

I P E A INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
C P A COORDENAÇÃO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

GASTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA: ALGUMAS QUESTÕES

José Garcia Gasques
Carlos M. Villa Verde

Brasília, junho de 1991

GASTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA: ALGUMAS QUESTÕES

José Garcia Gasques*
Carlos M. Villa Verde*

Introdução

Este trabalho é parte de um projeto que estamos desenvolvendo há algum tempo sobre gastos públicos na agricultura, tendo alguns resultados sido apresentados em duas publicações anteriores (1,2). A motivação da presente nota 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. A preocupação maior, porém, diz respeito à reativação da política de Incentivos Fiscais e a 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 16/01/1991 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 por área de atuação as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estes fundos têm objetivos

* Técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

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.

Este trabalho foi dividido nas seguintes partes. A primeira apresenta um panorama geral das aplicações na agricultura mostrando os recursos alocados nos últimos dois anos; na segunda parte, discutimos os incentivos fiscais e os fundos constitucionais, procurando evidenciar a sua importância em termos de recursos; na parte seguinte, discutimos as conseqüências das políticas adotadas e as implicações que podem advir deste tipo de orientação.

Panorama Geral das Aplicações de Recursos na Agricultura

A análise das aplicações de recursos na agricultura foi feita tomando-se cinco tipos de contas - as despesas da função agricultura contidas no Orçamento Fiscal, as aplicações do Orçamento das Empresas Estatais, no caso o BNDES, o crédito concedido à Agropecuária através do Sistema Nacional de Crédito Rural, aplicações feitas através dos Incentivos Fiscais e dos Fundos Constitucionais. Este conjunto, cobre praticamente a quase totalidade dos recursos aplicados no setor pelo Governo Federal e pelo sistema bancário e cooperativo privado. Estas aplicações estão apresentadas na Tabela 1 e totalizaram 18,3 bilhões de dólares em 1989 e 13,2 bilhões em 1990 (a preços de 1990).

Entre as contas que não estão incluídas nestes totais encontram-se alguns programas voltados para a área rural e pertencentes às Funções Desenvolvimento Regional e Indústria/Comércio e Serviços. Do mesmo modo, não incluímos as aplicações da Eletrobrás em eletrificação rural, da Previdência Social em aposentadorias e pensões, além dos Gastos em Educação

APLICAÇÕES NA AGRICULTURA - RECURSOS DO TESOIRO E DO SISTEMA NACIONAL DE CREDITO RURAL, 1989-90

Especificação	US\$ mil de 1990(1)		Variacao Entre 1990/89 (%)
	1989	1990	
1. Funcao Agricultura (Orc. Fiscal)	5.784.179,0	4.061.451,0	(29,8)
1.1. Programas	2.143.482,0	1.857.076,0	(13,4)
1.2. Politicas Agricolas	3.640.697,0	2.204.375,0	(39,5)
1.2.1. Trigo	1.635.760,0	1.015.871,0	(37,9)
1.2.2. Precos Minimos	1.548.098,0	774.674,0	(50,0)
1.2.2.1. AGF (Aquisicoes do Gov. Federal)	542.080,0	330.611,0	(39,0)
1.2.2.2. EGF(Emp. do Gov. Federal)	1.006.018,0	444.063,0	(58,8)
1.2.3. Estoques Reguladores	175.495,0	36.549,0	(79,2)
1.2.4. Cafe	14.217,0	12.481,0	(12,2)
1.2.5. PROAGRO (Prog. de Garantia da Ativ. Agropec.)	215.170,0	318.371,0	48,0
1.2.6. Acucar			
1.2.5.1. (Fin. Com. p/Exp.)	51.957,0	46.429,0	(10,6)
2. Sistema BNDES	206.039,0	152.954,0	(25,8)
2.1. Armazenagem	33.728,0	19.761,0	(41,4)
2.2. Estradas Vicinais	23.648,0	0,0	-
2.3. Agricultura	148.664,0	132.798,0	(10,7)
2.4. Eletrificacao Rural	-	394,9	-
3. Credito Rural (Sistema Nac. de Credito Rural)	12.312.732,0	7.973.803,0	(35,2)
3.1. Custeio	10.012.998,0	6.083.558,0	(39,2)
3.2. Investimento	1.110.064,0	737.702,0	(33,5)
3.3. Comercializacao	1.189.670,0	1.152.543,0	(3,0)
4. Incentivos Fiscais Regionais	-	103.300,0	-
5. Fundos Constitucionais	-	886.218,0	-
TOTAL	18.302.950,0	13.171.726,0	(28,0)

FONTE: MEFP - DYN - Balanco Geral da Uniao; Banco Central e BNDES.

