

Tributação e gastos federais na agropecuária brasileira¹

Leonardo Coviello Regazzini²
Carlos José Caetano Bacha³

Resumo – A agropecuária tem exercido papéis fundamentais no processo de desenvolvimento econômico do Brasil e tem contado com o apoio do Governo Federal por meio de políticas agrícolas, que implicam gastos públicos com ela. No entanto, o Governo Federal também arrecada tributos sobre a agropecuária. O presente artigo tem como objetivo comparar o volume total de despesas da União com a agropecuária brasileira ao volume total de tributos federais incidentes sobre o setor no período de 2000 a 2010. Constatou-se que no ano de 2010, o Governo Federal arrecadou sobre a agropecuária 22% a mais do que gastou com ela. Para todo o período em análise, a arrecadação federal sobre o setor superou os gastos em cerca de 3%. De 2000 a 2010, enquanto os gastos totais da União voltados à agropecuária cresceram em termos reais a uma taxa média de 4,08% ao ano, a carga total de tributos federais incidentes sobre o setor elevou-se a uma taxa média de 6,62% ao ano. Isso indica que a agropecuária, além de ter cumprido com as funções de gerar alimentos, divisas, mercado consumidor e matérias-primas para a indústria, contribuiu, nos últimos dez anos, com a obtenção do superávit fiscal pelo Governo Federal.

Palavras-chave: agricultura, pecuária, políticas públicas, tributos.

Taxation and federal spending on Brazilian agriculture

Abstract – Agriculture and cattle breeding has played key roles in Brazil's economic development and has been supported by Federal Government agricultural policies, which have allocated federal budget to afford this sector. However, the Federal Government also collects taxes on agriculture and cattle breeding. This article aims to compare the Federal Government's total expenditure on the Brazilian agriculture and cattle breeding with total federal taxes collected on this sector from 2000 to 2010. In 2010, Federal Government's taxes charged on agriculture and cattle breeding were 22% higher than federal budget spent on this sector. Over the total period analyzed, the Federal Government's taxes collected on agriculture and cattle breeding were 3% higher than the Federal Government's spending on this sector. In this period, while the Federal Government's total spending on this sector increased, in real terms, at an average rate of 4.08% per year, the Federal Government's total taxes collected on this sector increased at an average rate of 6.62% per year. These results in-

¹ Original recebido em 29/5/2012 e aprovado em 30/5/2012.

² Economista, Mestre em Economia, doutorando em Economia, docente do Centro Universitário Herminio Ometto de Araras. E-mail: lregazzi@esalq.usp.br

³ Economista, Doutor em Economia, professor titular da Universidade de São Paulo. E-mail: carlosbacha@usp.br

dicates that, in the last 10 years, agriculture and cattle breeding has contributed for the Federal Government to achieve primary fiscal surplus, and simultaneously has fulfilled its roles as a provider of food, foreign exchange, consumer market and raw materials to local industries.

Keywords: agriculture, cattle breeding, public policies, taxes.

Introdução

A despeito de um processo histórico de redução de sua importância relativa na economia, a agropecuária brasileira ainda representa de 5% a 6% do PIB brasileiro (IBGE, 2010) e cumpre papéis fundamentais no desenvolvimento econômico, como o fornecimento de alimentos e a geração de divisas; constitui-se em mercado consumidor de produtos não agropecuários; e fornece matérias-primas a preços competitivos às indústrias nacionais (BACHA, 2012).

Em virtude de sua importância para a economia brasileira, a agropecuária é um setor que ainda conta com elevado grau de atenção por parte do governo, o que se traduz em ampla gama de políticas agrícolas que buscam promover ganhos de competitividade ao setor, garantir preços e proteger contra riscos os produtores, incentivando, dessa forma, a produção agrícola nacional.

Para a execução de políticas públicas, entretanto, o governo deve dispor de recursos. E, desde o fim da hiperinflação em meados da década de 1990, as principais fontes de recursos do poder público têm sido a tributação e o endividamento público. A primeira é formulada fora do âmbito da política agrícola e afeta todos os setores da economia, inclusive a agropecuária.

Se as políticas públicas são capazes de promover ganhos de competitividade e incentivar a produção agropecuária, a tributação pode cumprir papel inverso. Impostos, contribuições e taxas (em especial os dois primeiros tipos de tributos) incidentes sobre esse setor resultam em aumentos

dos preços pagos pelos consumidores e redução das margens líquidas de lucro das empresas, o que afeta negativamente o desempenho da agropecuária brasileira. Dessa forma, pode-se supor que a carga tributária seria capaz de neutralizar uma parcela dos efeitos positivos advindos de políticas públicas voltadas para estimular a agropecuária. Nesse contexto, uma comparação entre a dimensão das despesas da União com a agropecuária e a carga total de tributos federais incidentes sobre o setor se mostra um interessante indicador para medir o apoio líquido que o poder público dá à agropecuária, trazendo alguma luz a esse debate.

Dentro desse contexto, o objetivo deste artigo é comparar o volume total de despesas da União com a agropecuária brasileira com o volume total de tributos federais arrecadados desse setor no período de 2000 a 2010.

Revisão de literatura

Os trabalhos que se relacionam ao tema de estudo deste artigo podem ser divididos em dois grupos: i) trabalhos que analisam o gasto público com a agropecuária brasileira; e ii) trabalhos que analisam a tributação da agropecuária brasileira.

