



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
NÚCLEO TEMÁTICO IV: AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

ESTUDO TÉCNICO Nº 4/2006

AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO

ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

EXERCÍCIO DE 2005

AGRICULTURA

E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Brasília, 24 de abril de 2006

ÍNDICE ANALÍTICO

ÍNDICE ANALÍTICO	2
1. INTRODUÇÃO	3
2 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA.....	3
2.1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO	3
2.2 - EXECUÇÃO POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA - GND	5
2.3 - EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	7
2.4 EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR.....	8
2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ELEMENTOS DE DESPESA	9
3 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA.....	14
3.1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO	14
3.2 - EXECUÇÃO POR PROGRAMAS	15
3.3 EXECUÇÃO POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - GND	16
3.4 EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	18
3.5. EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR.....	19

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo avaliar a execução orçamentária do exercício de 2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esses órgãos compõem o Núcleo Temático IV, Setor de Agricultura e de Desenvolvimento Agrário da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

A avaliação é detalhada por órgão, por unidade orçamentária, por programa e por grupo de natureza da despesa. Na medida da disponibilidade de informações, estabelecem-se comparações com exercícios anteriores.

A maior parte dos dados utilizados provém de relatórios obtidos de banco ACCESS administrado pelo Setor de Informática desta Consultoria. Esse banco é alimentado por meio de fitas magnéticas fornecidas pelo SIAFI/STN e processadas pelo PRODASEN/SF.

2 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA

2.1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO

Na série histórica disponível (Ver Quadro a seguir), a média do Indicador de Execução Orçamentária (IEO¹) do Ministério da Agricultura é de 69%. Isso significa que, no período considerado (1995-2005), mais de R\$ 18 bilhões em créditos orçamentários aprovados não foram executados. Esse valor é quase cinco vezes superior à média anual dos orçamentos executados daquela Pasta.

Além de baixo, esse indicador tem variado muito de ano para ano (para mais ou para menos 10%), demonstrando a existência de fortes incertezas sobre os valores que serão realmente executados após a aprovação pelo Congresso Nacional.

Execução Orçamentária MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO Período: 1995-05

(R\$ milhões)			
Período	Valores Autorizados	Valores Liquidados	IEO (*)
1995	6.986	4.218	60,38
1996	5.120	4.359	85,14
1997	4.908	3.992	81,34
1998	4.470	3.122	69,84
1999	4.791	3.611	75,37

¹ IEO - Indicador de Execução Orçamentária: Valor Liquidado/Valor Executado%

2000	4.732	3.789	80,07
2001	6.276	3.757	59,86
2002	5.486	3.893	70,96
2003	5.948	4.226	71,05
2004	7.049	3.363	47,71
2005	5.583	4.207	75,35
Média	5.577	3.867	69,34
Desvio Padrão	894,44	389,72	10,98

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

(*) IEO - Indicador de Execução Orçamentária: Valor Liquidado/Valor Executado%

A preços correntes, os dados indicam que os valores das despesas liquidadas, além de inferiores em mais de 30%, em média, aos respectivos valores aprovados, são mais rígidos do que os valores das respectivas dotações autorizadas. Os valores anuais das despesas liquidadas tendem a situar-se em torno de R\$ 3,8 bilhões - média anual do período 1995-2005 - com um desvio padrão de apenas R\$ 390 milhões. Já as cifras relativas aos valores autorizados nas leis orçamentárias apresentaram uma média de R\$ 5,6 bilhões e uma dispersão bem maior (R\$ 894 milhões).

Esses dados reforçam a hipótese de existência de um rígido controle financeiro em relação à execução do programa de trabalho do Ministério da Agricultura, ou seja, não importa os montantes autorizados pelo Congresso Nacional (que variam de R\$ 4,5 bilhões a R\$ 7 bilhões), os gastos do Ministério da Agricultura ficam sempre entre R\$ 3,1 bilhões a R\$ 4,3 bilhões anuais.

Saliente-se que esse engessamento arrefece as estratégias de crescimento de um setor estratégico caracterizado pela ocorrência de freqüentes instabilidades na produção e comercialização, gerando riscos que, do ponto de vista econômico e social, deveriam merecer mais atenção, proteção, apoio e incentivo do governo.

Entretanto, se considerarmos a avaliação em termos relativos, veremos que a situação do Ministério da Agricultura não foi tão mal assim. O quadro a seguir mostra que os níveis de IEO alcançados em 2005 por alguns órgãos são inferiores ao do Ministério da Agricultura. Os Ministérios das Comunicações e das Minas e Energia não chegaram a executar nem a metade dos créditos autorizados.

R\$ milhões			
Órgãos Selecionados	Autorizado	Liquidado	IEO (%)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	5.582,6	4.206,6	75,35
Ministério do Trabalho e Emprego	31.530,6	23.365,6	74,10
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.034,9	745,5	72,04
Ministério do Turismo	1.037,1	740,3	71,38
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.120,7	3.589,2	70,09
Ministério das Cidades	4.497,4	2.817,3	62,64
Ministério do Esporte	685,5	423,5	61,77
Ministério do Meio Ambiente	2.244,7	1.149,0	51,19
Ministério das Comunicações	3.661,1	1.086,8	29,68
Ministério de Minas e Energia	4.491,8	851,2	18,95
Média	5.988,6	3.897,5	65,08

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

2.2 - EXECUÇÃO POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA - GND

Os valores liquidados, de 1995 a 2005, por Grupo de Natureza da Despesa, para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, são os apresentados no quadro a seguir.