(1) Deflacionados pelo Producer Price Index, Base 1985=100.

Rural. Estas informações estão coletadas ou em fase de coleta e preparação, devendo ser oportunamente incorporadas aos trabalhos que estamos realizando.

É necessário, destacar ainda, as diferenças quanto à metodologia dos diversos itens da Tabela 1. Os dados sobre os programas, pertencentes à função agricultura, são originalmente expressos em valores anuais. Para obtê-los o Departamento do Tesouro 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. Tudo depende, no entanto, do cronograma de execução adotado. Problema semelhante ocorre com as aplicações de Crédito Rural, Incentivos Fiscais e Fundos Constitucionais. O problema citado não ocorre no caso das Políticas Agrícolas e nas contas do Sistema BNDES cujos dados também estão na Tabela 1. Como nesses casos dispunhamos 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.

Como o intuito do trabalho é ressaltar os dispêndios governamentais nas diversas políticas agrícolas, e cujos dados se encontram no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, é necessário subtrair da função agricultura, no Balanço da União, os valores que se referem a dispêndios com essas políticas. Isto evitou o problema de dupla contagem de valores, que normalmente pode ocorrer quando se trabalha com essas fontes de dados. Procedimento idêntico foi seguido com relação às aplicações do BNDES, que foram deduzidas do total de recursos de investimento do crédito rural, pois esse Banco é um dos agentes do Sistema Nacional de Crédito Rural. Apresentamos um anexo contendo essas contas e os respectivos valores subtraídos. outro problema diz respeito à dificuldade em identificar certos gastos públicos. Por exemplo, a conta do setor sucro-alcooleiro, Política de

Preço Nacional Equalizado do Açúcar e Alcool, embora conste do Orçamento da União, não foi identificada em sua totalidade no Balanço de 1990, o que subestima os gastos com a política do açúcar, devido ao expressivo valor dos gastos com equalização de preços.

Feitas estas observações, passamos a discutir os principais pontos revelados pela Tabela 1. O ponto que em primeiro lugar queremos chamar atenção é para a redução global de recursos, de ordem de 28% reais nos dois anos considerados. A maior contribuição nesta redução foi do Crédito Rural, de 35,2%, expressando uma queda de recursos de 12,3 bilhões de dólares para 8,0 bilhões entre 1989 e 1990.

Do lado das contas que compõem as Políticas Agrícolas, onde se encontram a Conta Trigo, Preços-Mínimos, Estoques Reguladores, Café, Proagro e Açúcar, a redução real de recursos foi de 39,5%. A conta mais afetada foi Estoques Reguladores, -79,2%, ocorrida num ano onde os estoques públicos e privados estavam muito baixos. A outra conta mais afetada foi a Política de Preços Mínimos, que no total sofreu uma redução de 50% nos recursos. A previsão do Governo, no entanto, era de um aumento de 121% em suas despesas com estoques reguladores e de 66,5% nos dispêndios em EGF (Empréstimos do Governo Federal) (2). Entre as diversas políticas, a única onde o Governo aumentou suas despesas foi no Proagro (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária), cujos dispêndios passaram de 215,0 milhões de dólares em 1989 para 318,0 milhões em 1990.

A causa maior 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, e 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 (preços de 1990) (3). 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. Deste modo, nesse ano essa fonte de recursos não foi utilizada.

Em substituição à emissão de títulos, o Governo passou a aplicar recursos apenas 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.

Do lado do sistema bancário privado que opera no financiamento da agricultura, a redução de aplicações deu-se principalmente pela demora na definição das regras e dos montantes do crédito rural para a safra 1990/91. Diferentemente de anos anteriores, onde as reduções do volume de aplicações se davam pela diminuição dos depósitos à vista em decorrência de altas taxas de inflação (4), neste ano o que se observa é até mesmo um crescimento no saldo dos depósitos à vista. Expressos em valores reais, estes saldos dobraram seu valor quando comparamos os primeiros meses de 1990 com os demais meses (5).

