

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM):
ANÁLISE DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO
INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA “AQUISIÇÃO DO
GOVERNO FEDERAL – AGF”**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em
Planejamento e Orçamento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Sertã
Meressi

BRASÍLIA
Setembro/2020

POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM): ANÁLISE DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA “AQUISIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL – AGF”

Autor: Germano Santana de Freitas
Escola Nacional de Administração Pública

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a adequação da classificação orçamentária da Ação 2130 – Formação de Estoques, que abrange a Aquisição do Governo Federal – AGF, enquanto instrumento de política agrícola da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Para tanto, foram analisados os conceitos orçamentários definidos na legislação e na literatura sobre o tema, comparando-os com dados da atual classificação orçamentária das despesas dessa política pública. Além disso, realizou-se uma análise da execução orçamentária dessas despesas, visando identificar melhor suas características e dessa forma, contribuir com a fundamentação da correta classificação.

Palavras-chave: Programa de Garantia de Preços Mínimos; Aquisição do Governo Federal; Classificação Orçamentária.

Introdução

A agricultura é um dos setores mais importantes da economia brasileira. Isso ocorre, entre outros fatores, porque o Brasil possui uma posição de destaque no cenário da produção mundial de alimentos, sendo não só um dos maiores mercados consumidores, como também um dos maiores exportadores. Tais fatos justificam o reconhecimento do país como potência agrícola.

Segundo dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o agronegócio possui uma participação no PIB de aproximadamente 21,4% (em 2019), sendo ainda responsável por 44,4% do valor das exportações, e pela geração de milhões de empregos no país.

Apesar da relevância, o setor também é marcado pela volatilidade econômica oriunda de diversos riscos inerentes ao setor, que podem ser classificados em riscos de mercado (alterações

no nível de oferta ou demanda de produtos que afetam o nível de preços) ou riscos de produção (eventos climáticos, pragas, doenças, entre outros). Nesse contexto, no âmbito do governo federal existem diversas políticas públicas direcionadas à mitigação desses riscos.

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM é uma importante ferramenta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, com o objetivo de proteger os agricultores de grandes decréscimos nos preços dos produtos, que possam causar prejuízos aos agricultores, e assim, o enfraquecimento do setor. A intervenção ocorre por meio do incentivo ou desestímulo da produção dos produtos da pauta dessa política, visando manter a regularidade do abastecimento nacional.

A PGPM é operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, e é materializada por meio de treze instrumentos de políticas agrícola, a saber:

- Aquisição do Governo Federal – AGF;
- Contrato de Opção de Venda – COV;
- Financiamento Especial para Estocagem de Produtos não Integrantes da PGPM - FEE;
- Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários Integrantes da Política de Garantia de Preços Mínimos – FEPM;
- Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor - FGPP;
- Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP;
- Prêmio Equalizador Pago ao Produtor – PEPRO;
- Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda – PROP;
- Subvenção Direta a Produtos Extrativistas – SDPE;
- Valor para Escoamento do Produto – VEP;
- Leilões Públicos;
- Vendas Balcão;
- Recompra/Repasses de COV

Entre os instrumentos acima, o objeto de estudo do presente trabalho será a Aquisição do Governo Federal – AGF, que consiste na aquisição direta de produtos da pauta da PGPM,

quando o preço de mercado de tais itens estiver abaixo do mínimo fixado, retirando do mercado parte do excedente da oferta de produtos, e desse modo, formando-se estoques estratégicos.

Para tanto, o presente trabalho busca responder à seguinte questão orientadora: A classificação orçamentária das despesas da Aquisição do Governo Federal – AGF, instrumento da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, é adequada?

Com base nessa pergunta de pesquisa, o objetivo geral desse estudo é analisar a adequação da classificação orçamentária das despesas consignadas na Ação “2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF” e os impactos de uma possível reclassificação. Além disso, como objetivos específicos, foram estabelecidos os seguintes pontos a serem explorados no trabalho.

O primeiro deles, é compreender o funcionamento da Política de Garantia de Preços Mínimos e a Aquisição do Governo Federal, enquanto instrumento de política agrícola da PGPM;

O segundo objetivo específico é analisar a execução orçamentária da Ação 2130, a fim de verificar a série histórica das dotações orçamentárias e de que modo as despesas são empenhadas nessa política, a fim de entender de forma mais detalhada o funcionamento da AGF.

Por fim, o terceiro objetivo específico é revisar a literatura orçamentária, especialmente no que tange à classificação das despesas em correntes e de capital, a fim de embasar a verificação da conformidade da classificação das despesas da AGF.

Para tanto, a pesquisa em questão conterà aspectos descritivos, no que tange ao entendimento da política objeto de estudo e revisão bibliográfica dos conceitos aplicados na classificação da despesa pública. Além da consulta à legislação e aos atos normativos relacionados à regulamentação da PGPM, também serão utilizados dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Entende-se que este estudo é relevante tendo em vista a importância da Política de Garantia de Preços Mínimos, no que concerne ao seu papel de reduzir riscos ao produtor agrícola, garantindo-lhe uma renda mínima quando o preço de mercado estiver abaixo do estabelecido, o que ocorre principalmente nos casos de excesso de produção. Dessa forma, são beneficiados com essa política pública, sobretudo, os agricultores familiares e suas cooperativas,

que apesar da grande importância no setor, são também os mais vulneráveis aos riscos dessa atividade.

Esse estudo tem como justificativa principal aprofundar o conhecimento sobre a PGPM e auxiliar na análise e tomada de decisões no âmbito do Departamento de Programas das Áreas Econômica e Infraestrutura da SOF.

1. Breve caracterização da política pública - Aquisições do Governo Federal (AGF)

O Brasil é um país de grande destaque no setor agrícola, sendo o maior exportador líquido de alimentos do mundo, o que em outros termos, significa que sem a produção brasileira haveria uma drástica redução na oferta mundial de alimentos (KLEIN, 2019).