Entre os trabalhos que analisam o gasto público com a agropecuária no Brasil podem-se citar Barros (1994), Gasques (2001) e Gasques et al. (2010). Barros (1994) analisa tanto os gastos federais quanto os estaduais com a agropecuária, mas restringindo sua análise a poucos anos do início da década de 1990. Gasques (2001) analisa o gasto público federal com a agropecuária no período de 1980 a 1999, dando destaque às fontes financiadoras, aos atores envolvidos e aos tipos de gastos. O autor chama atenção para a pulverização do gasto público entre centenas de programas e a consequente perda de eficiência. Em trabalho mais recente, Gasques et al. (2010) abordam os gastos federais com a agropecuária em uma perspectiva histórica⁴. Os autores destacam a queda na importância do gasto público com a agropecuária

⁴ O artigo celebra os 150 anos de existência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e busca contar um pouco dessa história por meio da evolução dos gastos públicos com agricultura no Brasil.

em relação aos gastos totais do Governo Federal. Essa queda de importância estaria associada a mudanças nas principais políticas agrícolas, como a política de crédito rural e a de preços mínimos, além da redução da despesa com pesquisa e extensão agropecuária, decorrentes do aperto fiscal vivido pelo governo brasileiro na década de 1990.

Entre os trabalhos que analisam a tributação da agropecuária brasileira, destacam-se os de Bacha (2009) e Lício et al. (1994). Lício et al. (1994) procuram estimar a carga tributária média incidente sobre os produtos agropecuários no Brasil, considerando os seguintes tributos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Contribuição ao Programa de Integração Social do Trabalhador (PIS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Os autores identificaram uma carga tributária média de aproximadamente 18% sobre o valor bruto da produção agropecuária no ano de 1993. Bacha (2009) analisa a sistemática dos principais tributos que incidem sobre a agropecuária e a agroindústria, destacando suas competências, destino dos recursos, metodologia de cobranças e seus impactos sobre a formação de preços. O autor analisa inclusive tributos incidentes sobre o lucro – como o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) – e encargos trabalhistas tributários – como a Contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Nenhum trabalho comparou, até o presente momento, o total dos gastos públicos com a agropecuária com o total arrecadado com ela. Isso é feito no presente artigo, mas restringindo a análise à esfera federal.

Referencial analítico

Ao longo da segunda metade do século 20, a importância relativa da agropecuária no PIB brasileiro se reduziu de aproximadamente 18%, em 1960, para cerca de 6%,

em 2009 (IBGE, 2010). Em virtude da baixa elasticidade-renda da demanda por produtos agropecuários, essa redução está diretamente relacionada ao crescimento da economia brasileira.

Alguns autores (ARAÚJO; SCHUH, 1977; BACHA, 2012), entretanto, longe de minimizarem a importância da agropecuária conforme as economias crescem, veem nesse setor um papel fundamental e decisivo para o desenvolvimento econômico. Araújo e Schuh (1977) destacam cinco funções estratégicas que a agropecuária pode cumprir dentro do processo de desenvolvimento:

- 1) Fornecer alimentos para a população.
- 2) Fornecer capital para a expansão do setor não agrícola.
- 3) Fornecer divisas para as importações dos setores não agrícolas.
- 4) Fornecer mão de obra para a diversificação da economia.
- 5) Constituir-se em mercado consumidor de produtos não agrícolas.

A essas cinco funções, Bacha (2012) acrescenta uma sexta: fornecer matérias-primas para a indústria.

Ao longo das últimas quatro décadas, pode-se observar que algumas dessas funções tornaram-se menos importantes no Brasil – como o fornecimento de mão de obra para a diversificação da economia – enquanto outras se mantiveram importantes ou ganharam ainda mais importância – como o fornecimento de alimentos, a geração de divisas e o fornecimento de matérias-primas para a indústria. Atualmente, sem as exportações do setor agropecuário, o país apresentaria resultado negativo em sua balança comercial. De acordo com dados da FAO, a balança comercial de produtos agropecuários e agroindustriais foi superavitária em US\$ 50,86 bilhões em 2009 diante do déficit de US\$ 25,51 bilhões na balança comercial de produtos não agropecuários e agroindustriais, resultando no saldo comercial total de US\$ 25,35 bilhões.

Em virtude de sua importância para o crescimento do PIB, geração de emprego e desenvolvimento econômico, o setor agropecuário nacional tem contado historicamente com o apoio do poder público federal por meio de políticas agrícolas de crédito rural, preços mínimos, seguro rural, pesquisa agropecuária e extensão rural, principalmente, que vêm atuando desde a criação dos Institutos Imperiais de Agricultura no 2º Império Brasileiro e do Convênio de Taubaté, em 1906, até os dias atuais. Essas políticas têm, em comum, o objetivo de incentivar a produção nacional por meio da promoção de ganhos de competitividade e/ou de garantias aos produtores e, dessa forma, potencializar a capacidade da agropecuária em cumprir suas funções no processo de desenvolvimento.