Pelo dado da demanda de crédito rural, o fator mais importante restringindo o volume de recursos foi a taxa de juros que chegou a ser superior a 40% reais ao ano no mercado livre (6). A saída encontrada pelos agricultores foi a maior utilização dos recursos próprios e a busca de financiamentos junto a fontes informais. Isto foi constatado num trabalho recentemente concluído que mostrou para diversas regiões do País que as compras de insumos, de maneira geral, foram realizadas em

sistema de troca de insumos por produtos ou através de adiantamentos de dinheiro por firmas vendedoras e cooperativas com o compromisso de pagamento futuro (7). Porém, a saída de agricultores do crédito rural é um fato que vem ocorrendo há mais tempo, e é constatado pelos dados do Censo Agropecuário de 1985, que mostram uma redução expressiva da proporção de estabelecimentos que usaram crédito rural em relação a 1980 (8).

Voltando à Tabela 1, verificamos que mesmo os dispêndios do Governo com os Programas da Função Agricultura, como Administração, Ciência e Tecnologia, Produção Vegetal, produção Animal, Abastecimento e Outros, sofreram uma diminuição real de recursos de 13,4% entre 1989 e 1990. Isto aconteceu a despeito de terem sido incorporados à função agricultura em 1990 seis novos programas que trouxeram um dispêndio adicional de 186,5 milhões de dólares (Tabela 2). Praticamente, a Única exceção à queda generalizada de dispêndios foi no programa de Organização Agrária, que embora tenha sofrido um aumento de dispêndios de 159 milhões de dólares, o que se sabe é que se encontra paralizado.

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 que serão objeto de análise na próxima parte.

Os Fundos Constitucionais, Incentivos Fiscais e os Gastos Públicos

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). Essa política foi criada em meados da década de sessenta e tinha por objetivo maior levar o desenvolvimento às áreas menos desenvolvidas do País. Consiste no incentivo fiscal propriamente

TABELA 2

PROGRAMAS DA FUNCAO AGRICULTURA - APLICACOES EM 1989 e 1990(1) US\$ mil de 1990

Codigo	Programas	Aplicações	
		1989	1990
04.007	Administracao	663.748,0	370.651,0
04.008	Administracao Financeira	28.442,0	25.725,0
04.009	Planejamento Governamental	39.526,0	26.319,0
04.010	Ciencia e Tecnologia	434.199,0	359.627,0
04.013	Organizacao Agraria	94.511,0	253.269,0
04.014	Producao Vegetal	22.869,0	14.850,0
04.015	Producao Animal	123.479,0	9.252,0
04.016	Abastecimento	129.204,0	19.409,0
04.017	Pres. de Rec. Nat. Renovaveis	486,0	361,0
04.018	Promocao Est. Rural	128.518,0	109.449,0
04.029	Servicos de Informacoes	298,0	0,8
04.038	Program. a Cargo de Estados e Municipios	8.366,0	8.250,0
04.040	Programas Integrados	7.984,0	14.503,0
04.051	Energia Eletrica	2.090,0	0,0
04.054	Recursos Hidricos	438.656,0	458.908,0
	Sub-Total	2.122.376,0	1.670.574,0
	Novos Programas	-	-
04.063	Comercio	-	3.325,0
04.076	Saneamento	-	24.377,0
04.077	Protecao ao Meio Ambiente	-	46.242,0
04.078	Protecao ao Trabalhador	-	9.385,0
04.082	Previdencia	-	97.067,0
04.084	PASEP	-	6.106,0
	Sub-Total	2.122.376,0	186.502,0
	TOTAL	2.122.376,0	1.857.076,0

FONTE: MEFP - DTN - Balancos Gerais da Uniao.

(1) Valores liquidos ja descontados os valores das politicas contidas no Orçamento das Operacoes Oficiais de Credito.

(2) Deflacionados pelo Producer Price Index, Base 1985=100.

dito, que corresponde a 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 aos 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.

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.

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	Nordeste(1)
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.