Apesar dessa relevância, o setor é caracterizado por ser uma atividade que apresenta diversos riscos ao produtor, que podem ser relacionados a diversos fatores climáticos (excesso ou escassez de chuvas, frio, etc), econômicos, sociais, pragas e doenças. Em razão disso, são comuns no setor as oscilações no preço dos produtos, que em muitos casos, pode ocasionar prejuízos ao produtor (TCU, 2010).

Nesse contexto, conforme explica o TCU (2015), a Política de Garantia de Preços Mínimos, instituída pelo Decreto-Lei nº 79/1966, foi criada para garantir preço mínimo de comercialização exclusivamente para produtores, e cooperativas, com o objetivo de proteger a rentabilidade desses agentes.

O Decreto-Lei supracitado (BRASIL, 1966) assim estabelece os pilares dessa política:

Art 1º A União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, que forem fixados de acordo com este Decreto-lei.

Art 2º A garantia de preços instituída no presente Decreto-lei é estabelecida exclusivamente em favor dos produtores ou de suas cooperativas.

De acordo com a definição da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, empresa pública vinculada ao MAPA, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) “é uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou

desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional (CONAB, 2020)”.

Segundo consta no Manual de Operações da Conab (MOC), a finalidade da Aquisição do Governo Federal (AGF), que é um dos treze instrumentos de política agrícola da PGPM, é proporcionar a compra para garantia dos preços mínimos dos produtos agropecuários que fazem parte da pauta da PGPM, especialmente em safras ou locais com excesso de produção e a consequente formação de estoques públicos, visando a recuperação dos preços de mercado, quando estiverem abaixo do preço mínimo em vigor.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (2010) explica que, “por meio da AGF, sempre que um produtor desejar vender seu produto pelo preço mínimo estipulado à época, a União é obrigada a comprar esses produtos”.

Os Preços Mínimos básicos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM , conforme determina o art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, são definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e publicados em portaria do Mapa. O Ministro da Fazenda submete à apreciação do CMN voto elaborado pela Secretaria de Política Econômica - SPE com base em proposta do Mapa e em estudo realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento.

Em termos práticos, a União, por meio da AGF, executada pela Conab, adquire diretamente dos produtores e suas cooperativas os produtos agrícolas da pauta do programa, visando a formação de estoques públicos reguladores. Tais estoques são considerados estratégicos, uma vez que a entrada e a saída dos seus produtos consiste numa intervenção direta do governo no mercado, reduzindo-se o excesso de produtos em momentos de superprodução, protegendo os produtores de prejuízos em razão de possível venda a preços inferiores ao custo de produção, e posteriormente, vendendo os mesmos produtos em momentos de escassez no mercado, protegendo os consumidores de preços muito elevados.

Percebe-se, portanto, que a aquisição dos produtos nessa política não é realizada com o intuito de consumo, mas sim, visando uma posterior revenda. Essa constatação terá papel crucial na determinação da classificação orçamentário dessa despesa.

2 Análise da Classificação Orçamentária Atual

De acordo com Mendes (2015), o conhecimento dos aspectos relacionados à despesa no âmbito do setor público, e a sua correta classificação, contribuem para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações mais qualificadas aos usuários.

Segundo Core (2001 *apud* MENDES, 2015), a classificação das despesas públicas busca responder as principais indagações quando o assunto é gasto orçamentário. Nesse sentido, acrescenta:

A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação. Ou seja: quando a pergunta é ‘para que’ serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática ou, mais adequadamente, de acordo com a Portaria n° 42/99, na estrutura programática; ‘em que’ serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional; ‘o que’ será adquirido ou ‘o que’ será pago, na classificação por elemento de despesa; ‘quem’ é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (órgão e unidade orçamentária); ‘qual o efeito econômico da realização da despesa’ na classificação por categoria econômica; e ‘qual a origem dos recursos’ na classificação por fonte de recursos. (CORE, 2001, *apud* MENDES, 2015, p. 265)

Nesse contexto, consultando-se o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF é possível verificar que as despesas relativas à Formação de Estoques da Aquisição do Governo Federal – AGF, da PGPM, possuem a seguinte estrutura programática:

Quadro 1: Classificação Orçamentária da Ação 2130

Q U A L I T A T I V A	Esfera		10 - Orçamento Fiscal
	CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	Órgão	22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
		Unidade Orçamentária	22211 - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB
	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Função	20 - Agricultura
		Subfunção	605 - Abastecimento
	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA	Programa	1031 - Agropecuária Sustentável
Ação		2130 - Formação de Estoques Públicos - AGF	
Subtítulo (Localizador)		0001 - Nacional	
Q U A N T I T A T I V A	IDOC		9999 - OUTROS RECURSOS
	IDUSO		0 - Recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino
	Fonte de Recursos		160 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito
	Natureza da Despesa	Categoria Econômica	4 - Despesas de Capital
		Grupo de Natureza Despesa - GND	5 - Inversões Financeiras
		Modalidade de Aplicação	90 - Aplicações Diretas
Identificador de Resultado Primário		0 - Financeira	

Fonte: SIOF (2020) – Elaboração Própria

Analisando-se o cadastro da Ação “2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF” no SIOF, a fim de averiguar a adequação das classificações acima, tem-se a seguinte descrição do escopo da ação, que expressa o que e para que é feito no âmbito da ação:

*Operacionalização de instrumentos definidos pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), mediante a Aquisição do Governo Federal - AGF na forma direta ou em decorrência do exercício de Contratos de Opção de Venda, com vistas à **retirada de excedentes de produtos do mercado nos momentos das safras, formando estoques reguladores e estratégicos** para utilização dos mesmos no abastecimento em épocas e regiões apropriadas, inclusive realização das despesas operacionais, financeiras e tributárias decorrentes das operações de compra e venda e da manutenção dos estoques públicos de produtos agropecuários, na forma preconizada pela política governamental de intervenção no mercado para garantir o preço e renda ao produtor, formar estoques públicos e regular o abastecimento interno. (SIOF, 2020) (Negritamos)*

Ainda sobre o aludido cadastro no SIOF, consta no detalhamento da implementação da ação as informações abaixo reproduzidas:

Aquisição de produtos agropecuários amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos para formação de estoques públicos: na forma direta dos produtores, das associações formais de produtores e de cooperativas; ou na forma indireta, decorrente do exercício de Contratos de Opções de Venda pelos seus titulares (produtores e

cooperativas de produção cadastrados junto a uma bolsa credenciada pela Conab).
(SIOP, 2020) (Negritamos)

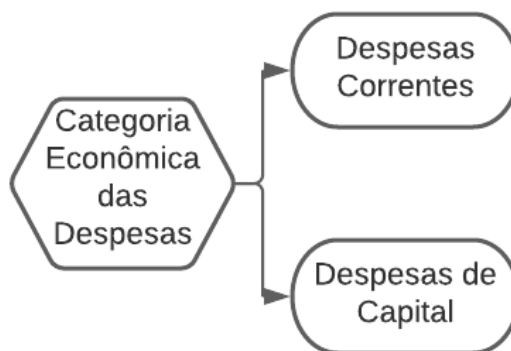
Observa-se que tanto a descrição da Ação, quanto o detalhamento da implementação tratam, de maneira resumida, da aquisição de produtos agropecuários, para formação de estoques, e posterior revenda.

Chama a atenção o fato de que ao verificar o conceito de despesas de capital e inversões financeiras, constata-se que não há amparo para o enquadramento dessas despesas nas respectivas classificações.

Faz-se mister lembrar que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Conforme destaca Delmondes (2014), essa lei ordinária, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com status de Lei Complementar, é considerada o “Estatuto das Finanças Públicas”, sua edição representou um marco e promoveu um verdadeiro avanço para a nação.

A Lei 4.320/64 é a base para as definições conceituais relacionadas ao orçamento por praticamente toda a literatura sobre o tema. Nesse contexto, no que tange à classificação quanto à categoria econômica, consoante estabelecido pelo art. 12 da lei em comento, as despesas podem ser correntes ou de capital, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 1: Categoria Econômica das Despesas



Fonte: Lei nº 4.320/1964. Elaboração Própria

São classificadas como despesas orçamentárias de capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já em relação às despesas correntes, classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (MENDES, 2015; SOF, 2021).

É possível perceber que a classificação quanto à categoria econômica gira em torno da definição de bens de capital, que por definição são aqueles utilizados como instrumentos para a produção de outros bens. Dessa forma, quando uma despesa contribuir diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital, essa despesa será classificada como despesa de capital. Por outro lado, a definição de despesa corrente acaba sendo, por eliminação, toda aquela despesa que não for de capital.

Merece também destaque a classificação por Grupo de Natureza de Despesa – GND, que na definição de Mendes (2015), é um agregador de elementos de despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, e que adotam os seguintes códigos:

Quadro 2: Grupo de Natureza da Despesa (GND)

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	
Despesas Correntes	1 - Pessoal e encargos sociais
	2 - Juros e encargos da dívida
	3 - Outras despesas correntes
Despesas de Capital	4 - Investimentos
	5 - Inversões financeiras
	6 - Amortização da dívida

Fonte: Mendes (2015)

Como já apontado acima, a atual classificação das despesas da Ação 2130 em análise, considera os gastos com a formação de estoques como despesas de capital, e mais especificamente, no grupo de natureza da despesa de inversões financeiras (GND 5). Tendo em vista que as despesas no âmbito da AGF/PGPM não contribuem para aquisição ou formação de um bem de capital, automaticamente a hipótese de classificação como despesa de capital teria que ser descartada, e por consequência, o mesmo aconteceria para a hipótese de classificação como inversão financeira.

Todavia, considera-se relevante compreender o conceito de inversões financeiras, cuja Lei 4.320, de 1964 assim estabelece:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

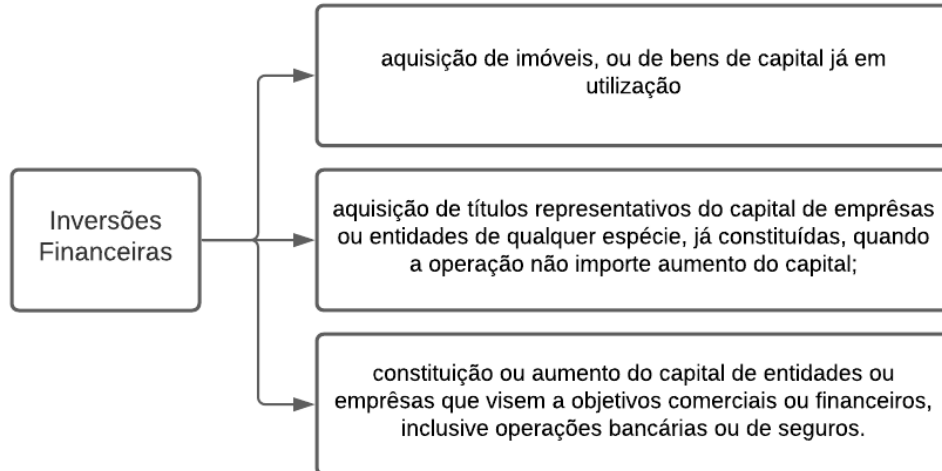
I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Tal definição também é adotada por Mendes (2015) e SOF (2020), ao afirmarem que se classificam como inversões financeiras as despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo (MENDES, 2015; SOF, 2020), como demonstrado na figura abaixo:

Figura 2: Tipos de Inversões Financeiras



Fonte: Lei nº 4.320/1964. Elaboração Própria

Ainda quanto à análise da classificação orçamentária da Ação 2130, verifica-se que em relação ao indicador de resultado primário, tais despesas foram enquadradas como despesas financeiras – RP 0. Diante disso, convém recordar que as despesas podem também ser primárias ou financeiras.

Consoante definição da ENAP (2017, p. 15):

As despesas primárias são os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado. Essas despesas também são realizadas para o custeio de programas de governo e à realização de grandes investimentos. Essas despesas primárias, por sua vez, podem ser classificadas como despesas obrigatórias ou despesas discricionárias (...).