Para a execução de quaisquer políticas públicas, todavia, o Estado deve dispor de recursos, que são obtidos por meio da emissão de moedas, emissão de títulos da dívida e/ou arrecadação de tributos. A tributação afeta todos os setores da economia – inclusive a própria agropecuária – e pode afetar negativamente. A teoria econômica estabelece três principais efeitos negativos decorrentes de um tributo: i) aumento do preço pago pelo consumidor; ii) redução do preço recebido pelo produtor; e iii) redução da quantidade de equilíbrio (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Os efeitos de um tributo sobre o equilíbrio de determinado mercado podem ser observados na Figura 1. Sem a incidência de tributo na comercialização, o equilíbrio é obtido com a produção Q_e , e o preço de equilíbrio do mercado é P_e . Com a introdução do tributo, o novo equilíbrio ocorre com uma produção menor, Q_e' , e um preço de equilíbrio maior, P_c' . Esse aumento de preço é, em parte, assumido pelo consumidor (parcela $P_c' - P_e$) e, em parte, pelo produtor (parcela $P_e - P_p'$).

Desse modo, a tributação incidente sobre o setor agropecuário pode comprometer as condições de competitividade e rentabilidade das suas atividades, resultando em queda da produção. Assim, observa-se que políticas públicas voltadas à agropecuária e tributos incidentes sobre esta provocam efeitos opostos entre si.

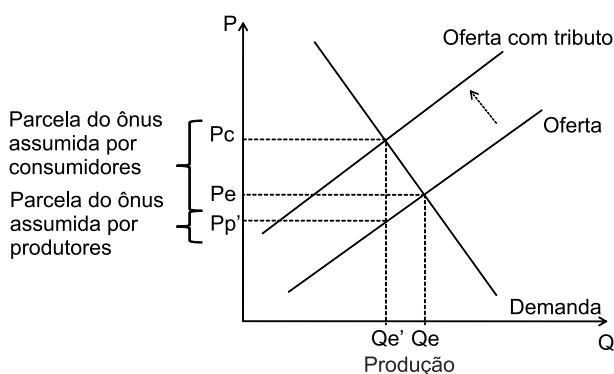


Figura 1. Efeitos de um tributo sobre um mercado em equilíbrio.

Fonte: com base em Mankiw (2009).

Com base nessa consideração, conclui-se também que a tributação federal incidente sobre a agropecuária seria capaz de neutralizar parcela dos efeitos positivos advindos de gastos públicos federais voltados ao setor. E caso o volume de arrecadação de tributos sobre o setor fosse superior ao volume de gastos com a realização de políticas agrícolas, o efeito total poderia ser negativo em termos líquidos. Desse modo, uma comparação entre essas duas variáveis é fundamental para identificar o real grau de apoio do poder público à agropecuária.

Metodologia e dados utilizados

O volume de gastos federais com o setor agropecuário é obtido por meio do Balanço Geral da União, documento emitido anualmente pela Controladoria Geral de União, e que descreve o total de gastos da União com diversas classificações, como gastos por Ministérios, ou gastos por Funções e Subfunções. Nesse documento é possível observar especificamente as despesas da chamada Função Agricultura, que engloba gastos referentes às políticas voltadas para a agricultura e pecuária, bem como da Função Organização Agrária, que engloba os gastos relativos às políticas de colonização e desenvolvimento agrário.

As despesas relativas a essas funções representam mais adequadamente o nível de gas-

tos da União com a agropecuária brasileira em comparação às despesas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), uma vez que aquelas englobam todos os gastos voltados ao setor, independentemente do ministério que efetua a despesa. Tratando-se das despesas da Função Agricultura, por exemplo, uma parcela significativa delas é executada pelo Ministério da Fazenda e, dessa forma, seria ignorada em uma análise que levasse em consideração as despesas efetuadas pelos ministérios diretamente vinculados ao setor (Mapa e MDA).

Os tributos federais potencialmente incidentes sobre a agropecuária são: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição ao Programa de Integração Social do Trabalho (PIS), o Imposto de Renda (IR), a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição ao Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural)⁵.

A apuração do volume de tributos incidentes sobre a agropecuária brasileira dá-se por duas maneiras: coleta direta, para aqueles tributos cujos dados de arrecadação são disponibilizados por setor de atividade econômica (como as contribuições trabalhistas); e estimação, para aqueles tributos cujos dados de arrecadação não são disponibilizados por setor de atividade econômica (como o IR e a PIS/Cofins).

Como o ITR incide apenas sobre as propriedades rurais, considera-se que o volume total desse tributo incidente sobre a agropecuária no período corresponde ao total arrecadado pela Secretaria da Receita Federal.

A estimação do volume incidente sobre a atividade agropecuária para os tributos cujos dados de arrecadação não são disponibilizados por setor de atividade econômica é realizada por meio da multiplicação do valor total arrecadado com esse tributo a cada ano pela importância da

agropecuária no Produto Interno Bruto brasileiro no respectivo ano. Dessa forma,

$$TributoX_{agropec} = TributoX_{total} \times Part_{agropec} \quad (1)$$

em que:

$TributoX_{agropec}$ = Volume do tributo X incidente sobre a atividade agropecuária no período.

$TributoX_{total}$ = Volume total arrecadado do tributo X no período.

$Part_{agropec}$ = Participação da agropecuária no PIB brasileiro no período.

A equação acima é utilizada, portanto, para estimação do volume de IR, CSLL, PIS e Cofins, além do FGTS, incidentes sobre a atividade agropecuária brasileira. Para o FGTS, todavia, aproveitando-se da disponibilidade de dados relativos à arrecadação do INSS por setores, utiliza-se outro fator de ponderação, qual seja a participação do setor agropecuário no volume total de contribuições ao INSS no período. Espera-se que esse valor represente melhor a parcela de arrecadação do FGTS referente às contribuições do setor agropecuário por estarem ambas as contribuições associadas, direta ou indiretamente, à mão de obra empregada. Para os outros tributos, o fator de ponderação utilizado é a participação da agropecuária no PIB brasileiro, estimado pelo IBGE.

