

RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA A FRAGMENTAÇÃO DE REGRAS DO CRÉDITO RURAL BRASILEIRO

DESENHO DA POLÍTICA CRIA OBSTÁCULOS NO ACESSO AO CRÉDITO E NAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA PRODUTORES RURAIS

O crédito rural é a principal política para o setor agropecuário no Brasil. Anualmente, o montante de crédito disponível corresponde a cerca de 40% do valor da produção agropecuária, tornando-o uma importante fonte de financiamento para o agronegócio. Os volumes disponíveis por linha de crédito, as fontes de recursos e as principais condições para obtenção de empréstimos são determinados por dois planos do governo:

- Plano Agrícola e Pecuário (PAP), voltado para médios e grandes produtores.
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), focado em pequenos produtores.

Para o ano agrícola de 2017/2018, R\$ 188 bilhões (US\$ 60 bilhões) foram anunciados para o PAP e R\$ 30 bilhões (US\$ 9 bilhões) para o Pronaf.

O acesso adequado a serviços financeiros pode melhorar a produtividade agropecuária ao permitir melhores decisões de investimento e gerenciamento de riscos. No entanto, baseado em uma estrutura criada nos anos 1960, o desenho atual da política de crédito rural é composto por um conjunto complexo de fontes de recursos e programas, com uma multiplicidade de regras. Ainda que a variedade de canais de distribuição e financiamento tenha como objetivo direcionar recursos para regiões e atividades específicas, a estrutura de financiamento cria variações que distorcem o acesso ao crédito e as condições de empréstimos.

Entender como o crédito é distribuído e o impacto do desenho da política sobre a produção é fundamental para avaliar sua eficácia e identificar pontos para aperfeiçoamento. Em estudo recente, pesquisadores do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC), no âmbito do projeto INPUT, mostraram como os canais de distribuição do crédito rural criam variação no acesso e geram incerteza para os produtores.¹ Mais especificamente, a análise enfatizou

¹ Assunção, Juliano; Souza, Priscila; Figueiredo, Beatriz. 2018. **Canais de distribuição do crédito rural: desenho dos serviços financeiros geram incertezas para o produtor.** Resumo para Política Pública. Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. <http://www.inputbrasil.org/publicacoes/canais-de-distribuicao-de-credito-rural/>.

que a disponibilidade de recursos é frequentemente determinada pela localização geográfica de agências bancárias e cooperativas – que possui diversos determinantes – em vez do potencial agropecuário das regiões.

Neste trabalho, pesquisadores do CPI/NAPC, em parceria com o Banco Central do Brasil (Bacen), identificam aspectos da política de crédito rural que criam fragmentação de regras e, conseqüentemente, variação adicional no acesso ao crédito e nas condições de empréstimo. Primeiro, o estudo descreve a complexidade das fontes de recursos e programas de crédito rural e, em seguida, ressalta as diferenças acentuadas nas regras de financiamento relacionadas à localização geográfica, tamanho da propriedade e receita da produção agropecuária.

COMPLEXIDADE DAS FONTES DE RECURSOS E PROGRAMAS DO CRÉDITO RURAL

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi estabelecido em 1965.² Atualmente, as regras das linhas de crédito são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)³ e publicadas no Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central. Os dois planos agrícolas, PAP e Pronaf, definem diversas fontes de recursos para o crédito rural, canalizando recursos de depósitos bancários e impostos para programas de crédito. Esses planos também estabelecem os programas de crédito e determinam as condições para a alocação de recursos.

As Figura 1a e 1b mostram os volumes de recursos de cada fonte assim como a alocação desses recursos nos programas para o ano agrícola 2016/2017. As duas principais fontes são: Recursos Obrigatórios – compostos por uma fração dos depósitos bancários em conta corrente – e Poupança Rural – que é uma modalidade de conta poupança em determinados bancos públicos e cooperativas. As instituições financeiras são obrigadas a alocar uma parcela desses fundos em programas como o Pronaf e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp).

Empréstimos vinculados a um programa específico seguem as regras desse programa no que se refere à elegibilidade dos beneficiários, taxas de juros, limites de crédito, destinação dos recursos e outras condições. Se o empréstimo não estiver ligado a um programa específico, seguirá as regras da fonte de recursos.⁴

2 Lei 4.829/65.

3 Os membros do CMN incluem: o Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho; o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e o Presidente do Banco Central do Brasil.

4 Algumas fontes de recursos permitem que taxas de juros e outras condições sejam negociadas livremente entre as partes (ver Tabela 1).

PLANOS AGRÍCOLAS PARA CRÉDITO RURAL

Plano Agrícola e Pecuário (PAP)

Anualmente, o governo anuncia o PAP, que é válido de 1º de julho do ano de um ano a 30 de junho do ano seguinte. O Plano Agrícola e Pecuário é elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O plano compreende todos os programas de crédito rural, exceto o Pronaf. O PAP inclui, por exemplo, o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e recursos dos Fundos Constitucionais que não são vinculados ao Pronaf.

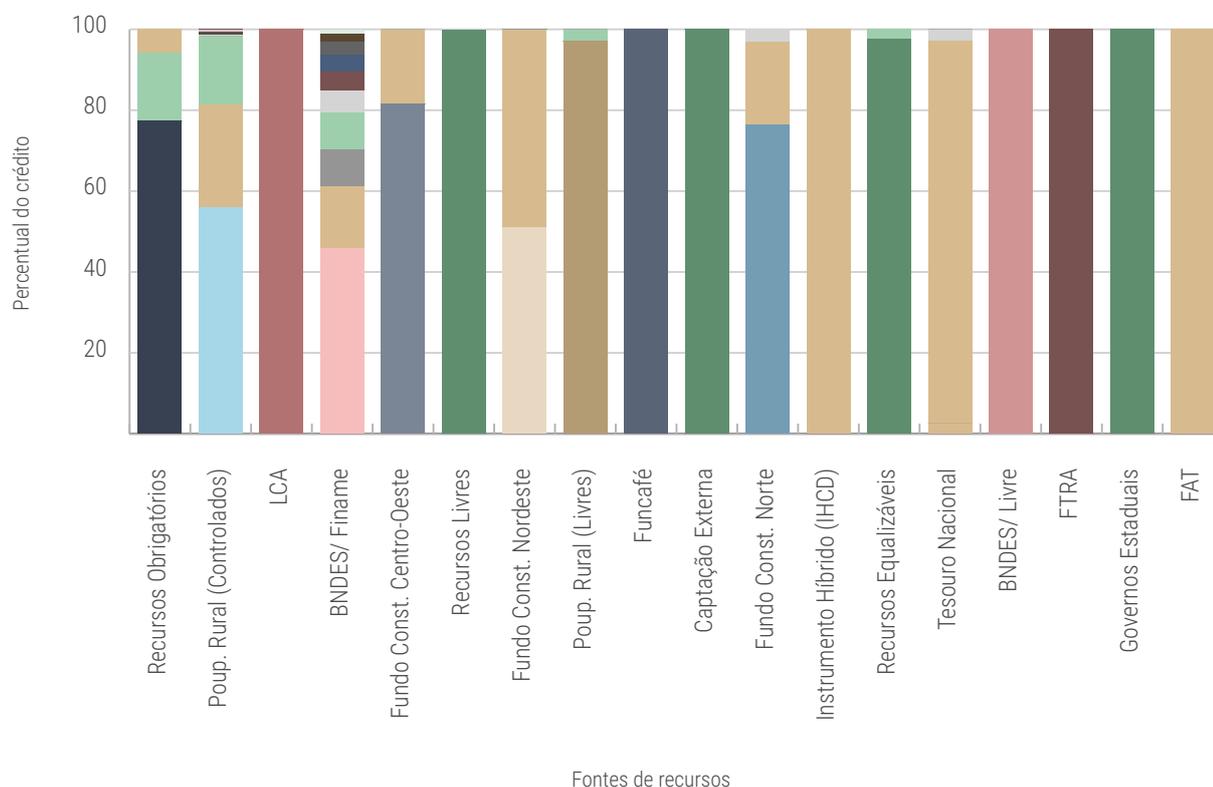
Plano Safra da Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem como público-alvo pequenos produtores e constitui um programa de crédito rural com diversos subprogramas. O Pronaf foi elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) até 2016, ano em que o MDA se tornou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SAED), ligada à Casa Civil da Presidência da República. Em 2017, este plano foi pela primeira vez lançado com validade plurianual, planejando as ações do governo no setor até 2020.

No ano agrícola 2016/2017, o crédito rural foi composto por 20 fontes de recursos e 13 programas (veja a Tabela 1 para descrições, volumes financiados e principais condições dos empréstimos).⁵ Também existiam dezenas de subprogramas. Por exemplo, o Pronaf contou com 16 subprogramas, com taxas de juros variando entre 0,5% e 5,5%. Essa multiplicidade de linhas de crédito torna difícil, tanto para o produtor quanto para as instituições financeiras locais, determinar quais os recursos mais adequados para cada empréstimo.