Já as despesas financeiras (ou despesas não primárias) são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Logo, as despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira. Por exemplo, o pagamento de juros da dívida pública, o financiamento estudantil (FIES) e o subsídio do programa governamental Minha Casa, Minha Vida.

Como visto acima, as despesas financeiras, também conhecidas como despesas não primárias estão relacionadas ao pagamento de dívidas, juros, financiamentos, subsídios e subvenções, o que não é o caso das despesas que compõem a formação de estoques da AGF/PGPM. Dessa forma, entende-se que as despesas em análise se tratam de despesas primárias, e não financeiras.

Percebe-se, portanto, que em relação aos conceitos acima, há uma evidente incongruência na classificação das despesas relativas à AGF/PGPM.

A título de comparação, apresenta-se a seguir outras despesas no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento classificadas como inversões financeiras:

Quadro 3: Inversões Financeiras no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA no exercício 2020

Ano Exercício	Unidade Orçamentária (desc.)	Ação (desc.)	Resultado Primário - Lei	GND (desc.)
2020	22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta	21B9 - Promoção e Fortalecimento da Comercialização e Acesso aos Mercados	9	5 - Inversões Financeiras
2020	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	1	5 - Inversões Financeiras
2020	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	210Z - Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	2	5 - Inversões Financeiras
2020	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	211A - Consolidação de Assentamentos Rurais	2	5 - Inversões Financeiras
2020	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	211A - Consolidação de Assentamentos Rurais	9	5 - Inversões Financeiras
2020	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	211B - Aquisição de Terras	2	5 - Inversões Financeiras

	- INCRA			
2020	22211 - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB	2130 - Formação de Estoques Públicos - AGF	0	5 - Inversões Financeiras
2020	74203 - Recursos sob Supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA-MAPA	0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	0	5 - Inversões Financeiras
2020	74901 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira/Funcafé - MAPA	0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	0	5 - Inversões Financeiras
2020	74906 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/Banco da Terra - MAPA	0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras	0	5 - Inversões Financeiras

Fonte: SIOP (2020).

Diferentemente das despesas com a aquisição de produtos para formação de estoque e posterior revenda, as outras despesas listadas acima, com exceção da Ação 21B9, que abrange aquisição de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos, e se assemelha à AGF/PGPM, possuem uma maior compatibilidade com as definições apresentadas, uma vez que estão relacionadas ao pagamento de sentenças judiciais, aquisição e regularização de terras para fins de reforma agrária, financiamentos, concessão de créditos, entre outros.

Dessa forma, evidencia-se a inadequação da atual classificação da AGF. Nesse ponto, cabe frisar que a incompatibilidade aqui verificada pode estar relacionada à uma omissão na legislação que não previu o enquadramento orçamentário da aquisição de produtos para a revenda por parte da União. É importante considerar que embora a Lei nº 4.320/64 ainda seja a referência principal da base legal da administração financeira e orçamentária no setor público, não se pode negar que após mais de cinquenta anos da sua vigência, há uma necessidade de reforma na temática regulamentada pelo referido texto legal (MENDES, 2015; DELMONDES, 2014). Ademais, vale lembrar que a PGPM foi instituída no ano de 1966, por meio do Decreto-Lei nº 79, daquele ano, ou seja, posteriormente à Lei 4.230/64.

Há de se considerar, contudo, que a possível reclassificação implica importantes efeitos do ponto de vista fiscal. Em razão disso, é de suma importância analisar a série histórica das dotações orçamentárias da Ação 2130, a fim de compreender a magnitude dos efeitos fiscais, analisando ainda de que forma essas despesas são executadas, de modo a examinar com mais detalhes as características desses gastos.

3. Análise das dotações orçamentárias da Ação 2130 no período de 2011 a 2020

Do ponto de vista orçamentário, a execução da Ação 2130 está sujeita às oscilações dos preços de mercado dos produtos da pauta da PGPM. Isso ocorre porque a União somente adquire os produtos em questão se houver um desequilíbrio no mercado, de modo que os correspondentes preços estejam em patamares inferiores ao mínimo estabelecido no âmbito desse Programa. Essa constatação está evidenciada nas tabelas e gráficos abaixo, nos quais foram utilizados dados dos últimos 10 anos:

Tabela 1: Execução Orçamentária da Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos no período de 2011 a 2020