A importância dessas duas políticas que totalizaram quase um bilhão de dólares, fica mais clara quando comparadas 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 daquelas duas; 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 em 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, também, publicados 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.

A observação desses dados, chama atenção 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 5,8 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, Conservação do Solo, Organização Agrária e outras que seriam de interesse típico dos Estados. Além disso, ao assumir as despesas com as políticas agrícolas, como Estoques Reguladores, Preços Mínimos e outras, a União assume atribuições, que poderiam ser também de maior responsabilidade dos Governos Estaduais, que tem-se mantido afastados dessas despesas. Esta é uma estranha situação, em que a União não arrecada impostos sobre produtos agrícolas que são integralmente tributados pelos Estados através do ICMS.

Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, áreas de atuação dos Fundos Constitucionais e Incentivos Fiscais, as aplicações dos Governos Estaduais em agricultura são muito inferiores ao que é aplicado pelo Governo Federal nos Fundos e Incentivos. Supondo-se que os gastos por região tenham se mantido constantes em 1990 (Tabela 4), vê-se que juntas, o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentaram um dispêndio na agricultura de 410,0 milhões de dólares, o que representa menos da metade do que o Governo Federal aplicou nessas regiões em Incentivos Fiscais e Fundos Constitucionais, embora estas, não esgotem as políticas regionais específicas também assumidas pela União e que representam um volume elevado de recursos, em geral, sem nenhum retorno econômico.

As Principais Implicações do Padrão de Gastos

A redução dos gastos na Agricultura teve como uma de suas principais características, como foi visto, a diminuição generalizada dos recursos alocados pelo setor público e instituições privadas atingindo, os programas, políticas e as aplicações do sistema nacional de crédito rural. 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

DESPESAS NA FUNCAO AGRICULTURA POR REGIOES, 1980-89
(TOTAL DAS DESPESAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS)

BRASIL/REGIOES	1980	1981	1982	1983
Brasil	619,8	836,8	665,3	426,8
Norte	39,8	35,6	48,7	26,8
Nordeste	105,6	108,1	131,5	88,8
Sudeste	272,9	248,3	243,6	144,8
Sul	83,3	115,0	133,0	107,8
Centro-Oeste	119,2	129,8	108,4	60,8

Fonte: MEFP-DTN - Execucao Orcamentaria dos Estados e Municipios das Capitais, 1990.

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

BE LA 4

US\$ milhoes de 1990 (1)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
8	500,6	512,9	721,9	782,9	748,6	1.041,5
4	34,0	35,8	52,2	52,8	43,9	71,9
1	98,5	114,3	181,2	251,6	187,3	253,8
5	190,8	194,5	281,6	267,0	273,8	402,3
7	115,9	108,9	139,6	145,0	165,6	228,4
0	61,2	53,9	67,2	66,4	77,9	85,0

980-89.

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 instrumento eficaz 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 colhida caiu de 47,2 milhões de hectares na safra 1988/89 para 43,2 milhões de hectares na safra 1990/91. Como neste período não houve alterações na produtividade a produção variou pouco com tendência de queda ao longo do período.

Esta redução de área é acompanhada de outras alterações. Uma destas é a substituição entre atividades econômicas na busca de lavouras mais lucrativas. Este fato foi observado em trabalho anterior, onde vimos que ocorrera na década de oitenta um processo de substituição em direção a produtos que ofereciam maior margem de remuneração (9). 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 desta, especialmente a de corte. Há outro fator atraindo o interesse para a pecuária que é a maior remuneração oferecida por este setor, em relação às lavouras. Isto pode ser visto 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 às políticas do tipo 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 (10). O lado mais positivo dos incentivos foi na criação de infraestrutura econômica, até então inexistente, especialmente na Amazônia. Atribui-se-lhes, também, uma contribuição significativa na geração de novos conhecimentos sobre pastagens e melhoramento animal. Mas, no geral, a Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF) e outros trabalhos (11, 12, 13) constatarem uma série de problemas gerados por essa política, entre os quais destacamos os seguintes:

a. a aprovação de projetos não se fazia de acordo com uma estratégia de desenvolvimento regional ou setorial, e o critério de classificação dos projetos era falho;

b. gigantismo dos empreendimentos agropecuários, cujo tamanho médio dos projetos era de mais de 20.000 ha na Amazônia e de 4.500 ha no Nordeste;

