

Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária¹

Luciana Elias Rezende Ramos²

Resumo – Este artigo apresenta os gastos do governo com agricultura e organização agrária e faz uma estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária no Brasil. Trata-se de um resumo e da atualização de dados da dissertação de mestrado da autora. Os valores obtidos foram comparados com os indicadores de suporte da OCDE. Conclui-se que os indicadores da OCDE apontam para uma estimativa de suporte maior do que a calculada em consonância com as normas brasileiras vigentes – Lei 8.427 de 1992. As divergências estão no fato de que no Brasil considera-se que os gastos públicos com subsídios são equivalentes aos desembolsos com a equalização de taxas (no caso do crédito subsidiado) ou preços (nas políticas de comercialização); já a OCDE considera a transferência implícita ao produtor proveniente, respectivamente, da diferença entre a taxa de mercado e a taxa da operação subsidiada, ou do diferencial entre o preço doméstico e o preço de referência. Outra diferença está no fato de a OCDE levar em conta alguns programas não considerados pelo Brasil, que é o caso da reforma agrária.

Palavras-chave: crédito rural, equalização, indicadores de suporte, OCDE, políticas, subsídio.

Fiscal cost estimates of economic subsidy to Brazilian agriculture and livestock farming

Abstract – This paper analyzes government expenditure on agriculture and agrarian organization, and estimates the fiscal costs of economic subsidies to agriculture and livestock farming in Brazil. This study summarizes and updates data from the author's master's thesis. It compares the values obtained with the OECD support indicators. The conclusion reached is that the values of the OECD indicators of support tend to be higher than the estimates of support calculated in accordance with Brazilian regulations – Law 8427 of 1992. The differences come from the fact that in Brazil it is considered that public expenses on subsidies are those expenditures on the equalization of rates (in case of subsidized credit) or prices (for purchases), while the OECD considers implicit transfers to producers to be arising from, respectively, the difference between the market rate and subsidized rate, or

¹ Original recebido em 5/3/2012 e aprovado em 15/3/2012.

² Engenharia Civil pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Pós-Graduada em Finanças Empresariais pela UFU, MBA em Finanças pela USP/Fipecafi, Mestre em Economia do Setor Público pela UnB, assessora sênior da Diretoria de Estratégia e Organização do Banco do Brasil. E-mail: lucianaerr@bb.com.br

between the domestic price and the reference price. Another important difference is that the OECD considers some programs that are not in accordance with the Brazilian laws, such as the land reform program.

Keywords: rural credit, equalization, indicators of support, OECD, policies, subsidy.

Introdução

Este trabalho estima os custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária no Brasil. Além disso, compara os valores enquadrados como subsídios nos gastos da União com os valores classificados do mesmo modo pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De maneira geral, as políticas de apoio à agropecuária no Brasil podem ser divididas em dois grandes grupos: de comercialização e de crédito rural. A primeira é considerada pela OCDE como política de suporte baseada na produção de commodities. Seus principais programas vigentes atualmente são a formação de estoques públicos por meio das Aquisições do Governo Federal (AGF), e a garantia e sustentação de preços.

Já a política de crédito rural se enquadra, de acordo com a Organização, em políticas de suporte baseadas no uso de insumos. Seu principal instrumento é a equalização de taxas de juros, tanto no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) quanto da agricultura empresarial.

Buscando um caráter eminentemente descritivo, este artigo não pretende criticar pontos de vista divergentes em relação às políticas de subvenção à agropecuária. Entretanto, é importante refletir sobre os motivos que justificariam os subsídios, já que o produto decorrente da atividade agropecuária é essencial à população e impacta diretamente fatores macroeconômicos como inflação e taxa de juros. Além disso, a provisão e os preços dos alimentos, quando fora de controle, podem gerar crises e conflitos socioeconômicos.

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), a agro-

pecuária respondeu por 5% do PIB em 2010 e por 17,5% do total de empregos em 2007. A última pesquisa de orçamento familiar (POF) de 2008–2009 mostrou que o brasileiro gasta, em média, 16% da renda familiar em alimentação, chegando a 28% nas classes mais baixas. Esses números comprovam a importância que a atividade agropecuária e seus produtos têm na economia.

Aliado ao fato de os alimentos possuírem caráter biológico, ou seja, serem perecíveis e sujeitos a variáveis de difícil controle, a atividade agropecuária está associada a diversos fatores de risco. Assim, os subsídios teriam o objetivo de minimizar esses fatores com o intuito de, por um lado, manter a estabilidade da renda do produtor e, por outro, assegurar o abastecimento a preços razoáveis aos consumidores.

A definição do que deve ser classificado como subsídio depende de conceitos e metodologias considerados. Portanto, para este trabalho, tornou-se necessário definir o que é subsídio, considerando o mercado doméstico e internacional. Assim, a primeira parte define e analisa os indicadores de suporte à agropecuária da OCDE e compara os valores dos países-membros e das economias emergentes. Em seguida, a metodologia usada no Brasil, em consonância com a legislação e as normas vigentes, é apresentada e descrita. E, por fim, com vista a evidenciar como as políticas de subsídios podem diferir, foi realizada uma comparação entre a metodologia usada pela OCDE e a nacional.

Cabe esclarecer que, embora existam valores atualizados de gastos públicos no Brasil, os dados disponíveis mais recentes da OCDE são do ano de 2010. Por esse motivo, optou-se por padronizar todos os dados com a data de dezembro de 2010, para facilitar a comparabilidade.

O subsídio na visão da OCDE

Os indicadores da OCDE surgiram em 1987 e se desenvolveram por causa da necessidade de monitorar e avaliar o desenvolvimento das políticas agrícolas; estabelecer uma base comum para diálogo político entre os países; e

disponibilizar dados que possam ser usados em modelagens a fim de avaliar a eficiência dessas políticas (OCDE, 2010b).

A OCDE (2010b, p. 16) define suporte (*support*) como “a transferência bruta para a agricultura dos consumidores e contribuintes, provenientes de políticas governamentais que apoiam a agricultura”. Adicionalmente às despesas orçamentárias, o suporte inclui transferências que não necessariamente requerem desembolsos monetários, como a concessão de crédito subsidiado. As políticas agrícolas podem estabelecer pagamentos diretos ao produtor, ou, como no caso do Brasil atualmente, subsídios para taxas de juros e concessões de crédito, ou ainda manutenção dos preços no mercado doméstico acima do preço de referência.