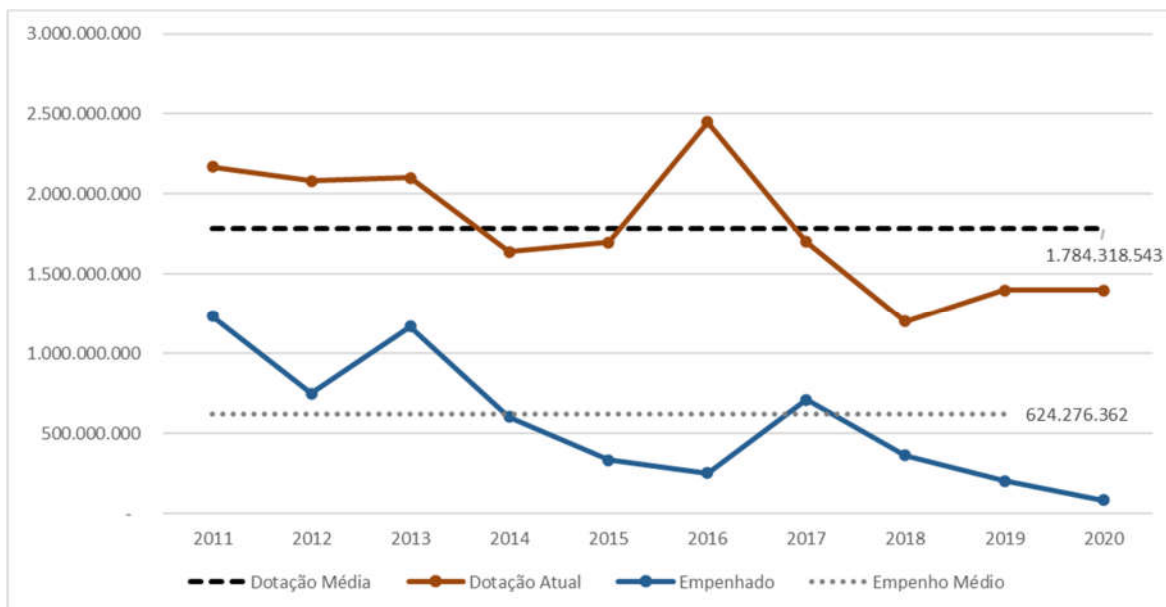
2130 - Formação de Estoques Públicos					
Exercício	PLOA	LOA	Dotação Atual	Empenhado	% de Execução
2011	2.300.000.000	2.300.000.000	2.169.750.000	1.233.153.874	56,83%
2012	2.083.000.000	2.083.000.000	2.083.000.000	751.055.909	36,06%
2013	2.100.000.000	2.100.000.000	2.100.000.000	1.170.396.712	55,73%
2014	1.640.000.000	1.640.000.000	1.640.000.000	604.696.591	36,87%
2015	1.700.000.000	1.700.000.000	1.700.000.000	332.306.820	19,55%
2016	2.450.000.000	2.450.000.000	2.450.000.000	252.507.894	10,31%
2017	1.700.435.431	1.700.435.431	1.700.435.431	709.342.833	41,72%
2018	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	362.572.203	30,21%
2019	1.400.000.000	1.400.000.000	1.400.000.000	202.454.418	14,46%
2020	1.400.000.000	1.400.000.000	1.400.000.000	130.042.023	9,29%

Fonte: SIOP (2020). Elaboração própria

No período em questão, observa-se que a maior dotação ocorreu no ano 2016, no total de R\$ 2,45 bilhões, e a menor, em 2018, no total de R\$ 1,2 bilhão. Na tabela acima consta ainda o percentual de execução orçamentária de cada exercício, que demonstra que o nível de execução não está diretamente vinculado a uma maior ou menor disponibilidade orçamentária, a exemplo do ano 2016, que embora tenha sido o de maior dotação, foi o menor em percentual de execução¹, conforme se pode observar no gráfico abaixo, no qual fica evidente a oscilação dos valores de execução:

¹ O exercício de 2020 não foi considerado nessa afirmação por ainda estar em andamento.

Gráfico 1: Execução Orçamentária da Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos no período de 2011 a 2020



Fonte: SIOP (2020). Elaboração própria

O valor médio dessa dotação ao longo do período analisado é de R\$ 1.784.318.543, já a média dos valores empenhados de 2011 a 2019 é de R\$ 624.276.362, e o percentual médio de execução é de 33,53%.

Na tabela acima, verifica-se ainda que embora tenha ocorrido oscilação dos valores das dotações, é possível perceber uma tendência de redução dos valores nominais no período analisado. Analisando-se também as dotações orçamentárias de modo a considerar o índice acumulado de inflação no período de janeiro de 2011 a abril de 2020, a tabela abaixo apresenta a redução dos valores da dotação atual dos respectivos exercícios em termos reais:

Tabela 2: Execução orçamentária da Ação 2130 atualizada no período de 2011 a 2020

Exercício	Índice de Atualização (IPCA até abr/2020)	Dotação atualizada	Empenhado atualizado
2011	1,6683691	3.619.943.855	2.057.355.819
2012	1,566498	3.263.015.334	1.176.527.579
2013	1,4800824	3.108.173.040	1.732.283.575
2014	1,3974799	2.291.867.036	845.051.332
2015	1,313327	2.232.655.900	436.427.519
2016	1,186668	2.907.336.600	299.643.038
2017	1,1164641	1.898.475.113	791.955.807
2018	1,0845001	1.301.400.120	393.209.590
2019	1,0453468	1.463.485.520	211.635.078
2020	1,002192	1.403.068.800	82.911.668

Fonte: SIOF e IBGE (2020). Elaboração própria

Todavia, considerando-se que os percentuais de empenho das dotações, salvo raras exceções, sempre se mantiveram em patamares inferiores ao de 50% das dotações disponíveis, infere-se que o decréscimo do valor das dotações não prejudicou a execução dessa política agrícola.

Analisando os relatórios de acompanhamento orçamentário disponíveis no SIOF, constata-se que em determinados exercícios não houve formação de estoques, porém, ainda assim houve o empenho de despesas, que segundo justificativa apresentada, correspondem a despesas operacionais (manutenção dos estoques existentes, armazenagem, braçagem, frete, seguros, etc). A seguir, transcreve-se a análise dos Relatórios de Acompanhamento Orçamentário da Ação 2130 para os exercícios de 2018 e 2019:

“Em 2018 praticamente não houve apoio pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) através de mecanismos de apoio à comercialização. Os preços de mercado para quase todos os produtos estiveram em patamares acima dos preços mínimos”

“Em 2019 o mercado da maioria dos produtos agrícolas pertencentes à Política de Garantia de Preços Mínimos operou em patamares superiores ao preço mínimo, o que impossibilita a formação de estoques.

Ainda que o preço da laranja tenha caído abaixo deste patamar, o produto foi amparado por operações de subvenção ao escoamento, dada sua característica de não poder ser armazenado. O trigo também esteve com preços deprimidos, porém em um curto espaço de tempo de forma que a Conab não recebeu demandas por parte dos produtores.