⁵ Nas Figuras 1a e 1b, juntamos as seguintes fontes de recursos: LCA (Taxa Livre) com LCA (Taxa Controlada) e Poupança Rural (Controlados) com Poupança Rural (MCR 6.4). Desta forma, há 18 barras nas Figuras 1a e 1b.

Figura 1a: Distribuição das fontes de recursos entre os programas de crédito rural no ano agrícola 2016/2017



Empréstimos vinculados a programas

- ABC
- PCA
- Funcafé
- Pronaf
- Inovagro
- Pronamp
- Moderagro
- Procap Agro
- Moderfrota
- Outros programas

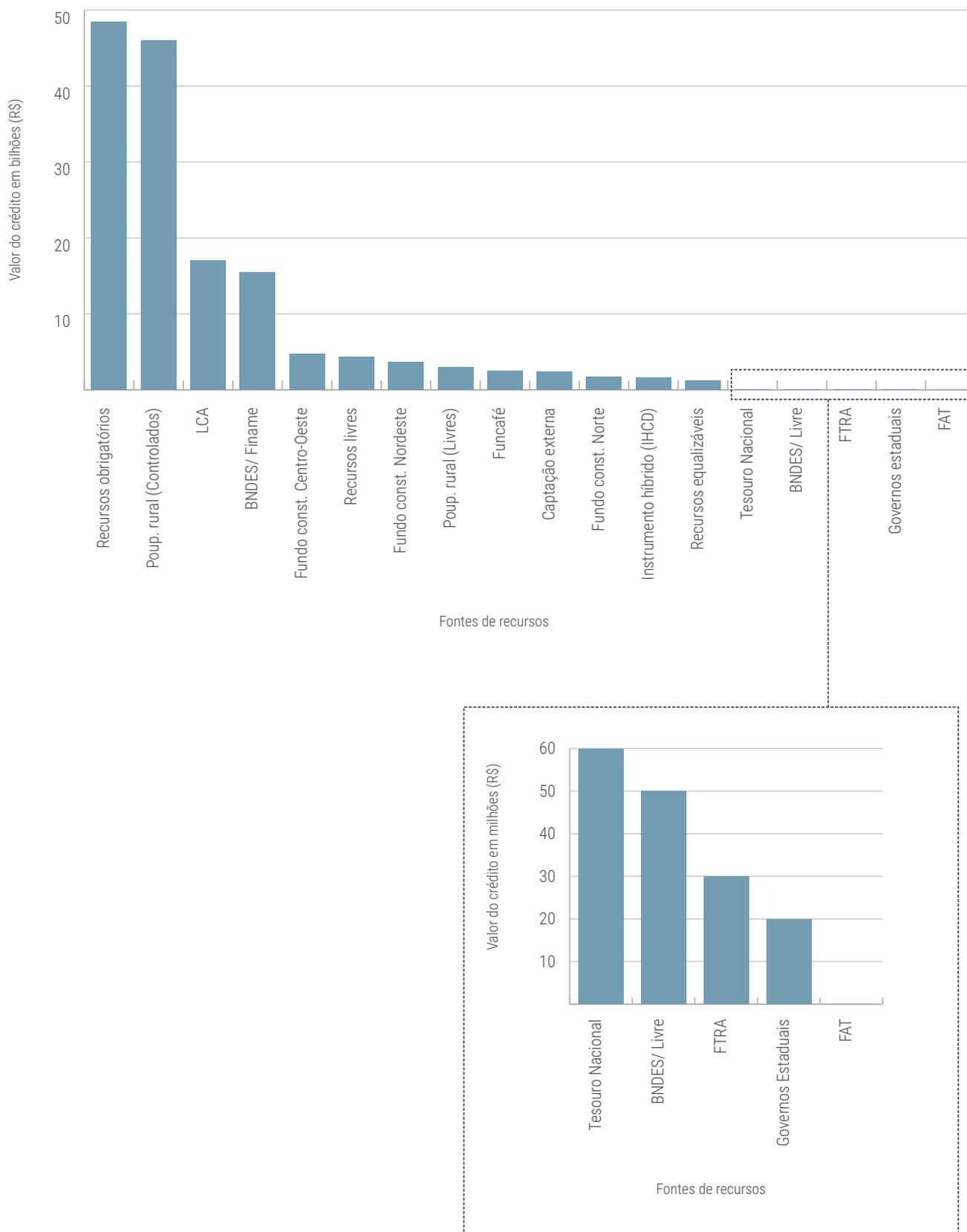
Empréstimos seguindo condições da fonte de recursos

- BND/ Livre
- LCA
- FCO
- Recursos Obrigatórios
- FNE
- Poupança Rural/ Controlados
- FNO
- Poupança Rural/ Livre
- Finame
- Outras fontes

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural, Banco Central do Brasil.

Figura 1b: Montante das fontes de recursos no ano agrícola 2016/2017



Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural, Banco Central do Brasil.

Tabela 1: Descrição e condições de financiamento dos programas e fontes de recursos do crédito rural

| Empréstimos vinculados a programas de crédito rural | | | | |
|---|----------------------|------------------------|--|---|
| PROGRAMA | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
| Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf | R\$ 21,44 bi | 14,09% | <p>O Pronaf visa financiar e aumentar a produtividade das atividades ligadas à agricultura familiar, gerando renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poupança Rural – Controlados: R\$ 11,61 bilhões; • Recursos Obrigatórios: R\$ 2,80 bilhões; • BNDES/Finame– Equalizável: R\$ 2,40 bilhões; • Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: R\$ 1,79 bilhões; • Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD): R\$ 1,57 bilhões; • Outras Fontes: R\$ 1,27 bilhões. | <p>Juros: 0,5%-5,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 250.000 (custeio) e R\$ 330.000 (investimento).</p> <p>Beneficiários: Agricultores que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa. Principais condições para a DAP: não possuir área maior que 4 módulos fiscais ter no mínimo 50% da renda bruta familiar oriunda da exploração agropecuária, ter renda bruta familiar máxima de R\$ 360.000 nos 12 meses anteriores à solicitação da DAP.</p> |
| Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp | R\$ 17,28 bi | 11,36% | <p>O Pronamp tem como objetivo apoiar o desenvolvimento das atividades dos médios produtores rurais, gerando empregos e aumentando a renda no campo.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Obrigatórios: R\$ 8,21 bilhões; • Poupança Rural -Controlados: R\$ 7,57 bilhões; • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 1,38 bilhões; • Outras Fontes: R\$ 120 milhões. | <p>Juros: 7,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 1,5 milhão (custeio) e R\$ 430.000 (investimento) por beneficiário. Para empréstimos coletivos de investimento, o limite total é de R\$ 4,3 milhões no Banco do Brasil e R\$ 20 milhões no BNDES (respeitando o limite de R\$ 430.000 por beneficiário).</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais com no mínimo 80% da renda bruta anual oriunda de atividade agropecuária/ extrativa vegetal e que possuam renda bruta anual de até R\$ 1,76 milhões.</p> |

Empréstimos vinculados a programas de crédito rural - Continuação

| PROGRAMA | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|--|----------------------|------------------------|--|---|
| <p>Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras – Moderfrota</p> | R\$ 7,36 bi | 4,84% | <p>O Moderfrota tem como objetivo financiar a aquisição de equipamentos como tratores, colheitadeiras, pulverizadores e máquinas agrícolas em geral.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 7,03 bilhões; • Outras Fontes: R\$ 330 milhões. | <p>Juros: 7,5% (renda bruta anual até R\$ 90 milhões) e 10,5% (renda bruta anual superior a R\$ 90 milhões).</p> <p>Limite de financiamento: 90% do valor dos bens objeto do financiamento.</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais e suas cooperativas.</p> |
| <p>Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé</p> | R\$ 2,47 bi | 1,62% | <p>O Funcafé apoia financeiramente as atividades exercidas em lavouras cafeeiras, como colheita e estocagem. Seus recursos são oriundos do fundo de mesmo nome.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Defesa da Economia Cafeeira R\$ 2,47 bilhões; • Outras Fontes: R\$ 3 milhões. | <p>Juros: 8,5%-11,25%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 3.000.000 (para custeio). Os limites variam substancialmente nas linhas de estocagem/comercialização.</p> <p>Beneficiários: Cafeicultores e cooperativas de produção de café.</p> |
| <p>Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias - Procap-Agro</p> | R\$ 1,43 bi | 0,94% | <p>O Procap-Agro apoia a recuperação ou reestruturação patrimonial de cooperativas agropecuárias, agroindustriais, aquícolas e pesqueiras, financiando a integralização de quotas-partes e a obtenção de capital de giro.</p> <p>Fonte de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 1,43 bilhões. | <p>Juros: TLP + 3,7% ao ano</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 45.000 por produtor rural associado e R\$ 65 milhões por cooperativa.</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais e suas cooperativas.</p> |