Execução Orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Período: 1995 a 2005

R\$ milhões

		Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
1995	Autorizado	1.365,7	33,5	569,9	257,8	2.953,6	1.777,0
	Liquidado	1.214,6	13,0	402,2	111,8	1.758,0	700,8
	IEO (*)	88,90	38,70	70,60	43,40	59,50	39,40
1996	Autorizado	1.547,9	13,7	708,2	250,3	1.798,4	795,4
	Liquidado	1.490,3	12,1	533,8	179,2	1.397,8	742,5
	IEO	96,30	88,70	75,40	71,60	77,70	93,40
1997	Autorizado	1.122,2	19,4	791,9	275,4	1.213,1	1.485,8
	Liquidado	1.079,5	14,5	567,4	191,6	1.002,2	1.136,4
	IEO	96,20	75,00	71,70	69,60	82,60	76,50
1998	Autorizado	1.145,1	21,1	969,6	439,5	991,3	903,6
	Liquidado	1.114,1	14,0	764,0	297,5	520,3	412,2
	IEO	97,30	66,40	78,80	67,70	52,50	45,60
1999	Autorizado	1.173,7	24,5	716,1	400,6	1.603,5	872,5
	Liquidado	1.143,8	21,9	663,1	322,7	1.071,9	387,9
	IEO	97,50	89,40	92,60	80,60	66,80	44,50
2000	Autorizado	1.337,9	22,4	722,1	281,8	1.580,0	787,4
	Liquidado	1.291,9	15,0	616,1	178,2	1.323,4	364,9
	IEO	96,60	67,00	85,30	63,20	83,80	46,30
2001	Autorizado	1.486,7	47,0	724,3	379,5	2.295,4	1.343,0
	Liquidado	1.460,1	43,3	668,3	308,6	829,2	447,5
	IEO	98,20	92,10	92,30	81,30	36,10	33,30
2002	Autorizado	1.667,7	22,7	660,1	299,8	2.288,1	547,9
	Liquidado	1.666,9	20,7	576,0	195,2	896,9	537,1
	IEO	99,90	91,20	87,30	65,10	39,20	98,00
2003	Autorizado	1.709,1	24,4	548,6	195,7	2.109,9	1.361,1
	Liquidado	1.706,3	20,0	486,1	73,9	1.095,8	843,9
	IEO	99,80	82,00	88,60	37,80	51,90	62,00
2004	Autorizado	2.007,8	26,5	793,7	202,0	1.626,5	2.392,6
	Liquidado	1.985,0	15,8	629,8	138,6	522,0	71,6
	IEO	98,90	59,80	79,40	68,60	32,10	3,00
2005	Autorizado	2.194,4	18,3	902,0	370,5	2.042,6	54,7
	Liquidado	2.077,1	10,4	679,6	255,2	1.140,3	43,9
	IEO	94,70	56,70	75,30	68,90	55,80	80,20

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

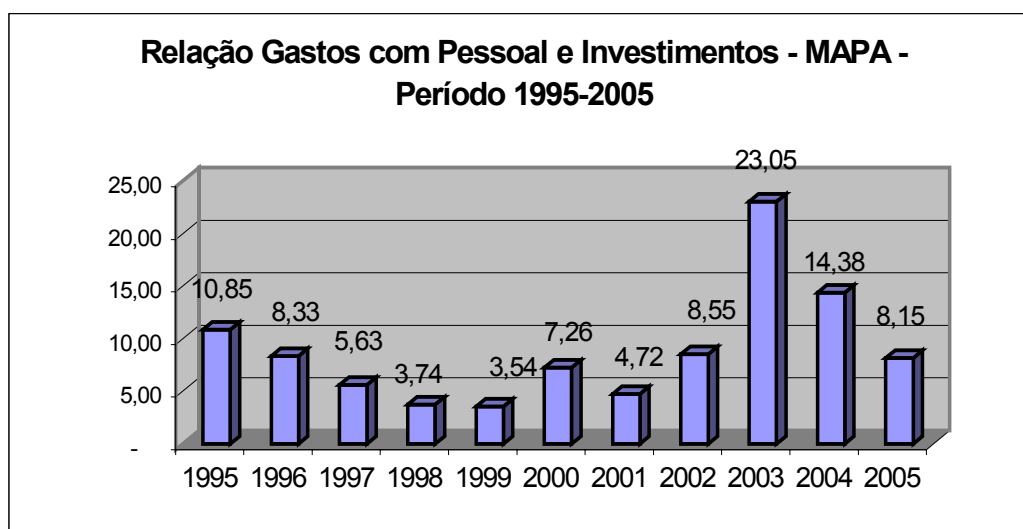
Especificamente em relação ao exercício de 2005, a maior parte das despesas são com pessoal e encargos sociais (49%) e com inversões financeiras² (27%). Os gastos com investimento representam apenas 6% das despesas totais da Pasta.

É importante observar no gráfico a seguir, construído com dados desse quadro, que a relação entre os gastos com pessoal e com investimentos indica um comportamento relativamente ineficiente no Ministério da Agricultura a partir de 2003. Em 2003 essa relação alcançou 23,05. Isso significa que para executar R\$ 1,00 em investimento foram gastos R\$ 23,05 em pessoal e encargos. Embora essa relação tenha decrescido para 14,38, em 2004, e

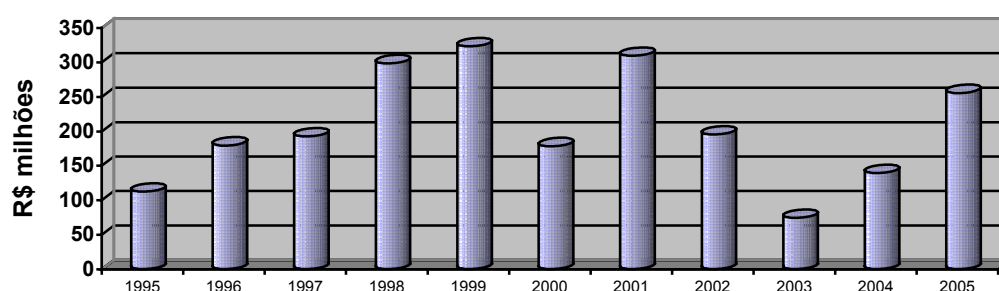
² Relacionadas com o programa de formação de estoques reguladores da CONAB.

para 8,15, em 2005, continuam sendo os maiores da série histórica utilizada. Note-se que em 1998 e 1999 as relações ficaram em 3,74 e 3,54, respectivamente, indicando que, em verdade, pode-se operar a máquina estatal com maior produtividade, menos desperdício e menos ociosidade.