Resultados

Gastos

No ano de 2010, o Governo Federal estabeleceu dotação de R\$ 19,796 bilhões para a Função Agricultura, dos quais R\$ 14,725 bilhões foram, de fato, executados. A Tabela 1 apresenta o destino dessas despesas entre as diversas Subfunções que compõem a Função Agricultura.

⁵ Não se captaram as contribuições ao INSS por parte dos trabalhadores registrados na agropecuária e nem as contribuições ao INSS do fazendeiro para sua própria aposentadoria.

Tabela 1. Despesas realizadas pelo Governo Federal na Função Agricultura, por Subfunções, em 2010 (a preços correntes).

Subfunção	Despesas realizadas (R\$)
Planejamento e orçamento	13.504.912
Administração geral	3.481.652.664
Normatização e fiscalização	61.976.719
Tecnologia da informação	38.991.089
Formação de recursos humanos	19.818.148
Comunicação social	17.140.756
Cooperação internacional	103.664
Alimentação e nutrição	112.863.440
Proteção e benefícios ao trabalhador	14.181.283
Ensino profissional	1.300.815
Educação infantil	10.157.233
Educação especial	322.713
Preservação e conservação ambiental	795.444
Meteorologia	18.289.893
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	504.212.129
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	42.707.949
Promoção da produção vegetal	3.330.484.069
Promoção da produção animal	184.392.764
Defesa sanitária vegetal	103.593.813
Defesa sanitária animal	143.179.140
Abastecimento	5.949.993.875
Extensão rural	84.743.152
Irrigação	503.785.798
Normalização e qualidade	7.858.161
Promoção comercial	7.016.663
Comercialização	120.061
Serviços financeiros	R\$ 0
Energia elétrica	255.427
Transporte hidroviário	2.783.276
Atenção básica (seguridade social)	68.869.702
Total	14.725.094.752

Fonte: Brasil (2011a).

Nota-se que essas despesas dividem-se entre 30 Subfunções, entre as quais se destacam: Abastecimento (R\$ 5,95 bilhões), Administração Geral (R\$ 3,48 bilhões) e Promoção da Produção Vegetal (R\$ 3,33 bilhões). A importância relativa das principais Subfunções que compõem a Função Agricultura pode ser observada na Figura 2.

Na Função Organização Agrária, as despesas totais executadas no ano de 2010 somaram R\$ 4,27 bilhões. A Tabela 2 apresenta o destino dessas despesas entre as principais Subfunções que compõem a Função Organização Agrária.

Nota-se que os gastos relativos à Subfunção Reforma Agrária constituem-se nos mais importantes, representando aproximadamente metade das despesas da Função Organização Agrária no ano de 2010. Em segundo lugar, as despesas com Administração Geral representaram 18% do gasto total (R\$ 754 milhões).

Com base em Balanços Gerais dos anos anteriores, é possível observar a evolução do gasto federal com a Função Agricultura e com a Função Organização Agropecuária, bem como das despesas totais da União nos últimos 10 anos (de 2000

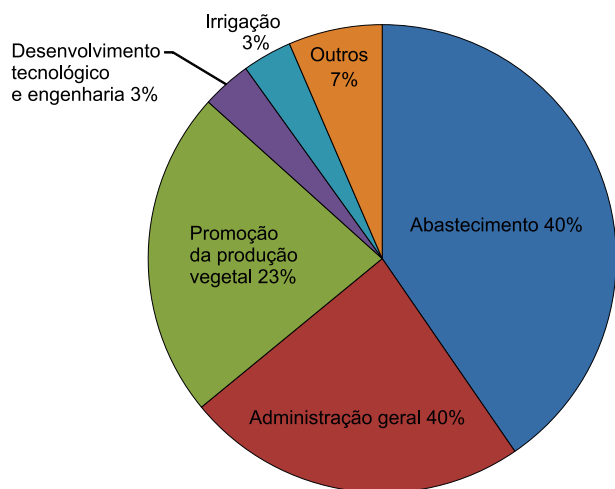


Figura 2. Participação relativa das principais Subfunções sobre a despesa total realizada pelo Governo Federal dentro de sua Função Agricultura, em 2010.

Fonte: Brasil (2011a).

a 2010). A Tabela 3 apresenta esses valores em termos reais.

Observa-se que tanto as despesas executadas com a Função Agricultura quanto com a Função Organização Agrária elevaram-se ao longo dos últimos 10 anos em termos absolutos. Os gastos com a Função Agricultura cresceram a uma taxa média de 2,72% ao ano⁶, saindo do patamar de R\$ 12,2 bilhões no ano 2000 para R\$ 14,7 bilhões em 2010 (todos os valores a preços de 2010). Os gastos com a Função Organização Agrária, por sua vez, cresceram em média 8,69% ao ano, saindo de R\$ 2,6 bilhões no ano 2000 para R\$ 4,3 bilhões em 2010. A soma de ambas alcançou aproximadamente R\$ 19 bilhões em 2010. A Figura 3 representa o comportamento do volume de gastos federais nas duas Funções de 2000 a 2010. Vale ressaltar que todos os valores encontram-se deflacionados, tratando-se, portanto, de variações reais.

A Figura 4, por sua vez, apresenta o comportamento do gasto federal com as mesmas Funções em termos relativos, considerando as despesas totais da União.

