de operações anteriormente realizadas, que se convertem em receitas sob a forma de amortização de empréstimos. Esta nova sistemática marcou todas as aplicações em políticas agrícolas realizadas em 1990. Contribuíram, também, para a redução dos dispêndios públicos, a saída do governo de algumas atividades e a seleção de beneficiários na utilização dos recursos.

Na prática, estas alterações deram-se da seguinte forma: na Conta Trigo, os preços de venda aos moinhos foram reajustadas de modo a reduzir os subsídios; no Crédito Rural, a principal mudança foi a de que os recursos oriundos do Tesouro fossem aplicados apenas com mini e pequenos produtores e suas cooperativas. Esta orientação, regulamentada pelo Decreto nº 97163, de 06/12/1988, foi posteriormente incorporada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 7.800, de 10/07/89). Na Política de Garantia de Preços Mínimos, a seletividade ocorreu pela exclusão dos grandes produtores e beneficiadores, o que fez com que houvesse uma queda elevada no montante de dispêndios, com AGF e EGF

(Decreto nº 97163, de 06/12/1988). As políticas de açúcar e café também sofreram uma redução nos dispêndios em decorrência da transferência para a iniciativa privada das operações de aquisição do açúcar para beneficiamento e exportação (Dec. nº 98054, de 31/05/89) e no café, pela transferência ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, das operações de empréstimos para aquisição deste produto. Atualmente, os dispêndios do Tesouro restringem-se à manutenção e venda de estoques adquiridos até dezembro de 1987.

Em síntese, esses dados mostram que nos últimos anos têm havido um esvaziamento das políticas de curto prazo que, como vimos, concentraram durante a década quase todo o esforço de política agrícola. Para algumas políticas como a do Trigo, Açúcar e Alcool e Café, a retirada do governo teve aspectos positivos devido à economia de recursos que isto representou e pelas distorções que as mesmas incorporaram após um longo período de intervenção governamental. Porém, para outras, como a de Crédito Rural, Preços Mínimos e Estoques Reguladores, a retirada sistemática nos últimos anos tem trazido problemas que se refletem diretamente no volume de produção, nos investimentos na agropecuária e principalmente na estabilização de preços e renda do setor.

Esta redução de dispêndios em políticas de curto prazo não tem sido compensada por investimentos nas demais políticas caracterizadas como de médio e longo prazos. Entre estas, estão incluídas a política de reforma agrária, ciência e tecnologia, produção animal, produção vegetal e outras. Apesar desta queda de recursos para a agricultura, o governo recriou os Incentivos Fiscais e inicia, por força da Constituição, a implementação dos Fundos Constitucionais, objetos de análise a seguir.

4. Incentivos Fiscais Fundos Constitucionais e os Gastos Públicos Por Regiões.

Neste quadro de redução de gastos o governo recriou, em janeiro deste ano, os Incentivos Fiscais regionais que haviam sido suspensos em 1990 (Lei nº 8034, de abril de 1990). Esta política foi criada em meados da década de sessenta e tinha como objetivo maior levar o

desenvolvimento às áreas menos desenvolvidas do País. Consiste no incentivo fiscal propriamente dito, que corresponde à isenção do imposto de renda por um prazo de dez anos e no incentivo financeiro que é representado pela participação do governo no investimento, num limite de até 50% do investimento total. A fonte principal de recursos é o imposto de renda a pagar das pessoas jurídicas que podem fazer a opção por aplicar no nordeste, Amazônia ou no Espírito Santo.

Do mesmo modo, foram regulamentados os Fundos Constitucionais para o norte, nordeste e centro-oeste, que se destinam a aplicar recursos nos setores produtivos destas regiões. Representam uma fonte de recursos que permanece a salvo das restrições de controle monetário do governo, pois a principal fonte é uma percentagem fixa de 3% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e do imposto sobre produtos industrializados (Lei nº 7827, de 27/09/1989). Os financiamentos concedidos com esses recursos estão sujeitos a juros e atualização monetária, sendo que os juros máximos não podem ultrapassar a taxa de 8% ao ano. Os recursos monetários apresentados na discussão deste trabalho referem-se apenas ao segmento rural destes fundos.

A importância de se introduzir esta questão na discussão do gasto público é o volume de recursos que essas políticas mobilizam. Isto pode ser verificado pela tabela 3, que compara as aplicações de diversas políticas e programas no ano de 1990.

