



## PRIORIDADES QUE NÃO PRIORIZAM

### DESCOMPASSO ENTRE OBJETIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS LEVAM À CONCENTRAÇÃO DO CRÉDITO NO SETOR RURAL



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



DESTAQUE  
MARÇO 2022

As políticas de crédito rural são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento da agropecuária brasileira, estimulando a produtividade da terra e reduzindo as pressões por desmatamento.<sup>1,2,3,4</sup> Em particular, os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) são fonte relevante de crédito subsidiado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social, fortalecendo pequenos produtores e reduzindo disparidades de renda.<sup>5</sup> No ano agrícola de 2020/21, os FCFs destinaram R\$ 22,9 bilhões para o setor rural, o que representa 19% do crédito rural dessas regiões.

Neste trabalho, os pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) mostram que, apesar de regras estabelecendo classes prioritárias de beneficiários estarem aparentemente alinhadas com os objetivos da política, critérios frouxos para elegibilidade nessas classes fazem com que não exista priorização real na alocação dos recursos. Em outras palavras, as prioridades não priorizam.

Assim, os objetivos dos FCFs não são cumpridos. As regras para direcionar recursos para pequenos produtores e localidades menos desenvolvidas deixaram de ser efetivamente atendidas, ao longo do tempo, por conta do afrouxamento dos critérios de definição das prioridades. Dada a multiplicidade de regras (incluindo diversos portes de beneficiários, tipos de municípios, limites de financiamento, etc.), uma simplificação pode auxiliar tanto na aplicação dos recursos como em uma melhor compreensão do direcionamento da política. Além disso, menores variações nas regras ano a ano tornariam a disponibilidade de recursos mais previsíveis para os produtores.

Redução de pobreza e de desigualdade são objetivos importantes da política pública. Cabe, no entanto, questionar se o instrumento de crédito é o mais apropriado para atingir esses objetivos. Além dos custos envolvidos na operacionalização, o direcionamento de crédito pode gerar distorções econômicas e regionais, sendo pouco efetivo. Dado o volume de recursos envolvidos nos FCFs, é importante comparar a efetividade da política de crédito subsidiado com a de políticas públicas de combate direto à pobreza e à perpetuação de desigualdades.

1 Binswanger, Hans P., Shahidur R. Khandker e Mark R. Rosenzweig. "How infrastructure and financial institutions affect agricultural output and investment in India". *Journal of Development Economics* 41, nº 2 (1993): 337-366. [bit.ly/3HUprwY](https://doi.org/10.1016/0167-6245(93)90001-9).

2 Duflo, Esther, Michael Kremer e Jonathan Robinson. "How high are rates of return to fertilizer? Evidence from field experiments in Kenya". *American Economic Review* 98, nº 2 (2008): 482-88. [bit.ly/3oWII8s](https://doi.org/10.1162/00029620801912511).

3 Assunção, Juliano e Priscila Souza. *O Impacto do Crédito Rural na Agricultura Brasileira e no Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. [bit.ly/3c13x1a](https://doi.org/10.1111/3c13x1a).

4 Assunção, Juliano e Priscila Souza. *Os Impactos do Crédito Rural na Produção Agropecuária e no Uso da Terra: Uma Análise por Linhas de Crédito, Tipo de Produtor e Finalidade do Crédito*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/3oXsGLJ](https://doi.org/10.1111/3oXsGLJ).

5 Art. 2 e 3 da Lei nº 7.827/1989. [bit.ly/3d22oSJ](https://doi.org/10.1111/3d22oSJ).

## PRINCIPAIS RESULTADOS

### Os critérios dos FCFs para beneficiários e localidades prioritárias não priorizam:

- **A priorização por porte do beneficiário inclui praticamente todos os produtores.** Utilizando o Censo Agropecuário de 2017, verifica-se que 99,96% dos estabelecimentos nas regiões dos FCFs possuem receitas de atividades agropecuárias que os enquadra como beneficiários prioritários, que são aqueles classificados até pequeno-médio porte (definido como os que possuem renda bruta anual até R\$ 16 milhões).
- **A priorização espacial abarca a maior parte dos municípios das regiões de abrangência dos FCFs.** Constata-se que os municípios prioritários representam 97%, 90% e 51% do total de municípios dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), respectivamente.

### Os critérios dos FCFs para beneficiários e localidades prioritárias tornaram-se mais flexíveis:

- **As revisões das classes de beneficiários e municípios prioritários nos últimos anos caminharam no sentido de expandir as prioridades, em vez de focalizar os recursos.** A cada revisão, produtores maiores passaram a ter mais acesso aos recursos e mais municípios foram incluídos como prioritários. Um exemplo relevante: até 2010, a prioridade era dada para produtores até pequeno porte, definidos como tendo renda bruta anual até R\$ 300.000. Em 2011, foi criada uma nova classe prioritária, denominada de porte pequeno-médio, e os beneficiários passaram a ser prioritários se tivessem renda bruta anual até R\$ 16 milhões.