Entende-se como preço de referência ou preço de fronteira (*border price*) o preço de importação (CIF – *Cost Insurance and Freight*) ou o preço de exportação (FOB – *Free on Board*) de uma commodity usado para calcular a diferença entre o preço de mercado e o doméstico (subsidiado), que é medido na porteira da fazenda, ou seja, sem incluir custos de transporte, manipulação e armazenagem, e as margens de lucro das companhias envolvidas.

O PSE – *Producer Support Estimate* (Estimativa de Suporte ao Produtor) – é o indicador mais usado internacionalmente, por ser uma estimativa de apoio ao produtor. Ao longo dos anos, ele mostrou-se uma ferramenta importante para a medição dos subsídios agrícolas em uma mesma base, o que possibilitava a comparação entre os países. A partir de 1999, o indicador passou a englobar não somente as transferências associadas às políticas agrícolas direcionadas à produção de commodities, mas também os serviços e externalidades positivas gerados pela agropecuária.

Os indicadores da OCDE distinguem-se em relação ao beneficiário da transferência (produtores individualmente, coletivamente, ou consumidores), à unidade de medida (em termos monetários ou percentuais) e ao tipo de agrupamento que pode ser feito.

O PSE inclui as medidas políticas que dão origem às transferências. Estas podem ser diretas (do governo) ou indiretas (pagas pelo consumidor), explícitas (novamente, pelo governo) ou implícitas (como na concessão de taxas subsidiadas).

Se a política beneficia os produtores individualmente, ela impacta o PSE. Já se as transferências são feitas para os produtores coletivamente, na forma de serviços gerais para a agricultura, ela impacta o GSSE (*General Services Support Estimate*). E, finalmente, se ela provê transferências aos consumidores individualmente, ela se enquadraria no indicador CSE (*Consumer Support Estimate*). O enfoque deste artigo está no indicador PSE.

As transferências são divididas em dois grupos: Transferências de Preço, e Outras Transferências (orçamentárias e abdicação de receitas públicas – *revenue foregone*).

A estimação do suporte agrícola parte do princípio teórico de que os mercados são competitivos, o que implica a eliminação da arbitragem de preços, ou seja, implica a oportunidade de os agentes poderem se beneficiar das diferenças de preços entre os mercados. Logo, se há diferença persistente entre o preço interno e o externo, conclui-se que, em um mercado competitivo, ela só poderá ser o resultado de uma intervenção governamental. O diferencial de preços torna-se, então, parâmetro fundamental para a estimação das transferências provenientes das políticas de preços dos governos.

Existem várias políticas que podem alterar o preço no mercado doméstico de uma commodity: tarifas alfandegárias, impostos de importação ou exportação e intervenções governamentais, tanto na administração direta de preços quanto nos estoques públicos, por exemplo. Essa diferença de preços induzida por políticas é chamada de Diferencial de Preço de Mercado (MPD – *Market Price Differential*):

$$MPD = DP - BP \quad (1)$$

em que:

DP é o preço no mercado nacional (*Domestic Market Price*); e

BP é o preço de referência ou preço “na fronteira” (*Border Price*): preço CIF ou FOB.

Sendo assim, quando $MPD > 0$, a política induz a um preço nacional maior, incentivando a produção das commodities agrícolas. Já $MPD < 0$, com os preços domésticos menores, desencoraja a produção das commodities. Como normalmente as políticas de apoio aumentam o preço das commodities, *ceteris paribus*, essas políticas levariam a um MPD positivo. O MPD é uma medida do preço adicional recebido pelos produtores (pago pelos consumidores e/ou contribuintes), devido às medidas políticas de apoio à agricultura.

As transferências para os produtores são chamadas *Market Price Support* (MPS) ou, no Brasil, simplesmente Política de Sustentação de Preços. São definidas pela OCDE (2010b, p. 49) como:

O valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes, medidas da porteira para dentro, provenientes de medidas políticas que apoiam a agricultura, criando um diferencial entre o preço no mercado interno e o preço de referência de uma commodity agrícola específica.

As transferências provenientes de políticas enquadradas em Outras Transferências, pela OCDE, são aquelas que não afetam diretamente os preços de mercado das commodities agrícolas, como é o caso das Transferências de Preços. Elas podem ser de dois tipos: transferências orçamentárias e transferências baseadas em renúncia de receitas públicas (*revenue foregone*). As orçamentárias são explícitas, ou seja, não necessitam ser estimadas como no caso das outras. As formas típicas de transferências baseadas na renúncia de receitas públicas são: impostos diferenciados, crédito preferencial, reestruturação de dívidas, e preços subsidiados para insumos e serviços. Esses tipos de suporte criam transferências implícitas para os produtores.

O tratamento diferenciado no pagamento de impostos é um caso comum de suporte

aos produtores agrícolas baseados em *revenue foregone*. Já a concessão de crédito com taxas diferenciadas para produtores agrícolas é uma forma de transferência amplamente praticada no Brasil. Conforme definições da OCDE (2010b), quando os agricultores podem tomar crédito em termos favoráveis, se comparados a outros negócios, criam-se transferências que necessitam ser contabilizadas nas estimativas de suporte aos produtores. Os bancos que oferecem esse tipo de crédito subsidiado recebem compensações orçamentárias que cobrem parte dessa diferença na taxa de juros. Nesse caso, os desembolsos do governo podem ser usados como medida do custo dessas políticas de transferências.

Mas em alguns casos, os governos recorrem a mecanismos de suporte ao crédito que não geram despesas orçamentárias. Algumas condições especiais podem ser aplicadas, como taxas de juros fixas ou mínimas, ou ainda instituições de crédito podem ser obrigadas a destinar parcela do crédito à agricultura (recursos controlados). Essa situação é característica do Brasil, onde grande parcela do crédito agrícola é controlada.

Quando os governos estipulam taxas de juros e direcionam recursos para a agricultura, sem compensação, segundo a OCDE, o suporte associado deve ser estimado (mesmo que não haja despesa para o governo, como no caso dos recursos obrigatórios não equalizáveis). Para os países da OCDE, a estimativa é feita pelos próprios países-membros. Já no caso dos países que não pertencem à OCDE, a estimativa é feita pela OCDE.