Os incentivos fiscais e fundos constitucionais para a Agropecuária aplicaram 989 milhões de dólares nesse ano, quase a metade do que foi aplicado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural nas regiões norte, nordeste e centro-oeste. Na região norte, os fundos e incentivos fiscais são particularmente importantes em recursos, pois representam mais de duas vezes o que se aplica pelo Crédito Rural. No centro-oeste, os fundos constitucionais não são tão importantes, pois representam pouco mais de 10% das aplicações do crédito, mas no nordeste, quase como no norte, são de enorme expressão no volume de recursos mobilizados.

A importância dessas duas políticas, que totalizaram quase um bilhão de dólares, fica

mais clara quando comparada às aplicações do governo nas políticas agrícolas tradicionais. Por exemplo, na Política de Garantia de Preços Mínimos que é uma das principais políticas de estímulo à produção, o governo alocou 774,6 milhões de dólares em 1990, quantia inferior à que foi aplicada nos incentivos e fundos constitucionais. Na Conta Trigo, normalmente absorvedora de grande soma de recursos, foram aplicados um bilhão de dólares, devendo-se destacar que a partir de 1991 o trigo se incorporará ao programa de preços mínimos, devendo implicar redução de recursos.

Outra maneira de considerar a questão dos incentivos fiscais e fundos constitucionais é cotejar seus valores com as despesas dos estados e regiões na Função Agricultura. Antes, porém, é necessário fazer um esclarecimento sobre as informações referentes a estes gastos, contidos na tabela 4. Estes dados seguem a mesma metodologia que a utilizada pelo Departamento do Tesouro na quantificação das despesas do governo federal nas diversas funções que compõem o Orçamento da União. Isto possibilita que os dados dessa tabela sejam somados aos da tabela 1, no que se refere aos dispêndios da função agricultura. O resultado desta adição representa os dispêndios conjuntos da União e dos estados na referida função. Têm sido publicados, também, os dispêndios realizados pelos municípios na agricultura. Porém, essa informação é pouco relevante, pois refere-se apenas aos municípios das capitais dos estados, onde os gastos em agricultura são pouco expressivos.

Estes dados chamam atenção para o fato de que o governo federal tem arcado com a quase totalidade dos gastos na função agricultura. Os estados, gastaram em 1989, um bilhão de dólares, enquanto a União aplicou 5,5 bilhões. Significa dizer que tanto os programas voltados para a agricultura como as políticas específicas são assumidas quase integralmente pelo governo federal. Ao assumir as despesas dos programas, a União substitui os estados em áreas de Pesquisa, Produção Animal, Produção Vegetal, Organização Agrária e outras que são de interesse dos estados. Além disso, ao assumir as despesas com as políticas agrícolas, como Estoques Reguladores, Preços Mínimos e outras, a União assume atribuições que podem ser também de maior responsabilidade dos

governos estaduais, os quais ficam afastados dessas despesas. Esta é uma estranha situação, já que a União não arrecada impostos sobre produtos agrícolas integralmente tributados pelos estados e municípios através do ICMS. Pela Constituição de 1967, verifica-se que, na distribuição da receita com esse tributo, 80% se destinavam aos estados e 20% aos municípios. Pela Constituição de 1988, esta composição passou a ser de 75% para os estados e de 25% para os municípios (tabela 5).

Outra alteração introduzida na política fiscal, e que deverá forçar uma maior participação dos estados, foi a redução da parcela destinada à União nos dois principais impostos, Imposto de Renda e o Imposto Sobre Produtos Industrializados. No primeiro, a participação da União caiu de 67% para 56,5% em 1990, devendo chegar a 53% em 1993. Do mesmo modo, o IPI, cuja parcela da União era de 67%, vem sofrendo reduções que deverão atingir 43% em 1993. O único imposto ligado à agricultura onde a União passou a ter participação é o Imposto Territorial Rural, mas que representa uma arrecadação inexpressiva, aproximadamente de 7,3 milhões de dólares em 1990, num total de 125,4 bilhões de dólares de receitas tributárias da União.

Até então, a transferência de receitas para os estados não tem revertido em igual comprometimento destes e, na prática, a União continua arcando com a quase totalidade dos gastos públicos na agricultura.