Pode-se observar que, a despeito de terem crescido em termos absolutos (Figura 3), as

Tabela 2. Despesas realizadas pelo Governo Federal na Função Organização Agrária, por Subfunções, em 2010 (a preços correntes).

Subfunção	Despesa realizada (R\$)
Reforma agrária	2.096.134.230
Administração geral	754.577.963
Ordenamento territorial	437.421.406
Extensão rural	347.577.110
Outros encargos especiais	210.000.000
Assistência comunitária	160.120.136
Outros	263.834.837
Total	4.269.665.682

Fonte: Brasil (2011a).

⁶ Taxas geométricas de crescimento anual. Taxas geométricas de crescimento anual.

Tabela 3. Evolução das despesas da União nas Funções Agricultura e Organização Agrária, de 2000 a 2010 (valores em reais de 2010 deflacionados pelo IPCA).

Ano	Despesa total da União (R\$)	Função		
		Agricultura (R\$)	Organização Agrária (R\$)	Agricultura + Organização Agrária (R\$)
2000	757.682.747.513	12.208.361.631	2.626.414.133	14.834.775.765
2001	834.490.358.501	11.931.253.473	2.894.749.366	14.826.002.838
2002	842.032.888.144	10.547.834.160	2.647.516.807	13.195.350.967
2003	770.452.408.333	10.159.540.032	2.232.383.022	12.391.923.054
2004	776.178.511.410	10.899.494.384	3.736.476.766	14.635.971.150
2005	817.580.722.290	11.365.707.573	4.887.765.187	16.253.472.760
2006	1.056.514.500.723	13.152.965.020	5.547.599.882	18.700.564.902
2007	1.468.740.246.757	14.053.976.601	6.025.499.082	20.079.475.683
2008	1.416.334.403.087	10.763.197.984	5.047.918.680	15.811.116.664
2009	1.584.782.269.347	15.783.768.642	5.298.387.684	21.082.156.326
2010	1.504.951.165.639	14.725.094.754	4.269.665.683	18.994.760.437

Fonte: com base em dados compilados de Brasil (2011a) e Gasques et al. (2010) e alterando-se o ano-base.

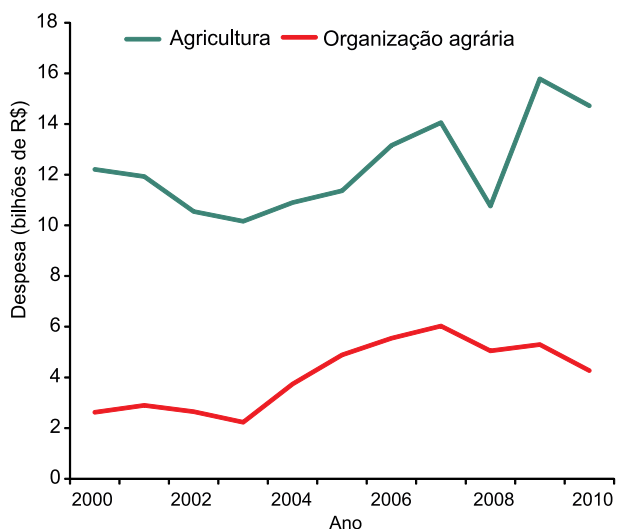


Figura 3. Evolução das despesas das Funções Agricultura e Organização Agrária, de 2000 a 2010 (em bilhões de reais de 2010).

Fonte: Brasil (2011a).

despesas com as Funções Agricultura e Organização Agrária não cresceram em termos relativos (Figura 4), isto é, em percentual da despesa total da União nos últimos dez anos. Enquanto a parcela do gasto total referente à Função Or-

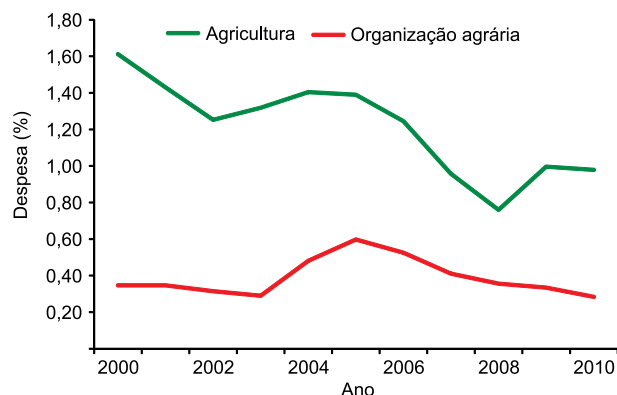


Figura 4. Evolução das despesas da União nas Funções Agricultura e Organização Agrária, em percentual da despesa total de 2000 a 2010.

Fonte: Brasil (2011a).

ganização Agrária oscilou ao redor de 0,4%, a parcela referente à Função Agricultura decresceu significativamente no período, saindo de 1,61% no ano 2000 para 0,98% do total de gastos da União em 2010.

É válido ressaltar ainda que as despesas totais da União levam em consideração os gastos com refinanciamento das dívidas interna

e externa, que alcançaram R\$ 371 bilhões em 2010. Desconsiderando esse refinanciamento, em 2010, a importância da Função Agricultura alcançou 1,30% do total de gastos da União, e a Função Organização Agrária, 0,38%.