A aproximação usada é semelhante à medida de diferença de preço (*price gap*), com a taxa de juros preferencial sendo comparada com uma taxa de referência (custo de oportunidade). No Brasil, a taxa Selic é usada como referência. As transferências provenientes de crédito preferencial (*TLP*) são iguais ao diferencial de taxa de juros multiplicado pelo montante de crédito, como segue:

$$TLP_v = \Sigma(i_r^t - i^p) \times L_t \quad (2)$$

em que:

TLP_Y são as transferências devidas a políticas de crédito preferenciais (*transfers arising from preferential lending*), acumuladas no ano Y;

i_t^r é a taxa de juros de referência em um ponto do tempo t, no ano Y (Selic);

i_t^p é a taxa de juros controlados (preferencial) em um ponto do tempo t, no ano Y; e

L_t é o valor do crédito preferencial (destinado aos empréstimos com recursos controlados) em um ponto do tempo t, no ano Y.

Outra forma de transferência, também praticada no Brasil, é a reestruturação de dívidas. Esse tipo de política pode envolver períodos de repagamento, renegociação de dívidas vencidas a taxas reduzidas e perdão parcial ou total de dívidas. Essas concessões também geram transferências e, portanto, devem ser incluídas no cálculo das estimativas de suporte.

Os indicadores de suporte para produtores individuais são os mais utilizados. O processo inicia-se com o cálculo do MPS. Ele é então combinado com o valor de Outras Transferências advindas de políticas que apoiam produtores individualmente, para enfim chegar ao valor do PSE nacional. Desse valor derivam outros indicadores, entre os quais o %PSE.

A composição dos suportes ao produtor nos países emergentes difere bastante daquela dos países da OCDE. Nos primeiros, predominam as transferências classificadas como “baseadas na produção de commodities” (no caso do Brasil, aí se enquadram as políticas de comercialização) e “uso de insumos” (em que se enquadram as políticas de crédito rural). Essas políticas são consideradas (pela OCDE) mais distorcivas e menos eficientes quanto à transferência de renda ao produtor. Em comparação aos países-membros da OCDE, pouquíssimos pagamentos são classificados com base em outros fatores, como terra, animais ou renda.

Os subsídios agrícolas diferem tanto em relação às suas políticas quanto à origem dos recursos, ou seja, quem arca com o custo. Quanto

às políticas, o Brasil é, sem dúvida, o que mais adota o subsídio via taxa de juros. Já nos Estados Unidos e na União Europeia predomina a garantia de preços mínimos das commodities agrícolas.

Em relação à origem dos recursos, os subsídios podem ser pagos pelos consumidores ou pelos contribuintes. No Brasil, a quase totalidade dos custos fica a cargo dos contribuintes. De acordo com estimativas da OCDE (2011a), os consumidores arcam apenas com 3%. Portanto, o Tesouro Nacional arca com os subsídios por meio do estabelecimento de políticas agrícolas. Também nos Estados Unidos predomina esse tipo de subsídio.

Já no Japão, o consumidor arca atualmente com cerca de 40% do suporte aos agricultores. Na União Europeia, 8% do apoio aos agricultores cabem aos consumidores, mas esse índice já foi maior. Nos países da OCDE, o percentual pago pelos consumidores também tem seguido tendência de queda e, atualmente, situa-se na faixa de 11% (OCDE, 2010a).

Para as economias emergentes, o suporte ao produtor, medido pelo %PSE, é, historicamente, bem menor do que a média dos países da OCDE. O valor das transferências para os produtores representou em torno de 5% da renda bruta do produtor no Brasil e na África do Sul, 11% na China, 7% na Ucrânia, e 22% na Rússia, no período 2008–2010, comparado com 18% nos países-membros da OCDE (OCDE, 2011a). Embora apresentem uma média decrescente, os países da OCDE, em geral, ainda oferecem grau de subsídio muito superior ao dos países emergentes. A exceção no triênio 2008–2010 está na Rússia, que, pela primeira vez, obteve percentual de suporte maior.

Na Figura 1, é possível analisar o comportamento do %PSE em países-membros da OCDE e compará-los com o do Brasil. Em 2010, o %PSE do Brasil era de 4%, comparado a 7% dos EUA, 20% da União Europeia e 54% da Suíça, o país da OCDE com indicador mais alto.

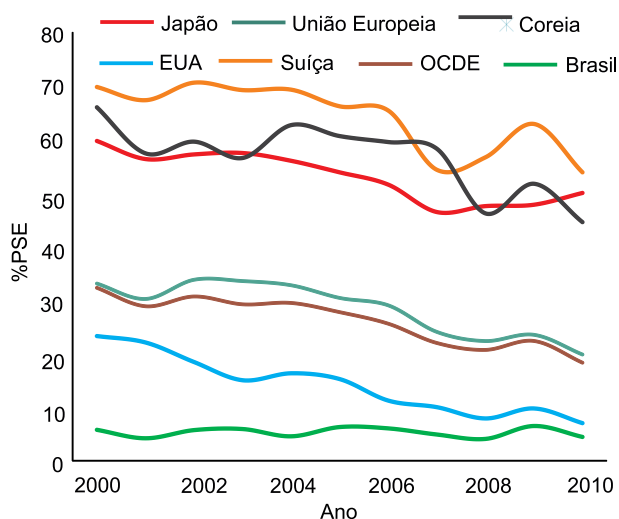


Figura 1. Suporte ao produtor (%PSE) – Brasil x membros da OCDE.

Fonte: dados de OCDE (2011b).

Os %PSE dos países emergentes são apresentados na Figura 2. Observa-se que a partir de 2001, o %PSE do Brasil manteve comportamento estável e abaixo daqueles dos outros países na maior parte do tempo.

Essa tendência também é observada na Figura 3, que compara a média dos países emergentes com a média dos membros da OCDE. Embora a diferença entre os níveis de suporte ao produtor nos países da OCDE e nas economias emergentes tenha-se reduzido, o %PSE ainda é consideravelmente menor nos países emergen-

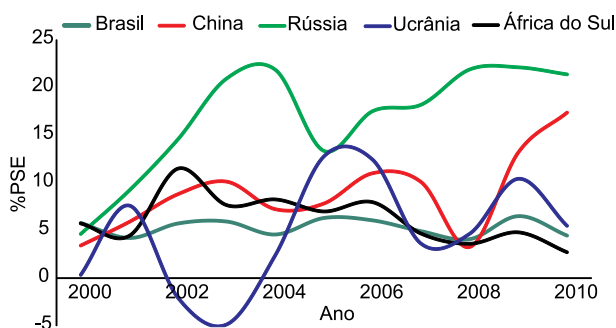


Figura 2. Suporte ao produtor (%PSE) – Brasil x economias emergentes.