5. As Principais Implicações do Padrões de Gastos

A redução dos gastos na agricultura teve como uma de suas principais características a diminuição generalizada dos recursos alocados pelo setor público e instituições privadas, atingindo os programas de políticas e as aplicações do sistema nacional de crédito rural (Gasques e Villa Verde, 1991). Mesmo a Política de Garantia de Preços Mínimos, que funcionou como um dos principais instrumentos de sustentação do setor agrícola, foi notoriamente enfraquecida em termos de recursos aplicados. Tendo atuado como um mecanismo de compensação à retirada dos subsídios do crédito rural, reduziu consideravelmente seu papel nas aquisições de produtos e nos empréstimos rurais. Com isto, a

agricultura perdeu um importante instrumento na determinação da produção e na estabilização dos preços e renda do setor.

Um dos resultados mais visíveis desta redução de recursos é a diminuição da área com lavouras, ocorrida de modo sistemático nas últimas três safras. Tomando as áreas das principais lavouras, objeto de acompanhamento contínuo do IBGE, vê-se que a área plantada caiu de 54,3 milhões de hectares, na safra 1988/89, para 49,3 milhões de hectares, na safra 1989/90.

Esta redução de área é acompanhada de outras alterações. Uma delas é a substituição entre atividades econômicas na busca de lavouras mais lucrativas. Este fato foi observado em trabalho anterior, onde vimos o que ocorreu na década de oitenta, um processo de substituição em direção a produtos que ofereciam maior margem de remuneração (Gasques e Villa Verde, 1990). Outro aspecto ligado à redução de área que, em essência, é também uma mudança de atividades, refere-se à pecuarização em curso, motivada pela diminuição dos riscos da atividade pecuária e pela menor necessidade de recursos empregada, especialmente a de corte. Há outro fator atraindo o interesse para a pecuária que é a maior remuneração oferecida em relação às lavouras. Isto pode ser notado, comparando os preços relativos destas duas atividades que se mostraram claramente favoráveis à pecuária nos últimos três anos.

Neste quadro de redução de recursos, o apoio aos fundos constitucionais e incentivos fiscais poderá agravar vários problemas na agricultura. Embora não se tenha ainda uma avaliação dos

impactos dos fundos constitucionais, o governo fez avaliações dos incentivos fiscais, cujos resultados, em geral, foram insatisfatórios (COMIF, 1986). Como os fundos constitucionais têm propósitos e sistemática de funcionamento semelhantes aos incentivos fiscais, há necessidade do governo, desde já, evitar que ocorram os mesmos problemas verificados nos incentivos fiscais.

Esta opção de alocar recursos na agricultura é por natureza concentradora, pois privilegia especialmente um público que já tem acesso às demais políticas governamentais. Outro aspecto é que esses recursos são dirigidos para projetos cujos resultados econômicos, em sua maioria, têm-se mostrado insatisfatórios, contribuindo pouco na geração do produto agrícola, mesmo a nível regional. Por outro lado, as políticas tradicionais são mais eficientes no uso dos recursos e como instrumento de estímulo à produção. A redução de recursos para tais políticas implica excluir grande número de produtores rurais, afetar o nível de produção agrícola e gerar instabilidade não só na agricultura como na execução da política econômica de um modo geral.

Finalmente, a diminuição de recursos nos principais programas da agricultura compromete, principalmente, o seu fortalecimento no médio prazo. Isto ocorre por causa do desinteresse em programas como Ciência e Tecnologia, Produção Animal, Produção Vegetal, entre outros, que têm efeito direto no melhoramento da agricultura pelo lado do crescimento da produtividade e qualidade dos produtos.

BIBLIOGRAFIA

Banco Central do Brasil - Informativo Mensal, ano 11, nº 125, dez. 1990, p.4.

GASGUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. - Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. IPEA, Texto para Discussão nº 204, Brasília, nov. 1990.

GASGUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. - Gastos Públicos na Agricultura: Algumas Questões. Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Campinas, S.P., 1991 p.236 a 253.

GASGUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. - Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados, Dados Conjunturais da Agropecuária nº 153, CPA/IPEA, julho 1988.

IPEA - Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF) - Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais regidos pelo Dec.Lei nº 1376, de 12 de dez.1974. Brasília, 1986.

VILLA VERDE, C.M. e GASGUES, J.G. - Nota sobre Gastos Públicos na Agricultura. IPEA, Relatório Interno nº 01/90, CPA, Brasília, set. 90.