Empréstimos vinculados a programas de crédito rural - Continuação

| PROGRAMA | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|---|----------------------|------------------------|--|--|
| Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura – ABC | R\$ 1,11 bi | 0,73% | <p>O ABC visa apoiar investimentos que diminuam os danos ambientais causados por atividades agropecuárias, por exemplo, pela diminuição da emissão de gases de efeito estufa ou pela adoção de práticas sustentáveis de aumento da produção.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 815,91 milhões; • Outras Fontes: R\$ 295,09 milhões. | <p>Juros: 7,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 2,2 milhões e R\$ 5 milhões (para implantação de florestas comerciais).</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais e suas cooperativas.</p> |
| Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais – Moderagro | R\$ 658,78 mi | 0,43% | <p>O Moderagro tem foco na melhoria da produtividade agropecuária por meio da modernização do setor agropecuário e ações voltadas à recuperação dos solos.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 576,37 milhões; • Outras Fontes: R\$ 82,41 milhões. | <p>Juros: 8,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 880.000 por beneficiário, R\$ 2,64 milhões para empreendimento coletivo e R\$ 220.000 para reposição de matrizes bovinas/bubalinas (R\$ 5.000 por animal).</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais e suas cooperativas, inclusive para repasse a associados.</p> |
| Programa para Construção e Ampliação de Armazéns - PCA | R\$ 586,92 mi | 0,39% | <p>O PCA apoia investimentos que melhoram a capacidade de armazenagem dos produtores rurais e cooperativas.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 463,23 milhões; • Outras Fontes: R\$ 123,69 milhões. | <p>Juros: 6,5%</p> <p>Limite de financiamento: Até 100% do valor do projeto.</p> <p>Beneficiários: Produtores rurais e suas cooperativas de produção.</p> |
| Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária – Inovagro | R\$ 517,38 mi | 0,34% | <p>O Inovagro financia inovações tecnológicas que aumentam a produtividade e melhoram as práticas agropecuárias dos produtores.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 310,02 milhões; • Outras Fontes: R\$ 207,36 milhões. | <p>Juros: 6,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 1,1 milhão por beneficiário e R\$ 3,3 milhões por empreendimento coletivo.</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas de produção.</p> |

Empréstimos vinculados a programas de crédito rural - Continuação

| PROGRAMA | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|---|----------------------|------------------------|---|---|
| Programa de Incentivo à Irrigação e à Produção em Ambiente Protegido – Moderinfra | R\$ 386,5 mi | 0,25% | <p>O Moderinfra financia melhorias da infraestrutura agropecuária, como desenvolvimento de agricultura irrigada sustentável e proteção da fruticultura contra a incidência de granizo.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 364,43 milhões; • Outras Fontes: R\$ 22,07 milhões. | <p>Juros: 7,5%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 3,3 milhões por beneficiário e R\$ 9,9 milhões por empreendimento coletivo.</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas de produção.</p> |
| Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária – Prodecoop | R\$ 376,26 mi | 0,25% | <p>O Prodecoop estimula a modernização de sistemas produtivos e de comercialização, melhorando a competitividade das cooperativas agropecuárias brasileiras.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 358,61 milhões; • Outras Fontes: R\$ 17,65 milhões. | <p>Juros: 8,5% e TJLP + 3,7% para aquisição de ativos de empreendimentos já existentes.</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 150 milhões.</p> <p>Beneficiários: cooperativas agropecuárias, agroindustriais, aquícolas ou pesqueiras e produtores associados a essas cooperativas.</p> |
| Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF | R\$ 26,02 mi | 0,02% | <p>O PNCF busca prover o acesso à terra aos pequenos produtores (sem terra ou com terra insuficiente), por exemplo, através da compra de um imóvel rural. Também promove investimentos em infraestrutura para esses trabalhadores.</p> <p>Fontes de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Terras e da Reforma Agrária: R\$ 26,02 milhões. | <p>Juros: 0,5%-2%</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 80.000.</p> <p>Beneficiários: agricultores que tenham renda familiar anual de até R\$ 30.000 e patrimônio anual inferior a R\$ 60.000.</p> |
| Programa de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais – Prorenova | R\$ 12,60 mi | 0,01% | <p>O Prorenova tem como objetivo ampliar a produção de cana-de-açúcar no país por meio da renovação e desenvolvimento de novos canaviais.</p> <p>Fonte de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BNDES/Finame – Equalizável: R\$ 12,6 milhões. | <p>Juros: TLP + 2,1% (taxa do BNDES) + Taxa do Agente Financeiro (livremente pactuado entre as partes).</p> <p>Limite de financiamento: R\$ 7.265 por hectare de cana-de-açúcar, observado o limite de R\$ 150 milhões por grupo econômico.</p> <p>Beneficiários: pessoas jurídicas que exerçam atividade relacionada à produção canavieira.</p> |

Empréstimos vinculados às regras de fontes de recursos

| FONTE | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|-------------------------------------|----------------------|------------------------|---|---|
| Recursos Obrigatórios - MCR 6.2* | R\$ 37,5 bi | 24,65% | Os Recursos Obrigatórios consistem em 34% dos depósitos à vista captados durante o período de um ano pelas instituições financeiras brasileiras. A maior parte destes recursos (77% no ano agrícola 2016/2017) não se destina a nenhum programa específico de crédito rural. | Juros: 8,5% Limite de financiamento: R\$ 3 milhões para custeio. Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas. |
| Poupança Rural - Controlados | R\$ 25,96 bi | 17,07% | Três instituições seguem a exigibilidade da poupança rural: o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil. Para esses bancos, é obrigatório manter aplicado em crédito rural 60% dos depósitos em poupança rural apurados durante um ano. A maior parte dos recursos é oferecida a juros subsidiados (controlados) e uma pequena parcela a juros livres. | Juros: 8,5% Limite de financiamento: R\$ 3 milhões para custeio. Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas. |
| Poupança Rural - Livre | R\$ 2,91 bi | 1,92% | | Condições: livremente pactuadas Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas. |
| BNDES Finame - Equalizável | R\$ 145,23 mi | 0,10% | Os recursos do BNDES Finame são direcionados prioritariamente à inovação tecnológica, aquisição de equipamentos, máquinas e projetos. No ano agrícola 2016/2017, a maior parte dos recursos dessa fonte foram aplicados em programas de crédito rural e apenas 1% (R\$ 143,23 milhões) não tiveram vínculo a programas específicos, seguindo as regras da fonte. | Juros: TLP + Taxa do BNDES (2,1%) + Taxa de Intermediação Financeira (0,1%) + Taxa do Agente Financeiro (livremente pactuado entre as partes) Limite de financiamento: 80% do valor do investimento (micro, pequenas e médias empresas) e 70% do valor do investimento (demais empresas). Beneficiários: produtores rurais, empresas, empresários, cooperativas e demais instituições que tenham atividade agropecuária, de produção florestal, pesca ou aquícola. |
| BNDES Livre | R\$ 52,83 mi | 0,03% | BNDES Livre são recursos oferecidos a taxas não-controladas, isto é, sob livre negociação do cliente com o banco. | Condições: livremente pactuadas. Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas. |

Empréstimos vinculados às regras de fontes de recursos - Continuação

| FONTE | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATAUIS |
|---|----------------------|------------------------|--|---|
| Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) | R\$ 17,01 bi | 11,18% | A LCA é um instrumento oferecido por instituições financeiras públicas ou privadas para que seus clientes invistam. Do total arrecadado, 35% deve ser aplicado em crédito rural, financiando o setor agropecuário. | <p>Juros: 12,75% (LCA a taxas favorecidas) ou livremente pactuadas (LCA a taxas livres).</p> <p>Limite de financiamento: livremente pactuado.</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas.</p> |
| Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** | R\$ 1,86 bi | 1,22% | Os Fundos Constitucionais são recursos que objetivam o crescimento e desenvolvimento das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. São constituídos por 3% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda. Uma parcela desses fundos é aplicada em operações de crédito rural.*** | <p>Juros: Para investimento: 6,5%-7,65% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 7,25%-8,53% (Médio) 8,5%-10% (Grande). Juros - custeio: 7,5%-8,82% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 8,75%-10,29% (Médio) 10,5%-12,35% (Grande). (Ver Tabela 3 para definição do tamanho do produtor).</p> <p>Limite de financiamento: varia em função do porte do produtor e da classificação do município. (Ver Tabela 2).</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas (nas áreas atendidas pelo FNE).</p> |
| Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) | R\$ 3,84 bi | 2,52% | | <p>Juros: Para investimento: 6,5%-7,65% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 7,25%-8,53% (Médio) 8,5%-10% (Grande). Para custeio: 7,5%-8,82% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 8,75%-10,29% (Médio) 10,5%-12,35% (Grande). (Ver tabela 3 para definição do tamanho do produtor).</p> <p>Limite de financiamento: varia em função do porte do produtor e da classificação do município. (Ver Tabela 2).</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas (nas áreas atendidas pelo FCO).</p> |

