

Gasques, José Garcia

Working Paper

Gastos públicos na agricultura

Texto para Discussão, No. 782

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gasques, José Garcia (2001) : Gastos públicos na agricultura, Texto para Discussão, No. 782, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/295083>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 782

Gastos Públicos na Agricultura

José Garcia Gasques

Brasília, março de 2001

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 782

Gastos Públicos na Agricultura

José Garcia Gasques*

Brasília, março de 2001

* *Da Diretoria de Estudos Setoriais do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete
Luís Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar
CEP 70076-900
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretaria: *Gardênia Santos*
Gerência: *Suely Ferreira*
Revisão: *Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.), Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Renata Frassetto de Almeida (estag.)*
Edição Gráfica: *Iranilde Rego (coord.); Aeromilson Mesquita; Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues*
Divulgação: *Doris Magda Tavares Guerra (coord.); Edinaldo dos Santos, Mauro Ferreira*
Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar
CEP 20020-010
Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **5**
 - 2 OS DADOS **5**
 - 3 OS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA EM UMA
PERSPECTIVA GLOBAL **7**
 - 4 AS GRANDES CATEGORIAS E O PADRÃO DE GASTOS
NA AGRICULTUA **16**
 - 5 A PULVERIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO **26**
 - 6 OBSERVAÇÕES FINAIS **27**
 - 7 APÊNDICE 1 – EXECUÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO **28**
 - 8 APÊNDICE 2 – IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO **30**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **33**
-

SINOPSE

A análise do gasto público em agricultura assume importância em razão da quantidade de recursos que mobiliza e pela contribuição que pode dar aos estudos sobre o uso dos recursos públicos. Em 1999, o gasto da União em agricultura atingiu o valor de R\$ 7,99 bilhões, o que representa um número expressivo diante de um quadro de escassos recursos para a agricultura. Isso justifica plenamente análises sobre esses gastos. Parte da preocupação deste trabalho se volta, também, para a atualização de informações e para o aprofundamento desse tema, dando continuidade a estudos anteriores. O período coberto pelo estudo vai de 1980 a 1999, embora algumas das informações estejam disponíveis para o ano 2000.

Como conclusões gerais do trabalho apontam-se dois aspectos: (i) houve mudanças acentuadas na forma de condução do gasto público em agricultura. Em algumas áreas, como Abastecimento, que representa um dos principais programas, os resultados mostraram que os instrumentos criados pelo governo para realizar a comercialização trouxeram redução sensível nos gastos públicos acompanhadas de aumento da eficiência no processo de condução da política agrícola; e (ii) o trabalho chama atenção para pontos que mereceriam ser mais investigados e se referem às dificuldades de acompanhamento e controle de um número enorme de ações que fazem parte do gasto público. Mais de 50% do gasto público são feitos de forma pulverizada, em ações sobre as quais o governo não tem o menor acompanhamento e controle. Em valor, esse percentual representou mais de R\$ 4,0 bilhões em 1999.

ABSTRACT

Public expenditure analysis in agriculture assumes importance due to the sheer amount of resources that are mobilized and by the contribution that is offered to the studies on the use of public resources.

In 1999, Brazil has spent R\$7,99 billions in agriculture. This represents a sizeable number vis-à-vis the situation of scarce resources destined to agriculture. Therefore, analysis on these resources is not only justifiable but necessary.

The present study will be aimed at updating existing information and deepening the knowledge on the issue taking on previous studies. The period under analysis is 1980/1999. Nonetheless, some information already exists to the year 2000.

The study points to two aspects as general conclusions: 1) There were marked changes in the way public expenditure in agriculture has been conducted. In some areas, such as the goods provision system (abastecimento) that represents one of the main programmes, the results of the instruments created by the government to carry out the commercialization have brought a slight reduction in public expenditures. This has been followed by a growing efficiency in the way agricultural policy is conducted; 2) The study draws attention to issues that would deserve to be further researched; notably, the difficulties to monitor and control a broad range of actions taken as part of public expenditure. Half of it is used in scattered actions over which the government has no oversight nor control. This has represented more than R\$4 billions in 1999.

1 INTRODUÇÃO

A análise do gasto público em agricultura assume importância relevante em razão da quantidade de recursos que mobiliza e da contribuição que pode dar aos estudos sobre o uso dos recursos públicos. Em 1999, o gasto público em agricultura realizado pela União atingiu o valor de R\$ 7,99 bilhões, o que representa um valor expressivo diante de um quadro de escassos recursos para a agricultura [Gasques e Conceição, 1999]. Isso justifica plenamente análises sobre esses gastos.

Parte da preocupação deste trabalho se volta, também, para a atualização de informações e o aprofundamento desse tema, e dá continuidade aos estudos realizados por Gasques, Villa Verde e Silva (1988) e Gasques e Villa Verde (1992). Há defasagem de vários anos entre esses estudos e o presente trabalho mas segue-se, neste, praticamente a mesma metodologia, de modo que não há descontinuidade de informações. As principais séries foram atualizadas, o que possibilita analisar os gastos públicos em um espectro amplo do tempo.

O período coberto pelo estudo vai de 1980 a 1999, embora algumas das informações já estejam disponíveis para o ano 2000. Uma das perguntas que estará presente durante quase todo o trabalho trata da eficiência do gasto público como instrumento de política agrícola. Há certa decepção entre a concepção de programas e políticas e a sua execução na forma de ações, que é quando se configura, de fato, a presença do setor público. Desse modo, o trabalho também tem preocupação com relação à avaliação de políticas públicas para a agricultura. Por outro lado, há certo reconforto ao se verificar que está havendo, em algumas áreas, redução do gasto acompanhada de aumento da eficiência da ação governamental.

2 OS DADOS¹

Os dados utilizados foram extraídos do Balanço Geral da União, e referem-se às despesas realizadas no período de 1980 a 1999. O conceito de despesa realizada expressa o dispêndio efetivo, já descontadas possíveis receitas. Esse é o caso típico das operações de crédito rural e do programa de garantia de preços mínimos, entre outros. Trabalhou-se com vários cortes nas informações, desde a classificação do maior nível de agregação, Função Agricultura, passando pela dos programas, subprogramas, até se chegar a subprojetos e subatividades, que são a unidade menor das Contas Públicas. Isso representa um refinamento em relação a outros estudos que, em geral,

¹ Agradeço o grande apoio de Heloisa T. Saito na preparação dos dados e no esclarecimento de diversas dúvidas surgidas ao longo do trabalho.




ficaram na classificação de programas e subprogramas, chegando no máximo à classificação de projetos.

Como as informações publicadas no balanço estão detalhadas apenas até projeto/atividade, em alguns casos como em 1999, em que houve necessidade de maiores detalhes das despesas, recorreu-se ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), pois apresenta detalhamento bem maior da informação. Do mesmo modo, as informações de fontes, unidades gestoras e outras, também tiveram que ser obtidas nesse sistema, pois não são publicadas no Balanço Geral da União.

A nova lei orçamentária (Lei nº 9 811, de 28 de julho de 1999), que estabelece as diretrizes a serem seguidas a partir de 2000, introduz mudanças substanciais na elaboração dos orçamentos públicos. Isso deverá trazer problemas para se compatibilizarem dados anteriores ao ano 2000. Pela nova lei, a Função Agricultura passará a ter sete subfunções, classificação que não existe na classificação atual. Além disso, o Programa Organização Agrária passa a ser uma função, com duas subfunções, Reforma Agrária e Colonização. Portanto, os gastos públicos em agricultura passarão a ser contabilizados não mais em uma, mas em duas funções: Função Agricultura e Função Organização Agrária. De forma esquemática, pretende-se mostrar que a cor verde para Função antes de 2000 e a partir de 2000 não são diretamente comparáveis. Do mesmo modo, o amarelo indica que as informações não são comparáveis. São comparáveis, entretanto, as informações sobre projeto/atividade antes de 2000 e a partir de 2000. Ainda não está muito claro como essa nova sistemática poderá afetar a continuidade das estatísticas dos gastos. O que se verifica é que a passagem de denominação de alguns programas para subfunções poderá interromper algumas séries de informações disponíveis até 2000. O detalhamento dessas mudanças pode ser visto no Manual Técnico de Orçamento - MTO2 de 1999. Um resumo do novo sistema de contas que mostra quais contas podem ser comparadas entre anos pode ser visto a seguir.

QUADRO 1
As Dificuldades de Comparação dos Dados de Gastos Públicos

Antes de 2000	2000
Função	Função
Programa	Subfunção
Subprograma	Programa
Projeto/atividade	Projeto/atividade/operação

		
Comparáveis	Não Comparáveis	Não Diretamente Comparáveis

Fonte: Ministério de Planejamento e Orçamento, MTO-02 de 1998 e 1999.

3 OS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA EM UMA PERSPECTIVA GLOBAL

3.1. Panorama Global

Observando-se os gastos na agricultura em um período de 20 anos, vê-se que o dispêndio efetivo da União foi de R\$ 164,56 bilhões no período de 1980 a 1999. Apesar dos efeitos que esses dispêndios devem ter causado nas contas públicas em anos específicos, esse valor é um cifra pequena em relação ao que outros países gastam para proteger o setor agrícola. O gasto total com a Função Agricultura, como se vê na tabela 1, situa-se em sétima posição entre os mais importantes gastos totais da União no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Sem dúvida, Administração e Planejamento e Assistência e Previdência são as funções que representam 67,10% do Gasto Global da União no período analisado.