ANEXOS

TABELA 1
 DESPESAS REALIZADAS PELO GOVERNO FEDERAL NA FUNCAO AGRICULTURA, POR PROGRAMAS, 1980-1990

COD.	PROGRAMAS	(US\$ 1000 - PREÇOS CONSTANTES DE 1990)												
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
04 07	ADMINISTRACAO	76.090,8	153.037,2	84.400,0	61.711,10	54.334,1	71.716,4	91.699,6	295.538,6	667.266,0	2.100.344,0	1.748.028,0		
04 08	ADMINIST. FINANCEIRA	120.718,9	55.428,5	100.076,6	89.842,70	111.804,0	87.992,1	175.898,8	147.473,4	123.911,3	158.916,2	699.697,0		
04 09	PLANEJ.GOVERNAMENTAL(1)	25.323,9	28.128,9	24.383,4	17.390,40	13.194,8	15.123,2	21.084,1	748.817,3	34.877,8	39.526,2	26.319,4		
04 10	CIENCIA E TECNOLOGIA	111.758,4	176.947,5	211.932,0	152.089,80	147.835,5	145.414,0	174.010,3	183.772,9	197.877,3	434.199,0	359.827,1		
04 13	ORGANIZACAO AGRARIA(2)	20.877,9	17.881,8	25.758,4	14.846,90	27.712,2	47.115,7	158.457,4	238.259,5	680.384,1	94.732,6	253.288,6		
04 14	PRODUCACAO VEGETAL	8.432,8	92.146,5	128.180,8	81.125,50	50.899,1	44.343,7	83.176,7	59.840,9	42.742,4	22.888,8	14.850,2		
04 15	PRODUCACAO ANIMAL	39.896,3	75.332,2	92.234,5	84.454,10	49.387,3	36.783,2	34.875,2	37.131,2	54.317,7	123.478,0	9.252,0		
04 16	ABASTECIMENTO	3.725.355,1	2.439.718,0	2.142.896,5	660.441,40	1.313.828,3	3.497.463,4	5.805.485,9	7.662.293,6	5.439.172,0	1.664.427,0	2.064.219,0		
04 17	RECURSOS.N.RENOVAVEIS	18.720,8	14.115,9	21.504,2	14.982,90	14.550,9	19.901,4	24.807,5	1.757,3	3.290,8	486,8	361,1		
04 18	PROMOCAO E EXT.RURAL(3)	691.598,1	181.638,7	331.147,6	207.553,20	143.989,1	119.111,4	604.235,5	300.773,9	522.017,3	343.688,4	427.820,3		
04 29	SERV. DE INFORMACOES	251,9	241,6	228,3	122,60	92,4	115,2	180,6	167,1	210,2	288,3	8,0		
04 38	PROG.A CARGO EST.MUNIC.	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 40	PROGRAMAS INTEGRADOS	22.896,4	57.201,5	124.847,0	72.649,70	58.391,0	59.680,3	118.104,8	32.999,0	57.028,2	7.984,3	14.502,9		
04 54	RECURSOS HIDRICOS(4)	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 63	COMERCIO	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 64	SERVICOS FINANCEIROS	4.714,2	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 76	SANEAMENTO	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 77	PROT.MEIO AMBIENTE	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 78	PROT.AO TRABALHADOR	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 81	ASSISTENCIA(5)	0,0	2.145,9	1.421,9	572,70	387,1	195,6	188,3	94,9	78,2	13.540,6	0,0		
04 82	PREVIDENCIA	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
04 84	FASEP	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
T O T A L		4.884.434,9	3.293.964,4	3.289.109,2	1.437.722,30	1.988.193,5	4.144.965,6	7.332.499,2	10.163.935,6	8.269.674,2	5.456.855,6	6.271.614,2		

FONTE : PRESIDENCIA DA REPUBLICA - Ministério da Fazenda - Balancos Gerais da Uniao (Varios Numeros)
 BANCO CENTRAL DO BRASIL - Bletim Mensal; VOL. 18 No. 12 Dez. 1982; VOL. 20 No. 12 Dez. 1984; VOL. 23 No. 12 Dez. 1987

DEPEC - Departamento Economico do Banco Central
 (1) - Em 1987 esta incluída a conta Equalizacao dos Encargos Financeiros do Credito Rural no valor de 600,6 milhoes de dolares.

(2) - Apartir de 1988 esse Programa inclui as acoes do MIRAD.

(3) - Inclui as despesas do PROAGRO.

(4) - Ate 1985 as despesas com esse Programa eram incluídas na funcao Desenvolvimento Regional.

