

ALINHAMENTO DO CRÉDITO RURAL COM O CÓDIGO FLORESTAL

RESULTADOS PODEM SER OBTIDOS SEM CUSTOS ADICIONAIS

Juliano Assunção e Priscila Souza

O Contexto

No Brasil, existe hoje uma importante oportunidade de alinhar o crescimento da agropecuária com a proteção dos recursos naturais. Segundo estimativas, podemos mais do que dobrar nossa produção em áreas já disponíveis, isto é, sem necessidade de desflorestamento e supressão da vegetação nativa.¹ A combinação de políticas públicas, tais como o Crédito Rural e o novo Código Florestal² pode trazer benefícios substanciais tanto para a modernização no campo quanto para a mitigação de mudanças climáticas, sem custos adicionais e sem causar rupturas no atual sistema de crédito. Em um contexto fiscal complexo e no momento em que o governo planeja implementar reformas importantes, o alinhamento dessas duas políticas tem o potencial de ajudar na correção de distorções da política de crédito rural brasileira, que está defasada. **Neste documento, elaborado pelo Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC- Rio/ Climate Policy Initiative (CPI), recomenda-se que a associação entre o Crédito Rural e o Código Florestal seja colocada em prática no próximo Plano Safra (2019/2020).**

O novo Código Florestal vai muito além da proteção dos remanescentes florestais.³ De um lado, o cumprimento do código garante que nossa produção esteja em conformidade com uma legislação ambiental criteriosa, algo que tem se tornado cada vez mais importante no comércio internacional. Por outro lado, ao estabelecer restrições sobre a expansão da área destinada à agropecuária em propriedades rurais, a lei estimula aumentos de produtividade em lugar de expansão de área, acelerando a modernização da produção.

Recomendação para Política Pública

Ampliação dos limites de crédito para produtores em conformidade com o novo Código Florestal – produtores sem passivos ambientais ou produtores com passivos ambientais e Programa de Regularização Ambiental aprovados pelo órgão competente. Uma forma simples de implementar essa mudança seria o restabelecimento das regras das Resoluções 4.106/2012 e 4.226/2013 do Banco Central, que ampliavam o limite para produtores que cumprissem requisitos ambientais.

¹ Ver Antonaccio et al., 2018.

² A Lei 12.651 de Proteção da Vegetação Nativa de 2012 é conhecida como o novo Código Florestal.

³ Ver Chiavari e Leme Lopes (2015a, 2015b e 2017).

Benefícios da integração entre Código Florestal e Crédito Rural

- I. **O Código Florestal contém um elemento de provisão de bem público (conservação ambiental) que justificaria o direcionamento da subvenção pública, questão ainda mais importante no contexto atual de crise fiscal. Além disso, a subvenção pública estaria focada nos produtores em conformidade com a legislação.**

Os argumentos usuais que são utilizados para justificar programas de subsídios de crédito (como geração de renda e de saldos comerciais) não se aplicam apenas à agropecuária, mas também a outros setores. O componente de provisão de bem público do novo Código Florestal, associado às áreas de Reserva Legal e áreas de Preservação Permanente, traz racionalidade para a alocação de fundos públicos para o setor. Para ficarem em conformidade com o novo Código Florestal, os produtores deverão preservar ou recompor a vegetação nativa em suas propriedades. O direcionamento de recursos públicos pode ser usado para incentivar a preservação ambiental, aproximando-a da socialmente desejada e justificando, do ponto de vista econômico, a política de Crédito Rural.

- II. **O novo Código Florestal pode alavancar a abertura de novos mercados.**

O cumprimento do código representa uma garantia de que a produção de alimentos no Brasil será realizada de forma consistente com a proteção dos recursos naturais. Este é um caminho bastante promissor para o país associar as negociações sobre o clima com as negociações comerciais de seu interesse, criando um círculo virtuoso. Por outro lado, o acesso a novos mercados constitui fonte de receita para os produtores, facilitando a implementação da nova lei.