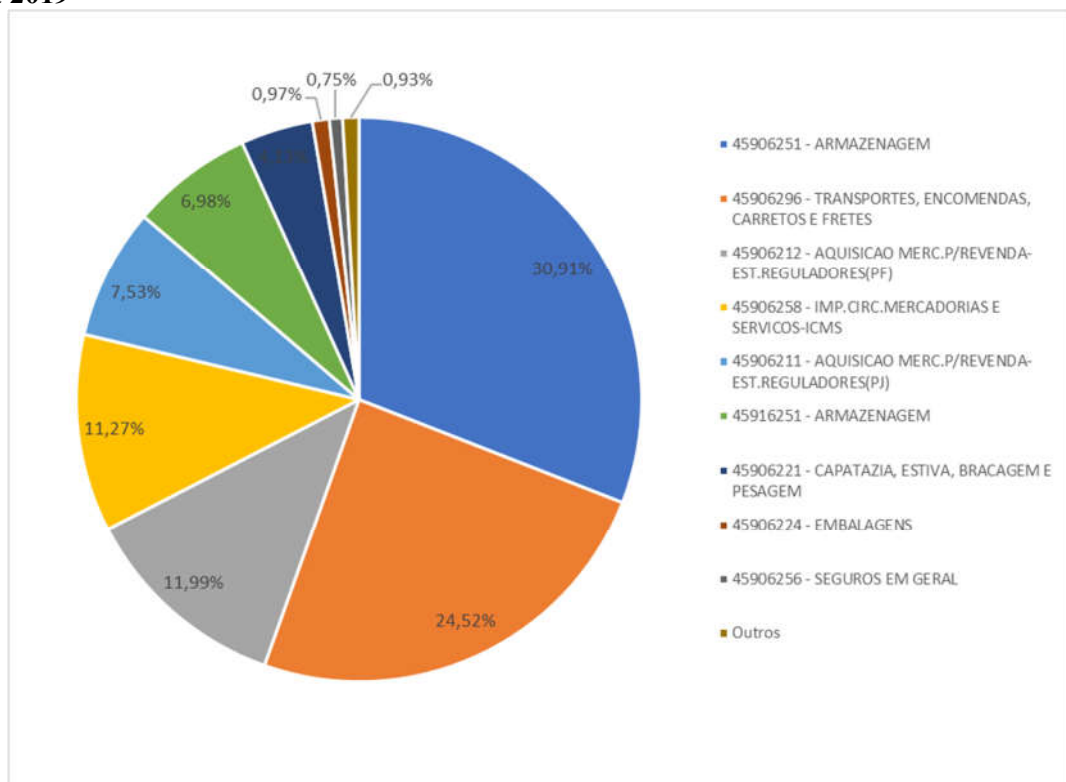
Ainda que não tenha havido execução física, tivemos gastos financeiros com a manutenção dos estoques, como armazenagem, braçagem, frete, seguros, etc.” (SIOP, 2020)

Dessa forma, entende-se que existem despesas fixas e variáveis no âmbito da Ação 2130.

A fim de analisar o detalhamento das despesas empenhadas na Ação 2130, o recorte temporal foi reduzido para os últimos quatro exercícios (2017 a 2019), a fim de que o exame das dotações pudesse ser feito de maneira mais detalhada, verificando-se assim, a execução por elemento de despesas.

Ao longo desse período, o total de despesas empenhadas alcançou o montante de R\$ 1,375 bilhão de reais, distribuídos percentualmente da maneira ilustrada no gráfico a seguir:

Gráfico 2: Execução orçamentária por elemento de despesa da Ação 2130 no período de 2017 a 2019



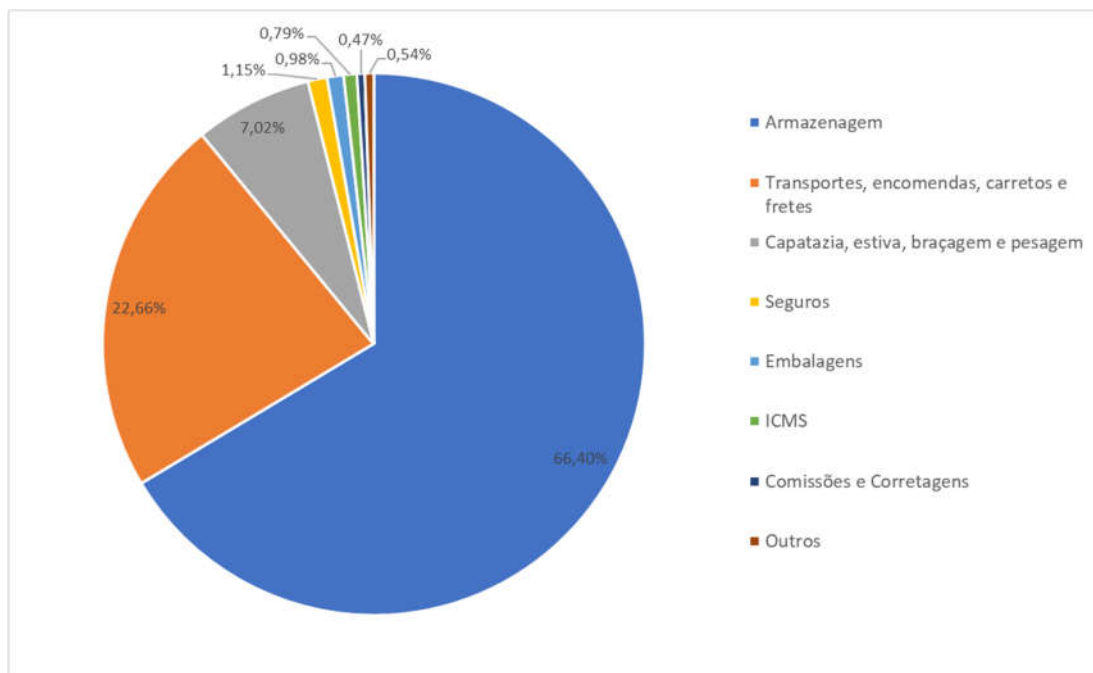
Fonte: SIOP (2020). Elaboração própria

Conforme exposto, as duas principais despesas ao longo desses anos foram referentes à armazenagem e a transportes, encomendas, carretos e fretes, que juntas perfazem 55,43% do

total. Já as despesas referentes à aquisição de mercadorias representam 19,52%, considerando-se juntas as aquisições oriundas de pessoas jurídicas e físicas.