TABELA 1
Execução da Despesa por Função – Despesas Realizadas

Função	(Em reais de 1999) ¹				
	1980 – 1984	1985 – 1989	1990 – 1994	1995 – 1999	Total
Legislativa	3 155 435 788	6 200 749 497	5 744 739 636	8 331 072 811	23 431 997 733
Judiciária	3 293 207 249	8 223 177 945	13 362 794 068	28 679 540 428	53 558 719 690
Adm. e Planejamento	70 016 893 251	393 308 066 309	1 034 114 799 561	1 089 901 450 579	2 587 341 209 700
<i>Agricultura</i>	<i>22 025 867 926</i>	<i>51 550 352 866</i>	<i>46 265 808 660</i>	<i>44 722 455 533</i>	<i>164 564 484 985</i>
Comunicações	3 792 566 956	2 295 324 630	625 074 104	1 137 388 869	7 850 354 559
Defesa Nac. Seg. Pública	37 057 462 388	53 342 385 597	51 580 946 100	56 553 304 847	198 534 098 933
Desenvolvimento Regional	55 868 961 015	85 511 824 406	132 570 914 366	142 695 271 280	416 646 971 066
Educação e Cultura	40 804 150 748	79 791 676 509	55 982 269 963	69 688 772 912	246 266 870 132
Energia e Recursos Naturais	23 447 777 825	26 916 959 056	4 317 849 436	4 618 048 364	59 300 634 681
Habituação e Urbanismo	1 216 316 869	7 330 541 186	4 094 466 075	1 840 070 852	14 481 394 982
Indústria Comércio e Serviços	8 195 318 941	26 869 160 022	13 364 839 061	8 646 333 041	57 075 651 065
Relações Exteriores	2 861 247 493	2 914 087 508	4 557 369 487	2 755 334 854	13 088 039 342
Saúde e Saneamento	9 760 470 200	22 935 260 202	90 748 448 443	113 768 015 490	237 212 194 335
Trabalho	1 675 125 837	4 338 775 153	63 319 901 402	50 880 796 820	120 214 599 213
Assistência e Previdência	50 821 619 774	82 042 808 561	386 534 237 602	474 006 075 125	993 404 741 062
Transporte	48 982 819 629	74 772 445 490	27 270 548 092	19 573 574 358	170 599 387 568
Total	382 975 241 890	928 343 594 936	1 934 455 006 057	2 117 797 506 163	5 363 571 349 046
Agricultura/Total (%)	5,75	5,55	2,39	2,11	3,07

Fonte: MF/STN – Balanço Geral da União.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Essas despesas poderão chegar a R\$ 223,95 bilhões se forem adicionados, aos gastos apresentados no Balanço Geral de União, aqueles gastos que até 1987 eram computados no Orçamento Monetário. Esses gastos referiam-se ao pagamento de com-

promissos como os do Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro (PROASAL), Conta Trigo, Estoques Reguladores e Política de Garantia de Preços Mínimos [Gasques e Villa Verde, 1988, p. 16]. A partir de 1º de janeiro de 1988, esses fundos e programas de crédito foram transferidos do Banco Central para o Ministério da Fazenda (Decreto nº 94 444, de junho de 1987). Em alguns anos, esses recursos do Orçamento Monetário alocados na agricultura chegaram a ser substancialmente superiores aos alocados por meio do Orçamento Fiscal, tendo atingido seu auge entre 1985 e 1987 (ver tabela 2).

TABELA 2
Dispêndios do Orçamento Fiscal e Orçamento Monetário na Agricultura, 1980/1987

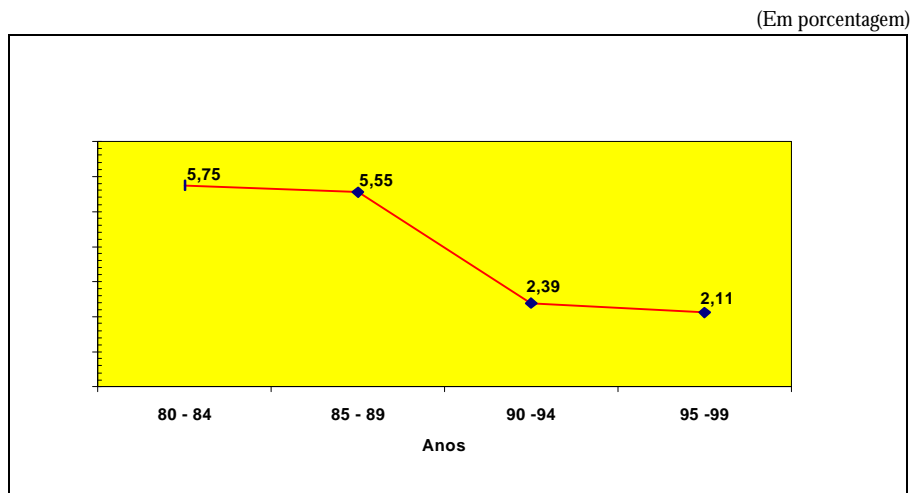
(Em reais de 1999)

Anos	Orçamento Fiscal	Orçamento Monetário
1980	6 381 689 218,65	7 700 714 221,62
1981	3 399 002 230,41	5 347 677 878,72
1982	4 448 447 087,68	4 373 993 762,50
1983	4 633 421 151,25	277 005 628,24
1984	3 163 308 237,95	3 782 381 808,24
1985	2 988 585 741,27	11 888 836 817,24
1986	10 498 335 976,41	12 724 773 840,62
1987	15 992 181 994,41	13 293 883 630,96
Total	51 504 973 637,03	59 389 269 587,14

Fonte: Gasques, Villa Verde e Silva (1988).

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

GRÁFICO 1
Relação entre Dispêndios na Função Agricultura e Dispêndios Totais da União



Fonte: MF/STN.

Apesar de a Função Agricultura ter apresentado gastos crescentes no período 1980/1999, a sua participação no gasto total reduziu-se sensivelmente, de 5,75% no início da década de 80 para 2,11% entre 1995 e 1999. Em todo o período, a média de participação da agricultura no gasto total situou-se em 3,07% (ver tabela 1). Examinando-se essas participações ao longo de todo o período, 1987 foi o ano em que a Função Agricultura teve participação maior no dispêndio global, 11,85%. Os menores valores dessa relação são observados, em geral, nos últimos três anos da década de 90 (ver apêndice 1, p. 28).

Essa redução na participação no gasto total não pode ser vista simplesmente como uma questão de eficiência ou de redução de custos.

Há dois outros pontos que merecem ser considerados ao se analisar esse comportamento decrescente do gasto. O primeiro é a natureza do gasto, essencialmente público para uma grande parte dos dispêndios. O outro é que a iniciativa privada costuma acompanhar o gasto público em suas ações.

Na tabela 3, pode-se acompanhar a taxa anual de crescimento das despesas das diversas funções que compõem o Gasto Público federal. No período 1980/1999, a taxa geométrica média anual das despesas cresceu 12,21%, enquanto as despesas da Função Agricultura cresceram 4,22% ao ano. Há taxas negativas de crescimento das despesas como Comunicações, -8,77% ao ano, Energia e Recursos Naturais, -11,34% ao ano, e Transporte, -6,91% ao ano.

TABELA 3
Taxa de Crescimento dos Gastos Públicos da
União por Função – 1980/1999¹

Função	(Em porcentagem)
	Taxa Anual
Legislativa	5,72
Judiciária	14,79
Admin. e Planejamento	20,52
<i>Agricultura</i>	4,22
Comunicações	-8,77
Defesa Nac. Seg. Pública	2,55
Desenvolvimento Regional	6,28
Educação e Cultura	2,67
Energia e Recursos Naturais	-11,34
Habitação e Urbanismo	1,27
Indústria Comércio e Serviços	0,14
Relações Exteriores	0,52
Saúde e Saneamento	18,15
Trabalho	27,46
Assistência e Previdência	17,25
Transporte	-6,91
Total	12,21

Fonte: Dados Brutos – Balanço Geral da União.

Nota: ¹A preços de 1999, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Outra observação sobre os números da tabela 1, relativos aos gastos na agricultura, é a da dupla contagem orçamentária no período 1993/1995. Esse problema ocorreu em razão de mudanças na abrangência das contas públicas. Até 1992, as informações do Balanço Geral da União tinham a abrangência da Gestão Tesouro Nacional. A partir de 1993, até 1996, as informações passaram a ter a abrangência dos orçamentos. Nesse período, os dados do Balanço Geral da União encontram-se superestimados, em porcentagens que podem atingir até 6,9% como no ano 1993 [SIAFI, 1999]. Devido à existência no Orçamento aprovado de despesas nas Modalidades de Aplicação Transferências Intragovernamentais, os registros contabilizados das despesas no sistema ocorreram mais de uma vez; havia registros de despesa na transferidora e na aplicadora. As informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) indicaram que, na Função Agricultura, esse problema da dupla contagem não foi tão sério. Entretanto, em outras funções, como Previdência, os números podem atingir valores astronômicos, o que exige cuidado redobrado dos seus usuários.

Embora este trabalho se refira aos Gastos da União registrados na Função Agricultura, apresenta-se a seguir, a título de ilustração, o montante dos gastos realizados pelos governos estaduais. Em 1997, seus gastos na Função Agricultura foram da ordem de R\$ 826,38 milhões, para uma despesa global dos estados de R\$ 62,96 bilhões. Isso resulta em uma relação agricultura/gasto total de 1,31%, bem abaixo da relação observada com a União, 2,27%. Algumas unidades da Federação, entre as quais Acre, Roraima, Paraíba, Bahia e Mato Grosso, situam-se bastante acima daquela média de participação. Outras, como Goiás – mesmo sendo unidades essencialmente agrícolas –, têm uma relação gasto em agricultura/gasto total muito inferior à média dos estados (ver tabela 4).