Fonte: dados de OCDE (2011b).

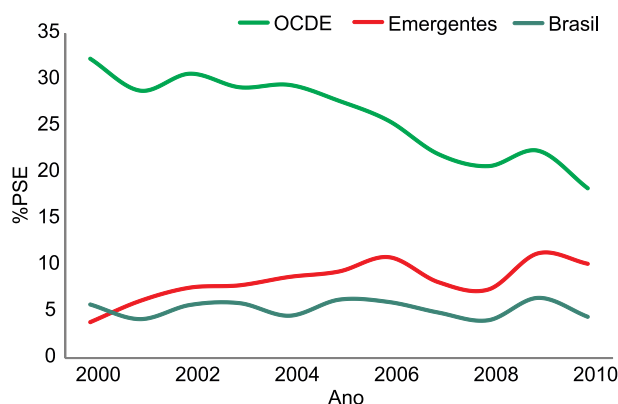


Figura 3. Suporte ao produtor (%PSE) – membros da OCDE x emergentes.

Fonte: dados de OCDE (2011b).

tes. E, mesmo comparado a esses países, o Brasil oferece subsídios inferiores.

No Brasil, embora o subsídio à agricultura tenha crescido em termos nominais, em termos relativos ele se mantém praticamente constante desde 2000. O %PSE de 4,5% quer dizer, literalmente, que o valor estimado total das transferências de políticas que apoiam a agricultura para produtores individuais, provenientes dos consumidores e contribuintes, representa uma média de 4,5% da receita bruta total do agricultor (contra 18% nos países da OCDE).

Observa-se, no Brasil, uma tendência crescente do número de políticas agrícolas direcionadas tanto ao crédito agroindustrial quanto à agricultura familiar. Há também a intervenção do governo no mercado financeiro, seja estimulando acesso ao crédito, seja promovendo reescalonamento de dívidas.

Entretanto, cabe salientar que tanto as políticas de suporte quanto a metodologia de cálculo das subvenções consideradas pela OCDE não são as mesmas adotadas pelo governo brasileiro. Por exemplo, tem-se observado um direcionamento crescente das políticas de organização agrária que por parte da OCDE são tratadas como subvenção, mas por parte do Brasil, não. Os gastos com aquisição de terras e desenvolvimento de infraestrutura para as famílias

assentadas são computados pela OCDE na estimativa de suporte a serviços gerais, fornecido a produtores coletivamente (GSSE), e impactam a estimativa do total de suporte (TSE).

Vale lembrar que os países-membros da OCDE, que atualmente possuem seu grau de subvenção bem acima daqueles dos países em desenvolvimento, teriam o total de suporte ainda mais elevado se os programas de reforma agrária movimentassem valores expressivos (como o que tem ocorrido no Brasil). Isso ocorre porque existe um descompasso de tempo, ou seja, os países desenvolvidos já fizeram sua reforma agrária no passado, e hoje suas políticas não têm mais necessidade de promover esse setor. Assim, a comparação dos indicadores por si só (sem avaliar os programas que estão incluídos no cálculo) não é adequada.

Já os fornecimentos de crédito diferenciado para programas relacionados à reforma agrária, ou agricultura familiar ou empresarial são classificados pela OCDE como subvenção ao produtor individualmente, e impactam o PSE, independentemente de acarretarem ou não gastos ao governo. Em 2008–2010, mais de dois terços do suporte agrícola no Brasil foi baseado na produção de commodities e no uso de insumos.

O suporte baseado na produção de commodities cresceu 87% de 2008 a 2010, tendo atingido um total de 7,1 bilhões de reais em 2010. Os pagamentos baseados no uso de insumos caíram 21% no mesmo período. Apesar de o crédito controlado e de o reescalonamento de dívidas para os agricultores terem crescido, o suporte implícito diminuiu como resultado da queda nas taxas de juros de mercado. O custo dos suportes para os consumidores, medido pelo %CSE, manteve-se constante desde 2000 no patamar de -3%. Isso quer dizer que no Brasil a quase totalidade do apoio à agricultura é proveniente dos contribuintes. Os consumidores arcam com apenas 3% dessa conta.

Os valores das despesas enquadradas no GSSE aumentaram 20% de 2008 a 2010 em virtude, sobretudo, do aumento nos investimentos

em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em escolas agrícolas. O suporte para serviços gerais representou, em média, 21% do total de suportes (TSE) em 2008–2010, como mostra a Figura 4. Da composição do TSE, 75% são provenientes dos suportes que beneficiam os produtores individualmente (PSE), e os 3,7% restantes são provenientes das transferências dos contribuintes para os consumidores (TCT).

O item de maior participação no GSSE é a infraestrutura. Esse item inclui os fundos públicos para aquisição de terras e o desenvolvimento de infraestrutura para os assentamentos. Ao longo da última década, esses gastos têm aumentado, o que reflete a priorização das políticas públicas em reforma agrária. A Tabela 1 descreve os indicadores de suporte da OCDE em 2000 e de 2005 a 2010.

Calcula-se o %PSE (item III.2 da Tabela 1) como a razão entre o PSE e a soma do valor total da produção (item I da Tabela 1) com os itens de A.2 a G – A.2 refere-se ao pagamento baseado na produção; B, ao pagamento baseado no uso de insumos; C é baseado na área plantada, número de animais, receitas, ou renda correntes, com a produção requerida. As demais linhas são nulas para o Brasil e, por isso, não foram acrescentadas na Tabela. Matematicamente, tem-se

$$\%PSE = 100 \times \frac{(III.1)}{[(I) + \text{soma}(A.2 \text{ a } G)]} \quad (3)$$

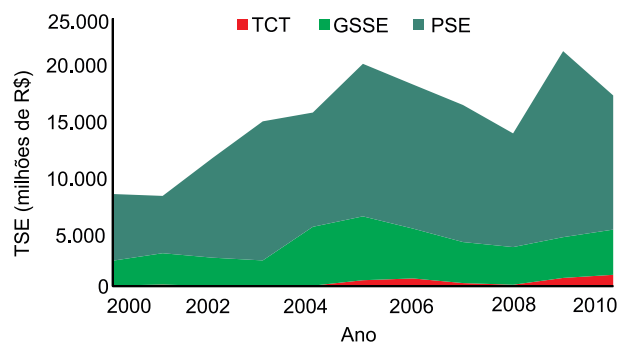


Figura 4. Composição do suporte total (TSE) no Brasil em milhões de reais (2010).