Esse indicador de queda de produtividade reflete o esvaziamento das atividades daquela Pasta e as restrições impostas aos gastos com despesas primárias discricionárias com o objetivo de formar o superávit fiscal fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como consequência, surgem ineficiências como as aqui observadas. O pior gasto é aquele que não produz benefícios para o cidadão. Arrecada-se muito de uma sociedade já sacrificada para manter uma estrutura ociosa.



**MAPA: Despesas com Investimentos - Valores Liquidados -
Período 1995-05**



O grupo de despesa “Investimentos” apresentou crescimento contínuo no período 1995-1999. No exercício de 2000 observou-se uma reversão da tendência com queda de 45%. Felizmente, em 2001, a liquidação de R\$ 309 milhões, embora inferior ao valor observado em 1999, foi suficiente para deixar a impressão de que o ocorrido em 2000 teria sido um fato transitório e que a percepção da importância social e econômica do investimento governamental para o crescimento da agricultura brasileira havia prevalecido. Entretanto, o observado nos exercícios seguintes frustrou essas expectativas. Espera-se que a recuperação da tendência de crescimento observada a partir de 2003 continue nos exercícios futuros.

O quadro a seguir detalha a execução das despesas de investimento nos diversos programas finalísticos do Ministério da Agricultura. Conforme pode ser verificado, o IEO médio ficou em torno de 69%, o que pode ser considerado relativamente razoável. Entretanto, os itens decorrentes da programação derivada de emendas ficaram como exceção. Entre esses, o Programa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário”, com emendas propondo investimentos da ordem de R\$ 258 milhões, só tiveram 59% do valor executado. O Programa Luz para Todos também só teve um terço da programação executada.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - EXERCÍCIO DE 2005
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS EM PROGRAMAS FINALÍSTICOS

R\$ 1,00			
Programa	Autorizado	Liquidado	IEO (%)
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	258.411.600	152.712.174	59,10
Desenvolvimento da Bovideocultura	32.576.300	30.644.294	94,07
Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	26.965.687	26.473.412	98,17
Apoio Administrativo	16.087.729	15.880.377	98,71
Abastecimento Agroalimentar	6.257.100	6.151.528	98,31
Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	6.074.113	4.881.025	80,36
Luz para Todos	5.247.890	1.774.500	33,81
Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	4.429.530	3.757.489	84,83
Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	4.043.650	4.004.138	99,02
Minimização de Riscos no Agronegócio	3.000.000	2.978.193	99,27
Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta	1.910.400	1.561.494	81,74
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	1.090.300	1.058.013	97,04
Desenvolvimento da Economia Cafeteira	1.059.000	1.005.560	94,95
Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	1.002.246	675.179	67,37
Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	692.000	550.636	79,57
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura	488.900	340.000	69,54
Desenvolvimento da Suídeocultura	320.000	315.700	98,66
Desenvolvimento da Avicultura	248.900	130.000	52,23
Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	130.000	111.737	85,95
Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	120.000	22.358	18,63
Gestão da Política Agropecuária	108.762	95.149	87,48
Desenvolvimento da Horticultura	85.000	-	-
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	83.000	20.000	24,10
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	50.000	49.837	99,67
Proambiente	50.000	50.000	100,00
TOTAL	370.532.107	255.242.793	68,89

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

2.3 - EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

O detalhamento dos valores autorizados e liquidados por unidades orçamentárias do Ministério da Agricultura, revela um quadro bastante razoável em termos de execução da Lei de Meios. Com exceção da CONAB, essas unidades conseguiram, no período 1995-2005, obter Indicadores de Execução Orçamentária entre 80% e 98%. A variabilidade dos indicadores da CONAB resultam do distanciamento entre as previsões e a realização de aquisições de produtos para a formação de estoques públicos que dependem, não só das disponibilidades orçamentárias, mas também das variações das previsões de safra e dos preços de mercado.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS UNIDADES DO MIN DA AGRIC, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO						
PERÍODO 1995-2005 - VALORES EM R\$ Milhões						
		MIN DA AGRICULTURA - ADM CENTRAL	EMBRAPA	CONAB	FUNCAFE	TOTAL
1995	AUTORIZADO	898,2	517,6	3.969,5		5.385,3
	LIQUIDADO	719,9	406,6	1.746,0		2.872,5
	IEO	80,10	78,50	44,00		53,34
1996	AUTORIZADO	932,9	613,2	1.962,9		3.509,0
	LIQUIDADO	867,1	564,1	1.485,6		2.916,9
	IEO	93,00	92,00	75,70		83,13
1997	AUTORIZADO	1.198,1	596,3	3.064,0		4.858,4
	LIQUIDADO	1.013,7	532,4	2.406,4		3.952,5
	IEO	84,60	89,30	78,50		81,35
1998	AUTORIZADO	1.419,8	571,4	2.412,7		4.403,9
	LIQUIDADO	1.194,4	510,9	1.367,1		3.072,5
	IEO	84,10	89,40	56,70		69,77
1999	AUTORIZADO	1.329,9	549,8	2.179,7	687,7	4.747,1
	LIQUIDADO	1.229,1	540,6	1.231,5	569,2	3.570,5
	IEO	92,40	98,30	56,50	82,80	75,21
2000	AUTORIZADO	1.360,6	607,0	2.007,5	746,5	4.721,6
	LIQUIDADO	1.203,6	580,4	1.300,2	697,6	3.781,8
	IEO	88,50	95,60	64,80	93,50	80,10
2001	AUTORIZADO	1.579,7	667,7	3.126,0	897,6	6.271,0
	LIQUIDADO	1.500,1	647,5	1.334,0	270,6	3.752,2
	IEO	95,00	97,00	42,70	30,10	59,83
2002	AUTORIZADO	1.630,9	724,8	2.307,0	823,6	5.486,2
	LIQUIDADO	1.522,8	693,3	981,3	695,4	3.892,8
	IEO	93,40	95,70	42,50	84,40	70,95
2003	AUTORIZADO	1.509,5	807,8	3.081,8	549,7	5.948,9
	LIQUIDADO	1.356,6	779,8	1.661,3	428,4	4.226,0
	IEO	89,90	96,50	53,90	77,90	71,04
2004	AUTORIZADO	1.848,7	974,6	4.200,7	25,2	7.049,2
	LIQUIDADO	1.646,3	915,9	778,8	21,9	3.363,0
	IEO	89,10	94,00	18,50	87,00	47,71
2005	AUTORIZADO	2.245,9	953,2	2.350,4	33,0	5.582,6
	LIQUIDADO	1.808,3	930,3	1.440,5	27,5	4.206,6
	IEO	80,50	97,60	61,30	83,40	75,35