Empréstimos vinculados às regras de fontes de recursos - Continuação

| FONTE | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|--|----------------------|------------------------|---|--|
| Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) | R\$ 1,27 bi | 0,84% | Os Fundos Constitucionais são recursos que objetivam o crescimento e desenvolvimento das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. São constituídos por 3% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda. Uma parcela desses fundos é aplicada em operações de crédito rural.** | <p>Juros: Para investimento: 6,5%-7,65% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 7,25%-8,53% (Médio) 8,5%-10% (Grande). Para custeio: 7,5%-8,82% (Mini, Pequeno, Pequeno-Médio) 8,75%-10,29% (Médio) 10,5%-12,35% (Grande). (Ver tabela 3 para definição do tamanho do produtor).</p> <p>Limite de financiamento: varia em função do porte do produtor e da classificação do município. (Ver Tabela 2).</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas (nas áreas atendidas pelo FNO).</p> |
| Recursos Livres | R\$ 4,34 bi | 2,85% | Os Recursos Livres são livremente negociados entre instituições financeiras e tomadores de empréstimos. Quando há direcionamento ou subsídio do governo, são chamados de Recursos Livres Equalizáveis. | <p>Condições: livremente pactuadas.</p> <p>Beneficiários: produtores rurais e suas cooperativas.</p> |
| Recursos Livres Equalizáveis | R\$ 1,17 bi | 0,77% | | <p>Condições: diversas.</p> |

Empréstimos vinculados às regras de fontes de recursos - Continuação

| FONTE | VALOR (2016/2017) | % DO VALOR TOTAL | DESCRIÇÃO | CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ATUAIS |
|--------------------|----------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| Captação Externa | R\$ 2,38 bi | 1,56% | Os recursos de Captação Externa provêm de instituições financeiras estrangeiras para serem aplicados no crédito rural do país. Esses recursos não estão atrelados a nenhuma linha de crédito específica. A maior parte desses recursos (98%) é oriunda do Banco Rabobank. | Condições: diversas. |
| Governos Estaduais | R\$ 16,59 mi | 0,01% | Os recursos de Governos Estaduais têm origem principalmente nos impostos estaduais de cada UF. Tratam-se de recursos cujas condições de financiamento são pactuadas entre os agentes e não têm vínculo a programas. No ano agrícola 2016/2017, apenas Rio Grande do Sul e Bahia tiveram essa fonte para o crédito rural. | Condições: diversas. |

* MCR 6.2 refere-se aos Recursos Obrigatórios definidos no Manual do Crédito Rural, Seção 6.2.

** Os juros do FNE são referentes ao FNE Rural, pois há variação nas taxas entre os subprogramas.

*** O volume planejado para o FNE em 2017 foi de R\$ 26,1 bilhões, para o FCO, foi de R\$ 10,17 bilhões e para o FNO, de R\$ 4,6 bilhões. Os percentuais de cada um desses fundos aplicados em crédito rural (considerando empréstimos vinculados ou não a programas específicos) foram 13,4%, 61,5% e 43%, respectivamente, nesse mesmo ano (de janeiro a dezembro).

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Plano Agrícola e Pecuário de 2017/2018 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Ministério da Integração Nacional, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia.

Ao analisar a localização geográfica das fontes de recursos, outra característica da complexidade do sistema de crédito rural pode ser observada. A Figura 2 mostra a primeira, a segunda e a terceira principal fonte de recursos nos municípios brasileiros para o ano agrícola 2016/2017. Os municípios estão sujeitos a diferentes condições de financiamento, dependendo da disponibilidade dos recursos. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os recursos são advindos principalmente da Poupança Rural e dos Recursos Obrigatórios, que são as duas fontes com os maiores volumes em nível nacional (ver Figura 1). As regiões Norte e Nordeste são atendidas majoritariamente pelo Fundo Constitucional do Norte e pelo Fundo Constitucional do Nordeste, apesar de essas fontes serem pequenas em comparação ao total do crédito rural (correspondendo, respectivamente, a 1,1% e 2,4% dos recursos

totais em 2016/2017).⁶ Há também o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, porém este é apenas a terceira fonte mais importante para a maior parte dos municípios da região, pois estes recebem um fluxo maior de recursos das principais fontes de crédito rural, quando comparados aos municípios do Norte e do Nordeste.

Essas diferenças espaciais na composição das fontes de recursos estão relacionadas tanto à produção agropecuária quanto aos canais de distribuição de crédito rural (agências bancárias e cooperativas estão fortemente concentradas nas áreas mais ricas do Brasil, como mostrado em trabalho anterior do CPI/ NAPC).⁷ O Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste produziram, somados, 83% do valor bruto da produção agropecuária em 2017. Norte e Nordeste produziram 10% e 7%, respectivamente. Desse modo, as instituições financeiras direcionam a maior parte dos recursos que não possuem restrição geográfica (como a Poupança Rural e os Recursos Obrigatórios) para as regiões mais ricas, onde custos administrativos tendem a ser menores (devido à disponibilidade dos canais de distribuição) e os mutuários mais prósperos estão situados.

Os programas de crédito e fontes de recursos disponíveis em cada localidade têm implicações importantes para os produtores. Na maioria dos casos, os empréstimos seguem as condições das fontes de financiamento, uma vez que não estão vinculados a programas específicos. A Figura 3 mostra o primeiro, o segundo e o terceiro principal programa nos municípios brasileiros para o ano agrícola 2016/2017. As regras para Recursos Obrigatórios e Poupança Rural (sem vínculos a programa específico) definem a maior parte das condições de empréstimo no Centro-Oeste, em São Paulo e no Oeste de Minas Gerais. O Pronaf é a principal linha de crédito no Norte, no Nordeste e em partes da Região Sul, onde a agricultura familiar é importante. Os empréstimos que seguem as regras dos Fundos Constitucionais (sem estarem vinculados ao Pronaf ou a outro programa) são também cruciais no Norte e no Nordeste, como mostra o mapa do segundo programa mais importante. A ausência de segundo e terceiro programas em diversos municípios do Norte e do Nordeste indicam que os produtores têm opções e recursos mais limitados nessas regiões.

Como tanto as fontes de recursos e como os programas de crédito apresentam variações nas regras de financiamento, produtores com características semelhantes podem estar sujeitos a condições bastante diferentes de acesso ao crédito dependendo da disponibilidade de recursos em suas áreas.

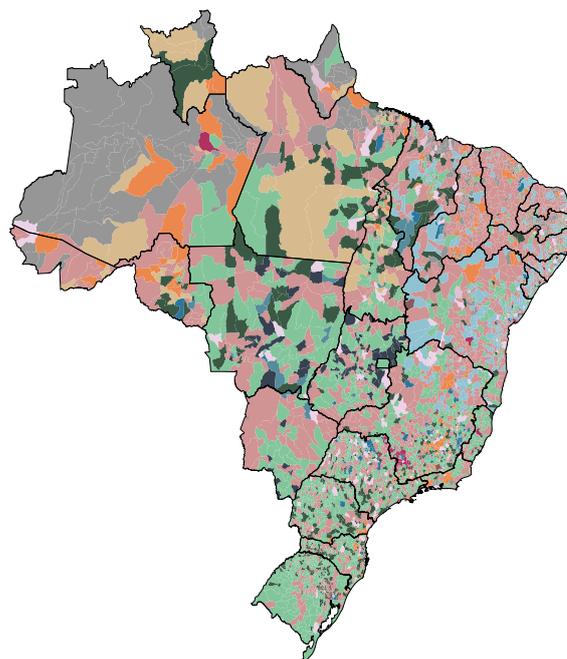
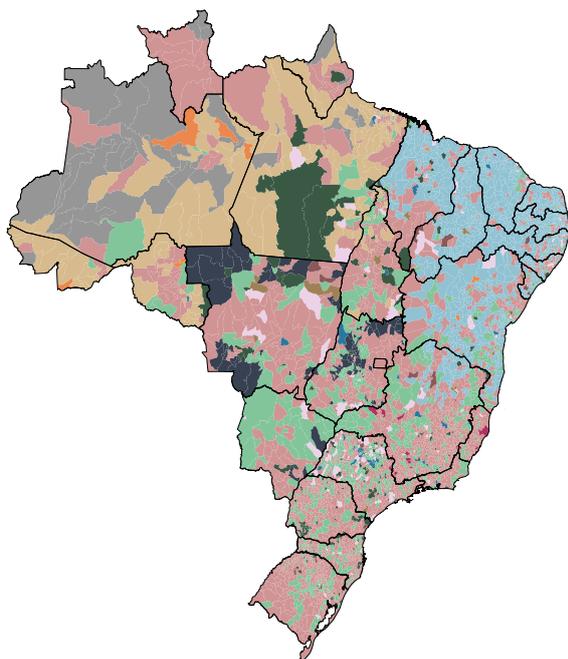
⁶ Essas proporções incluem tanto os recursos dos Fundos Constitucionais vinculados como aqueles não vinculados a programas de crédito rural.