Fonte: dados de OCDE (2011b).

Tabela 1. Indicadores de suporte da OCDE, em milhões de reais (2010).

Indicador	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Valor total da produção	102.865	215.876	212.737	246.682	252.278	260.819	275.161
II. Valor total do consumo	90.414	166.759	162.721	184.764	190.495	191.808	201.550
III.1 Producer support Estimate (PSE)	6.228	14.246	13.456	12.801	10.619	17.372	12.529
A. Subsídio baseado na produção de commodities	1.552	4.420	5.168	6.738	3.808	11.866	7.131
A1. Market Price Support (MPS)	1.463	4.215	4.059	4.967	3.025	10.938	6.761
A2. Pagamento baseado na produção	89	205	1.109	1.770	782	929	370
B. Pagamentos baseados no uso de insumos	4.676	9.778	8.219	5.837	6.722	5.375	5.268
B1. uso de insumos variáveis	2.222	3.121	2.133	1.435	1.990	1.534	1.384
B2. Formação de capital fixo	2.205	6.194	5.665	4.347	4.687	3.796	3.839
B3. Extensão rural	250	462	421	56	46	46	46
C. Baseado na área plantada, número de animais, receitas ou renda	0	48	69	227	89	130	130
III.2 Percentage PSE	7,07	7,71	7,41	6,15	4,09	6,50	4,46
IV. General Services Support Estimate (GSSE)	2.316	5.964	4.655	3.830	3.518	3.805	4.224
H. Pesquisa e desenvolvimento	689	963	229	242	251	419	700
I. Escolas agrícolas	245	1.825	373	363	333	377	426
J. Serviços de inspeção	141	170	198	135	215	227	245
K. Infraestrutura	1.135	2.552	3.402	2.643	2.180	2.188	2.196
L. Marketing e promoção	16	104	121	91	109	122	136
M. Estocagem pública	91	278	332	355	429	473	521
V.2 Percentage CSE	-2,92	-4,21	-3,32	-3,18	-1,32	-5,54	-3,07
VI. Total Support Estimate (TSE)	8.614	20.775	18.841	16.927	14.277	21.957	17.821

Fonte: OCDE (2011b)³.

A contabilização nacional dos subsídios à agropecuária

O governo intervém no sistema de crédito rural investindo em políticas que deseja priorizar. Quanto a isso, os gastos públicos não englobam despesas apenas com subsídios à agricultura, mas também com outros tipos, como segurança e qualidade de alimentos ou reforma agrária, que, de acordo com a legislação brasileira (Lei nº 8.427/1992), não são considerados subvenções.

Avaliando-se a composição do crédito agrícola oferecido pelo SNCR aos produtores e cooperativas, observa-se um comportamento sistematicamente crescente ao longo dos anos. A maior participação está nos recursos obrigatórios.

Aqui cabe esclarecimento em termos da nomenclatura utilizada. Quando se refere a “recursos obrigatórios”, o Anuário Estatístico do Crédito Rural trata apenas dos depósitos à vista. As instituições financeiras são obrigadas (daí

³ Os conceitos foram traduzidos e adaptados pela autora, e são provenientes do documento Brazil: estimates of support to agriculture – definitions and sources (MELYUKHINA, 2011), disponível no site da OCDE. Os valores foram atualizados pelo IGP-M de dezembro de 2010.

vem o termo recursos obrigatórios) a destinar um percentual dos seus depósitos à vista ao crédito rural. Esse percentual, chamado de exigibilidade, é atualmente 29% do total dos depósitos à vista. Embora sejam determinadas a cumprir a exigibilidade, as instituições não recebem taxa de equalização pela aplicação desses recursos. Frequentemente, também é usado o termo “recursos do MCR 6-2”, em menção ao Manual de Crédito Rural, capítulo 6, seção 2, que determina a exigibilidade dos recursos provenientes dos depósitos à vista (BACEN, 2011).

A poupança rural também tem recursos obrigatórios, controlados e não controlados, ou seja, equalizados ou não. Os dois tipos estão inseridos conjuntamente dentro da rubrica que o Anuário chama de “Poupança Rural”. Frequentemente essa rubrica é chamada de MCR 6-4, em referência ao Manual de Crédito Rural, capítulo 6, seção 4, que determina a exigibilidade dos recursos provenientes da poupança rural. Atualmente essa exigibilidade é de 69%. Estão sujeitos ao cumprimento dessa exigibilidade apenas o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste do Brasil e os bancos cooperativos (Sicred e Bancoob) (BACEN, 2011).

A participação dos recursos obrigatórios tem se mantido relativamente estável na última década, com média de 48% da fonte de recursos. Em seguida, aparece a poupança rural, com média de 21% de participação na última década, com tendência crescente. Os recursos dos Fundos Constitucionais (FCO, por exemplo) e os recursos do BNDES/Finame também possuem participação significativa. A Figura 5A mostra a evolução do crédito agrícola ao longo dos últimos anos, para produtores e cooperativas, e a participação de suas principais fontes.

Em relação ao crédito para a agricultura familiar (Pronaf), desde 2008 a poupança rural tem sido sua principal fonte de recursos, sendo responsável, atualmente, por mais da metade do *funding*. Os recursos provenientes dos depósitos à vista ocupam o segundo lugar. O FAT, principal fonte de recursos no início dessa década, tem perdido espaço para outras fontes.

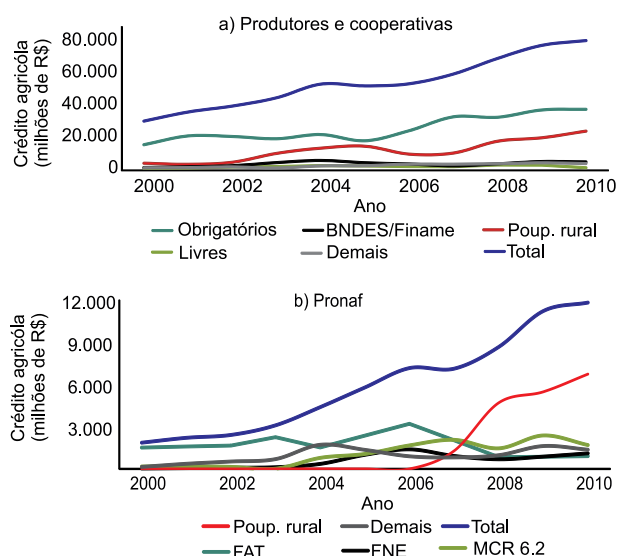


Figura 5. Crédito por fonte de recursos em, milhões de reais (2010).