Finalizando, lembramos que há duas categorias de contas que, embora não façam parte da Função Agricultura, e portanto não serão analisadas, merecem ser mencionadas pela importância que assumem no quadro geral dos recursos públicos para a agricultura. São os recursos dos Incentivos Fiscais e dos Fundos Constitucionais, voltados para a agropecuária e a agroindústria. No período 1995/1999, os subsídios concedidos pelo governo federal aos Fundos Constitucionais foram de R\$ 2,0 bilhões, o que implica um dispêndio anual médio de R\$ 409,2 milhões nesse período. Quanto aos Incentivos Fiscais à agropecuária e à agroindústria das regiões Norte e Nordeste, as aplicações de recursos naquele período foram de R\$ 2,5 bilhões, com uma aplicação média anual de R\$ 500,0 milhões (ver tabela 5, p. 12). Na prática, essas aplicações dos Incentivos Fiscais se transformam em dispêndios para o governo, pois os benefícios dessa política têm sido muito reduzidos em razão da má aplicação dos recursos, como as avaliações têm demonstrado [Gasques e Yokomizo, 1986].

TABELA 4
Despesas Realizadas pelos Governos Estaduais em 1997

(Em reais de 1999)¹

UF	Despesas	Agricultura	Agricultura/ Total (%)
AC	509 636 742,64	11 465 423,64	2,25
AP	434 089 896,49	6 449 909,42	1,49
AM	1 804 625 011,13	18 942 822,60	1,05
PA	2 076 432 356,48	14 848 817,70	0,72
RO	-	-	-
RR	3 611 870,74	124 126,31	3,44
TO	784 969 517,56	17 151 217,94	2,18
MA	1 397 743 035,70	42 050 854,22	3,01
PI	-	-	-
CE	2 737 907 164,19	53 899 769,93	1,97
RN	1 398 774 324,15	32 129 893,82	2,30
PB	876 049 306,90	53 946 561,39	6,16
PE	2 829 890 054,54	58 201 292,02	2,06
AL	-	-	-
SE	-	-	-
BA	5 362 660 412,02	136 782 739,06	2,55
MG	12 068 451 045,14	77 259 382,84	0,64
ES	-	-	-
RJ	12 222 103 260,15	67 399 966,13	0,55
SP	-	-	-
PR	-	-	-
SC	-	-	-
RS	9 143 412 051,78	104 123 166,01	1,14
MS	1 097 769 457,82	26 672 631,32	2,43
MT	1 803 474 113,17	56 961 549,88	3,16
GO	2 266 211 956,51	10 742 462,67	0,47
DF	4 138 377 022,78	37 228 065,46	0,90
Total	62 956 188 599,89	826 380 652,36	1,31

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

TABELA 5
Aplicações de Recursos Públicos em Incentivos Fiscais e Subsídios aos
Fundos Constitucionais na Agropecuária e na Agroindústria

(Em reais de 1999)¹

Anos	Incentivos Fiscais Aplicações de Recursos			Fundos Constitucionais Subsídios			Total
	FINAM	FINOR	FUNRES	FCO	FNO	FNE	
1989	0	0	0	26 993 004	28 756 144	121 187 264	176 936 411
1990	0	0	0	90 976 899	83 457 735	249 167 041	423 601 676
1991	13 436	579 696	0	142 592 996	96 660 073	401 521 856	641 368 057
1992	22 137	90 514	0	134 349 027	65 555 229	361 508 176	561 525 083
1993	1 524 960	2 214 022	0	234 145 313	95 896 538	643 912 060	977 692 893
1994	130 747 580	165 698 111	0	68 415 720	112 758 866	568 939 895	1 046 560 172
1995	146 209 832	184 767 757	271 461 046	48 504 783	92 251 302	314 529 542	1 057 724 263
1996	131 863 304	164 997 916	91 529 204	147 928 522	171 919 947	212 232 401	920 471 295
1997	140 987 268	131 370 084	289 083 341	59 001 550	136 969 761	267 631 134	1 025 043 138
1998	206 105 147	47 211 557	0	232 952 059	126 345 738	237 962 990	850 577 491
1999	170 925 000	35 206 000	498 980 000	18 041 751	-1 042 023	-19 047 810	703 062 918

Fonte : Ministério da Integração Regional – SDR.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP - DI da FGV.

3.2 As Fontes Financiadoras da Agricultura

Apesar de a União contar com quatro grupos de Fontes de Recursos, atualmente o financiamento da agricultura no Brasil se dá no âmbito de um único grupo, Recursos do Tesouro, realizado por meio de 17 diferentes fontes. Essa forma de abertura da fonte, comumente denominada Tesouro, permite esclarecer aspectos relevantes do gasto. A tabela 6 sintetiza, de forma completa, a questão do financiamento da agricultura pela União no ano de 1999. No apêndice 2, há uma descrição do significado de cada fonte.

Há três subgrupos básicos de fontes de recursos. O primeiro é representado pelos Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (144), Títulos da Dívida Agrária (164), Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (143) e Operações de Crédito Internas (146). Essas fontes foram responsáveis pelo financiamento de 38,0% das despesas da agricultura em 1999. O outro é formado pelos Recursos Ordinários (100) e os Recursos do Fundo da Estabilização Fiscal (199) que, juntos, representam 30,30% dos dispêndios na agricultura. O terceiro subgrupo de fontes é representado pelo esforço próprio da agricultura, por meio de recursos gerados em suas próprias operações na execução da política de crédito, política de garantia de preços mínimos e pelo esforço de arrecadação da União em operações relacionadas à Função Agricultura. Entram aqui o Imposto Territorial Rural (102), os Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados (150) e os Recursos das Operações Ofici-

ais de Crédito (160). Essas três fontes totalizam 27,42% dos recursos dispendidos pela União na Função Agricultura.

TABELA 6
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 1999
Fontes de Recursos da Agricultura

ID	Uso	Fontes de Recursos	Dotação Autorizada	Execução da Despesa
0	No país	00 Recursos Ordinários	1 388 318 288,00	1 236 964 198,66
		02 Imposto Territorial Rural	141 038 000,00	141 038 000,00
		15 Contribuição p/ os Prog. Especiais (PIN-PROTERRA)	208 853 085,00	182 603 097,98
		43 Refinanciamento da Div. Pública Mobil. Federal	54 585 051,00	40 105 752,61
		44 Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	2 136 097 029,00	2 125 451 266,03
		46 Operações de Crédito Internas – em Moeda	805 899 000,00	472 721 865,87
		48 Operações de Crédito Externas – em Moeda	112 257 000,00	76 393 070,60
		49 Operações de Crédito Externas – Bens/Serviços	12 735 500,00	4 829 303,27
		50 Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	1 434 732 423,00	744 906 945,61
		60 Recursos das Operações Oficiais de Crédito	2 035 019 275,00	1 306 347 751,87
		64 Títulos da Dívida Agrária	400 000 000,00	399 906 098,71
		80 Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	2 621 827,00	415 486,35
		81 Recursos de Convênios	3 389 952,00	1 808 677,88
		92 Saldos Exercícios Anteriores – Recursos do Tesouro	3 997 000,00	3 484 113,71
		95 Doações de Entidades Internacionais	1 049 000,00	679 934,54
97 Recursos do Fundo de Amortização da Dívida	8 751 884,00	8 751 884,00		
99 Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal	1 254 802 786,00	1 185 156 906,01		
	Subtotal		10 004 147 100,00	7 931 564 353,70
1	Contrapartida para o BIRD	00 Recursos Ordinários	9 380 000,00	8 062 391,47
		15 Contribuição p/os Prog. Especiais (PIN-PROTERRA)	50 000 000,00	46 239 748,41
		50 Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	8 499 136,00	4 999 136,00
		80 Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	864,00	864,00
	Subtotal		67 880 000,00	59 302 139,88
2	Contrapartida para o BID	00 Recursos Ordinários	216 250,00	216 250,00
		50 Recursos não-Financeiros Diretamente Arrecadados	4 999 137,00	0,00
		80 Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	863,00	0,00
	Subtotal		5 216 250,00	216 250,00
3	Outras contrapartidas	00 Recursos Ordinários	525 000,00	519 655,88
		60 Recursos das Operações Oficiais de Crédito	4 900 000,00	3 312 852,92
	Subtotal		5 425 000,00	3 832 508,80
Total Geral			10 082 668 350,00	7 994 915 252,38

Fonte: MF/STN – SIAFI.

A parte problemática do financiamento do gasto público é aquela feita pelas fontes 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional) e pela fonte 146 (Operações de Crédito Internas). Apesar de esses recursos terem por lei orientação específica – Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e Programa de Revitalização das Cooperativas –, esses recursos têm o custo de mercado para o governo como tomador. No caso dos títulos, os juros são os mesmos da rolagem da dívida interna e situam-se por volta de 18,5% ao ano (Taxa Selic de abril de 1999). As Operações de Crédito Internas (146) também são realizadas por entidades da administração direta do governo e seus custos são os da taxa de juros de mercado. Merece destaque especial, como fonte de financiamento por meio de títulos, os TDA – Títulos da Dívida Agrária (146). Mostrou-se, em outro trabalho, que essa fonte tem duas características favoráveis: o custo do seu resgate para o governo, que é de 6% ao ano + TR, enquanto os outros títulos, emitidos pelo governo para financiar a dívida interna têm custos bastante superiores, como foi apontado. Outro ponto a favor é o prazo desses títulos, que varia entre cinco e 20 anos, enquanto o perfil da dívida interna é predominantemente de curto prazo. Diz-se, também, que têm boa aceitação pelo mercado, graças à sua liquidez. Essas características fazem dos TDA uma importante fonte de financiamento, que atualmente financia mais de um terço da reforma agrária [Gasques e Villa Verde, 2000].