Analisando isoladamente o exercício de 2019, verifica-se que as despesas com armazenamento e transportes somam 89,06% dos valores empenhados, consoante demonstrado no gráfico abaixo:

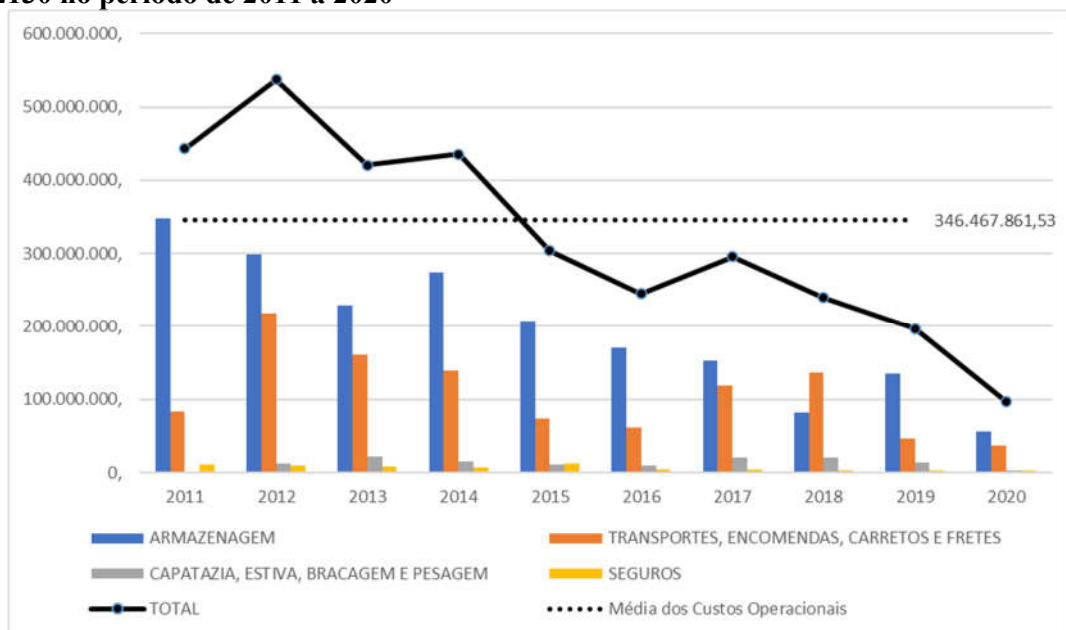
Gráfico 3: Execução orçamentária por elemento de despesa da Ação 2130 no exercício 2019



Fonte: SIOP (2020). Elaboração própria

Analisando as despesas fixas e operacionais ao longo dos últimos 10 anos, verifica-se que os gastos com armazenagem e transportes se mantêm como os gastos principais nessa ação. Acrescentando-se ainda a esse conjunto de despesas, os gastos com seguros e capatazia, foi possível obter os valores totais desses gastos em cada exercício, e na sequência, foi calculado a média desses gastos ao longo do período (excluindo-se o exercício atual por estar em andamento), que foi de aproximadamente R\$ 346,5 milhões, como demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 4: Evolução da execução orçamentária dos gastos com manutenção de estoques na Ação 2130 no período de 2011 a 2020



Fonte: SIOP (2020). Elaboração própria

É válido observar que as despesas com a aquisição de mercadorias têm se demonstrado pouco representadas na execução orçamentária da ação, de modo que o produto físico da ação (produtos agropecuários adquiridos) mostra-se pouco adequado à execução orçamentária, uma vez que não se trata do principal tipo de despesa executada na Ação 2130. Tal entendimento pode ser referendado pelas informações de execução física da Ação em análise, cujos percentuais se mostram ainda mais baixos que os dados de execução orçamentária:

Quadro 4: Execução física da Ação 2130 no período de 2013 a 2019

Exercício	Produto	Un. Medida	Meta	Realizado	% Execução Física
2019	Produto Adquirido	Ton	2.880.000	-	0,00%
2018	Produto Adquirido	Ton	2.470.000	20.445	0,83%
2017	Produto Adquirido	Ton	3.500.000	859.572	24,56%
2016	Produto Adquirido	Ton	5.044.118	-	0,00%
2015	Produto Adquirido	Ton	3.500.000	21.791	0,62%
2014	Produto Adquirido	Ton	4.745.000	153.050	3,23%
2013	Produto Adquirido	Ton	4.152.000	646.574	15,57%

Fonte: SIOP (2020)

Diante do exposto, tendo em vista que a maior parte da despesa executada está relacionada a gastos com manutenção de estoques, que podem ser entendidas como despesas tipicamente de custeio, e portanto, classificadas como despesas correntes, evidencia-se ainda mais a inadequação da classificação orçamentária das despesas com a Ação 2130.

4. Implicações da Reclassificação da Despesa

A possível reclassificação das despesas da Ação 2130 – Formação de Estoques traz uma série de implicações às finanças públicas da União.

Primeiramente, a alteração de despesas de capital para despesas correntes resulta no reconhecimento dessa despesa como uma despesa primária, e obrigatória, tendo em vista o disposto no Art. 1º do Decreto-Lei nº 79/1966. Conseqüentemente, ao reconhecê-la como primária, essa despesa passa a sujeitar-se aos limites previstos nos Arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT incluídos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, também conhecido como Teto de Gastos.

O Novo Regime Fiscal, também conhecido como Teto de Gastos, nos termos dos artigos supracitados do ADCT, tem como pilar básico a manutenção de toda a despesa primária a preços do exercício de 2016, acrescidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, tendo validade prevista para o prazo de 20 anos. Em outros termos, isso significa que há um limite máximo fixado para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, corrigido anualmente pela inflação. Na prática, isso implica que ao se aumentar uma despesa primária acima da inflação, deverá haver compensação no mesmo montante em outras despesas primárias. Do mesmo modo, ao se assumir as despesas com a formação de estoques da AGF/PGPM como despesas primárias obrigatórias, outras despesas terão que ser reduzidas ou descontinuadas de modo a respeitar os limites fiscais.