### Definições muito abrangentes para as prioridades levam à concentração de recursos:

- **O valor médio dos contratos de crédito dos FCFs vem crescendo, com aumento expressivo desde o ano agrícola de 2017/18.** Além disso, os contratos do decil superior são os que apresentaram crescimento mais acentuado, indicando que os recursos estão sendo concentrados por contratos de maior valor.
- **A concentração dos recursos dos FCFs é facilitada por essas definições abrangentes de prioridades, tanto em termos de porte de produtores como de municípios favorecidos.** Entre os anos agrícolas de 2013/14 e 2020/21, os 5% municípios que mais tomaram crédito rural dos FCFs concentraram, em média, 41% dos recursos do FNE, 36% dos recursos do FNO e 24% dos recursos do FCO. Essas proporções são superiores às proporções desses municípios no valor da produção, indicando maior acesso a financiamento. Adicionalmente, no FNO e no FCO, o percentual que os produtores de menor porte detêm do crédito dos FCFs é menor do que a fração que eles detêm do valor da receita agropecuária, indicando a falta da priorização efetiva dos recursos.

### Os FCFs permanecem relevantes para pequenos produtores e municípios menos desenvolvidos:

- **Apesar dessas questões, os recursos dos FCFs são relevantes por alcançarem produtores e municípios com maiores restrições a crédito, principalmente no Nordeste e no Norte.** Entre os anos agrícolas de 2013/14 e 2020/21, 78% dos municípios do FNE e 59% dos municípios do FNO tinham os FCFs como principal fonte de crédito rural. Já os produtores da região Centro-Oeste, que teve recentemente rápida expansão agropecuária, conseguiram melhor acesso a outras fontes de financiamento, sendo que apenas 9% dos municípios tiveram o FCO como principal fonte de crédito rural.

## OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO: OBJETIVOS E OPERACIONALIZAÇÃO

Os FCFs “(...) têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (...) mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos (...)”, segundo a Lei nº 7.827/1989. Adicionalmente, os FCFs devem dar “(...) tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais (...)” e devem apoiar a “(...) criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda (...)”.<sup>6</sup>

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 159, previu o direcionamento de 3% dos recursos arrecadados com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social de tais regiões. Em seguida, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou o dispositivo constitucional, e instituiu o FNO, o FNE e o FCO que recebem, respectivamente, 0,6%, 1,8% e 0,6% dos recursos de IR e IPI direcionados.

Os FCFs constituem elementos fundamentais para a aplicação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).<sup>7</sup> Dentre as diretrizes gerais dos FCFs, estão: (i) fornecer tratamento prioritário aos minis e pequenos produtores rurais e/ou que produzam alimentos básicos; (ii) adotar prazos, limites de financiamento e juros favorecidos em função de aspectos econômicos e sociais dos empreendimentos; e (iii) apoiar a criação de novos centros e atividades, com o objetivo de reduzir as disparidades intrarregionais de renda.<sup>8</sup>

Os recursos de cada um dos FCFs são operados prioritariamente por intermédio de seus bancos administradores: o Banco da Amazônia no FNO, o Banco do Nordeste no FNE e o Banco do Brasil no FCO. Apesar de ser permitido que os bancos administradores repassem recursos dos FCFs para outras instituições financeiras, o volume de crédito efetivamente operado por estas é baixo. No exercício de 2020, somente 0,36%, 0,06% e 4,5% dos recursos totais do FNO, FNE e FCO, respectivamente, foram operados por outras instituições financeiras.<sup>9</sup>

Anualmente, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil são responsáveis pela elaboração das Programações de Aplicação dos Recursos dos FCFs. Essas programações contêm informações sobre a disponibilidade de recursos dos fundos, assim como sobre o montante de crédito a ser destinado para os estados, os setores de atividade econômica, os espaços prioritários e os diferentes tipos de beneficiários. As programações devem seguir diretrizes anuais previamente estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e devem ser validadas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento de cada uma das regiões (SUDAM no Norte, SUDENE no Nordeste e SUDECO no Centro-Oeste).<sup>10</sup>

A Figura 1 mostra a evolução dos recursos programados para cada fundo, bem como a participação do setor rural nesses fundos. Pela Figura 1a, o FNE dispõe de mais recursos do que o FCO e o FNO, em concordância com a regra de distribuição dos recursos dos impostos. Entre 2016 e 2020, o FNE

6 Art. 2 e 3 da Lei nº 7.827/1989. [bit.ly/3d22oSJ](https://bit.ly/3d22oSJ).

7 A PNDR foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047/2007. [bit.ly/3r3Nxzr](https://bit.ly/3r3Nxzr). Recentemente, foi revisada pelo Decreto nº 9.810/2019. [bit.ly/3l57a6C](https://bit.ly/3l57a6C).