- III. **O Crédito Rural pode contribuir para impulsionar os recursos necessários para a implementação do Código Florestal.**

O volume de recursos distribuídos pelo programa de crédito rural pode ser importante fonte de financiamento para a implementação do novo Código Florestal. Além disso, se o Crédito Rural trouxer vantagens para os produtores em conformidade com a lei, ele poderá impulsionar recursos privados de produtores rurais para a implementação do Código Florestal.

A Recomendação simples e viável

A proposta de ampliação do limite de crédito é de fácil implementação por três motivos:

I. Não são necessários recursos adicionais do Tesouro Nacional.

De fato, os recursos atuais do Crédito Rural apenas serão direcionados preferencialmente para aqueles produtores que estiverem operando segundo a legislação vigente, promovendo a conservação ambiental de acordo com o novo Código Florestal.

II. Não há incompatibilidade com a concepção técnica e política do Crédito Rural.

A proposta não interfere nas demais regras de concessão de crédito, no volume de recursos disponíveis em cada linha ou em quaisquer outras questões regionais, econômicas ou políticas.

III. Os canais de distribuição do Crédito Rural permanecerão inalterados.

Portanto, não há grande interferência na operação do sistema de crédito, que envolve milhares de gerentes espalhados em agências bancárias por todo o país. Esses gerentes apenas estarão autorizados a aumentar o limite para os produtores rurais que preencham os pré-requisitos da proposta.

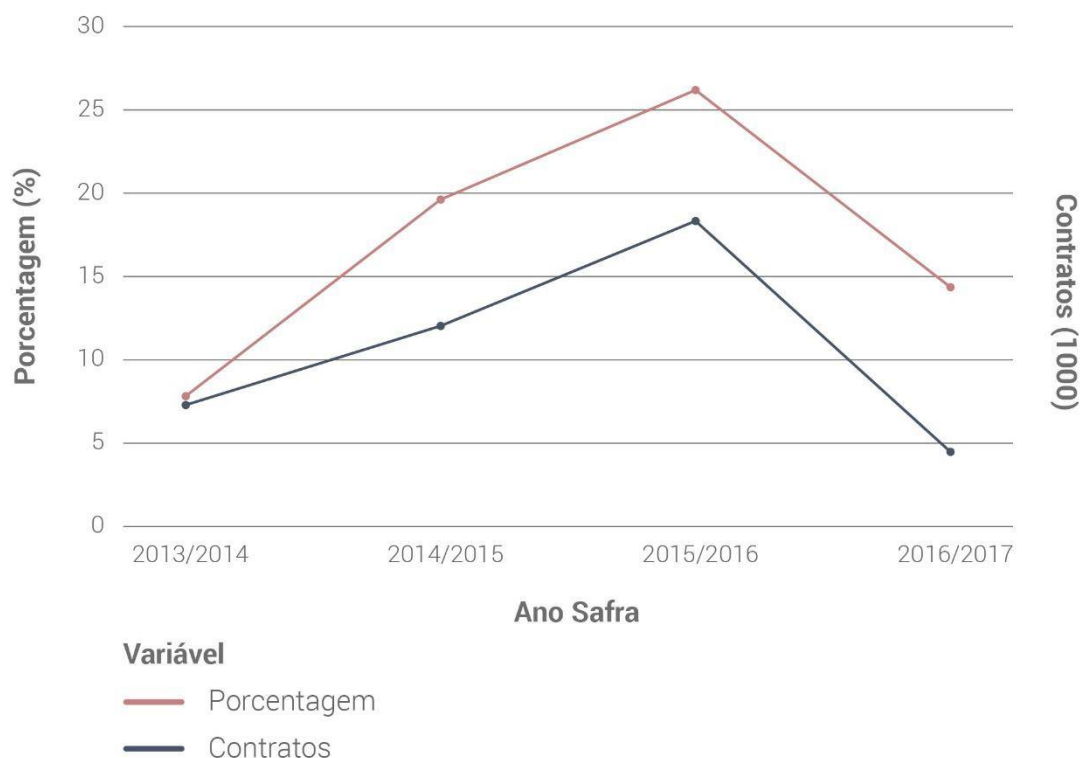
Relevância da proposta: quais contratos de crédito serão impactados?