A outra parte do financiamento, feita por meio dos recursos disponíveis para livre programação (fonte 100 – Recursos Ordinários) e a fonte 149, Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal, tem como ponto vulnerável o fato de ambas estarem essencialmente dependentes de impostos e contribuições. Isso incorpora um ponto de instabilidade nessas fontes de financiamento.

3.3 Os Principais Atores da Função Agricultura

A distribuição das despesas da Função Agricultura em 1999 por órgãos que participam dessa função está representada na tabela 7. Essa distribuição é importante do ponto de vista da execução da política agrícola, pois mostra haver repartição acentuada entre diversos órgãos. Esse ponto será retomado mais adiante, mas o que se quer destacar nessa tabela é que, ao Ministério da Fazenda, correspondem 43,36% dos recursos desse ano, enquanto o Ministério da Agricultura teve uma participação na despesa de 33,35%. Há, ainda, enorme diferença quanto às ações realizadas por ambos, o que coloca o Ministério da Agricultura em uma posição de pouco comando na execução das grandes contas da agricultura. A transferência para o Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária de atribuições referentes ao PRONAF deixa ainda mais estreito o espaço de atuação desse ministério (ver MP nº 1 911, de 8 de julho de 1999).

TABELA 7
Órgãos que Compõem a Função Agricultura – 1999

	Órgão Superior	Item de Informação Execução da Despesa em Reais	Participação (%)
13000	Justiça Militar	80 000	0,00
20101	Gabinete da Presidência da República	18 879 792	0,24
20105	Ministério da Defesa	19 702 644	0,25
22000	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	2 666 396 529	33,35
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	2 072 684	0,03
25000	Ministério da Fazenda	3 466 220 010	43,36
26000	Ministério da Educação	3 235 637	0,04
28000	Ministério do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	1 000 000	0,01
35000	Ministério das Relações Exteriores	935 581	0,01
44000	Ministério do Meio Ambiente	22 275 074	0,28
49000	Minist. da Polit. Fundiária e do Desenv. Agrário	1 345 003 579	16,82
53000	Ministério da Integração Nacional	449 113 722	5,62
	Total	7 994 915 252	100,00

Fonte: MF/STN/SIAFI.

A atuação do Ministério da Agricultura se dilui em cerca de 849 subprojetos/subatividades. Além disso, divide seu espaço de atuação com dois outros, Gabinete da Presidência da República, com 207 ações, e Ministério da Integração Nacional, com 346 ações. Esses três órgãos atuam em essência em ações semelhantes, voltadas em geral para irrigação e eletrificação. A parte substancial da política agrícola está concentrada no ministério da Fazenda. Em 1999, 11 subprojetos/subatividades desse ministério realizavam a parte mais pesada da política agrícola como Aquisições do Governo Federal, Custeio Agropecuário, Programa de Revitalização de Cooperativas e o segmento de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (ver tabela 8).

Outro fator que deve afetar a eficiência da política e os resultados dos gastos é a enorme dispersão das unidades gestoras/executoras, que são as que realizam o gasto na ponta do processo. Em 1999, existiam 561 unidades gestoras indicando uma pulverização acentuada dos recursos, segundo dados do SIAFI, em 1999. Os recursos do Ministério da Fazenda são geridos por um número reduzido de Unidades Gestoras, cerca de 11 em 1999, enquanto as outras 550 unidades gestoras executam os gastos dos demais ministérios que atuam na agricultura, especialmente o Ministério da Agricultura.

Esses dados levam a um ponto que mereceria ser mais investigado, e se refere às dificuldades de acompanhamento e controle de um número tão grande de ações e de unidades gestoras do gasto público. Há grande chance de estar havendo desperdícios e desvios de recursos, o que limita a importância do gasto público na execução da política agrícola e agrária no país.

TABELA 8
Síntese das Áreas de Atuação dos Órgãos na Agricultura – 1999¹

Órgão	Ações	Número de Subprojetos/ Subatividades
Gabinete da Presidência da República Ministério da Agricultura e Abastecimento	Irrigação setor pesqueiro barragens e açudes	204
	Eletrificação rural	849
	Patrulhas mecanizadas para prefeituras	
	Defesa sanitária	
	Assist. financeira a municípios	
	Projetos de desenvolv. rural	
	Estoques públicos	
	Agricultura familiar (infra-estrutura)	
	Obras hidráulicas	2
	Tecnologia	
Ministério da Ciência e Tecnologia	Custeio agropecuário	11
	Aquisições do Governo Federal (AGF)	
	Seguro agrícola – PROAGRO	
	Garantia e sustentação de preços	
Ministério da Fazenda	Revitalização de cooperativas - RECOOP	
	Educação	57
Ministério do Meio Ambiente	Unidades de conservação	
	Crédito para implantação	118
Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário	Obtenção de terras	
	Assistência Financeira	
Ministério da Integração Nacional	Irrigação	346
	Barragens comunitárias	
	Perfuração de poços	
	Setor pesqueiro	
	Açudes	
Total	---	1.587

Fonte: MF/STN – Balanço Geral da União de 1999.

Nota: ¹Os órgãos Justiça Militar, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, Ministério da Educação e Ministério das Relações Exteriores têm 28 ações.

4 AS GRANDES CATEGORIAS E O PADRÃO DE GASTOS NA AGRICULTURA

A análise dos gastos públicos pela ótica dos programas, que correspondem a agregados em uma hierarquia logo abaixo de função, permite verificar que, ao longo dessas duas últimas décadas, o governo distribuiu seus gastos em 30 programas, sendo que sete absorveram mais de 90% dos dispêndios. A tabela 9 (p. 18) mostra os programas e as despesas realizadas por estes. Evidenciam-se aspectos importantes no comportamento do gasto público. Entre os programas mais relevantes pela sua participação no gasto, Abastecimento representou 41,30% dos dispêndios totais no período analisado. Somado a Administração, foram responsáveis por 57,1% dos dispêndios entre 1980 e 1999.

Toda a evolução dos gastos em Administração está ligada ao comportamento dos dispêndios do crédito rural. O aumento da participação desse programa entre as décadas de 80 e 90 deve-se à transferência das contas da agricultura, referentes a fundos

e programas que, até 1987, estavam sob responsabilidade do Banco Central e que, a partir de janeiro de 1998, passaram para a Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda. O auge da participação desse programa ocorreu no período 1990/1994, mas, com a saída do governo do custeio agropecuário, sua participação passou de 21,05%, naquele período, para 14,45%, no período 1995/1999. Além disso, essas contas do crédito rural passaram, a partir de 1996, a serem registradas em outro programa, o de Administração Financeira, com a diferença fundamental de que o governo passou a atuar somente nas equalizações de taxas de juros do Crédito de Custeio agropecuário. Abandonou, praticamente, sua atuação na Concessão de Empréstimos que já estava restrita a mini e pequenos produtores rurais. Estes passaram a ser atendidos especialmente no âmbito do Programa Nacional da Agricultura Familiar.

Além da queda relativa dos gastos em Administração, a redução absoluta foi da ordem R\$ 3,27 bilhões entre 1990/1994 e 1995/1999 (ver tabela 9, p. 18). Essa queda se deveu essencialmente à redução de recursos do crédito rural.

Por outro lado, se olharmos a participação do Programa de Abastecimento, que, como foi mencionado, é o mais expressivo nos gastos da Função Agricultura, percebe-se que tem-se mantido sem grandes alterações nos últimos 25 anos. Essa participação era de 40,69% do gasto total no período 1985/1989, e passou para 41,75% no período 1995/1999. Entretanto, as alterações que ocorreram nesse programa, em sua concepção, foram enormes. Aí encontra-se quase a totalidade dos instrumentos de política agrícola, como a política de estoques e de preços agrícolas.

A tabela 10 (p. 19) traz a abertura de alguns programas nos seus principais componentes para mostrar os dispêndios com algumas políticas agrícolas. Reuniram-se, nessa tabela, as informações dos principais projetos contidos em três programas: Administração (07), Administração Financeira (08) e Abastecimento (016). Esses programas contêm os projetos mais relevantes nos gastos em agricultura, quais sejam: Crédito Rural, Estoques Reguladores e Preços Mínimos.

Tomaram-se as informações a partir de 1987, pois, para os anos anteriores, como foi observado no início deste trabalho, o Orçamento Fiscal reunia apenas uma parte dos gastos da agricultura; a outra parte ficava no Orçamento Monetário. Isso possibilita qualidade mais satisfatória das informações.

Existia, ainda, no final dos anos 80, uma parte pesada do gasto público em agricultura que se referia, como se vê na tabela 10, aos dispêndios com a política do trigo e açúcar e álcool. Essas duas políticas representaram 46,9% do gasto com as principais políticas agrícolas. A partir de 1990, quase não há mais dispêndios da Função Agricultura com esses produtos, o que representou um aspecto importante na redução do gasto público na década de 90.