(5) - Refere-se a Assistencia Medica e Sanitaria

(*) Em 1988, 1989 e 1990 os programas de Administracao(04 07), Abastecimento(04 16) e Prom. e Ext. Rural(04 18) incluem as despesas do Orçamento das Operacoes Oficiais de Credito(COOC)

(* *) Deflacionado pelo Produtor Prices Index, base 1985=100

TABELA 2
DISPÊNDIOS TOTAIS E EFETIVOS COM POLÍTICAS AGRÍCOLAS, 1988-1990
US\$ MIL DE 1990(1)

POLÍTICAS	1988		1989		1990	
	DISPÊNDIO	DISPÊNDIO	DISPÊNDIO	DISPÊNDIO	DISPÊNDIO	DISPÊNDIO
	TOTAL	EFETIVO	TOTAL	EFETIVO	TOTAL	EFETIVO
TRIGO	2.737.528,0	1.260.414,0	2.104.302,0	795.730,0	1.015.871,0	(113.011,0)
CREDITO RURAL	2.367.131,0	(804.751,0)	3.037.717,0	1.436.595,0	921.154,0	303.399,0
Custeio	2.017.143,0	(675.089,0)	1.274.172,0	32.919,0	776.619,0	94.449,0
Investimento	349.988,0	(38.976,0)	1.763.545,0	1.403.676,0	144.535,0	208.950,0
EST.REGULADORES	168.535,0	13.163,0	133.514,0	58.498,0	36.549,0	23.351,0
PGPM	2.166.915,0	(103.763,0)	1.235.283,0	60.611,0	774.674,0	36.611,0
A G F	1.083.187,0	350.852,0	460.668,0	192.643,0	330.611,0	21.932,0
E G F	1.083.728,0	(454.615,0)	774.615,0	(131.832,0)	444.063,0	14.679,0
ACUCAR	1.798.343,0	1.423.003,0	503.550,0	408.421,0	46.429,0	(18.956,0)
CAFE	1.033.856,0	815.737,0	16.848,0	2.124,0	12.481,0	(66.600,0)
PROAGRO	397.246,0	397.629,0	215.170,0	215.765,0	318.371,0	318.371,0
T O T A L	10.669.554,0	3.001.432,0	7.246.384,0	2.977.744,0	3.125.529,0	483.165,0

FONTE:MEFP-DTN

(1) DEFLACIONADOS PELO PRODUCER PRICE INDEX, BASE 1985=100

TABELA 3
INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS E OUTRAS POLITICAS E PROGRAMAS PARA A AGRICULTURA, 1990

Políticas/Programas	US\$ mil de 1990	Abrangencia
	Aplicacoes (US\$ mil)	
Incentivos Fiscais Regionais (DL 1376, de 12/12/74)	103.299,6	
Fundo de Investimentos da Amazonia (FINAM)	58.948,6	Amazonia
Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR)	44.351,0(1)	Nordeste
Fundos Constitucionais (Lei 7827, de 27/09/89) - Rural	886.218,0	
Fundo Constitucional do Norte (FNO)	216.270,0	Norte
Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)	496.221,0	Nordeste
Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO)	173.727,0	Centro-Oeste
Creditos Concedidos pelo Sistema Nacional de Credito Rural	2.230.570,8	
Regiao Norte	110.358,6	Norte
Regiao Nordeste	739.680,2	Nordeste
Regiao Centro-Oeste	1.380.532,0	Centro-Oeste
Programa de Recursos Hidricos	458.908,2	Nacional

FONTE: MEFP - Departamento do Tesouro Nacional (DTN) - Banco Central do Brasil.
(1) Estimativa.

T A B E L A 4
 DESPESAS NA FUNCAO AGRICULTURA POR REGIOES, 1980-89
 (TOTAL DAS DESPESAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS)

R E G I O E S	US\$ milhoes de 1990 (1)									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	619,8	836,8	665,3	426,8	500,6	512,9	721,9	782,9	748,6	1.041,5
Norte	39,8	35,6	48,7	26,4	34,0	35,8	52,2	52,8	43,9	71,9
Nordeste	105,6	108,1	131,5	88,1	98,5	114,3	181,2	251,6	187,3	253,8
Sudeste	272,9	248,3	243,6	144,5	190,8	194,5	281,6	267,0	273,8	402,3
Sul	83,3	115,0	133,0	107,7	115,9	108,9	139,6	145,0	165,6	228,4
Centro-Oeste	119,2	129,8	108,4	60,0	61,2	53,9	67,2	66,4	77,9	85,0

Fonte: MEFP-DTN - Execução Orçamentaria dos Estados e Municípios das Capitais, 1980-89.

(1) Deflacionado pelo Producer Prices Index, Base 1985=100.

92
12
100%