Ao longo dos últimos anos, uma parcela considerável de crédito rural foi concedida com valores de contrato muito próximos aos limites das respectivas linhas. Isso significa que muitos produtores estão contratando o máximo possível dentro dos limites estabelecidos e poderiam se beneficiar de expansões no limite de crédito. Desse modo, a proposta apresentada nesse documento tem o potencial de impactar substancialmente a política de crédito rural, oferecendo vantagens aos produtores pela possibilidade de aumentos nos valores de contrato.

A Figura 1 apresenta a porcentagem do volume total de crédito rural concedido com valores de contrato muito próximos aos limites de cada linha (valor de contrato acima de 95% do limite da respectiva linha). Para a construção desse gráfico, consideramos as linhas de crédito: Recursos Obrigatórios (sem programa), Poupança Rural (sem programa), Pronaf, Pronamp, ABC, Inovagro, Moderagro, Moderinfra, Procap-Agro, Prodecoop. Em 2016/2017, empréstimos seguindo as regras dessas duas fontes de recursos⁴ e oito programas representaram 70% do volume total de crédito rural e cerca de 1,7 milhão de contratos (91% do número total de contratos).

⁴ Empréstimos considerados em Recursos Obrigatórios (sem programa) e em Poupança Rural (sem programa) seguem as regras das fontes de recursos, não sendo vinculados a programas específicos.

Figura 1. Porcentagem do volume e número de contratos com valores próximos ao limite das linhas de crédito (acima de 95% dos limites), por ano agrícola.



Fonte: Elaborado pelo Climate Policy Initiative com dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR) do Banco Central do Brasil.

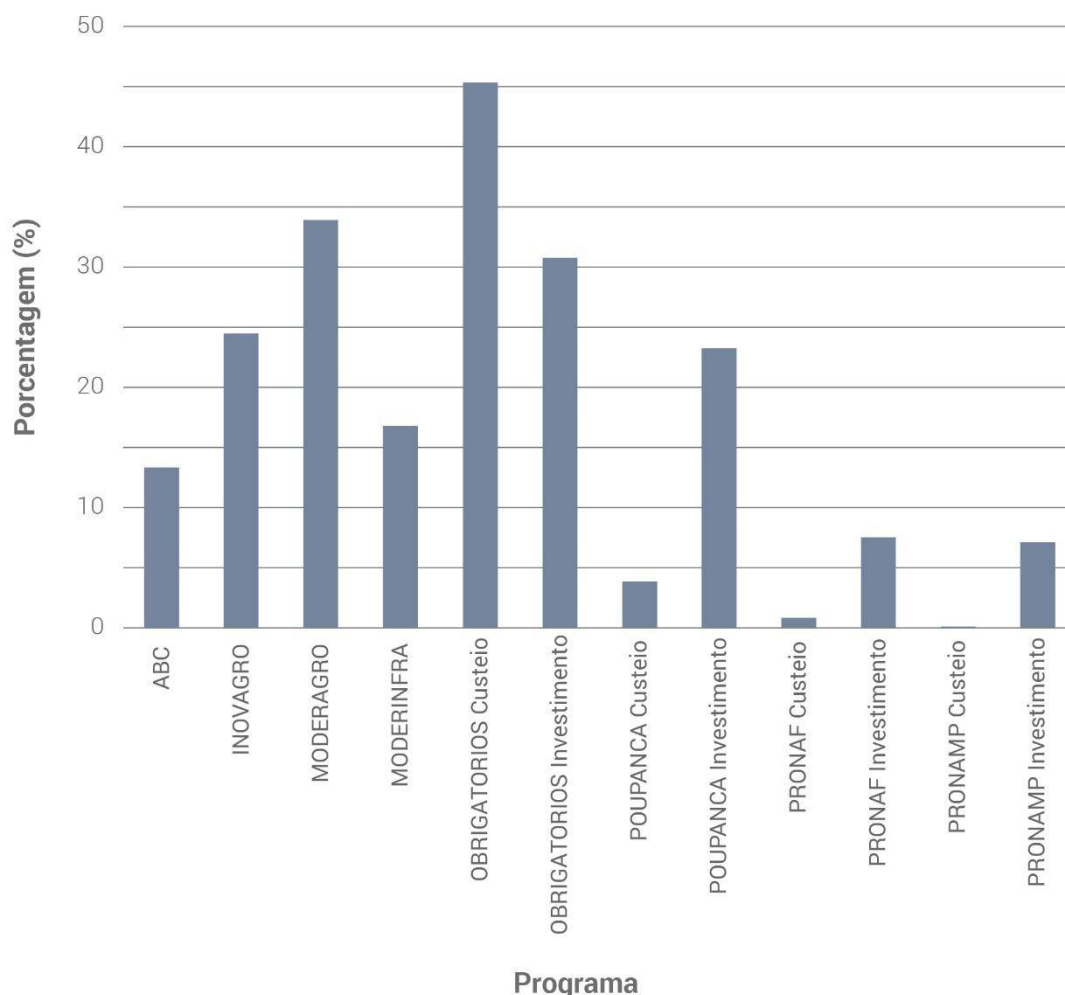
A Figura 1 também mostra que, no ano agrícola de 2016/2017, 14% do volume de crédito dessas linhas foram provenientes de contratos de empréstimos concedidos com valores acima de 95% dos limites. No ano agrícola anterior, 2015/2016, 26% do volume de crédito foi concedido em contratos tão perto do limite.