TABELA 9
Despesas da Função Agricultura por Programa

(Em reais de 1999)¹

Código	Especificação	1980/1984	Part. (%)	1985/1989	Part. (%)	1990/1994	Part. (%)	1995/1999	Part. (%)	Total	Part. (%)
04	Agricultura	22 025 867 926	100,00	51 550 289 478	100,00	46 265 808 660	100,00	44 762 407 658	100,00	164 604 374 022	100,00
04.07	Administração	1 253 223 702	5,69	8 617 190 504	16,72	9 738 354 036	21,05	6 468 845 133	14,45	26 077 613 419	15,84
04.08	Administração financeira	1 461 625 824	6,64	1 934 823 672	3,75	2 901 824 815	6,27	2 264 719 163	5,06	8 562 993 491	5,20
04.09	Planejamento Governamental	318 456 991	1,45	2 442 620 004	4,74	171 141 451	0,37	201 018 352	0,45	3 133 236 804	1,90
04.10	Ciência e tecnologia	2 395 772 630	10,88	2 994 692 810	5,81	2 595 127 157	5,61	1 421 730 777	3,18	9 407 323 396	5,72
04.13	Organização agrária	323 721 781	1,47	3 283 379 656	6,37	3 033 575 075	6,56	7 623 887 168	17,03	14 264 563 694	8,67
04.14	Produção vegetal	1 060 784 934	4,82	750 973 460	1,46	46 109 976	0,10	229 092 752	0,51	2 086 961 128	1,27
04.15	Produção animal	954 653 563	4,33	739 670 928	1,43	173 838 162	0,38	222 704 819	0,50	2 090 867 478	1,27
04.16	Abastecimento	8 391 803 899	38,10	20 973 296 678	40,69	19 922 705 463	43,06	18 689 022 622	41,75	67 976 828 783	41,30
04.17	Pres. rec. nat. renováveis	251 163 303	1,14	164 495 837	0,32	84 133 745	0,18	84 090 587	0,19	583 883 472	0,35
04.18	Promoção e ext. rural	4 581 499 617	20,80	5 242 993 477	10,17	2 659 128 581	5,75	2 452 116 250	5,48	14 935 737 962	9,07
04.29	Serviço de informações	2 717 182	0,01	2 548 830	0,00	1 456	0,00	0	0,00	5 267 469	0,00
04.38	Prog. cargo est. municípios	0	0,00	17 073 867	0,03	501 453 193	1,08	469 740 487	1,05	988 267 548	0,60
04.39	Des. de microrregiões	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1 305 842	0,00	1 305 842	0,00
04.40	Programas integrados	1 003 990 674	4,56	839 120 173	1,63	179 335 323	0,39	1 295 312 881	2,89	3 317 759 057	2,02
04.41	Educação pré-escolar	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16 316 153	0,04	16 316 153	0,01
04.42	Ensino de primeiro grau	0	0,00	366 276	0,00	0	0,00	9 041 842	0,02	9 408 118	0,01
04.43	Ensino médio	0	0,00	19 753 652	0,04	0	0,00	1 961 591	0,00	21 715 243	0,01
04.44	Ensino de graduação	0	0,00	364 163	0,00	0	0,00	0	0,00	364 163	0,00
04.51	Energia elétrica	0	0,00	4 265 528	0,01	44 753 171	0,10	166 098 699	0,37	215 117 398	0,13
04.54	Recursos hídricos	0	0,00	3 478 273 146	6,75	3 092 768 494	6,68	2 634 065 276	5,88	9 205 106 929	5,59
04.63	Política exterior	0	0,00	9 029 599	0,02	33 845 107	0,07	33 393	0,00	42 908 098	0,03
04.64	Participação societária	13 647 371	0,06	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13 647 371	0,01
04.72	Comércio	0	0,00	0	0,00	110 260 923	0,24	77 047 027	0,17	187 307 950	0,11
04.75	Saúde	0	0,00	0	0,00	0	0,00	148 483 909	0,33	148 483 909	0,09
04.76	Saneamento	0	0,00	0	0,00	147 812 630	0,32	0	0,00	147 812 631	0,09
04.77	Proteção meio ambiente	0	0,00	5 952 495	0,01	312 614 103	0,68	155 358 793	0,35	473 925 392	0,29
04.78	Proteção ao trabalhador	0	0,00	0	0,00	16 854 573	0,04	130 414 143	0,29	147 268 716	0,09
04.81	Assistência	12 806 455	0,06	29 404 722	0,06	0	0,00	0	0,00	42 211 177	0,03
04.82	Previdência	0	0,00	0	0,00	489 205 286	1,06	0	0,00	489 205 287	0,30
04.84	Previdência social a segurados	0	0,00	0	0,00	10 965 941	0,02	0	0,00	10 965 941	0,01

Fonte : MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

TABELA 10
Dispêndios com Algumas Políticas Agrícolas

(Em reais de 1999)¹

Código	Especificação	1987	1988	1989	1990	1991
Política de Crédito Rural						
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário				1 928 673 958	1 802 854 161
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei nº 8 427/92)					
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.				1 021 958 611	407 924 923
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar					
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura					
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural					
	SUBTOTAL				2 950 632 570	2 210 779 084
Política de Estoques e Preços						
04.16.0212.008	Coord. e Manut. dos Serviços Administrativos					
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito		3 913 654 933			
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes					
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. De Trigo e Triticale	2 711 239 674				
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool	1 247 696 957	1 054 076 943	428 224 367		
04.16.0423.041	Contrib. para Form. de Estoq. De Produtos Agropecuários	1 925 184 004				
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool					
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export - DL 1952/82					
04.16.0942.168	Financ. para a Formação de Est. Reguladores				95 072 441	142 965 609
04.16.0942.329	Subsídio à Formação de Estoques Reguladores	1 282 864 970				
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas				3 825 953 476	2 178 929 115
04.16.0982.330	Subsídios à Garantia de Preços Mínimos ao Produtor	1 249 467 071				
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"					566 326 433
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de Garant. Preços					
04.16.0986.046	Preços Mínimos					
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Básicos					
	SUBTOTAL	8 416 452 677	4 967 731 876	428 224 367	3 921 025 917	2 888 221 157
	Total	8 416 452 677	4 967 731 876	428 224 367	6 871 658 486	5 099 000 242

(continua)

TABELA 10

(continuação)

Código	Especificação	1992	1993	1994	1995
Política de Crédito Rural					
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário	1 481 786 917	1 065 997 953	1 229 784 683	1 609 287 158
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei nº 8 427/92)				
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.	472 594 289	143 916 067	12 994 790	173 125 198
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar				
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura				
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural				
	SUBTOTAL	1 954 381 206	1 209 914 020	1 242 779 473	1 782 412 356
Política de Estoques e Preços					
04.16.0212.008	Coord. e Manut. dos Serviços Administrativos		222 842 970	245 872 414	282 695 747
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito				
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes		1 358 626 561	993 925 664	905 343 692
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. de Trigo e Tríticale				
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool				
04.16.0423.041	Contrib. para Form. de Estoq. de Produtos Agropecuários				
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool				
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export-DL 1952/82				
04.16.0942.168	Financ. para a Formação de Est. Reguladores	748 593 288	2 027 493 437	3 108 422 479	3 575 977 668
04.16.0942.329	Subsídio à Formação de Estoques Reguladores				
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas	648 186 046			
04.16.0982.330	Subsídios à Garantia de Preços Mínimos ao Produtor				
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"	1 108 982 167			
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de		960 309 687	1 281 328 646	1 110 771 570
04.16.0986.046	Garant. Preços-Preços Mínimos				
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Básicos				102 934 229
	SUBTOTAL	2 505 761 501	4 569 272 655	5 629 549 203	5 977 722 907
	Total	4 460 142 707	5 779 186 675	6 872 328 676	7 760 135 262

(continua)

(continuação)		1996	1997	1998	1999
Código	Especificação				
Política de Crédito Rural					
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário				
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei nº 8 427/92)	386 651 601	230 243 327	288 014 701	158 484 339
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.	70 315 963	26 254 710	8 487 226	12 089 108
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar	6 004 933	73 762 954	190 846 222	287 702 934
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura				
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural				
	SUBTOTAL	462 972 497	330 260 991	487 348 149	458 276 381
Política de Estoques e Preços					
04.16.0212.008	Coord. e Manut. dos Serviços Administrativos	307 063 495			
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito				
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes	869 251 117	1 281 260 106	424 518 369	338 942 218
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. de Trigo e Tríticale				
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Álcool				
04.16.0423.041	Contrib. para Form. de Estoq. de Prod. Agropecuários				
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Álcool				
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export-DL 1952/82				
04.16.0942.168	Financ. para a Formação de Est. Reguladores	1 875 348 283	2 351 181 143	1 278 596 626	839 187 506
04.16.0942.329	Subsídio à Formação de Estoques Reguladores				
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas				
04.16.0982.330	Subsídios à Garantia de Preços Mínimos ao Produtor				
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"				
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de	451 180 946	938 467 645	491 951 795	472 721 866
04.16.0986.046	Garant. Preços-Preços Mínimos		0	0	0
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Básicos	190 183 012	228 186 896	100 009 763	53 140 860
	SUBTOTAL	3 693 026 853	4 799 095 791	2 295 076 553	1 703 992 450
	Total	4 155 999 350	5 129 356 781	2 782 424 702	2 162 268 831

Fonte: MF/STN - Balanço Geral da União.

Nota: ¹Valores Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Outros pontos diferenciam o padrão de gastos na década de 90. O primeiro, influenciado essencialmente pela abertura comercial, que adquiriu maior expressividade a partir de 1990, foi a melhor administração dos estoques públicos, que teve efeitos diretos nos gastos. A comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos até meados da década de 90 com os estoques nos últimos três anos da dé-

cada mostra uma queda expressiva nos estoques governamentais e uma queda significativa da variância dos preços agrícolas ao consumidor entre períodos.