Fontes: SIAFI/PRODASEN - Elaboração :COFF/CD

2.4 EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR

Nos termos do que estabelece a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 36, enquadram-se como Restos a Pagar “*as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro*”, as quais, por essa condição, são inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício seguinte.

Assim, em termos da execução da programação financeira do Ministério da Agricultura, cerca de R\$ 294 milhões foram inscritos em Restos a Pagar em dezembro de 2004. Destes, cerca de R\$ 172 milhões foram pagos até dezembro de 2005 e R\$ 90 milhões foram anulados. O valor inscrito em dezembro de 2005 é bem maior (R\$ 362 milhões). A maior parte (R\$ 205 milhões) se referem a despesas compromissadas com investimentos. Até 25 de março de 2006, cerca de R\$ 104 milhões já haviam sido pagos e R\$ 12 milhões anulados.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RESTOS A PAGAR - 2005-06		
R\$ milhões		
Inscritos em dez 2004	293,7	
Saldo de exerc anteriores	0	
Anulados em 2005	89,9	
Pagos em 2005	172	
a Pagar em 2006	31,8	
Inscritos em dez 2005		361,9
Saldo de exerc anteriores		0
Anulados em 2006		11,9
Pagos até 25-03-2006		103,7
A pagar		246,3

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ELEMENTOS DE DESPESA

De acordo com o Manual Técnico de Orçamentos, 2005, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o elemento de despesa, como parte da classificação do grupo de natureza da despesa orçamentária, tem por finalidade identificar o objeto de gasto específico do qual a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

No caso do Ministério da Agricultura, o quadro a seguir nos mostra que a Aquisição de Produtos para Revenda, destinada principalmente à formação de estoques públicos, foi responsável, em 2005, por mais de um quarto dos gastos efetuados por aquela Pasta. Depois desse elemento, comparece, como dos mais importantes, a despesa que corresponde a "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica". O gasto efetuado foi de R\$ 344,7 milhões, chegando a 8% do total dos gastos efetuados em 2005.

Entretanto, se juntarmos a esse elemento, outros, de características semelhantes, como, por exemplo, "Locação de Mão-de-Obra", "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física" e "Serviços de Consultoria", chega-se ao total de R\$ 410 milhões, ou seja, quase 10% dos gastos totais do Ministério da Agricultura.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO					
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ELEMENTOS DE DESPESA SELECIONADOS - 2005					
COD ED	ELEMENTO DE DESPESA	Autorizado	Liquidado	IEO %	Part. %
62	Aquisição de Produtos para Revenda	1.250.512.246	1.139.167.192	91,10	27,08
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	355.382.642	344.673.479	96,99	8,19
42	Auxílios	187.974.715	176.853.168	94,08	4,20
41	Contribuições	79.892.381	75.166.975	94,09	1,79
92	Despesas de Exercícios Anteriores	131.203.647	73.029.850	55,66	1,74
30	Material de Consumo	64.573.602	60.699.232	94,00	1,44
52	Equipamentos e Material Permanente	57.348.112	54.581.603	95,18	1,30
37	Locação de Mão-de-obra	52.611.446	51.828.440	98,51	1,23
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado	54.725.317	43.911.471	80,24	1,04
14	Diárias - Civil	23.654.934	22.121.549	93,52	0,53
33	Passagens e Despesas com Locomoção	21.692.741	19.440.039	89,62	0,46
51	Obras e Instalações	18.633.936	18.391.861	98,70	0,44
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	11.985.594	11.543.253	96,31	0,27
21	Juros Sobre a Dívida por Contrato	16.286.886	10.288.138	63,17	0,24
18	Auxílio Financeiro a Estudantes	5.218.478	5.218.477	100,00	0,12
45	Equalização de Preços e Taxas	3.472.631	3.472.631	100,00	0,08
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores	2.249.645	2.249.645	100,00	0,05
35	Serviços de Consultoria	2.293.589	1.904.911	83,05	0,05
22	Outros Encargos Sobre a Dívida por Contrato	2.033.360	97.605	4,80	0,00
	Despesas de pessoal e encargos diversos	2.208.943.161	2.091.947.538	94,70	49,73
31	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	42.913	42.913	100,00	0,00
0	A Detalhar	1.031.849.492	-	0	-
32	Material de Distribuição Gratuita	-	-	-	-
	TOTAL	5.582.581.468	4.206.629.970	75,35	100,00

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

Ora, a administração de um Órgão que gasta R\$ 1,5 bilhão com pagamento direto de salários e demais benefícios a seus servidores para executar uma programação cada vez mais exígua, e ainda contrata serviços de terceiros em tal volume, não pode ser rotulada nem de eficiente, nem de efetiva.