Podemos ver, na Figura 2, as porcentagens do volume de crédito de cada uma das 10 linhas analisadas concedidas com valores acima de 95% do limite dos programas no ano safra de 2016/2017.⁵ A linha de Recursos Obrigatórios com finalidade de custeio, uma das principais linhas de crédito do país, teve 45% do seu volume emprestado em contratos acima de 95% do limite da linha. Além disso, Recursos Obrigatórios para investimento e o Moderagro também tiveram porcentagens importantes do volume em contratos próximo ao limite: acima de 30%.

Dessa forma, o potencial impacto da proposta aqui apresentada é significativo.

⁵ Apenas Pronaf, Pronamp, Poupança Rural e Recursos Obrigatórios possuem a finalidade de custeio. Todos os outros possuem apenas finalidade de investimento. Os programas Procap-Agro e Prodecoop não possuem contratos com empréstimos acima de 95% dos respectivos limites.

Figura 2. Porcentagem do volume de crédito com valores próximos ao limite (acima de 95% dos limites), por linha de crédito no ano agrícola 2016/2017.



Fonte: Elaboração Climate Policy Initiative com dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR) do Banco Central do Brasil.

Fatores Relevantes

Histórico de Integração entre Crédito e Proteção Ambiental no Brasil

A ideia de utilizar instrumentos de crédito como incentivo à proteção de ativos naturais não é nova no Brasil. De fato, o uso do Crédito Rural como um instrumento para fomentar a preservação ambiental antecede a promulgação do novo Código Florestal. A Resolução N° 3.545/2008 do Banco Central do Brasil condicionou a concessão de crédito rural em municípios da Amazônia à conformidade com regras ambientais e comprovação da legitimidade de títulos de propriedade. Assunção et al. (2013) calculam que R\$ 2,9 bilhões em crédito deixaram de ser concedidos entre 2008 e 2011 em consequência desta norma. O efeito foi a redução do desmatamento em 15% neste período. Isso sugere que o crédito rural pode, de fato, ser um instrumento eficaz para a preservação ambiental no Brasil.