⁷ Assunção, Juliano; Souza, Priscila; Figueiredo, Beatriz. 2018. **Canais de distribuição do crédito rural: desenho dos serviços financeiros geram incertezas para o produtor**. Resumo para Política Pública. Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. <http://www.inputbrasil.org/publicacoes/canais-de-distribuicao-de-credito-rural/>.

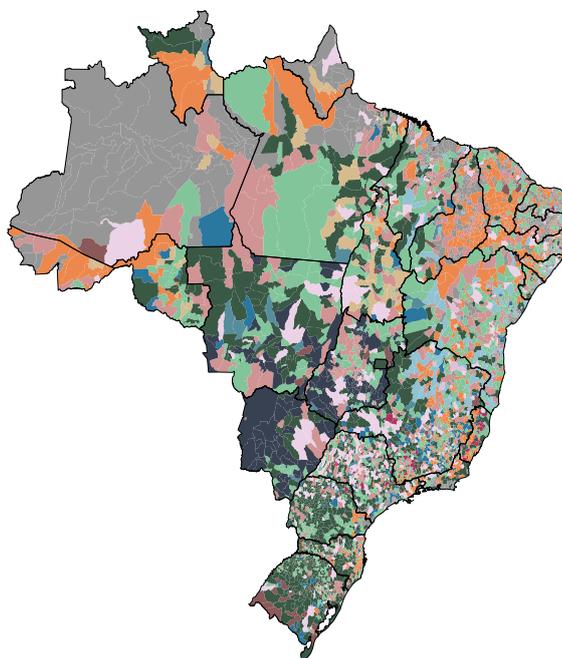
Figura 2: Principais fontes de recursos do crédito rural nos municípios brasileiros para o ano agrícola 2016/2017

Principal fonte de recursos

Segunda principal fonte de recursos



Terceira principal fonte de recursos



Fontes de recursos

| | | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|
| Poupança Rural - Controlados | Fundo Constitucional do Norte | Instrumento Híbrido de Capital e Dívida | Captação Externa |
| Fundo Constitucional do Nordeste | LCA | Funcafé | Fundo de Terras e da Reforma Agrária |
| Recursos Obrigatórios | Fundo Constitucional do Centro-Oeste | Poupança Rural Livre | Outras |
| BNDES/ Finame | Recursos Livres | Tesouro Nacional | Não possui 1ª, 2ª ou 3ª fonte |

Nota: As principais fontes de recursos são definidas como aquelas que fornecem os maiores montantes de crédito no município.

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), Banco Central do Brasil

Figura 3: Principais programas de crédito rural nos municípios brasileiros para o ano agrícola 2016/2017



Programas

| | | | |
|--|--|--|--|
| Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) | Fundo Constitucional do Nordeste/ sem programa | Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) | Programa Nacional de Crédito Fundiário/ FTRA |
| Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) | Fundo Constitucional do Centro-Oeste/ sem programa | Poupança Rural Livre/ sem programa | Recursos Livres Equalizáveis/ sem programa |
| Poupança Rural - Controlados - Subvenção/ Sem programa | Fundo Constitucional do Norte/ sem programa | Programa ABC | Moderagro |
| Recursos Obrigatórios/ sem programa | Recursos Livres/ sem programa | Captação Externa/ sem programa | Outros |
| LCA/ sem programa | Moderfrota | Inovagro | Não possui 1º, 2º ou 3º programa |

Nota: Os principais programas são definidos como aqueles que fornecem os maiores montantes de crédito no município.

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), Banco Central do Brasil

A FRAGMENTAÇÃO NAS REGRAS DO CRÉDITO RURAL

Nesta seção, os pesquisadores do CPI/NAPC discutem três importantes tipos de fragmentação nas regras que levam a distorções no acesso ao crédito e nas condições de financiamento, relacionadas a:

I. Localização geográfica

II. Tamanho da propriedade

III. Receita agropecuária

Esses temas são apresentados e discutidos nas seções a seguir.

I. Descontinuidades geográficas no acesso ao crédito: os Fundos Constitucionais

Criados para alavancar áreas desfavorecidas, os Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste buscam financiar o desenvolvimento dessas regiões e são as principais fontes de crédito rural em vários de seus municípios, conforme visto na seção anterior. Como os recursos desses fundos são restritos a essas regiões,⁸ há uma descontinuidade geográfica na disponibilidade de crédito: produtores em municípios assistidos por um desses fundos têm mais opções de crédito do que outros que podem estar bem perto, mas estão fora das áreas contempladas.

Os Fundos Constitucionais também oferecem melhores condições de crédito a sub-regiões (dentro das regiões assistidas) com base em três classificações estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional:

- 1) Renda – municípios são classificados como sendo de renda baixa, estagnada, dinâmica ou alta;
- 2) Prioridades Espaciais – regiões especiais reconhecidas pelo governo como áreas de desenvolvimento econômico atrasado;
- 3) Regiões de Fronteira – municípios considerados estratégicos devido à sua importância na integração econômica do Brasil.

8 O Fundo Constitucional do Nordeste atende a alguns municípios no norte da Região Sudeste (ver Figura 4).

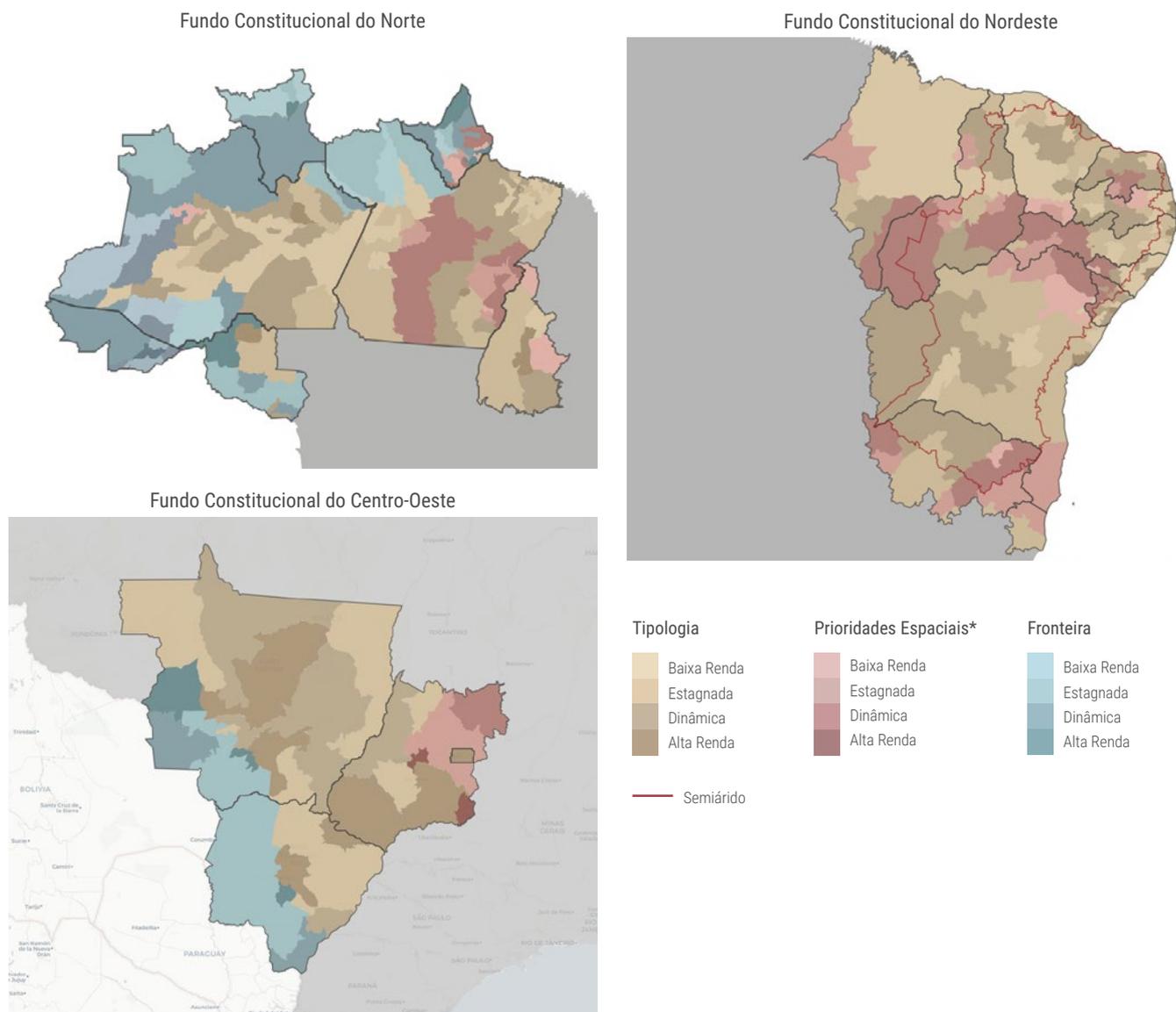
A Figura 4 apresenta a classificação dos municípios atendidos pelos Fundos Constitucionais. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, muitos municípios se enquadram na classificação de Região de Fronteira. No Nordeste, as Prioridades Espaciais e os municípios do semiárido⁹ ocupam uma grande extensão do território.