Outro ponto responsável pela redução de gastos, especialmente nos últimos três anos – que, como se observa na tabela 10, passaram de R\$ 4,799 bilhões para R\$ 1,70 bilhão, uma diferença, portanto, de R\$ 2,97 bilhões –, foram os instrumentos de comercialização que vinculam o setor privado à comercialização, por meio de mecanismos como prêmios e opções de venda [Villa Verde, 1999; Rezende, 1999]. Esses instrumentos trouxeram expressivas reduções de custos na execução da política de comercialização. Essa economia de custos tem sido evidenciada pelos relatórios da STN, tanto no que se refere ao Prêmio para o Escoamento da Produção (PEP) como para o Sistema de Opções, cujas operações iniciaram a partir de 1997 [MF/STN, 1997]. O trabalho de Villa Verde sobre as recentes mudanças nos instrumentos de política agrícola também evidencia esse fato ao comparar os instrumentos tradicionais de comercialização com os novos instrumentos.

Esses mecanismos evitaram, principalmente, aquisições enormes que se faziam em anos anteriores. No ano de 1997, por exemplo, um dos anos em que ocorreram os maiores gastos do governo, foram adquiridas, no Programa de Aquisições do Governo Federal, mais de oito milhões de toneladas de milho e quase três toneladas de arroz, representando mais de 30% da produção nacional desses produtos naquele ano.

TABELA 11
Aquisições do Governo Federal – AGF
Principais Produtos Agrícolas – Brasil

(Em toneladas)				
Ano	Arroz	Feijão	Milho	Soja
1985	1 499 190	547 815	3 134 780	1 958 396
1986	1729 640	43 291	2 318 425	1 138 539
1987 ¹	2 973 134	56 802	8 251 215	851 523
1988 ²	2 217 279	134 611	1 671 206	5
1989	930 774	57	1 016 577	1 579
1990	103 828	5 298	464 858	10
1991	902	12 554	736	--
1992	81 757	180 868	368 556	--
1993	199 825	211 886	376 317	--
1994	1 334 442	4 446	1 772 052	--
1995	1 429 425	98 470	1 025 950	786
1996	363 929	35 891	555 459	4
1997	130 054	77 000	3 193 543	1 198
1998	143 533	2 694	286 352	72
Até set./99	382 529	12 753	155 132	--

Fonte: CONAB.

Notas: ¹Milho nacional: 6 871 104,4t. e milho importado: 1 380 10,4t.

²Milho nacional: 1 653 606,4t e milho importado = 17 599,1t.

A parte problemática da redução do gasto público refere-se à redução dos gastos com o crédito rural. Tanto o financiamento de custeio agropecuário, realizado pelo governo com recursos do Tesouro, como o de investimento, que correspondiam aos gastos do governo com juros e amortização do principal junto a organismos internacionais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e KFW, reduziram-se drasticamente. Os gastos do governo com crédito rural, a partir de 1995, caíram em depressão e mudaram, em sua essência, quanto ao tipo. Até esse ano, o financiamento do custeio agropecuário era feito sob a forma de Concessão de Empréstimos (ver os valores na tabela 10). A partir de 1996, o financiamento passou a ser feito na forma de equalizações de taxas de juros em conformidade com a Lei no 8 427/92. Por essa lei, “a subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural” (art. 4º).

Esse comportamento foi outra mudança importante no padrão de gastos nos anos 90. As evidências têm mostrado que a saída do governo não tem sido compensada pelos novos mecanismos de crédito criados. Esse assunto é analisado em Gasques e Villa Verde (1996) e Gasques e Conceição (1999), entre outros. Há um esforço de financiamento pelo setor privado representado pela indústria, mas são mecanismos em que as taxas de juros e os encargos são elevados, o que restringe a demanda de crédito e as possibilidades de crescimento da agricultura. Além disso, os novos mecanismos de crédito não contemplam o crédito de investimento, atualmente feito ainda de forma restritiva pelo BNDES. A política de crédito do governo tem aumentado substancialmente seus gastos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado em 1995, esse programa, como se vê na tabela 10, tem recebido aportes crescentes de recursos que se consubstanciam na forma de equalizações de taxas de juros. O mecanismo de equalizações, nesse caso, em que o governo cobre a diferença entre as taxas de captação e de aplicação, entra como uma forma de tornar atrativas as aplicações para financiar esse programa, como no Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT), que é a principal fonte de recursos do PRONAF.

Voltando-se à tabela 9, que é a base deste capítulo, outro destaque é o Programa de Organização Agrária, que compreende as atividades voltadas para a política fundiária, como Reforma Agrária, Colonização e Assistência Financeira. A participação do Programa de Organização Agrária, inexpressiva no início dos anos 80, passa para uma média de 6,5% entre 1985 e 1994 e atinge 17,0% no período 1995/1999. Os números referentes aos dispêndios, que eram de R\$ 3,0 bilhões em 1990/1994, passaram para R\$ 7,6 bilhões em 1995/1999, o que situa esse programa como o segundo mais importante no final da década de 90. O trabalho de Gasques e Villa Verde (1999) apresenta uma análise detalhada sobre o financiamento desse programa e, por essa razão, esse tema ficará restrito a essas observações. Entretanto, vale destacar que, nas despesas referentes ao Programa de Organização Agrária, apresentadas na

tabela 9, não estão contidas as despesas com o cumprimento de sentenças judiciais. O objetivo dessas sentenças é horrar o pagamento de precatórios de sentenças judiciais transitadas em julgado, em cumprimento ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Essas despesas são contabilizadas no Balanço Geral da União com a denominação de Demonstração das Despesas Judiciais. Essas despesas, portanto, devem ser acrescentadas, nos anos correspondentes, àquelas do Programa de Organização Agrária (0413), para se obter o total de dispêndios do governo nessa área. A tabela 12 mostra os dispêndios com essas sentenças no período 1996/1999. Conclui-se, por esses números, que essas despesas totalizaram R\$ 859,16 milhões de reais em quatro anos, mas que tais dispêndios vêm se reduzindo a partir de 1998.

TABELA 12
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Demonstração das Despesas de Sentenças Judiciais

(Em reais de 1999)¹

Projeto/Atividade	Autorizada	Executada
1996		
2008	80 598 176,63	53 518 376,09
2794	290 903 977,18	285 448 034,20
4907	181 353 058,36	15 480 408,55
Total	552 855 212,17	354 446 818,84
1997		
4900	20 211 719,07	18 195 551,46
4907	834 688 958,50	316 829 308,55
	854 900 677,57	335 024 860,01
Total	854 900 677,57	335 024 860,01
1998		
4900	45 059,13	22 190,81
4907	88 377 158,53	88 370 116,51
Total	88 422 217,66	88 392 307,33
1999		
4900	9 943,64	9 940,79
4907	81 295 522,00	81 294 669,89
Total	81 305 465,64	81 304 610,68
1996	552 855 212,17	354 446 818,84
1997	854 900 677,57	335 024 860,01
1998	88 422 217,66	88 392 307,33
1999	81 305 465,64	81 304 610,68
Total	1 577 483 573,05	859 168 596,85

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Deflacionados pelo IGP - DI da FGV.

Os Programas Ciência e Tecnologia (0410) e Promoção e Extensão Rural (0418) que, juntos, representavam parte expressiva dos gastos nos anos 80, chegaram, no período 1995/1999, como se vê na tabela 9, a uma participação modesta de 8,7%. Isso se deveu a vários fatores, sendo que três foram determinantes para essa redução. O primeiro foi um problema de rearranjo das contas da EMBRAPA que, a partir de 1995, até 1999, saíram do Programa Ciência e Tecnologia e foram para outro programa. As despesas da EMBRAPA também tiveram redução real acentuada nos últimos anos, principalmente a partir de 1996.

TABELA 13
Gastos em Pesquisa Agropecuária no Brasil

Ano	Reais de 1999	Índice
1995	563 657 976,25	100,00
1996	703 959 001,25	124,89
1997	615 413 708,15	109,18
1998	568 606 341,26	100,88
1999	539 016 442,65	95,63

Fonte: EMBRAPA.

Outros dois fatores que levaram à redução conjunta da participação de Ciência e Tecnologia e Promoção e Extensão Rural foram a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), na qual os últimos dispêndios foram realizados em 1989. Isso afetou substancialmente os gastos do Programa de Promoção e Extensão Rural. Mas, o efeito maior sobre a participação desse programa no gasto público veio da redução dos gastos do governo com o Programa de Seguro Agropecuário (PROAGRO). O governo ainda gasta algo com esse programa, mas é um valor substancialmente menor do que se gastava anteriormente. De qualquer forma, o dispêndio acumulado com esse programa de seguro atingiu R\$ 5,949 bilhões nesses últimos catorze anos, e com eficiência muito discutível.

TABELA 14
Dispêndios Realizados pela União com o PROAGRO

(Em reais de 1999)			
Ano	Dispêndio	Ano	Dispêndio
1986	1 630 448 232	1993	46 313 751
1987	530 782 483	1994	83 580 384
1988	1 014 840 688	1995	não consta
1989	439 104 212	1996	não consta
1990	571 737 817	1997	112 177 349
1991	1 314 039 538	1998	não consta
1992	158 030 691	1999	48 500 000
Total			5 949 555 100

Fonte: MF/STN.