Já a Resolução Nº 4.106/2012 do Banco Central previa que o limite de crédito de custeio rural poderia ser elevado em até 15%, caso os mutuários comprovassem a existência de áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal em suas propriedades. Outra possibilidade era que indicassem um plano de recuperação ambiental aprovado pelos órgãos competentes.

Após a aprovação do novo Código Florestal, o Banco Central lançou a Resolução Nº 4.226/2013. Uma nova possibilidade foi incluída: os produtores rurais que estivessem inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) também poderiam ser beneficiados por um aumento de limite de crédito para custeio em até 15%. Dessa forma, caso o mutuário comprovasse legalmente a existência de áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal e também estivesse inscrito no CAR, o teto disponível poderia ser elevado em até 30%. Contudo, esta regra foi revogada pela Resolução nº 4.412/2015.

Aprimoramento da política de Crédito Rural necessário

Mais de R\$ 200 bilhões têm sido disponibilizados anualmente no Crédito Rural.⁶ No entanto, o desenho atual da política está baseado em uma estrutura criada na década de 60 e precisa de reformas tanto para atender melhor aos produtores como para trazer um retorno satisfatório à sociedade.

Contudo, reformas para uma política dessa magnitude e relevância precisam ser graduais a fim de não causar rupturas para o financiamento da produção agropecuária no país. Algumas mudanças importantes devem ser implementadas no médio e longo prazo, como a simplificação de programas e linhas e, o desenvolvimento de instrumentos financeiros mais adequados para as necessidades do setor, como seguros e derivativos financeiros.

Esse documento foca em uma proposta que pode ser implementada já no Plano Safra 2019/2020 e que daria um passo importante para reduzir distorções e promover o alinhamento entre os subsídios para o setor rural e a provisão de bens públicos. Além disso, cria incentivos para que os Estados avancem na implementação do código, com a definição de parâmetros ainda pendentes. A proposta tem por objetivo estimular simultaneamente a preservação ambiental, o aumento da produtividade agropecuária e uso eficiente da terra.

Brasil tem dupla posição de destaque: agropecuária e ambiental

No contexto mundial, o Brasil é um dos países que mais podem contribuir para os desafios de segurança alimentar e, simultaneamente, para mitigar mudanças climáticas.

Desde a década de 1970, temos diversos casos de ganhos da produtividade agropecuária e intensificação da produção.⁷ Assim, o aumento da produção de

⁶ Volume de recursos anunciados nos planos para a agricultura empresarial - o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) - e para a agricultura familiar - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

⁷ Ver Assunção e Bragança (2015), Assunção, Lipscomb, Mobarak e Szerman (2016), Assunção, Pietracci e Souza (2016) e Bragança (2015).

alimentos tem sido associada à modernização das práticas de cultivo e melhor aproveitamento de enormes áreas historicamente subutilizadas.

A integração do Crédito Rural com o Código Florestal tem o potencial de acelerar esse processo e favorecer a liderança do Brasil tanto na agropecuária como no debate ambiental.

A experiência da *Common Agricultural Policy* da União Europeia

A proposta vai ao encontro do que a União Europeia vem aplicando de forma eficaz há décadas. Mais de 95% das despesas da *Common Agricultural Policy* (CAP), que é a principal política agropecuária da União Europeia, estão concentradas em pagamentos diretos aos produtores rurais, condicionados ao provisão de bens públicos. Entre os bens públicos, destacam-se a conservação de florestas, a manutenção das boas condições do solo e a conservação da biodiversidade. Para receber a maioria dos recursos disponíveis no CAP, os produtores devem compulsoriamente cumprir algumas das regras ambientais básicas. Além disso, os *Green Payments* atualmente compõem 30% do orçamento disponível e possuem três exigências: manutenção das pastagens permanentes, áreas de interesse ecológico e diversificação das culturas. Outro aspecto importante a destacar é o papel que os programas de Desenvolvimento Rural do CAP desempenham para o aumento da adoção de técnicas favoráveis ao clima, como a agricultura orgânica.