Os limites de financiamento oferecidos a cada produtor dependem da classificação do município onde estão localizados e de seu porte (ver Tabela 2). Por exemplo, micro e pequenos produtores em Prioridades Espaciais no Nordeste possuem um limite de crédito de R\$ 270.000,00 para custeio e comercialização, o que é 35% maior que o limite para produtores de mesmo porte em outros municípios da mesma região. Outro exemplo: um grande produtor em um município de alta renda na Região de Fronteira do Centro-Oeste pode pegar emprestado 90% dos custos de um investimento, ao passo que o limite é de 70% para grandes produtores em outros municípios de alta renda no Centro-Oeste.

Assim, produtores de municípios vizinhos estão sujeitos a diferentes limites de crédito, o que cria outra camada de descontinuidade geográfica, desta vez dentro das regiões assistidas pelos Fundos Constitucionais. Nesse sentido, os critérios geográficos dos Fundos geram fragmentação e distorção na disponibilidade de crédito e nas condições de financiamento entre produtores.

⁹ A área da Região Nordeste com clima semiárido também se beneficia de condições de financiamento mais vantajosas para empréstimos de crédito rural.

Figura 4: Classificação dos municípios atendidos pelos Fundos Constitucionais



* No Norte, estão marcadas em vermelho as seguintes mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração: Alto Solimões, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras e Xingu, além da parte do estado do Amapá que não está incluída na Faixa de Fronteira. Amapá, Acre e Roraima são definidos como estado de menor dinamismo econômico e, desta forma, seus municípios possuem condições favorecidas para empréstimos. As demais mesorregiões diferenciadas estão totalmente incluídas na Faixa de Fronteira e, portanto, estão marcadas em azul. No Nordeste, estão em vermelho todas as mesorregiões diferenciadas - Águas Emendadas, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Seridó, Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Xingó - além das Regiões Integradas de Desenvolvimento de Grande Teresina-Timon e Petrolina-Juazeiro. Envolta pela linha vermelha está a área do semiárido nordestino (que inclui algumas dessas mesorregiões inteira ou parcialmente). No Centro-Oeste, está marcada em vermelho a Mesorregião de Águas Emendadas. No entanto, houve mudança nas prioridades espaciais dos Fundos Constitucionais a partir de 2017, que deixaram de incluir as mesorregiões diferenciadas. A partir desse ano, as prioridades foram restritas aos Estados com menor dinamismo econômico (Acre, Amapá e Roraima na região Norte), o Semiárido nordestino e as Regiões Integradas de Desenvolvimento de Petrolina/Juazeiro e Grande Teresina/Timon (Nordeste). Todas essas áreas também já estavam incluídas em anos anteriores. Além dessas prioridades espaciais, as faixas de fronteira permanecem recebendo tratamento diferenciado no crédito rural.

Nota: Para o Fundo Constitucional do Nordeste, a região do semiárido (envolta pela linha vermelha) oferece os mesmos limites financeiros das áreas de Prioridades Espaciais. Como cobre parte de outras áreas de prioridades espaciais, essa região foi destacada de forma separada das outras na Figura 4.

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fontes: Plano de Aplicação dos Recursos para 2017 do Banco da Amazônia, Programação Regional FNE 2017 do Banco do Nordeste, Programação FCO 2017 da Sudeco e Ministério da Integração Nacional.

Tabela 2: Condições de empréstimo dos Fundos Constitucionais por região, destino do empréstimo e tamanho do produtor

| Condições de financiamento | | Fundos Constitucionais | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------|--|---|--|----------------------------------|--------------|--|------------------------|--------------|--------------|------|------|------|-----|
| | | Nordeste * | | Norte | | Centro-Oeste | | | | | | | | |
| Limite Financiável no Investimento Fixo | Mini/Micro | Semiárido; Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional; Operações Florestais; Operações para Ciência, Regiões Integradas de Desenvolvimento, Tecnologia e Inovação | Baixa Renda; Renda; Estagnada; Dinâmica | Faixa de Fronteira; Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional; Operações Florestais; Operações para Ciência, Tecnologia e Inovação . | Baixa Renda; Estagnada; Dinâmica | Alta Renda | Mesorregiões de Águas Emendadas e Faixa de Fronteira | Demais municípios e DF | | | | | | |
| | Pequeno | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | Estagnada | Dinâmica | Alta Renda | Estagnada | 100% | 100% | 100% | |
| | Pequeno-Médio | | 95% | | 95% | | | | | | | | 95% | 90% |
| | Médio | 95% | 85% | 95% | 90% | 85% | 95% | 90% | 85% | 95% | 90% | 95% | 90% | 85% |
| | Grande | 90% | 80% | 90% | 80% | 70% | 90% | 80% | 70% | 90% | 80% | 90% | 80% | 70% |
| Limite para Custeio e/ou Comercialização Não Associado (R\$ 1,00)* | Mini/Micro | Semiárido; Regiões Integradas de Desenvolvimento; Mesorregiões Diferenciadas e Municípios de Baixa Renda. | Outras Localizações | Baixa Renda; Acre, Amapá e Roraima; Faixa de Fronteira e Mesorregiões Diferenciadas. | Outras Localizações | 270 mil | 200 mil | 235 mil | 175 mil | | | | | |
| | Pequeno | | 1,7 milhões | | | 2,3 milhões | 1,7 milhões | 2 milhões | 1,5 milhões | | | | | |
| | Pequeno-Médio | | 7,8 milhões | | | 10 milhões | 7,8 milhões | 9 milhões | 7 milhões | | | | | |
| | Médio | | 19 milhões | | | 25 milhões | 19 milhões | | | | | | | |
| | Grande | | 24 milhões | | | 30 milhões | 24 milhões | | 13,5 milhões | 10,5 milhões | | | | |

* Para o FNE, considere os Limites de Financiamento para Capital de Giro isolado.

Nota: A classificação de porte de mini/micro até grande é feita de acordo com a Renda Bruta da Agropecuária nas três regiões, sendo definida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Integração Nacional. Os números na tabela se referem a 2017. No entanto, houve mudança nas áreas de prioridades espaciais de 2017 em relação a anos anteriores: as mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional deixaram de ser prioridades espaciais dos Fundos Constitucionais, não havendo mais diferenciação dos limites de financiamento por esse critério.

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Plano de Aplicação dos Recursos para 2017 do Banco da Amazônia, da Programação Regional FNE 2017 do Banco do Nordeste e Programação FCO 2017 da Sudeco.

II. Tamanho da propriedade como critério para o Pronaf e para o Programa ABC

Pronaf e ABC – programas importantes de crédito rural, conforme mostrado na Figura 1 e na Tabela 1 acima – possuem regras relativas ao tamanho da propriedade, medido em módulos fiscais (unidade de área criada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA nos anos 1980 que permanece sem modificações até o momento). O módulo fiscal é definido como a área mínima em que a atividade agropecuária pode prover, em cada município, subsistência e progresso social e econômico a famílias que invistam nela toda a sua força de trabalho. O tamanho varia entre 5 e 110 hectares em função dos usos predominantes da terra em cada lugar.¹⁰

A Figura 5 mostra que os módulos fiscais são menores em capitais e municípios costeiros. Quase 40 anos após a definição do tamanho do módulo fiscal para cada município brasileiro, as tecnologias e a infraestrutura evoluíram, aumentando a produtividade de terras antes consideradas pouco férteis. Apesar de os módulos fiscais não terem incorporado mudanças importantes na agricultura brasileira nas últimas décadas, eles ainda determinam a elegibilidade para importantes recursos do crédito rural no Brasil. **Desse modo, o distanciamento entre essas definições obsoletas** e as políticas nas quais são aplicadas pode trazer distorções no acesso ao crédito.