Finalmente, distinguem-se, entre os elementos selecionados, os gastos com "Equipamentos e Material Permanente" e com "Obras e Instalações" no valor total de R\$ 73 milhões (1,7% do total de gastos). Esses elementos são os únicos da listagem que podem ser caracteristicamente identificados como Investimento. Entretanto, os relatórios do SIAFI indicam a liquidação de investimentos da ordem de R\$ 255 milhões.

Verificamos, então, que existem gastos de investimentos nos elementos de despesa "Auxílios", da ordem de R\$ 177 milhões; "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", da ordem de R\$ 1,3 milhão; "Contribuições", da ordem de R\$ 153 mil; e "Despesas de Exercícios Anteriores", da ordem de R\$ 4 milhões.

O MTO-2005 da SOF/MPO define o elemento 42 – Auxílios – como gastos destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Portanto, em 2005, o Ministério da Agricultura liquidou R\$ 177 milhões para a realização de investimentos em outras esferas de governo. É interessante observar

que esse é exatamente o objetivo da maior parte das emendas aprovadas ao Orçamento de 2005. Na verdade, o quadro a seguir indica que a totalidade dos R\$ 177 milhões referem-se a esse tipo de proposição. Entretanto, chama a atenção o fato de que, apesar do elevado nível obtido pelo coeficiente IEO (94%), apenas 9,7% dos valores liquidados foram pagos em 2005.

A liquidação de R\$ 1,3 milhão em investimentos no elemento de despesa "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", apesar de parecer incoerente, a princípio, deve-se ao item "conservação e adaptação de bens imóveis". Consideramos, a propósito, a bem da definição de "serviços" que esse item deveria constituir elemento de despesa distinto.

As Contribuições são despesas às quais não corresponde contraprestação direta em bens e serviços e não são reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente. O valor de R\$ 153 mil liquidado nessa rubrica em 2005 pelo Ministério da Agricultura, corresponde a ações de pesquisa da EMBRAPA realizadas em parceria com estados e municípios.

A liquidação de R\$ 4 milhões em investimentos no elemento de despesa nº 92 - Despesas de Exercícios Anteriores – obedece a critérios estabelecidos no art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964. Se referem, neste caso, a liquidação de gastos de exercícios já encerrados. O que surpreende, neste caso, é que mesmo sendo de exercícios anteriores, apenas 19% do valor incluído no Orçamento de 2005 foram pagos. Ou seja, uma proposta ao Orçamento da União pode levar anos para ter sua execução financeira viabilizada. Consideramos que tais despesas devem ser efetivamente liquidadas e pagas no exercício em que se der sua inclusão.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ELEMENTO DE DESPESA "AUXÍLIOS" NO GND INVESTIMENTO - 2005

COD	AÇÃO	Autorizado	Liquidado	V. Pagos	IEO %	VP/LIQ %
109D	MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA	106.313,3	97.994,4	4.299,8	92,18	4,39
005A	DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO	51.810,7	49.454,4	760,3	95,45	1,54
4807	Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Bovideocultura	13.980,0	13.980,0	6.520,0	100,00	46,64
4842	Erradicação da Febre Aftosa	10.395,0	10.395,0	5.405,0	100,00	52,00
5914	Energização Rural	2.213,3	1.774,5	0,0	80,18	-
2139	Vigilância e Fiscalização do Trânsito Interestadual de Animais e seus Produtos	1.300,0	1.300,0	0,0	100,00	-
4766	Controle e Erradicação da Tuberculose e da Brucelose	457,6	450,0	0,0	98,34	-
2180	Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos	391,5	391,5	0,0	100,00	-
4829	Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Equideocultura, da Ovinocaprinocultura e da Criação de Pequenos e Médios Animais	300,0	300,0	0,0	100,00	-
4808	Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Suideocultura	295,7	295,7	0,0	100,00	-
8509	Erradicação da Febre Aftosa (Crédito Extraordinário)	158,6	158,6	0,0	99,97	-
4740	Erradicação do Cancro Cítrico	150,0	150,0	100,0	100,00	66,67
4809	Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Avicultura	100,0	100,0	0,0	100,00	-
4804	Prevenção e Controle de Pragas na Fruticultura	34,0	34,0	0,0	100,00	-
4790	Controle da Qualidade na Garantia da Conformidade, Segurança e Inocuidade dos Produtos de Origem Vegetal	29,0	29,0	0,0	100,00	-
4723	Controle de Contaminantes e Resíduos nos Vegetais e Seus Produtos	26,0	26,0	0,0	100,00	-
4742	Prevenção e Controle da Sigatoka Negra	14,2	14,2	0,0	100,00	-
4738	Erradicação da Mosca da Carambola	5,9	5,9	0,0	100,00	-
	TOTAL	187.974,7	176.853,2	17.085,0	94,08	9,66

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

O quadro a seguir, detalha, por programas, o valor das diárias a pessoal civil liquidadas em 2005 pelo Ministério da Agricultura. No total, foram gastos cerca de R\$ 22 milhões, ou seja, são recursos suficientes para pagar 123.791 diárias a um custo médio de R\$ 178,68/dia³. Ou seja, o valor é suficiente para 2.000 servidores realizarem, cada um, 5 viagens por mês durante um ano.