Nessa análise do gasto público, dois outros programas merecem observação, não por sua expressiva participação, mas pela importância na competitividade da agricultura. São os Programas Produção Vegetal e Produção Animal, que representaram apenas 1% do dispêndio total da União no período 1995/1999. Mas já foram mais expressivos há alguns anos, como se vê na tabela 9. Parte da redução dos gastos com esses programas deveu-se ao fato de que o governo se afastou da política de produtos. Atualmente, os dispêndios do governo com produtos, registrados na Função Agricultura, são mais expressivos para borracha e cacau. Mas, têm aumentado, nos últimos três a quatro anos, os dispêndios em políticas destinadas a frutas e algumas despesas têm sido efetivadas no setor de pesca. A análise dos dispêndios, contudo, ao longo dos últimos 20 anos, mostra que o governo sempre foi mais benevolente com a política de proteção a determinados produtos, e muito comedido com projetos relacionados à defesa e inspeção, que têm enorme importância na qualidade e na produtividade da produção animal e vegetal. Em 10 anos (1980/1989) os gastos com açúcar e álcool foram seis vezes superiores ao que se gastou em 20 anos com o Programa de Defesa Agropecuária.

5 A PULVERIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Um dos pontos que mais chamam atenção nas informações sobre os gastos é a impressão de elevada pulverização dos recursos. Olhando-se as informações dos subprojetos e subatividades, esse ponto fica muito visível a partir de 1990. As ações de construção de pequenas barragens, aquisições de patrulhas mecanizadas, apoio a projetos de desenvolvimento rural e ações de eletrificação rural, realizadas nos estados e municípios, existem às centenas. Essas pequenas obras podem chegar, em 1999, a 1400, desenvolvidas principalmente pelo Ministério da Agricultura para um montante de recursos superior a R\$ 948,1 milhões como parte de um gasto total da Função Agricultura de R\$ 7,994 bilhões em 1999. Na abertura que o SIAFI oferece, as demais despesas podem ser classificadas em caráter geral, sem uma especificação geográfica.

A distribuição desses subprojetos/subatividades foi georreferenciada para os estados e municípios, como se pode observar a seguir. Não foi possível, entretanto, georreferenciar todos os subprojetos e subatividades que possuíam indicação do município, pois muitos municípios indicados não foram encontrados no Banco de Dados da Base Municipal do IBGE com que trabalhamos. Há quatro mapas que procuram mostrar essa questão da pulverização das ações do gasto público em agricultura e todos se referem ao ano de 1999. O primeiro mostra a distribuição das ações por unidade da Federação. Os outros três mapas distribuem os gastos por municípios, sendo que as legendas mostram o número de municípios correspondente a cada classe de despesa. O primeiro mostra que, na classe de despesa até R\$ 19 600, havia 184 ações no ano de 1999; entre R\$ 39 200 e R\$ 58 800, existiam 136 ações; e assim po-

dem ser vistos os demais mapas. A idéia, portanto, é mostrar que uma parte do gasto público é totalmente pulverizada em pequenas ações cujos resultados praticamente não se conhecem. A observação da distribuição geográfica mostra a maior concentração na região Nordeste. Essa pulverização de gastos pode implicar que, apesar dos programas que compõem a Função Agricultura serem bem concebidos, a sua implementação pode distorcer totalmente seus objetivos, além dos desvios de recursos que podem acontecer.

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como conclusão principal deste trabalho, as evidências mostram que houve mudanças acentuadas na forma de condução do gasto público com agricultura. Em algumas áreas, como Abastecimento, que representa um dos principais programas, os resultados mostram que os instrumentos criados pelo governo nos quais é acentuada a participação da iniciativa privada – ficando o governo com um papel regulador – trouxeram reduções sensíveis de gastos públicos acompanhadas de aumento da eficiência no processo de condução da política agrícola.

O trabalho chama atenção para pontos que mereceriam ser mais investigados e se referem às dificuldades de acompanhamento e controle de um número enorme de ações que fazem parte do gasto público. Mais de 50% do gasto público estão pulverizados em ações sobre as quais o governo não tem o menor acompanhamento e controle. Isso faz que alguns programas, mesmo quando bem concebidos, tenham impacto transformador reduzido.

Embora se tenha caminhado na direção do aperfeiçoamento da política do Crédito Rural, muito há ainda por fazer. Apesar da importância de se priorizar programas como o PRONAF, há expressiva proporção de agricultores que não têm sido atendidos nem por esse mecanismo nem pelos mecanismos de mercado. Espera-se que, com o aprimoramento do modelo de financiamento da agricultura, uma parcela maior possa ser incorporada ao sistema de financiamento.

APÊNDICE 1

Execução da Despesa por Função

(Despesa realizada em mil reais de 1999)¹

Função	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Legislativa	652 651	549 382	647 878	641 552	663 972	3 155 436
Judiciária	646 395	629 995	827 880	610 464	578 473	3 293 207
Adm. e Planejamento	17 141 596	12 163 677	11 494 005	16 903 953	12 313 663	70 016 893
Agricultura	6 381 689	3 399 002	4 448 447	4 633 421	3 163 308	22 025 868
Comunicações	789 902	1 083 140	1 030 126	647 692	241 707	3 792 567
Defesa Nac. Seg. Pública	7 048 812	6 622 693	8 357 376	7 545 082	7 483 499	37 057 462
Desenvolvimento Regional	12 759 886	10 283 045	11 877 557	10 404 203	10 544 271	55 868 961
Educação e Cultura	6 955 977	8 841 093	9 894 844	7 718 073	7 394 164	40 804 151
Energia e Recursos Naturais	2 997 729	5 770 970	5 388 363	3 769 510	5 521 206	23 447 778
Habituação e Urbanismo	209 084	250 857	236 725	161 575	358 076	1 216 317
Indústria Comércio e Serviços	1 949 229	1 837 416	2 363 590	1 178 632	866 451	8 195 319
Relações Exteriores	425 104	469 367	578 799	708 185	679 792	2 861 247
Saúde e Saneamento	1 883 443	1 965 569	2 293 401	1 809 775	1 808 282	9 760 470
Trabalho	374 659	318 832	357 362	328 046	296 226	1 675 126
Assistência e Previdência	10 305 406	11 434 159	10 572 485	9 506 824	9 002 746	50 821 620
Transporte	10 366 008	8 998 420	9 682 645	9 045 299	10 890 448	48 982 820
Total	80 887 571	74 617 618	80 051 484	75 612 285	71 806 284	382 975 242
Agricultura/Total(%)	7,89	4,56	5,56	6,13	4,41	5,75

Função	1985	1986	1987	1988	1989	Total
Legislativa	1 004 331	992 460	1 160 398	1 352 450	1 691 110	6 200 749
Judiciária	957 824	1 424 005	1 361 210	1 414 942	3 065 197	8 223 178
Adm. e Planejamento	13 040 229	43 979 390	19 146 144	50 160 487	266 981 816	393 308 066
Agricultura	2 988 586	10 498 336	15 992 182	14 465 038	7 606 212	51 550 353
Comunicações	343 064	883 245	443 451	321 254	304 311	2 295 325
Defesa Nac. Seg. Pública	7 939 126	9 612 968	9 282 967	12 420 909	14 086 416	53 342 386
Desenvolvimento Regional	16 088 273	20 404 436	15 854 645	15 981 765	17 182 705	85 511 824
Educação e Cultura	10 939 861	15 499 394	17 586 508	17 695 903	18 070 011	79 791 677
Energia e Recursos Naturais	2 720 996	5 793 485	6 626 291	7 586 135	4 190 052	26 916 959
Habituação e Urbanismo	268 741	1 412 173	2 485 925	2 814 903	348 800	7 330 541
Indústria Comércio e Serviços	565 000	5 168 886	8 845 827	8 835 376	3 454 073	26 869 160
Relações Exteriores	876 582	932 852	403 985	325 209	375 460	2 914 088
Saúde e Saneamento	2 769 809	4 242 830	4 887 162	4 452 447	6 583 012	22 935 260
Trabalho	425 836	657 940	878 834	836 899	1 539 266	4 338 775
Assistência e Previdência	11 119 840	12 006 040	11 841 179	14 715 914	32 359 836	82 042 809
Transporte	13 028 544	14 077 876	17 084 573	14 154 938	16 426 515	74 772 445
Total	85 076 642	147 586 314	133 881 279	167 534 567	394 264 792	928 343 595
Agricultura/Total(%)	3,51	7,11	11,95	8,63	1,93	5,55

(continua)

(continuação)