Carga tributária

O volume total de tributos incidentes sobre a agropecuária brasileira no ano de 2010 é estimado em R\$ 21,2 bilhões. Esse valor refere-se à parcela da carga total de tributos arrecadados pela Secretaria da Receita Federal e incidente sobre o setor, somada à parcela da arrecadação de FGTS e de contribuições ao INSS originárias da agropecuária. Os valores por tributos são apresentados na Tabela 4.

Aqui vale um esclarecimento acerca da inclusão do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) entre os tributos federais incidentes sobre a agropecuária. Apesar de suas receitas serem divididas igualmente entre estados e municípios, o ITR é um tributo de competência federal,

cujas arrecadação é realizada desde 1990 pela Secretaria da Receita Federal. Se este artigo optasse por desconsiderar os tributos cujas receitas são transferidas a estados e municípios, deveria também descontar os valores dos tributos cujas receitas são transferidas aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Na impossibilidade de fazê-lo, opta-se pela inclusão do ITR no total arrecadado pelo Governo Federal.

Observa-se que o tributo federal que mais pesou sobre a agropecuária brasileira em 2010 foi a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tributo incidente sobre o faturamento, com carga total de R\$ 7,4 bilhões em 2010. Em segundo lugar, o Imposto de Renda, incidente sobre o lucro, apresenta carga total de R\$ 4,7 bilhões. As contribuições ao PIS, ao INSS e à CSLL apresentam valores de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 3,1 bilhões e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente. A Figura 5 apresenta a participação relativa de cada tributo na carga tributária total incidente sobre a agropecuária brasileira no ano de 2010.

Tabela 4. Carga de tributos federais incidentes sobre a agropecuária brasileira no ano de 2010 (em milhões de reais, a preços correntes).

Participação do setor no PIB: 5,30%		
Tributo	Brasil (milhões de R\$)	Agropecuária (milhões de R\$)
Tributos da Receita Federal		17.236
Imposto de renda	89.101	4.722 ⁽¹⁾
ITR - Imposto Territorial Rural	526	526
Cofins - Contribuição para a Seguridade Social	139.690	7.404 ⁽¹⁾
Contribuição para o PIS/Pasep	40.548	2.149 ⁽¹⁾
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	45.928	2.434 ⁽¹⁾
Contribuição ao FGTS	61.797	831
Contribuição ao INSS (Funrural)	232.450	3.125
Total		21.192

⁽¹⁾ Estimado como sendo 5,30% do total arrecadado no período.

Fonte: Brasil (2011b, 2011c).

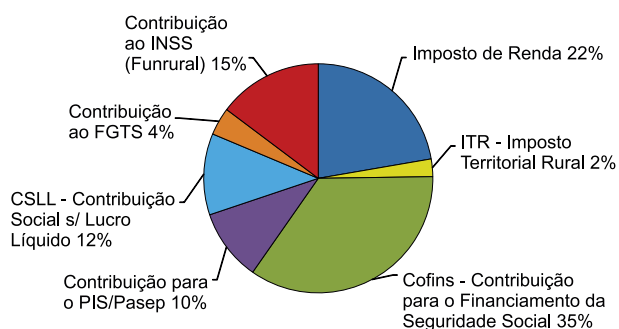


Figura 5. Participação relativa dos principais tributos incidentes sobre a agropecuária brasileira em 2010.

Fonte: Brasil (2011b, 2011c).

A carga total de Cofins incidente sobre a agropecuária representa 35% da carga total de tributos incidentes sobre o setor. Na sequência estão: Imposto de Renda, com 22%, contribuições ao INSS (15%), CSLL (12%) e contribuições ao PIS (10%). As contribuições ao FGTS representam ainda 4% da carga total, e o ITR, 2%.

A pequena importância do ITR em relação à carga total de tributos federais incidentes na agropecuária pode estar associada ao seu alto grau de sonegação. Por basear-se em declaração de difícil fiscalização, o ITR é um tributo mais sujeito à sonegação. De acordo com dados citados por Brugnaro et al. (2003), aproximadamente 87% dos proprietários rurais brasileiros declaram ter grau de utilização da área sujeita a tributação superior a 80%, reduzindo assim a alíquota a ser paga de ITR. Dados da Sociedade Brasileira de Cartografia, entretanto, apontam para um grau médio de utilização de 59% no país. A arrecadação do ITR está sujeita ainda à subestimação do preço das terras pelos proprietários, e a execução de dívidas tributárias muitas vezes é dificultada pelo poder político de grandes proprietários (BACHA, 2009).

As estimativas obtidas para o ano de 2010 podem ser comparadas com as dos anos anteriores. Para tanto, este artigo, fazendo uso da mesma metodologia, estima a carga tributária incidente sobre a agropecuária brasileira também de 2000 a 2009, além de 2010. Os resultados são apresentados na Tabela 5.

Observando-se o comportamento dessa carga tributária ao longo dos anos de 2000

Tabela 5. Carga total de tributos federais incidentes sobre a agropecuária brasileira (em milhões de reais).

Ano	Preços correntes (milhões de R\$)	Reais de 2010 (IPCA) (milhões de R\$)
2000	5.607	10.664
2001	6.433	11.552
2002	9.006	15.027
2003	11.209	16.339
2004	12.987	17.576
2005	13.007	16.389
2006	13.517	16.113
2007	16.036	18.562
2008	20.204	22.366
2009	19.431	20.323
2010	21.192	21.192

Fonte: Brasil (2011b, 2011c).

a 2010, é possível notar que o volume total de tributos pagos pelo setor vem aumentando substancialmente, mesmo em termos reais, apresentando taxa média de crescimento de 6,62% ao ano.