Fonte: dados de Bacen (2010).

Como observado, o crédito agrícola movimentou valores expressivos. Cabe salientar que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) trata apenas de crédito, e não de comercialização. Portanto, existem linhas que recebem subsídio agrícola da União que não se encontram inseridas nos montantes tratados pelo Anuário.

A seguir são contextualizados os valores agregados pela agropecuária. Para isso usou-se o PIB do agronegócio, calculado pelo Centro de Pesquisas em Economia Avançada (Cepea). Enquanto o PIB brasileiro atingiu R\$ 3,674 trilhões, o PIB da agropecuária chegou a R\$ 217 bilhões, e o do agronegócio, a R\$ 821 bilhões em 2010, cifra extremamente significativa.

O PIB do agronegócio (que compreende tanto a agropecuária quanto insumos, indústria e distribuição) tem representado, em média, 1/4 do PIB total brasileiro (Tabela 2) durante toda a última década, enquanto as atividades agrícolas e pecuárias (dentro da porteira) apresentaram média de 6,25% de participação no PIB do Brasil na década.

Considerando-se uma visão geral do quadro da agricultura no Brasil, no âmbito de todo o SNCR, analisam-se agora os gastos da

Tabela 2. Participação do PIB do agronegócio e da agropecuária no PIB brasileiro em, bilhões de reais (2010).

PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuária	146	153	171	191	190	171	168	188	216	207	217
Agronegócio	615	625	680	725	743	709	712	768	822	780	821
Brasil	2.688	2.689	2.688	2.518	2.629	2.744	2.976	3.181	3.258	3.363	3.675

Fonte: Cepea (2011).

União e, em seguida, os gastos classificados como subsídios agrícolas. Com base no banco de dados da STN, montou-se uma série histórica, a partir de 2000, do total de gastos da União com agricultura no Brasil (Tabela 3).

Na Tabela 3, nota-se que o montante de gastos da União com agricultura não ultrapassou 2%. Esse percentual é pequeno se comparado com a representatividade que o PIB do agronegócio (calculado pelo Cepea) tem no PIB nacional, atualmente na ordem de 22% (Tabela 2).

Embora a maioria dos gastos do Tesouro ainda esteja dentro da função Agricultura, a par-

ticipação da função Organização Agrária tem crescido na última década. Isso mostra o foco do governo na reforma agrária, uma vez que essa subfunção representa a maior parte (cerca de 50%) dos gastos sob a rubrica da Organização Agrária. A função Agricultura representava 82,3% do total das duas funções em 2000, e passou para 77,2% em 2010. Já a Organização Agrária representava 17,7% em 2000, e passou para 22,8% em 2010, tendo mantido média de 24,6% na década.

A Lei 8.427 de 27/5/1992 (BRASIL, 1992) autoriza as subvenções econômicas a produtores e cooperativas na forma de “equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais

Tabela 3. Total de gastos da União com agropecuária no Brasil, em bilhões de reais (2010)⁽¹⁾.

Ano	Despesas da União	Agricultura	Organização Agrária	Agric. + Org. Agrária	(Agric.+Org.Agr.)/ União
2000	718.727	11.581	2.491	14.072	2,0%
2001	791.585	11.318	2.746	14.064	1,8%
2002	798.740	10.006	2.511	12.517	1,6%
2003	730.840	9.637	2.118	11.755	1,6%
2004	736.272	10.339	3.544	13.883	1,9%
2005	775.545	10.781	4.636	15.418	2,0%
2006	1.002.194	12.477	5.262	17.739	1,8%
2007	1.393.226	13.331	5.716	19.047	1,4%
2008	1.340.020	10.183	4.776	14.959	1,1%
2009	1.503.301	14.972	5.026	19.998	1,3%
2010	1.489.010	14.154	4.184	18.338	1,2%

⁽¹⁾ Valores atualizados pelo IGP-DI.

Fonte: Brasil (2011).

de origem extrativa e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural”. Assim, para fins da legislação brasileira, apenas essas formas de apoio à agricultura são consideradas subsídio. As demais são gastos públicos em agricultura e, portanto, evidenciam as prioridades do governo, mas não são classificadas, pelo governo, como subvenções econômicas aos produtores.

No Brasil, de maneira geral, as políticas de subvenção à agropecuária podem ser divididas em dois grupos: de comercialização e de crédito rural. Observa-se, na Tabela 4, que os principais programas de comercialização vigentes são a formação de estoques públicos por meio das Aquisições do Governo Federal (AGF), e a garantia e sustentação de preços. Já no crédito rural, o principal instrumento é a equalização de taxas de juros. Em 2010 a grande maioria das despesas com subvenção ao crédito rural se concentrou nas operações de Pronaf e de custeio agropecuário. As subvenções via equalização de taxas de juros se aplicam à parcela da poupança rural

que opera com taxas controladas (subsidiadas) e, portanto, equalizáveis.

O relatório de atividades da Copec (BRASIL, 2009) detalha as políticas enquadradas como subvenção. Com base nele e na legislação, é possível montar um mapa das despesas do Tesouro com subsídio ao agronegócio. Desse modo, fica clara a divergência entre o conceito utilizado nacionalmente e o conceito utilizado pela OCDE. O quadro abaixo apresenta algumas das principais despesas com as políticas agrícolas, atualizadas pelo IGP-DI.

Comparação das metodologias para estimativa de subsídios

Visto como é feito o cálculo do suporte à agricultura pela OCDE e como são tratadas as subvenções econômicas aos produtores rurais no Brasil, será comparado o impacto que as diferenças dessas metodologias têm na formação de um indicador de suporte como o %PSE.

Tabela 4. Despesas da União com subvenções à agropecuária, em milhões de reais (2010).