Diferente do caso europeu, os recursos no Brasil não são direcionados para a provisão de bens públicos (com a exceção do Programa ABC, que atualmente tem alcance limitado). Um melhor direcionamento do programa de crédito rural subsidiado pode tornar as subvenções públicas mais efetivas.

Conclusão

O novo Código Florestal oferece uma oportunidade única para consolidarmos a sustentabilidade da produção de alimentos no Brasil. No entanto, sua implementação enfrenta desafios importantes que requerem esforços e recursos expressivos. Um melhor alinhamento com a política de Crédito Rural pode ser uma alternativa de fácil execução e aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais. Finalmente, o aprimoramento e a maior articulação entre esses instrumentos de política pública podem acelerar o processo de **modernização e de aumento da produtividade da agropecuária brasileira**, além de garantir a proteção da vegetação nativa.

Referências Bibliográficas

Antonaccio, L., Assunção, J., Celidonio M., Chiavari, J., Leme Lopes, C., Schutze, A., Ensuring Greener Economic Growth for Brazil, Report, Climate Policy Initiative. <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/12/BID-Ensuring-Greener-Economic-Growth-for-Brazil.pdf>

Assunção, J., Bragança, A. (2015). Does Technological Change in Agriculture Increase Deforestation? Working Paper, Climate Policy Initiative.

Assunção, J., Lipscomb, M., Mobarak, A. M., Szerman, D. (2016). Electrification, Agricultural Productivity and Deforestation in Brazil, Working Paper, Climate Policy Initiative.

Assunção, J., Pietracci, B., Souza, P. (2016). Fueling Development: Sugarcane Expansion Impacts in Brazil, Working Paper, Climate Policy Initiative.

Bragança, A. (2015). Prices, Land Use and Deforestation: Evidence from the Tapajós Basin, Working Paper.

Chiavari e Leme Lopes (2015a), Novo Código Florestal Parte I : Decifrando o Novo Código Florestal, Policy Brief, Climate Policy Initiative.

<https://www.inputbrasil.org/publicacoes/novo-codigo-florestal-parte-i-decifrando-o-novo-codigo-florestal/>

Chiavari e Leme Lopes (2015b), Novo Código Florestal Parte II: Caminhos e Desafios para a Regularização Ambiental, Policy Brief, Climate Policy Initiative.

<https://www.inputbrasil.org/publicacoes/novo-codigo-florestal-parte-ii-caminhos-e-desafios-para-a-regularizacao-ambiental/>

Chiavari e Leme Lopes (2017), Legislação Florestal e de Uso da Terra: Uma Comparação Internacional, Report, Climate Policy Initiative. <https://www.inputbrasil.org/projetos/legislacao-florestal-comparada/>

Sobre o CPI e o INPUT

O **Climate Policy Initiative (CPI)** é formado por um grupo de analistas e consultores que trabalham para aprimorar as políticas públicas mais relevantes de energia e uso da terra em diversos países. O CPI oferece conhecimento aplicado e soluções aos tomadores de decisão por meio de análises aprofundadas, a fim de auxiliar no aprimoramento do ambiente regulatório relevante para questões climáticas. No Brasil, o CPI tem uma parceria com o Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio).

A **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composta por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho do INPUT produzido pelo Climate Policy Initiative (CPI) é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI), Instituto Clima e Sociedade (ICS), e World Wildlife Foundation (WWF).

Juliano Assunção

Climate Policy Initiative (CPI), Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio) & Departamento de Economia da PUC-Rio
juliano.assuncao@cpirio.org

Priscila Souza

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
priscila.souza@cpirio.org

Citação sugerida: ASSUNÇÃO, Juliano; SOUZA, Priscila. White Paper. Alinhamento do crédito rural com o código florestal: resultados podem ser obtidos sem custos adicionais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