Balanço

Comparando os gastos totais da União voltados à agropecuária brasileira com a carga total de tributos federais incidentes sobre o setor, em 2010, é possível observar que o volume de recursos retirados do setor sob a forma de tributos federais (R\$ 21,2 bilhões) excede substancialmente o volume de recursos gastos pela União com o setor (R\$ 14,7 bilhões), mesmo quando se levam também em consideração os gastos relativos à Organização Agrária (Tabela 6).

A Figura 6 apresenta o balanço de tributos e despesas públicas federais em 2010 quando se consideram apenas os gastos da Função Agricultura.

A Figura 7 apresenta o mesmo balanço, mas levando em consideração os gastos da Fun-

Tabela 6. Gastos totais e carga tributária total da União, incidentes sobre a agropecuária brasileira em 2010 (em bilhões de reais, a preços correntes).

Carga tributária	R\$ 21,192 bilhões
Gastos públicos (Função Agricultura)	R\$ 14,725 bilhões
Saldo	-R\$ 6,467 bilhões
Gastos públicos (Função Organização Agrária)	R\$ 4,270 bilhões
Saldo	-R\$ 2,197 bilhões

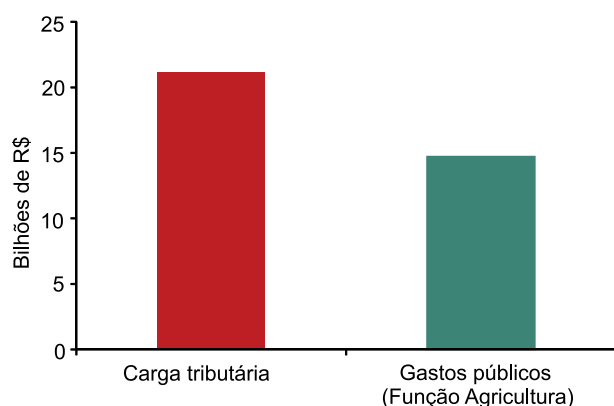


Figura 6. Carga tributária total da União incidente sobre o setor agropecuário e gastos públicos federais voltados ao setor (Função Agricultura) em 2010, em bilhões de reais.

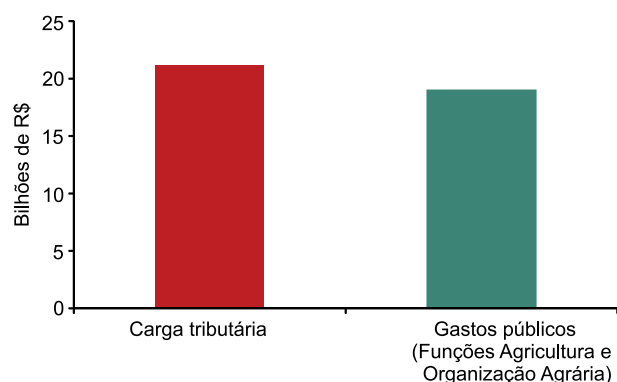


Figura 7. Carga tributária total da União incidente sobre o setor agropecuário e gastos públicos federais voltados ao setor (Funções Agricultura e Organização Agrária) em 2010, em bilhões de reais.

ção Agricultura e também da Função Organização Agrária em 2010.

Considerando-se apenas os gastos relativos à Função Agricultura, a carga total de tributos federais excedeu as despesas federais com o setor em R\$ 6,4 bilhões em 2010, ou seja, o volume de tributos foi 44% superior ao volume de gastos.

Quando são considerados também os gastos federais relativos à Função Organização Agrária, a diferença se reduz para R\$ 2,2 bilhões em 2010, mas a carga tributária continua excedendo as despesas. Agora, o volume de tributos é 22% superior ao volume total de gastos com a agropecuária.

A Tabela 7 apresenta esse mesmo balanço para os anos de 2000 a 2010, levando em consideração os gastos da Função Agricultura e da Função Organização Agrária.

Enquanto os resultados de 2010 representam uma fotografia da situação recente envolvendo gastos e tributação da agropecuária brasileira, os resultados apresentados na

Tabela 7. Gastos totais e carga tributária total da União incidentes sobre a agropecuária brasileira (em milhões de reais de 2010).

Ano	Gastos (milhões de R\$)	Tributos (milhões de R\$)	Saldo (milhões de R\$)
2000	14.835	10.664	4.171
2001	14.826	11.552	3.274
2002	13.195	15.027	-1.832
2003	12.392	16.339	-3.947
2004	14.636	17.576	-2.940
2005	16.253	16.389	-136
2006	18.701	16.113	2.588
2007	20.079	18.562	1.517
2008	15.811	22.366	-6.555
2009	21.082	20.323	759
2010	18.993	21.192	-2.199

Tabela 7 permitem a identificação de tendências, que podem ser observadas na Figura 8.

Nos três primeiros anos do período analisado (2000 a 2002), os gastos federais com a agropecuária excederam a arrecadação federal sobre ela em R\$ 5,6 bilhões. O Governo Federal gastou no período R\$ 42,86 bilhões com o setor e arrecadou dele R\$ 37,24 bilhões (a preços de 2010). Nos três últimos anos do período analisado (de 2008 a 2010), entretanto, a situação se inverte. A arrecadação federal sobre a agropecuária superou os gastos federais com o setor em aproximadamente R\$ 8 bilhões. O Governo Federal gastou R\$ 55,89 bilhões com a agropecuária no período e arrecadou R\$ 63,88 bilhões (a preços de 2010)⁷. Ou seja, ao longo do ano 2000 e da primeira década do século 21, o Governo Federal inverteu sua política fiscal sobre a agropecuária, deixando de subsidiá-la, apesar de o setor ter cumprido as funções a ele atribuídas no processo de desenvolvimento econômico.