Função	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Legislativa	50 039 967	243 703 616	2 061 528 742	54 201 862	467 361	2 409 941 549
Judiciária	96 331 234	456 813 626	4 910 249 580	143 360 624	1 374 188	5 608 129 252
Função	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Adm. e Planejamento	15 545 933 209	19 413 622 929	355 338 687 527	8 745 065 656	76 352 329	399 119 661 650
Agricultura	418 621 978	2 011 310 257	15 796 382 232	407 187 378	3 910 456	18 637 412 302
Comunicações	7 399 686	20 123 654	186 597 966	4 266 063	65 256	218 452 625
Defesa Nac. Seg. Pública	481 199 775	2 034 831 510	17 183 391 922	478 806 147	4 510 673	20 182 740 027
Desenvolvimento Regional	1 067 840 533	4 666 068 320	54 457 823 504	1 342 464 505	11 647 622	61 545 844 483
Educação e Cultura	507 593 163	1 906 489 133	16 807 567 235	556 049 259	5 761 294	19 783 460 084
Energia e Recursos Naturais	35 437 191	179 346 064	2 036 557 452	37 464 340	316 211	2 289 121 259
Habituação e Urbanismo	9 429 551	93 011 615	27 648 226	31 331 611	1 162 123	162 583 127
Indústria Comércio e Serviços	90 631 100	313 909 499	1 557 856 385	279 690 065	1 183 241	2 243 270 290
Relações Exteriores	38 820 173	265 165 873	1 309 675 702	37 389 884	339 761	1 651 391 392
Saúde e Saneamento	167 556 086	2 822 596 622	33 351 295 048	1 165 913 096	13 682 210	37 521 043 063
Trabalho	338 085 665	1 408 619 278	15 142 585 484	1 439 733 331	4 204 703	18 333 228 462
Assistência e Previdência	2 479 494 515	8 925 845 582	99 259 454 778	5 463 978 538	49 198 921	116 177 972 334
Transporte	245 977 337	1 127 765 551	10 101 279 999	265 845 734	2 046 004	11 742 914 625
Total	21 580 391 163	45 889 223 131	629 528 581 782	20 452 748 094	176 222 353	717 627 166 523
Agricultura/Total(%)	1,94	4,38	2,51	1,99	2,22	2,60
Função	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Legislativa	1 473 839	1 543 931	1 877 197	1 772 465	1 663 642	8 331 073
Judiciária	4 134 231	4 683 487	6 182 841	7 215 574	6 463 407	28 679 540
Adm. e Planejamento	162 766 515	182 768 982	264 145 819	355 917 337	124 302 797	1 089 901 451
Agricultura	11 326 448	7 868 990	10 097 649	7 474 405	7 954 963	44 722 456
Comunicações	193 076	138 284	223 003	259 700	323 326	1 137 389
Defesa Nac. Seg. Pública	11 671 805	11 172 495	11 378 513	11 779 099	10 551 393	56 553 305
Desenvolvimento Regional	27 222 752	28 065 067	29 475 285	29 796 487	28 135 680	142 695 271
Educação e Cultura	13 089 313	11 849 323	12 060 192	16 628 305	16 061 640	69 688 773
Energia e Recursos Naturais	674 937	793 582	999 862	1 119 137	1 030 530	4 618 048
Habituação e Urbanismo	260 144	429 432	492 211	337 792	320 492	1 840 071
Indústria Comércio e Serviços	1 552 820	1 201 021	1 344 842	1 975 407	2 572 244	8 646 333
Relações Exteriores	523 970	532 842	511 684	490 565	696 274	2 755 335
Saúde e Saneamento	36 892 305	18 383 113	20 800 428	18 542 494	19 149 675	113 768 015
Trabalho	17 015 266	8 670 571	8 325 231	8 773 450	8 096 279	50 880 797
Assistência e Previdência	134 047 358	79 815 813	80 942 120	90 356 379	88 844 405	474 006 075
Transporte	4 101 475	3 661 706	4 323 789	4 360 106	3 126 498	19 573 574
Total	426 946 253	361 578 637	453 180 666	556 798 704	319 293 245	2 117 797 506
Agricultura/Total(%)	2,65	2,18	2,23	1,34	2,49	2,11

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

APÊNDICE 2 – IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO²

Fonte 100 – **Recursos Ordinários**: receitas do Tesouro Nacional, sem destinação específica, isto é, não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação nem passíveis de transferências para os estados e os municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação.

Fonte 102 – **Imposto Territorial Rural**: Incide sobre a propriedade. O domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido no Código Civil, localizado fora da zona urbana do município. Do produto da arrecadação, incluindo-se as multas, os juros e a correção monetária, a União transfere 50% aos municípios onde se localizam os imóveis.

Fonte 115 – **Contribuição para os Programas Especiais (PIN e PROTERRA)**: transferência de até 40% da parcela deduzida do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas que optaram por aplicações no Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR ou no Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM. Da parcela deduzida, cabe ao Programa de Integração Nacional – PIN 24%, e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, 16%. Esses recursos são aplicados em programas e projetos constantes dos planos regionais de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste.

Fonte 143 – **Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional**: destina-se ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

Fonte 144 – **Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações**: recursos provenientes da colocação, pelo Banco Central, de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, tais como: Letras do Tesouro Nacional (LTN), Notas do Tesouro Nacional (NTN), Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e Brazilian Investment Bonds (BIB).

Fonte 146 – **Operações de Crédito Internas – em moeda**: receita proveniente de operações de crédito, em moeda, realizada no país por entidades da administração pública. Os recursos destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto de tais operações.

Fonte 148 – **Operações de Crédito Externas – em moeda**: corresponde ao valor das operações de crédito, em moeda, realizadas no exterior por órgão da administração pública. Os recursos destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto de tais operações.

² Segundo dados do Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal. Receita da União – Ementário, Brasília 1997.

Fonte 149 – **Operações de Crédito Externas – em bens e/ou serviços**: recursos oriundos de operações de crédito, em bens e/ou serviços, realizadas no exterior por órgãos da administração pública. Os bens e/ou serviços destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto dessas operações.

Fonte 150 – **Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados**: recursos que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da administração direta. São constituídos por receitas com trânsito obrigatório pelas contas do Tesouro Nacional, as quais retornam às unidades de origem e podem ser transferidas a fundos cuja gestão esteja ligada às unidades transferidoras.

Fonte 160 – **Recursos de Financiamento das Operações Oficiais de Crédito**: integrarão os recursos dessa fonte: os retornos das operações de crédito; os valores provenientes da venda dos produtos agropecuários adquiridos; os recursos oriundos de outras fontes internas e externas que se destinem ao financiamento de tais operações; os rendimentos das operações de empréstimos; o resultado financeiro de exercício anterior; os ressarcimentos dos subsídios diretos ou indiretos concedidos na realização dessas operações; o ressarcimento das despesas relativas a comissões, taxas, armazenamento e remoção de produtos agropecuários adquiridos. Esses recursos destinam-se, no âmbito das operações oficiais de crédito, às despesas relacionadas com o financiamento de programas de custeio e ao investimento agropecuário e de investimento agroindustrial; à aquisição e ao financiamento da comercialização de produtos agrícolas; ao financiamento para a formação de estoques reguladores de produtos agropecuários; e ao financiamento de exportações.

Fonte 164 – **Títulos da Dívida Agrária**: são títulos, emitidos pelo Tesouro Nacional, destinados ao cumprimento das indenizações por desapropriações de imóveis rurais para fins de colonização e reforma agrária, no âmbito das ações previstas no Plano Nacional de Reforma Agrária.

Fonte 195 – **Doações de Entidades Internacionais**: recursos não reembolsáveis recebidos pelo governo brasileiro de agências internacionais de desenvolvimento. A especificação de fonte própria para acolhimento de doações, anteriormente classificadas como fonte 150, atende à necessidade de facilitar o controle da execução, uma vez que esses recursos são dirigidos a finalidades predeterminadas em contratos. As doações são endossadas pela COFIEIX em nome do governo brasileiro para serem orçadas e direcionadas a projetos considerados prioritários.

Fonte 197 – **Recursos do Fundo de Amortização da Dívida**: o fundo, de natureza contábil e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado pela Medida Provisória nº 542, de 30/06/94, com a finalidade de amortizar a dívida mobiliária interna do Tesouro Nacional, é constituído de vinculação a título de depósito: (i) de ações preferenciais sem direito a voto pertencentes à União; (ii) de ações ordinárias ou preferenciais com direito a voto excedentes ao número necessário à manutenção, pela União federal, do controle acionário das empre-

sas por ela controladas por disposição legal; (iii) de ações ordinárias ou preferenciais com direito a voto das empresas controladas pela União em que não haja disposição legal determinando a manutenção desse controle; e (iv) de ações ordinárias ou preferenciais com ou sem direito a voto pertencentes à União, em que esta é minoritária. O produto das alienações, excluídos os encargos e emolumentos relacionados com a alienação das ações, deverá ser utilizado, especificamente, na amortização de principal atualizado de dívida pública mobiliária interna do Tesouro Nacional e dos respectivos juros.

Fonte 199 – **Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal**: criado com a finalidade específica de equilibrar as contas do governo federal, dentro do Contexto do Plano de Estabilização Econômica. Seus recursos têm origem no incremento seletivo dos impostos e contribuição, exceto as transferências constitucionais dos impostos sobre a renda e produtos industrializados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONAB – *Informações sobre Aquisições do Governo Federal e Empréstimos do Governo Federal*. mimeo
- GASQUES, J.G. e YOKOMIZO, C. – *Resultados de 20 Anos de Incentivos Fiscais na Agropecuária da Amazônia*. ANPEC, v. II, 1986, p. 47 a 85.
- GASQUES, J.G., VILLA VERDE, C.M., SILVA, E.R. – *Gastos Públicos na Agricultura: estrutura e resultados*. Dados Conjunturais da Agropecuária n. 153, IPEA, jun. 1988.
- GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. – *30 Anos de Dispêndios da União com Política Fundiária*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Reforma Agrária: Perspectivas para o Século XXI. Brasília, 1998.
- _____. *Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural*. Texto para Discussão n. 392, IPEA, dez. 1996.
- GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C. – Financiamento da Agricultura: dificuldades para mobilizar recursos. *Boletim Conjuntural* n. 46, IPEA, 1999.
- _____. *A Sustentabilidade Financeira de Reforma Agrária no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento. Agrário/NEAD – Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2000, p. 111-126.
- _____. Recursos para a Agricultura e Orientação dos Gastos Públicos. *Perspectivas de Economia Brasileira*, IPEA, 1992, Brasília, 1991, p. 357 a 372.
- MF/STN – *Balanço Geral da União* – vários anos.
- MF/STN – *Relatório de Atividades de 1997*.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: *Relatórios de Acompanhamento*, Brasília, 2000.
- REZENDE, G.C. – *Mudanças na Conjuntura Econômica e na Política Agrícola no Período 1991-97: dos velhos aos novos instrumentos*. 1999. mimeo
- VILLA VERDE, C.M. – *Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos*. Informações Econômicas, n. 12, São Paulo, dez. 1999.