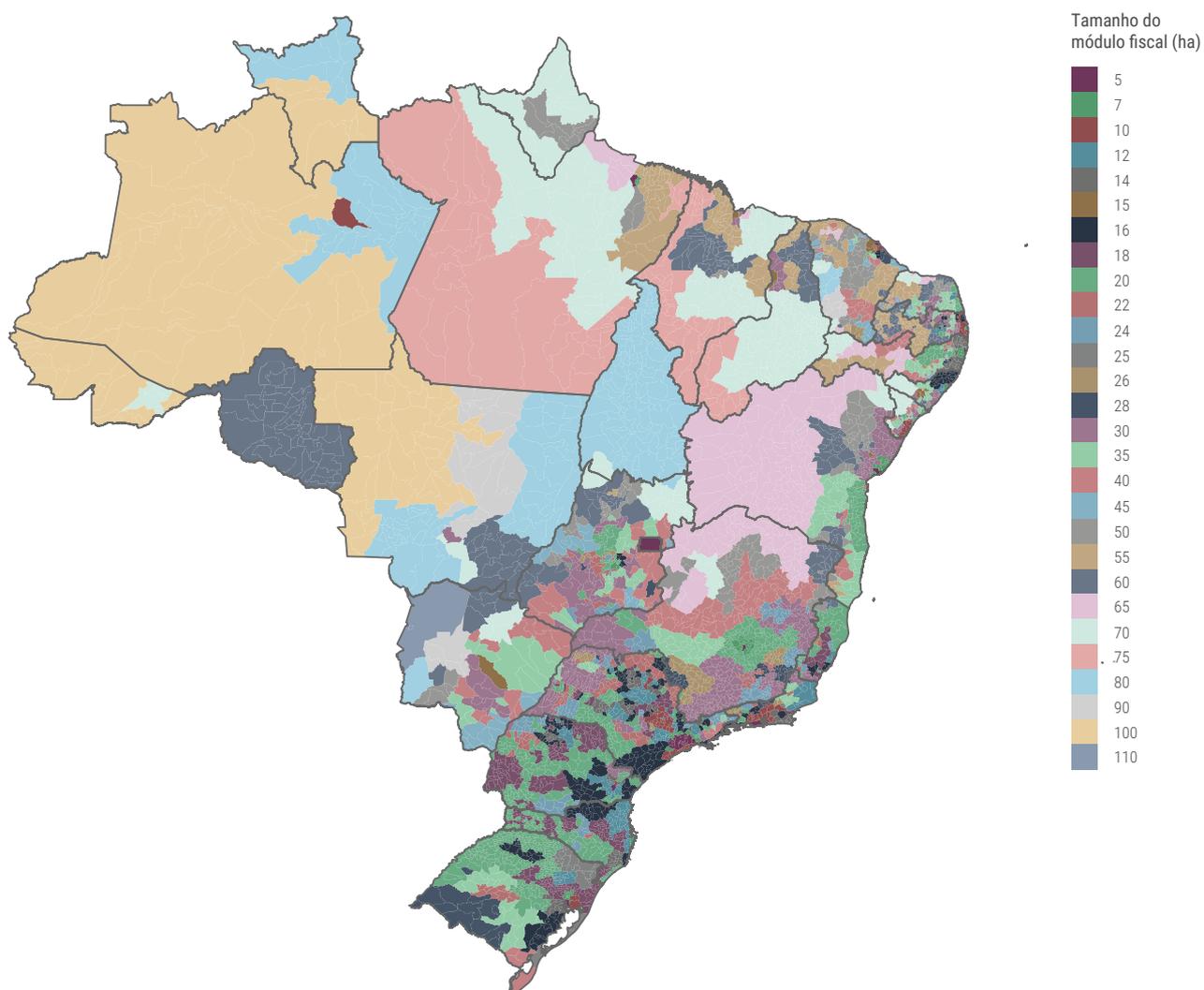
O Cerrado, por exemplo, se caracteriza por solos que demandam investimento intensivo em fertilização, o que não era lucrativo até décadas recentes. Desde então, fertilizantes e outras tecnologias permitiram que a agricultura se expandisse nesse bioma. Atualmente, enquanto a região se notabiliza por sua importante produção de grãos, suas medidas de módulo fiscal permanecem as mesmas dos anos 1980, caracterizando essas terras como possuindo baixa produtividade.

A Figura 5 também apresenta variações significativas no tamanho de módulos fiscais dentro de estados e regiões. Diversos municípios vizinhos e próximos possuem módulos fiscais muito diferentes. Por exemplo, um módulo fiscal nos municípios de Capão do Leão e Pedro Osório (ambos no Rio Grande do Sul) corresponde a 16 hectares. Esses dois municípios têm uma grande fronteira com Arroio Grande, que possui módulo fiscal de 40 hectares. O caso de Manaus (Amazonas) é ainda mais extremo: o módulo fiscal consiste em 10 hectares, enquanto alguns de seus municípios limítrofes possuem módulos fiscais de 80 e 100 hectares.

O impacto dessas definições no acesso ao crédito é substancial. O Pronaf busca direcionar recursos a agricultores familiares e assentamentos de reforma agrária. Os produtores são aptos a receber recursos do Pronaf somente quando possuem no máximo quatro módulos fiscais de terra, contíguos ou não. Nesse contexto, produtores que vivem em municípios

¹⁰ O cálculo do módulo fiscal considera: (a) o tipo predominante de exploração de terra no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida da exploração predominante; (c) outros tipos de produção relevantes para o município em termos de renda e área e (d) o conceito de “propriedade familiar”, definido pela Lei nº 4.504/64.

Figura 5: Módulo fiscal por município



Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

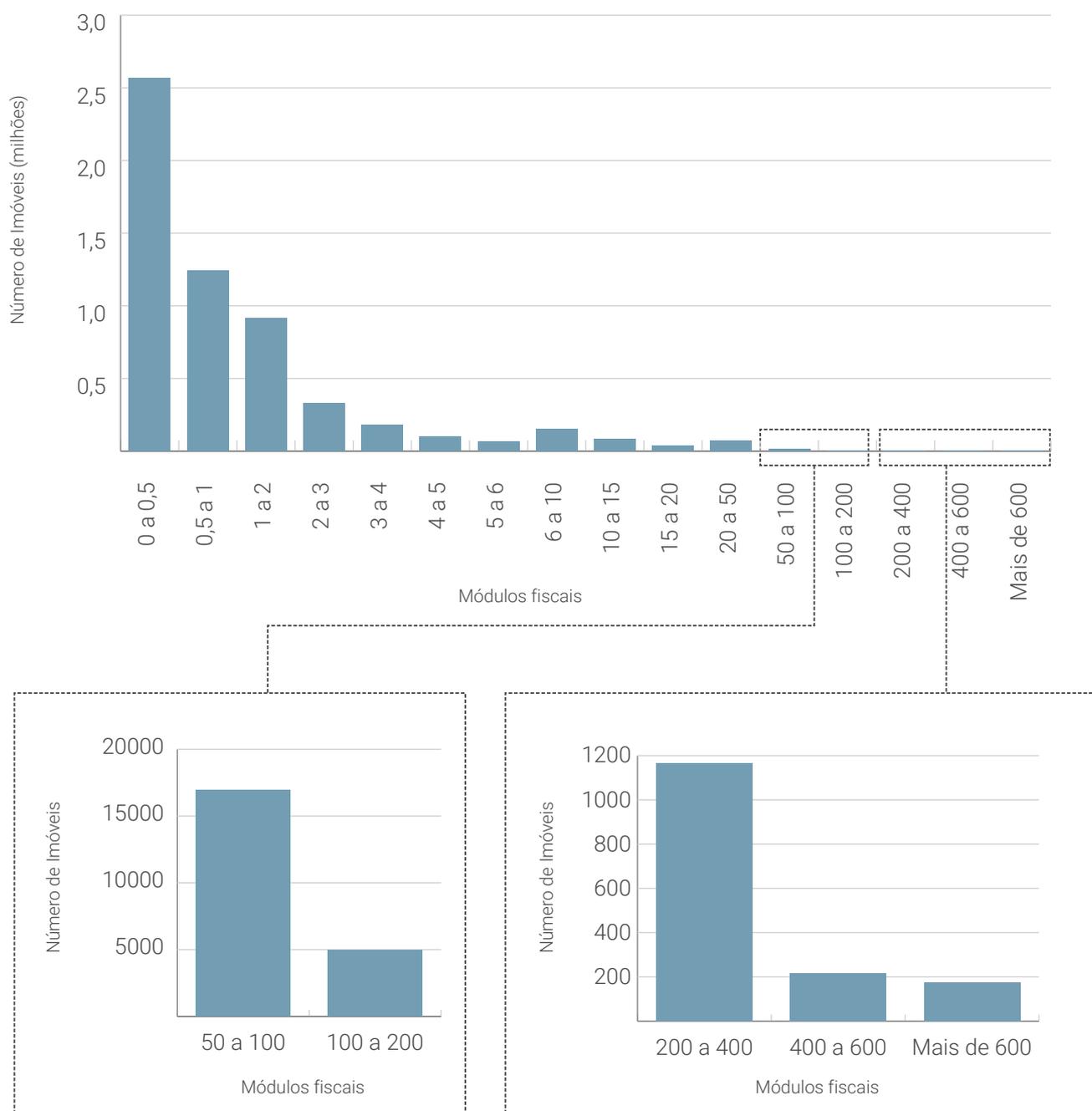
vizinhos e possuem a mesma quantidade de terra podem ter diferentes classificações em termos de tamanho: enquanto um pode ser considerado produtor familiar, o outro pode ser classificado como possuindo uma média ou até mesmo grande propriedade.¹¹

A Figura 6 mostra que 91% das propriedades no Brasil possuem menos que quatro módulos fiscais, apesar de suas áreas corresponderem a apenas 29% das terras usadas para a agropecuária no Brasil. No ano agrícola 2016/2017, os 1,3 milhão de contratos do Pronaf corresponderam a 71% do número total de contratos de crédito rural e a 14% do volume de crédito rural no país. Como o Pronaf utiliza o tamanho da propriedade para definir seus beneficiários, variações nos tamanhos (não atualizados) de módulo fiscal entre municípios acabam por determinar o acesso à principal linha de crédito para a maior parte dos produtores no Brasil.