Comercialização	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Formação de estoques públicos - AGF	1.369	1.104	384	1.009	169	1.455	1.122	775	693	2.999	1.253
Financ. e equalização nas operações de empréstimo do Gov. Federal – EGF	8	5	24	24	7	9	4	43	0	83	116
Financ. e equalização de preços nas aquisições e formação de estoques – AGF	1.716	1.541	680	1.159	93	175	286	261	52	198	300
Garantia e sustentação de preços na comercialização	254	328	131	31	16	469	2.310	1.942	198	1.242	1.968
Total da comercialização	3.347	2.978	1.429	2.920	971	2.134	3.722	3.021	944	4.522	3.804
Credito rural	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financ. e equalização de juros para a agricultura familiar – Pronaf	1.525	1.623	1.852	2.040	3.577	2.278	1.875	1.728	1.210	1.681	1.226
Financ. e equalização de juros nas operações de custeio agropecuário	325	343	390	486	144	261	429	1.203	541	823	1.121
Total do crédito	2.662	2.808	3.474	3.292	4.486	3.614	3.099	3.864	2.430	3.243	3.273
Total geral	6.009	5.786	4.903	6.212	5.457	5.748	6.821	6.884	3.374	7.765	7.077

Fonte: dados organizados pela AGE/Mapa e obtidos de Brasil (2011).

O %PSE é definido como a razão entre o valor estimado total das transferências, de políticas que apoiam a agricultura (para produtores individuais), e a receita bruta total do agricultor, incluindo o próprio suporte. Matematicamente:

$$\%PSE = \frac{PSE_C}{GFR_C} \times 100 \quad (4)$$

A Tabela 4 apresenta a estimativa de suporte ao produtor no Brasil. Os valores dela podem ser interpretados como o numerador do %PSE. Para o cálculo do denominador, o valor utilizado é o PIB agropecuário calculado pelo Cepea (Tabela 2), somado ao próprio subsídio (exceto sustentação de preços), para manter a mesma lógica da fórmula usada pela OCDE (conforme equações 3 e 4). O resultado fornece um indicador, análogo ao %PSE, mas no qual é utilizada metodologia em consonância com o que é considerado subvenção econômica ao produtor rural, de acordo com as normas e a legislação brasileira vigentes.

A Figura 6 mostra a evolução desses valores, bem como a comparação entre essa estimativa e a da OCDE.

O motivo da divergência está na metodologia de cálculo dos valores considerados como suporte ao agricultor, pela OCDE e pelo Brasil, ou seja, está no numerador da equação 4. A estimativa do suporte à agricultura (Tabela 4), apresentada neste trabalho e usada no numerador, foi calculada com base no que é classificado pela

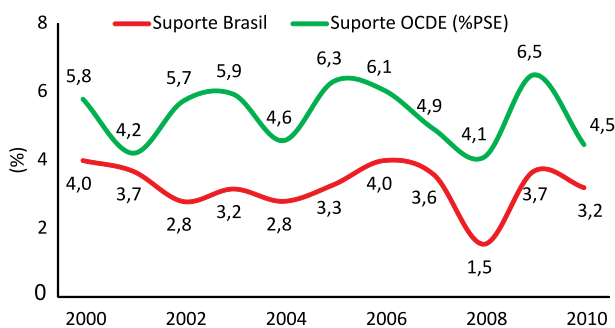


Figura 6. Estimativas de suporte à agropecuária.

Fonte: Ramos (2011).

Secretaria do Tesouro Nacional como subvenção. Logo, seu critério é amparado em legislação e normas específicas, tanto para a seleção dos programas quanto para o cálculo dos dispêndios do governo.

Cabe lembrar que o suporte à agropecuária, no Brasil, é expresso em termos de gastos da União e, portanto, não tem o mesmo significado que o PSE, calculado pela OCDE. Enquanto no Brasil as políticas de crédito agrícola consideram os desembolsos com a equalização de taxas de juros, a OCDE estima o suporte com base no diferencial entre as taxas subsidiadas e as taxas praticadas no mercado (mesmo que esse diferencial não acarrete desembolsos pelo Tesouro).

A OCDE considera, por exemplo, as operações de crédito agrícola que não são equalizadas pelo governo. Está claro que essas operações não são enquadradas na legislação brasileira como subvenção, uma vez que não exigem dispêndios da União, mas a OCDE estima o suporte associado a essas operações como a diferença entre a taxa controlada (estipulada pelo governo) e a taxa de mercado (Selic). Analogamente, em relação à política de sustentação de preços, a legislação brasileira considera como subvenção agrícola os gastos do governo em virtude da equalização de preços. Já a OCDE considera o valor das transferências ao produtor como implícitas na diferença entre o preço doméstico e o preço no mercado internacional.

Por outro lado, há que se considerar que parte dos valores classificados como subsídios pela OCDE, mesmo que envolvam desembolsos, é de caráter social, caso dos créditos direcionados aos pequenos produtores ou famílias assentadas. Esse tipo de crédito subsidiado, considerado pela OCDE no cômputo do PSE, tem caráter mais redistributivo do que de subsídio à agropecuária. A respeito disso, Stiglitz (2000, p. 31) afirma que:

a natureza de algumas despesas do governo é ambígua. Por exemplo, subsídios governamentais para pequenos agricultores poderiam ser considerados um subsídio à produção ou uma transferência redistributiva.

Conclusão

Este trabalho analisa a classificação do suporte à agricultura feita pela OCDE, explica seus principais indicadores e avalia o caso específico do subsídio agrícola no Brasil, comparando o resultado obtido por meio da metodologia desenvolvida por aquela organização com os dados divulgados pelo Tesouro Nacional.

A quase totalidade dos gastos com agropecuária no Brasil, realizados pela União, encontra-se dentro das funções Agricultura e Organização Agrária. Entretanto, nem tudo o que está inserido nessas funções pode ser considerado subsídio.

A classificação dos subsídios agrícolas no Brasil está amparada na Lei nº 8.427, de 27/5/1992 (BRASIL, 1992). De acordo com essa lei, o poder executivo está autorizado a conceder subvenção econômica aos produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de equalização de preços de produtos agropecuários e de taxas de juros de operações de crédito rural.

Isso diferencia a metodologia usada neste trabalho para estimar o suporte à agricultura no Brasil da metodologia usada pela OCDE. Na última, não necessariamente deve haver desembolsos para que se tenha uma subvenção implícita. Assim, os valores da OCDE tendem a ser maiores do que os estimados no Brasil, tanto em relação ao suporte concedido ao produtor individualmente (medido pelo PSE) quanto coletivamente (medido pelo GSSE).

A metodologia da OCDE é adequada sob o ponto de vista da teoria econômica do setor público, uma vez que avalia todos os tipos de subsídios, não se restringindo aos que envolvem necessariamente desembolso do governo. Já a estimativa nacional das despesas da União com subsídios é apropriada para medir os desembolsos efetivos do governo.