Outro ponto que merece destaque é em relação aos impactos dessa reclassificação sobre as metas de resultado primário sobre o cumprimento da Meta Fiscal, que é estabelecida anualmente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de cada exercício, tendo em vista a determinação contida no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). A meta fiscal de resultado primário é estabelecida com base na expectativa de receitas e

de despesas para de cada exercício, visando manter o nível de endividamento público sob controle. O cenário ideal para redução do endividamento público é quando as despesas primárias são inferiores às receitas primárias de modo a gerar superávit primário. Sobre o assunto, convém destacar a seguinte explicação da ENAP (2017a):

(...) a definição da meta de resultado primário de um país depende do comportamento esperado das receitas e despesas, assim como do nível de endividamento que se pretende obter, geralmente calculado por um indicador da relação dívida/PIB. Se o objetivo for diminuir esse indicador dívida/PIB, há dois caminhos: diminuição da dívida (por meio de superávits) ou aumento do PIB (por meio do crescimento econômico). (ENAP, 2017a, p.15)

Nesse contexto, tendo em vista que as despesas com a AGF eram classificadas como financeiras, e portanto, não primárias, tais gastos não entravam no cômputo do resultado primário. Todavia, ao se considerar a reclassificação destas, o montante dessas despesas passa obrigatoriamente a entrar no cálculo da meta de resultado primário, contribuindo para o aumento do déficit primário. É importante ressaltar que desde 2014 o país tem registrado sucessivos déficits primários, o que implica no aumento do endividamento público.

Ademais, as alterações em questão impactam também no cumprimento da “regra de ouro”, estabelecida pelo Art. 167, inciso III da Constituição Federal, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Segundo Mendes (2015), essa norma tem como objetivo dificultar a contratação de empréstimos para financiar gastos correntes, a exemplo das despesas de pessoal e custeio. De acordo com o disposto na Constituição, essa regra só pode ser exceptualizada mediante autorização do Congresso Nacional, sob pena de crime de responsabilidade.

Há de se ressaltar que no presente exercício o Congresso Nacional autorizou a União a contornar a “regra de ouro”, por meio da aprovação do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 8, de 2020, com a abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 343,6 bilhões.

Dessa forma, ao aumentar o montante de despesas correntes no Orçamento Geral da União, eleva-se ainda mais a necessidade de financiamento dessas despesas por meio da emissão de títulos públicos.

5. Considerações Finais

Após a análise dos dados relativos à classificação orçamentária das despesas da AGF, embasando-se nas definições legais e autores que tratam do tema, foi possível perceber que a classificação atual é inadequada.

Tal constatação foi pautada pelo fato de não haver compatibilidade entre a definição de despesa de capital com as características das despesas da política, que deveria ser, majoritariamente, aquisição de produtos agrícolas para posterior revenda. O mesmo ocorre com a classificação relativa ao grupo natureza da despesa (GND), que enquadra tais despesas como inversões financeiras, tendo em vista que não foi encontrado respaldo teórico ou legal para essa classificação.

A análise da execução orçamentária também demonstrou que historicamente a maior parte das despesas empenhadas na Ação 2130 são despesas de manutenção de estoques, relativas ao armazenamento, transporte e manejo dos produtos agrícolas, que são tipicamente despesas de custeio, e portanto classificadas como despesas correntes.

Dessa forma, foi possível também verificar que as despesas com a AGF são despesas primárias e não como despesas financeiras como foram classificadas desde os primeiros registros da Ação 2130.

Diante disso, foram analisados os impactos fiscais dessa reclassificação, que de um modo geral agravam situação fiscal do país, ao pressionar o Teto dos Gastos, o cumprimento da regra de ouro e o resultado primário.

Por fim, apesar dos efeitos fiscais negativos, entende-se como necessária a adequação técnica da classificação orçamentária, tendo em vista que a correta classificação é estabelecida por lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966.** Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm>. Acesso em 27. de jul .2020.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Portal Institucional,** 2020. Disponível em: < <https://www.conab.gov.br/institucional>>. Acesso em 29 de jul. 2020.

DELMONDES, André S. **50 Anos da Lei das Finanças Públicas (4.320/64).** 2014. Disponível em: <http://www.embras.net/wp-content/uploads/2014/04/50-ANOS-DA-LEI-ORCAMENTARIA.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público. Módulo 2: Receita e despesas públicas** Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em 25 de ago. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público. Módulo 3: A dívida pública e o financiamento orçamentário.** Brasília: ENAP, 2017a. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3169/1/Modulo%20%20-%20A%20Divida%20Publica%20e%20o%20Financiamento%20Orcamentario.pdf>. Acesso em 10 de set. 2020.

KLEIN, Herbert. S. **Alimentando o mundo: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora; São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 2019.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e Orçamentária.** Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2015.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF. **Manual Técnico de Orçamento – MTO.** Versão 2021. Brasília, 2020. Disponível em: < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao4.pdf>>. Acesso em 30 de jul. 2020.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. **Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política.** Nova economia., Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 161-192, Apr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512019000100161&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 ago. 2020.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União.** Brasília: STN, 2020. Disponível em: <<https://siof.planejamento.gov.br/siof/VisualizarEmentario>>. Acesso em 24 de ago. 2020.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SIOP. **Cadastro De Ações,** 2020. Disponível em: < <https://www.siof.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 28 de jul. 2020.



Escola Nacional de Administração Pública

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos do Programa de Abastecimento Agroalimentar**. TC 009.789/2009-0. 2010. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-acao-de-formacao-de-estoques-publicos-do-programa-de-abastecimento-agroalimentar.htm>>. Acesso em 30 de jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de levantamento sobre os instrumentos de comercialização da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)**. TC 013.409/2015-8. 2015. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-sobre-os-instrumentos-de-comercializacao-da-pgpm-da-conab-mt.htm>>. Acesso em 30 de jul. 2020.

Autor: Germano Santana de Freitas
Cargo: Analista de Planejamento e Orçamento.
Contato: gfreytas21@outlook.com; (61) 98352-7926