¹¹ Usando os critérios de módulos fiscais, o tamanho das propriedades é determinado da seguinte forma: a) Minifúndio – propriedades rurais com área menor que um módulo fiscal; b) Pequena propriedade – propriedades rurais com área maior que um e menor ou igual que quatro módulos fiscais; c) Média propriedade – propriedades rurais com área maior que quatro e menor ou igual que 15 módulos fiscais; d) Grande propriedade – propriedades rurais com área maior que 15 módulos fiscais.

O programa ABC, que apoia investimentos em práticas agrícolas com baixo teor de carbono e na redução de impactos ambientais causados pela atividade agropecuária, também usa módulos fiscais como critério para a provisão de crédito. Cada beneficiário pode pegar emprestado até R\$ 2,2 milhões no âmbito do programa, exceto quando visa financiar a plantação de florestas comerciais. Nesse caso, o limite sobe para R\$ 3 milhões, para produtores que detêm até 15 módulos fiscais de terra, e para R\$ 5 milhões, para produtores que detêm mais do que 15 módulos fiscais.

Figura 6: Total de propriedades rurais particulares por módulo fiscal



Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

III. Receita agropecuária como critério para Pronamp e Fundos Constitucionais

A receita agropecuária também é um fator determinante de acesso ao crédito rural e condições de financiamento em dois casos: 1) o Pronamp, que oferece condições favoráveis para produtores de médio porte, define um limite de receita para seus beneficiários; 2) os três Fundos Constitucionais oferecem diferentes condições de financiamento com base na receita do produtor.

A receita máxima sob a qual um produtor pode ser classificado como de médio porte no âmbito do Pronamp subiu de R\$ 500.000,00 para R\$ 1,76 milhão entre os anos agrícolas de 2010/2011 e 2016/2017. Em um ano de mudança particularmente drástica, o limite para elegibilidade dobrou do ano agrícola 2012/2013 para o ano agrícola 2013/2014 (de R\$800.000,00 para R\$ 1,6 milhão no ano seguinte). Isso resultou em uma mudança significativa no perfil dos beneficiários do programa.

Quanto aos Fundos Constitucionais, a Tabela 2 mostra que as condições de crédito mudam substancialmente com o tamanho da propriedade, que é definido pela renda agropecuária bruta anual. Como no caso do Pronamp, a definição do tamanho da propriedade nas regras dos Fundos Constitucionais também mudou consideravelmente (ver Tabela 3). Em 2001, produtores rurais com receita entre R\$ 40.000,00 e R\$ 80.000,00 eram classificados como de pequeno porte, e aqueles com receita entre R\$ 80.000,00 e R\$ 500.000,00 eram considerados de médio porte. Em 2011, uma nova categoria foi criada: as propriedades de pequeno-médio porte, cujos produtores passaram a ter acesso a condições de crédito similares às dos de pequeno porte. Além disso, as definições do porte do produtor mudaram consideravelmente de 2010 para 2011. Em 2010, os médios produtores eram aqueles na faixa de receita entre R\$ 300.000,00 e R\$ 1,9 milhão, e os grandes produtores eram aqueles com receita superior a R\$ 1,9 milhão. Em 2011, as faixas de receita deram um salto: as propriedades de pequeno-médio porte eram aquelas com receita anual entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 16 milhões, e as médias propriedades aquelas com receita até R\$ 90 milhões. Como consequência, muitos produtores antes classificados como de médio ou grande porte passaram a ter acesso a condições de financiamento mais favoráveis.

Por exemplo, um produtor com receita de R\$ 2 milhões que aplicasse para obter recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste seria classificado como grande em 2010 e pequeno em 2011 (considerando que sua receita permaneceu constante neste período). Dessa forma, tanto as taxas de juros quanto os limites de crédito se tornariam mais favoráveis para aquele produtor.

Esses fatos sugerem que os critérios de elegibilidade para programas de crédito rural podem ser usados como instrumento político, favorecendo grupos específicos. Portanto, o jogo político pode ampliar as distorções no acesso ao crédito rural.

Tabela 3: Classificação do tamanho de propriedades rurais para financiamento pelos Fundos Constitucionais entre 2001 e 2016

| Ano | Porte da Propriedade | | | | |
|------|----------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------|------------------|
| | Mini/Micro | Pequeno | Pequeno - Médio | Médio | Grande |
| 2001 | < R\$ 40.000 | R\$ 40.000 - 80.000 | - | R\$ 80.000 - 500.000 | > R\$ 500.000 |
| 2002 | < R\$ 40.000 | R\$ 40.000 - 80.000 | - | R\$ 80.000 - 500.000 | > R\$ 500.000 |
| 2003 | < R\$ 80.000 | R\$ 80.000 - 160.000 | - | R\$ 160.000 - 1 milhão | > R\$ 1 milhão |
| 2004 | < R\$ 80.000 | R\$ 80.000 - 160.000 | - | R\$ 160.000 - 1 milhão | > R\$ 1 milhão |
| 2005 | < R\$ 80.000 | R\$ 80.000 - 160.000 | - | R\$ 160.000 - 1 milhão | > R\$ 1 milhão |
| 2006 | < R\$ 80.000 | R\$ 80.000 - 160.000 | - | R\$ 160.000 - 1 milhão | > R\$ 1 milhão |
| 2007 | < R\$ 110.000 | R\$ 110.000 - 220.000 | - | R\$ 220.000 - 1,4 milhão | > R\$ 1,4 milhão |
| 2008 | < R\$ 150.000 | R\$ 150.000 - 300.000 | - | R\$ 300.000 - 1,9 milhão | > R\$ 1,9 milhão |
| 2009 | < R\$ 150.000 | R\$ 150.000 - 300.000 | - | R\$ 300.000 - 1,9 milhão | > R\$ 1,9 milhão |
| 2010 | < R\$ 150.000 | R\$ 150.000 - 300.000 | - | R\$ 300.000 - 1,9 milhão | > R\$ 1,9 milhão |
| 2011 | < R\$ 240.000 | R\$ 240.000 - 2,4 milhões | R\$ 2,4 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |
| 2012 | < R\$ 360.000 | R\$ 360.000 - 3,6 milhões | R\$ 3,6 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |
| 2013 | < R\$ 360.000 | R\$ 360.000 - 3,6 milhões | R\$ 3,6 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |
| 2014 | < R\$ 360.000 | R\$ 360.000 - 3,6 milhões | R\$ 3,6 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |
| 2015 | < R\$ 360.000 | R\$ 360.000 - 3,6 milhões | R\$ 3,6 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |
| 2016 | < R\$ 360.000 | R\$ 360.000 - 3,6 milhões | R\$ 3,6 - 16 milhões | R\$ 16 - 90 milhões | > R\$ 90 milhões |

Nota: A tabela considera a renda bruta agropecuária anual de todas atividades e produtos agropecuários.

Elaboração: Climate Policy Initiative

Fonte: Planos de Aplicação dos Fundos Constitucionais de 2001 até 2016.

CONCLUSÃO

A multiplicidade de fontes de recursos e programas de crédito rural, somada a um conjunto complexo de critérios de elegibilidade e condições de financiamento em cada linha de crédito, torna difícil para produtores e instituições financeiras definirem as melhores opções de contrato em cada caso. Este estudo apresenta as marcantes variações nas regras de acordo com critérios geográficos, tamanho da propriedade e receita agropecuária, e aponta diversas situações em que produtores rurais com perfis semelhantes têm acesso desigual ao crédito e condições de financiamento distintas. Essa complexidade cria obstáculos para a transparência e o monitoramento, abrindo espaço para o uso desses instrumentos para manobras políticas.

Consequentemente, a fragmentação de regras cria distorções no acesso ao crédito e nos termos dos contratos, gerando dissociação em relação às reais necessidades e capacidades dos produtores. Além disso, a variação significativa nas regras de crédito de um ano agrícola para outro amplia a incerteza dos agricultores e potencialmente leva a sub-investimento e menor produtividade agrícola.

AUTORES

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

Os pesquisadores do CPI agradecem a Sergio Mikio Koyama e ao Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop) do Banco Central do Brasil pelo apoio e compartilhamento de dados. Também agradecem a Beatriz Figueiredo, Daniel Souza e Raphael Bruce pela excelente assistência de pesquisa.

As opiniões e conclusões expressas nesse trabalho são de responsabilidade dos autores e não necessariamente representam as opiniões de parceiros e outras partes envolvidas.

www.inputbrasil.org

Citação Sugerida

ASSUNÇÃO, Juliano; SOUZA, Priscila. Resumo para políticas públicas. **A fragmentação de regras do crédito rural brasileiro**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018.

Julho/ 2018

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto 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 produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative (CPI). Esse trabalho foi apoiado em parte pelo World Wildlife Foundation (WWF).*