c. utilização dos incentivos fiscais como um negócio meramente especulativo;

d. dificuldades de fiscalização que além da dispersão territorial foram agravadas pelas restrições orçamentárias das agências regionais;

e. falhas ou ausência de regulamentos punitivos para controlar os desvios de recursos;

f. pequeno impacto na transformação da estrutura econômica, onde mesmo os projetos já concluídos não passavam de latifúndios por exploração

g. a exploração pecuária realizada de modo extensivo como prática usual, mostrou-se antieconômica, embora seja a atividade predominante nos projetos agropecuários.

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 acima apontados.

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 em 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 decorre do desinteresse em programas como Ciência e Tecnologia, Produção Animal, Produção Vegetal e outros, que têm efeito direto no melhoramento da agricultura pelo lado do crescimento da produtividade e qualidade dos produtos.

B I B L I O G R A F I A

1. GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C. M. Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados, Dados Conjunturais da Agropecuária nº 153, CPA/IPEA, Julho de 1988.
2. VILLA VERDE, C.M. e GASQUES, J. G. - Nota sobre Gastos Públicos na Agricultura. IPEA, Relatório Interno nº 01/90, CPA, Brasília, set./90.
3. Banco Central do Brasil - Informativo Mensal, ano 11, nº 125, dez. 1990, p.4.
4. Banco Central do Brasil - Relatório de 1989, v.26, 1990.
5. Banco Central do Brasil - Informativo Mensal - Vários Números.
6. IPEA - Boletim Conjuntural, Out/90. p.40.
7. ARAUJO, P.F.C. e outros - Uma Descrição dos Mercados Formais e Informais na Agricultura Brasileira - Relatório de Pesquisa, Jan. 1991, Piracicaba. (Relatório de Resultados, apresentado ao MEFP como parte do Contrato de Empréstimo 2727-BR, com o Banco Mundial).
8. IBGE - Censo Agropecuário de 1985.
9. GASQUES, 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.
10. IPEA - Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF) - Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais regidos pelo Dec. Lei nº 1376, de 12 de dezembro de 1974. Brasília, 1986.
11. GASQUES, J.G. e YOKOMIZO, C. Avaliação dos Incentivos Fiscais na Amazônia, Convênio IPEA/SUDAM/BASA, dez.1985.
12. MAHAR, D. Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region, June,1988.
13. BEZERRA, A.F. - Os Incentivos Fiscais Regionais: FINOR, FINAM e SUFRAMA - 1º Volume - Os Incentivos Fiscais do FINOR e FINAM, 1990.

A N E X O

a) ESPESAS ABATIDAS DOS GASTOS DA FUNÇÃO AGRICULTURA - 1990

		Cz\$ mil	US\$ mil
1. Financ. de Custeio Agropecuário	73.621.184	1.073.978	
2. Financ. de Prog. de Inv. Agropecuario	39.010.120	569.075	
3. Amort. e Enc. de Financ. (D. Interna)	80.311	1.172	
4. Amort. e Encargos de Financ. (D. Externa)	7.110.323	103.725	
5. Estoques Reguladores	3.629.097	52.941	
6. Financ. da Com. de Produtos Agrícolas	146.043.981	2.130.474	
7. Contrib. ao Prog. de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)	21.824.329	318.371	
T O T A L	4.249.736		

b) DESPESAS ABATIDAS DOS GASTOS DA FUNÇÃO AGRICULTURA - 1989

		Cz\$ mil	US\$ mil
1. Programação a Cargo das Operações Oficiais de Crédito	2.825.623,0	1.030.239,0	
2. Amort. de Encargos de Financiamento (Dívida Interna)	6004,0	2.189,0	
3. Amort. de Encargos de Financiamento (Dívida Externa)	346.360,0	126.285,0	
4. Política de Preço Nacional Equaliz. do Açúcar e Alcool	575.523,0	209.839,0	
5. Contrib. ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)	590.145,0	215.170,0	
T O T A L	4.343.655	1.583.722	

c) DESPESAS ABATIDAS DO CRÉDITO RURAL

	US\$ mil de 1990		
	1989	1990	
1. Sistema BNDES		206.039	152.954