Ainda há que se considerar que parte desses valores classificados como subsídios pela OCDE, mesmo que envolvam desembolsos, é

de caráter social, caso dos créditos direcionados aos pequenos produtores ou famílias assentadas.

No decorrer do trabalho foi realizada uma comparação entre o indicador de suporte ao produtor da OCDE (%PSE) e um indicador criado em consonância com a legislação brasileira. As estimativas da OCDE apontam um %PSE médio de 4,5% em 2010, ou seja, 4,5% das receitas brutas do produtor brasileiro seriam provenientes de medidas políticas de suporte aos agricultores (contra 18% nos países da OCDE). Já as estimativas alinhadas às normas brasileiras apontam para um indicador médio da ordem de 3,2% no mesmo período.

As despesas da União com subvenção à agropecuária eram da ordem de R\$ 6,0 bilhões em 2000, tendo passado para 7,1 bilhões em 2010. Desses, R\$ 3,8 bilhões foram empregados em políticas de comercialização, e R\$ 3,3 bilhões, em crédito rural, sendo a quase totalidade do último montante referente a instrumentos de financiamento e equalização de juros.

Embora a subvenção seja pequena, se comparada à dos países-membros da OCDE, não resta dúvida de que os R\$ 7,1 bilhões gastos pela União representam montante significativo. É de se destacar a existência de lacuna na proposição de novas políticas para orientar esses gastos, sobretudo de crédito agrícola. Ao longo do tempo, as políticas de comercialização sofreram aperfeiçoamentos, enquanto as de crédito evoluíram pouco, mantendo-se predominantemente focadas no subsídio direto às operações de crédito. O mesmo volume de recursos poderia ser mais bem aplicado e alcançar maior abrangência se utilizado para estimular o produtor na utilização de instrumentos de mercado – como no caso das opções para mitigação de risco de preço.

A exemplo do que tem ocorrido no México, o Brasil poderia modificar suas políticas agrícolas de forma a impor menos restrições ao comércio e diminuir a intervenção no mercado, por meio da financeirização do setor agrícola. O objetivo é fazer que o próprio produtor participe da negociação e da formação de preço de suas

commodities. Com isso, a tendência é de queda nos níveis de apoio à agricultura, mas de aumento nas despesas com programas de hedge de preços, uma vez que o governo ofereceria crédito subsidiado aos produtores para que eles pudessem adquirir esses instrumentos no mercado.

Assim, por exemplo, um produtor interessado em proteger seu preço compraria uma put (opção de venda), pela qual pagaria um prêmio inferior aos valores de mercado (uma vez que o preço é subsidiado), e exerceria sua opção caso o valor de sua commodity no mercado estivesse inferior ao valor da opção na data da venda.

Entretanto, o setor agropecuário brasileiro ainda não enxerga a comercialização de derivativos de commodities como um hedge. Cabe então ao governo, na proposição de políticas públicas, ser indutor desse comportamento, já comum em outros países – como nos Estados Unidos. Essa comercialização poderia acontecer na BM&F Bovespa, que atualmente já opera contratos de algumas mercadorias, ou em uma bolsa que seria criada com esse propósito, a exemplo das bolsas de commodities do CME Group, de Chicago. Além de melhorar a cultura de hedge do produtor, a bolsa de commodities atrairia recursos e melhoraria a circulação de mercadorias no país.

Há que se buscar, ainda, o equilíbrio na destinação de recursos entre a agricultura empresarial, maciçamente responsável por divisas na balança comercial, em razão da exportação de commodities, e a agricultura familiar, cuja importância se dá no plano do abastecimento interno de alimentos. As políticas públicas direcionadas à agropecuária poderiam conter, em sua formulação, diferenciação entre ambos os segmentos, oferecendo-lhes um arcabouço de soluções específicas, de acordo com a necessidade de cada agente do processo.

Embora os subsídios distorçam o equilíbrio de mercado, sua utilização como instrumento de apoio à agricultura se sustenta sob argumentação de que, por beneficiar os consumidores brasileiros com produtos agrícolas a

preços competitivos, estes, como contribuintes e principal fonte de recursos para o governo (pelo pagamento de seus impostos), devem financiar as políticas de renda do setor. Essa linha de defesa encontra respaldo na teoria econômica, que admite a intervenção do Estado no caso de existência de externalidades, positivas ou negativas.

Apesar da discussão da quantidade de subsídios do Brasil em relação à de países da Europa e dos Estados Unidos, o Brasil tem apresentado crescimentos significativos na agropecuária. O índice de Produtividade Total dos Fatores, que mede a variação do produto da agropecuária, mostra que no Brasil esse crescimento aconteceu, em sua maior parte, mais devido à melhoria na produtividade do que por outros fatores (GASQUES et al., 2011). Desse fato pode-se concluir que a existência de subsídios, por si só, não se constitui em fator determinante para o desenvolvimento da agropecuária, inserindo-se tal prática no conjunto de soluções aplicáveis ao setor, cuja eficácia somente se observa por sua conjugação com os demais fatores necessários ao sucesso da atividade.

Referências

BACEN. Banco Central do Brasil. **Anuário estatístico do crédito rural**: 2000 a 2010. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?PUBCREDRUR>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Manual de crédito rural (MCR)**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:dvGeropMCR>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992**. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8427.htm>. Acesso em: 26 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional. **Relatório de atividades [2001-2009]**. Brasília, DF, 2009. Anual.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatística**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp>. Acesso em: 15 jun. 2011.

CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do agronegócio**: dados de 1994 a 2010. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. **Nota técnica**: produtividade e crescimento da agricultura brasileira. Brasília, DF: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - Assessoria de Gestão Estratégica, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Levantamento sistemático da produção agrícola**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/default.shtm>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

MELYUKHINA, O. **Brazil**: estimates of support to agriculture: definitions & sources. Disponível em: <<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/monitoringfarmssupportandevaluatingpolicy/35637563.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Agricultural policies in OECD countries**: At a glance. Paris, FR, 2010a.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2011**: OECD countries and emerging economies. Paris, FR, 2011a.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD's producer support estimate and related indicators of agricultural support**: concepts, calculations, interpretation and use: The PSE Manual. Paris, FR, 2010b.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Producer and consumer support estimates database**. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 15 jul. 2011b.

RAMOS, L. E. R. **Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária**. 2011. xiv, 227 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3th ed. New York: W.W. Norton & Company, 2000.