As linhas de tendência traçadas na Figura 8 mostram que, ao longo da primeira década dos anos 2000 e começo da segunda década, o volume de tributos pagos pelo setor agropecuário cresceu mais rapidamente do que os gastos públicos com a agropecuária. Enquanto os gastos totais da União voltados à agropecuária

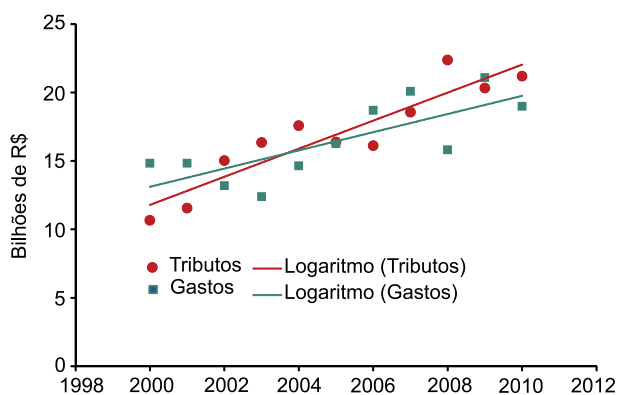


Figura 8. Evolução da carga tributária total da União incidente sobre o setor agropecuário, e dos gastos públicos federais voltados ao setor (Funções Agricultura e Organização Agrária).

brasileira cresceram em termos reais a um taxa média de 4,08% ao ano, a carga total de tributos federais incidentes sobre o setor elevou-se a uma taxa média de 6,62% ao ano.

Conclusões

Os resultados obtidos por este artigo permitem constatar que, ao longo da primeira década dos anos 2000 e do ano de 2010, o grau de apoio do Governo Federal ao setor agropecuário brasileiro reduziu-se moderadamente, uma vez que o volume de tributos federais pagos pelo setor cresceu mais rapidamente (6,62% a.a.) do que os gastos públicos federais voltados à agropecuária (que cresceram 4,08% a.a.).

Mais do que isso, esse apoio tem apresentado valores negativos em termos líquidos, uma vez que tanto em 2010 – último ano analisado por este trabalho – quanto no acumulado do período (2000 a 2010), o gasto total da União com a agropecuária brasileira apresentou valor negativo em termos líquidos (isto é, quando descontados os recursos arrecadados do setor via tributação).

Pelos resultados obtidos, é válido supor que os ganhos de competitividade da agropecuária nacional resultantes do apoio do Governo Federal são inferiores à perda de competitividade associada às reduções das margens líquidas resultantes da tributação federal que incide sobre o setor.

É sabido que os gastos públicos voltados ao setor cumprem outras funções estratégicas, como o desenvolvimento de novas tecnologias e a proteção da renda do setor, capazes de potencializar a produção agropecuária no longo prazo, mas é importante ter em mente que o volume de tributos que o agricultor brasileiro paga atualmente vem excedendo em muito o custo dessas políticas e contribuindo, dessa forma, com a obtenção do superávit fiscal pelo Governo Federal.

⁷ Para todo o período de 2000 a 2010, o Governo Federal arrecadou com a agropecuária pouco mais do que gastou (2,9% a mais). Houve gastos do Governo Federal com o setor de R\$ 180,8 bilhões (poder de compra de 2010), e arrecadaram-se R\$ 186,1 bilhões.

Referências

ARAÚJO, P. F. C.; SCHUH, G. E. **Desenvolvimento da agricultura**. São Paulo: Pioneira, 1977. v. 3.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BACHA, C. J. C. **Tributação no agronegócio**: análise de seus impactos sobre preços, folha de pagamentos e lucros. Campinas: Alínea, 2009. 110 p.

BARROS, G. S. de C. Alocação de gastos públicos na agricultura. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 32., 1994, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 1994. v. 2, p. 1088-1100.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório da atuação governamental e o balanço geral da União**. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/Adicionais/1.OrcamentoFiscaldaSeguridadeSocial/1.4.ExecucadaDespesa.zip>>. Acesso em: 22 out. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482>>. Acesso em: 28 out. 2011.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Arrecadação**. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 26 out. 2011.

BRUGNARO, R.; BEL FILHO, E. D.; BACHA, C. J. C. Avaliação da arrecadação e da sonegação de impostos na agropecuária brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: UFJF, 2003. 1 CD-ROM.

GASQUES, J. C.; VERDE, C. M. V.; BASTOS, E. T. Gastos públicos na agricultura: uma retrospectiva. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 19, p. 74-92, 2010. Edição Especial.

GASQUES, J. G. Os gastos públicos na agropecuária. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Transformação na agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. p. 157-190.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 518 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2008/default.shtm>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

LÍCIO, A. M. A.; OLIVEIRA, J. T.; VALENTINI, R.; SILVA, D. B. P. E.; PAULINELLI, G. B.; RESENDE, V. **A tributação da agricultura no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 1994. 141 p. (Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisas, 7).

MANKIW, N. G. **Introdução à economia**: tradução da 3ª. edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2009. 852 p.