Em vista desses números, não é possível evitar alguma expressão de admiração e de espanto. A priori, espera-se um valor razoavelmente alto para diárias naqueles programas que requerem a intervenção de fiscalização nas atividades de responsabilidade da Pasta, como por exemplo, em "segurança e qualidade de alimentos e bebidas", "abastecimento agroalimentar", "qualidade de insumos e serviços agropecuários", "segurança fitozoossanitária no trânsito de produtos agropecuários". Mas, mesmo assim, o total observado não deixa de parecer exagerado. Verificamos, a propósito, que o programa de "pesquisa e desenvolvimento

³ A diária, de acordo com o Decreto nº 5.554, de 4/10/2005, é estimada em R\$ 123,78 (DAS 2, DAS 1). O servidor recebe também o valor de R\$ 54,98 para cobrir eventuais despesas de transporte.

para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio" liquidou diárias no valor de R\$ 4.450.364,00. Esse programa tem por objetivo *"incrementar a base de conhecimentos científicos e tecnológicos necessária para a manutenção e evolução da capacidade competitiva das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro, enfatizando as dimensões relacionadas à sustentabilidade ambiental, à qualidade e à segurança dos seus produtos e processos."* É mister, então, indagar sobre a eficaz contribuição de 25 mil diárias, correspondendo a 37% do total de recursos alocados a esse programa, para desenvolver as 54 pesquisas previstas na Lei Orçamentária de 2005.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
VALORES LIQUIDADOS EM DIÁRIAS DO PESSOAL CIVIL EM 2005 - POR PROGRAMAS

R\$ 1,00

COD	PROGRAMA	Autorizado	Liquidado	IEO %
1156	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	4.479.572	4.450.364	99,34797
356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	3.854.370	3.542.466	91,90778
352	Abastecimento Agroalimentar	2.962.103	2.933.138	99,02215
750	Apoio Administrativo	1.845.680	1.779.232	96,39981
360	Gestão da Política Agropecuária	1.800.064	1.738.759	96,59429
375	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	1.913.457	1.629.459	85,15786
357	Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	1.729.938	1.421.577	82,17503
362	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	1.218.482	1.215.891	99,78736
359	Desenvolvimento da Bovideocultura	1.063.767	908.603	85,41372
361	Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	358.558	338.816	94,49406
363	Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	381.132	323.307	84,82809
350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	298.541	286.780	96,06051
365	Minimização de Riscos no Agronegócio	260.813	260.387	99,83666
1161	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	207.756	205.662	98,99209
354	Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta	259.734	202.666	78,02829
371	Desenvolvimento da Avicultura	176.534	147.092	83,32219
1169	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	136.435	128.757	94,37241
1225	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	125.819	109.344	86,90579
377	Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura	140.883	104.997	74,5278
5005	Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	103.257	90.904	88,03665
369	Desenvolvimento da Horticultura	77.000	65.588	85,17922
6003	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	58.287	57.737	99,05639
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	52.641	52.531	99,79104
367	Desenvolvimento da Suideocultura	60.394	51.138	84,67397
368	Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	42.657	32.990	77,33783
273	Luz para Todos	32.434	28.742	88,61688
1270	Proambiente	14.624	14.624	100
	TOTAL	23.654.932	22.121.551	93,51771

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

3 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA

3.1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO

O quadro abaixo mostra que o MDA tem alcançado, em termos relativos, um razoável nível de execução orçamentária. Na série temporal disponível, em apenas dois exercícios (1997 e 2002), o Índice de Execução Orçamentária - IEO, representado pelo quociente “Valor Liquidado/Valor Autorizado” ficou abaixo da marca de 80%. A média obtida no período 1997-2002, onde os valores variam no intervalo de 76% a 90%, ficou em 84,7%. No Exercício de 2005, por exemplo, esse desempenho só foi ultrapassado por seis Ministérios (Ver quadro seguinte).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 1997-2005

R\$ milhões

	AUTORIZADO	LIQUIDADO	IEO %
1997	2.645,8	2.019,7	76,34
1998	2.231,0	1.944,6	87,16
1999	1.688,6	1.496,6	88,63
2000	1.848,2	1.560,8	84,45
2001	2.002,8	1.704,1	85,08
2002	2.287,9	1.828,6	79,93
2003	2.305,8	1.923,5	83,42
2004	2.530,3	2.272,9	89,83
2005	3.308,4	2.901,8	87,71
MÉDIA	2.316,5	1.961,4	84,67

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - EXERCÍCIO DE 2005			
ÓRGÃOS SELECIONADOS			
R\$ Milhões			
ORGAO	Autorizado	Liquidado	IEO %
Ministério da Previdência Social	154.860,6	154.077,5	99,49
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15.997,7	15.742,1	98,40
Ministério da Defesa	34.994,9	33.080,1	94,53
Ministério da Saúde	42.931,3	40.139,6	93,50
Ministério das Relações Exteriores	1.842,5	1.662,8	90,25
Ministério da Educação	22.329,4	20.028,5	89,70
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.308,4	2.901,8	87,71

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

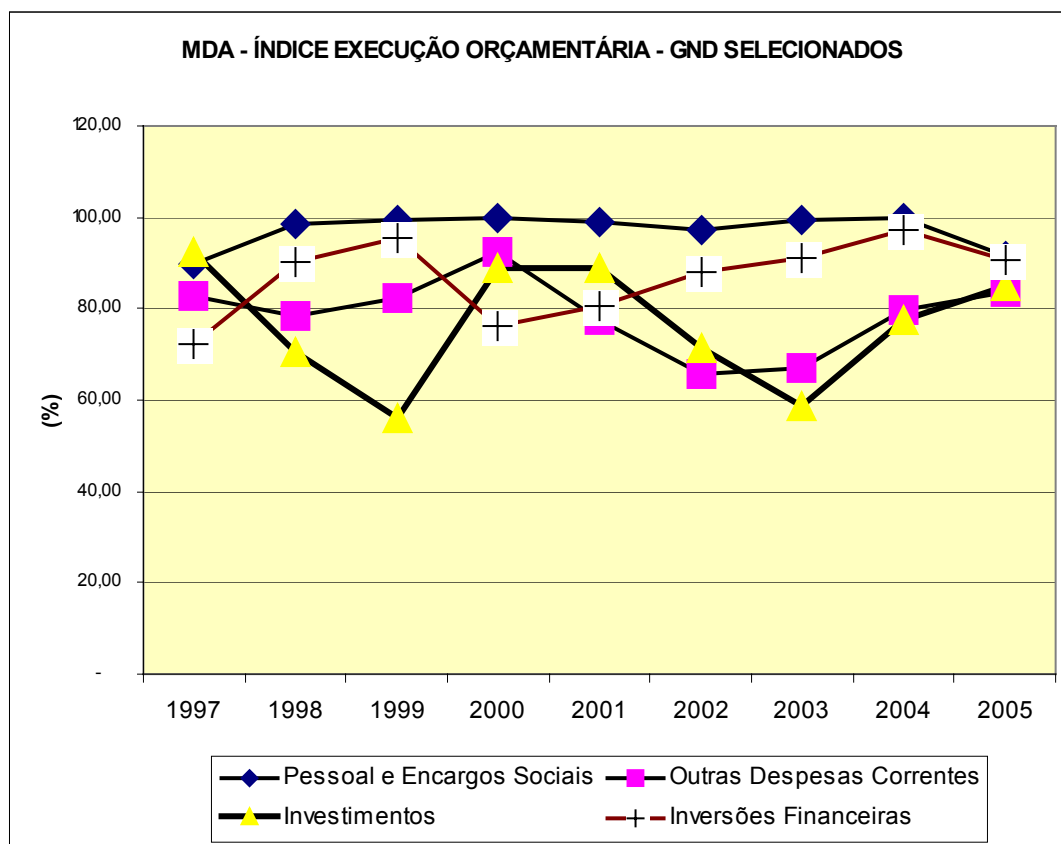
3.2 - EXECUÇÃO POR PROGRAMAS

Em 2005, as despesas com os programas finalísticos do MDA alcançaram R\$ 2,2 bilhões. Esse valor corresponde a 87,29% do total autorizado (R\$ 2,5 bilhões). Destacam-se os elevados níveis de execução das despesas caracterizadas como primárias. As despesas correntes e as despesas de investimento nestes programas apresentaram IEO de 81% e 85%, respectivamente. No quadro que se segue, pode-se observar que em alguns programas, como PRONAF, Brasil Alfabetizado, Paz no Campo, Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário, Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, o nível de execução foi quase completo.

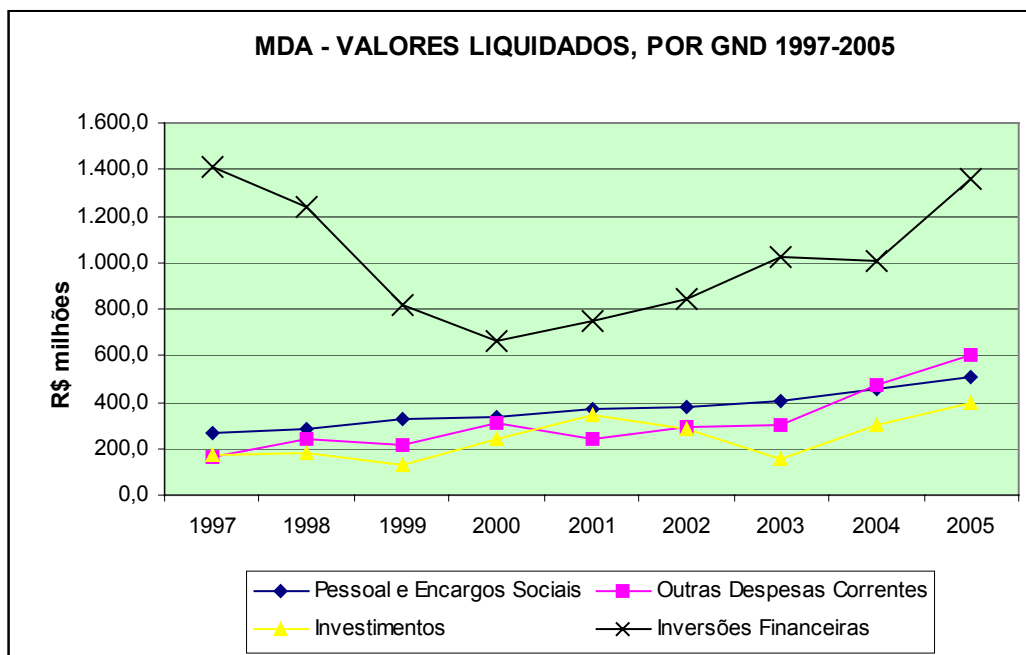
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMAS E GND - EXERCÍCIO DE 2005				
R\$ Milhões				
PROGRAMA	GND	Autorizado	Liquidado	IEO %
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	3	103,8	84,4	81,35
	4	131,8	126,4	95,91
	5	1.454,8	1.329,5	91,39
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	3	143,1	116,0	81,07
	4	85,5	74,4	86,96
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	3	82,3	50,5	61,35
	4	15,0	10,8	72,32
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	3	13,2	12,3	93,04
	4	2,1	2,0	97,57
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	3	0,3	0,3	100,00
	4	0,1	0,1	97,02
Agricultura Familiar - PRONAF	3	133,5	114,8	86,00
	4	20,3	19,5	96,17
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	3	17,5	13,8	78,80
	4	1,8	1,3	70,17
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	3	23,6	23,5	99,32
Crédito Fundiário	4	97,2	64,9	66,81
	3	3,8	2,9	77,69
Paz no Campo	4	0,6	0,3	52,50
	3	33,9	33,4	98,39
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	4	101,6	88,2	86,79
	3	6,0	2,7	44,65
Brasil Quilombola	4	0,4	0,3	85,58
	5	13,0	0,0	-
Educação do Campo (PRONERA)	3	42,9	34,6	80,67
	4	0,2	0,1	40,43
TOTAL POR GND	3	604,0	489,2	81,00
	4	456,6	388,4	85,06
	5	1.467,8	1.329,5	90,58
TOTAL PROGRAMAS FINALÍSTICOS		2.528,4	2.207,1	87,29

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

3.3 EXECUÇÃO POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - GND



No gráfico acima, observa-se, mais uma vez, que as despesas primárias discricionárias, geralmente incluídas nos grupos de natureza de despesa corrente ou de investimento apresentam menores índices de execução orçamentária e maior variabilidade anual em relação às despesas obrigatórias de pessoal, ou de despesas financeiras (geralmente do grupo de despesa das "inversões financeiras").



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - GRUPOS DE DESPESAS SELECIONADOS - 1997-2005

R\$ MILHÕES

		Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras
1997	AUTORIZADO	299,2	201,7	185,6	1.957,8
	LIQUIDADO	269,2	167,1	171,1	1.412,3
	IEO %	90,00	82,90	92,20	72,10
1998	AUTORIZADO	292,0	302,9	255,4	1.375,5
	LIQUIDADO	287,4	237,3	179,6	1.239,0
	IEO %	98,40	78,30	70,30	90,10
1999	AUTORIZADO	331,6	259,3	229,2	860,8
	LIQUIDADO	330,1	213,4	128,4	821,1
	IEO %	99,50	82,30	56,00	95,40
2000	AUTORIZADO	337,7	335,6	274,6	876,4
	LIQUIDADO	336,6	309,6	244,0	665,7
	IEO %	99,70	92,30	88,90	76,00
2001	AUTORIZADO	370,3	313,7	382,2	923,9
	LIQUIDADO	366,8	242,7	340,3	746,8
	IEO %	99,10	77,40	89,00	80,80
2002	AUTORIZADO	391,3	447,2	392,9	955,9
	LIQUIDADO	381,1	293,5	279,9	841,2
	IEO %	97,40	65,60	71,20	88,00
2003	AUTORIZADO	406,9	454,8	257,0	1.123,6
	LIQUIDADO	404,5	304,5	150,7	1.022,9
	IEO %	99,40	67,00	58,60	91,00
2004	AUTORIZADO	454,1	596,7	384,9	1.032,7
	LIQUIDADO	453,6	474,3	299,1	1.006,2
	IEO %	99,90	79,50	77,70	97,40
2005	AUTORIZADO	558,9	715,8	464,7	1.497,7
	LIQUIDADO	511,7	599,2	395,4	1.359,3
	IEO %	91,50	83,70	85,10	90,80

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

Destacam-se, também, na análise dos dados de execução orçamentária do quadro anterior, a recuperação das despesas efetuadas com a obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária a partir de 2000. Essas despesas caíram de R\$ 1,4 bilhão, em 1997, para R\$ 0,7 bilhão em 2000, e voltaram a R\$ 1,4 bilhão, em 2005.

Observa-se, além disso, um crescimento linear das despesas de pessoal e encargos sociais. No período, cresceram cerca de 90%, passando de R\$ 269 milhões para R\$ 521 milhões. Entretanto, ao contrário do ocorrido no Ministério da Agricultura, conforme análise anterior, a produtividade do trabalho do MDA cresceu bastante no período. As despesas correntes cresceram 259%, indo de R\$ 167 milhões, em 1997, para R\$ 599 milhões, em 2005. As despesas com investimento cresceram 131%. Eram de R\$ 171 milhões, em 1997, e chegaram a R\$ 395 milhões, em 2005. Se considerarmos que esses resultados foram alcançados num ambiente restritivo em termos de política fiscal, não há outra conclusão senão a de admitir, sem entrar no mérito da questão, a presença de prioridade governamental, de boa gestão e continuidade administrativa em relação a esta Pasta.

3.4 EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

O quadro abaixo mostra, em primeiro lugar, uma razoável estabilidade na execução de despesas da Administração Central do MDA e do INCRA. Com exceção dos exercícios de 2002 e 2003, nos quais o IEO da Adm. Central ficou na faixa dos 50%, os demais apresentaram razoáveis níveis de execução.

MDA - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000-2005

R\$ milhões

		MDA - ADM. CENTRAL	INCRA
2000	Autorizado	233,9	1.391,4
	Liquidado	208,8	1.150,4
	IEO %	89,30	82,70
2001	Autorizado	347,8	1.335,0
	Liquidado	273,0	1.142,7
	IEO %	78,50	85,60
2002	Autorizado	485,2	1.410,0
	Liquidado	265,3	1.251,2
	IEO %	54,70	88,70
2003	Autorizado	419,7	1.552,3
	Liquidado	219,8	1.370,5
	IEO %	52,40	88,30
2004	Autorizado	445,8	2.084,5
	Liquidado	349,9	1.923,0
	IEO %	78,50	92,30
2005	Autorizado	519,4	2.789,0
	Liquidado	416,9	2.484,9
	IEO %	80,30	89,10

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

Observa-se, também, que tanto as despesas da Administração Central – mais relacionadas com a questão da agricultura familiar, quanto as do INCRA – exclusivas para colonização e reforma agrária, praticamente dobraram entre 2000 e 2005.

3.5. EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RESTOS A PAGAR - 2005-06 R\$ milhões		
Inscritos em dez/2004	430,4	
Saldo de exerc anteriores	-	
Anulados em 2005	105,2	
Pagos em 2005	320,3	
A Pagar em 2006	4,9	
Inscritos em dez/2005		337,8
Saldo de exerc anteriores		-
Anulados em 2006		28,1
Pagos até 25-03-2006		82,0
A pagar		227,7

Fontes: SIAFI/STN; PRODASEN - Elaboração: COFF/CD

Do valor empenhado em 2004 (R\$ 2.273 milhões), cerca de 83% foram pagos até 31 de dezembro daquele exercício (R\$ 1.877 milhões). Em dezembro de 2004, dados do SIAFI/STN apontam uma inscrição de R\$ 430,4 milhões. Observe-se que este valor é bastante expressivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a inscrição de restos a pagar seja vinculada à existência de correspondente disponibilidade financeira. Entretanto, os decretos de programação financeira do exercício seguinte incluem no limite financeiro mensal o pagamento dos restos a pagar junto com o pagamento das despesas do próprio exercício. Assim, valores expressivos passam a concorrer com a própria programação do exercício, dificultando, obviamente, o seu fiel cumprimento.

VANDER GONTIJO
Consultor de Orçamentos
COFF/CD