8 Art. 3º Lei nº 7.827/1989. [bit.ly/3d22oSJ](https://bit.ly/3d22oSJ).

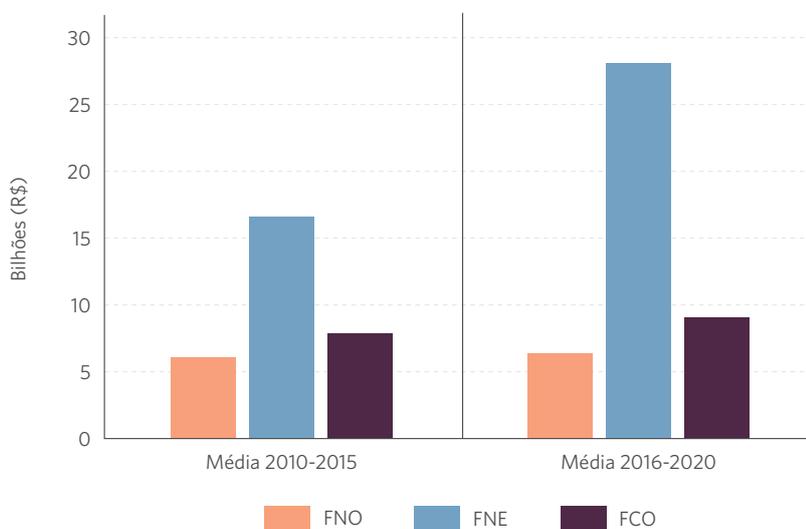
9 Dados obtidos nos relatórios do exercício de 2020 disponíveis em: FNO ([bit.ly/3666cCr](https://bit.ly/3666cCr)), FNE ([bit.ly/3rHAWIG](https://bit.ly/3rHAWIG)) e FCO ([bit.ly/3Bcd7W4](https://bit.ly/3Bcd7W4)).

10 Ministério do Desenvolvimento Regional. *Fundos Regionais e Incentivos*. [bit.ly/2ZhyzKS](https://bit.ly/2ZhyzKS).

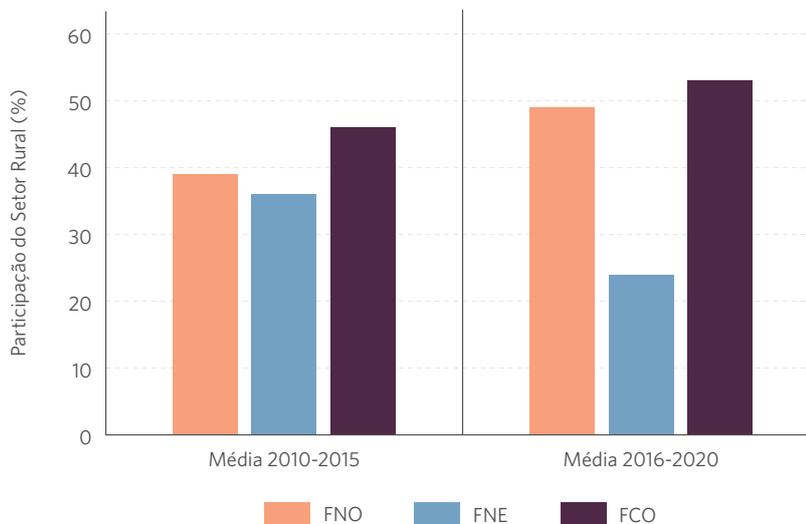
programou a aplicação de cerca de R\$ 28 bilhões ao ano, enquanto o FCO e o FNO programaram a aplicação de R\$ 9 bilhões e R\$ 6 bilhões ao ano, respectivamente. Na Figura 1b, é possível notar que o setor rural é um importante destinatário de recursos dos FCFs, correspondendo a 53%, 49% e 24% dos recursos programados entre 2016 e 2020 para o FCO, FNO e FNE, respectivamente. Ademais, houve redução da participação do setor rural no FNE entre os períodos analisados (de 36% para 24%), que resultou de um aumento expressivo do total de recursos previstos e do direcionamento para investimentos em infraestrutura, principalmente para empreendimentos de geração de energia eólica.<sup>11</sup>

**Figura 1.** Recursos Programados por FCF, 2010-2020

**Figura 1a.** Total de Recursos Previstos por FCF



**Figura 1b.** Participação do Setor Rural nos Recursos Previstos por FCF



**Nota:** Valores deflacionados pelo IPCA, tendo como referência o ano de 2020.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

<sup>11</sup> Dados obtidos com o Banco da Amazônia via Lei de Acesso à Informação e no site do Banco do Nordeste ([bit.ly/3K4rYGO](http://bit.ly/3K4rYGO)) mostram que a execução dos recursos dos FCFs se aproxima da programação. Para o FNO, o total de recursos executados em média por ano entre 2016-2020 foi de R\$ 5,8 bilhões com participação de 55% do setor rural. Já no FNE, o total de recursos executados em média por ano entre 2016-2020 foi de R\$ 24,7 bilhões com participação de 30% do setor rural. Não foi possível obter dados para a execução de recursos do FCO.

## PRIORIZAÇÃO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Além de tratar da distribuição dos recursos para os diferentes setores econômicos, as programações dos FCFs também preveem a alocação de recursos e condições de financiamento de acordo com o porte do beneficiário e a localização do empreendimento. O objetivo é favorecer beneficiários de menor porte, estimular as economias locais e desenvolver novos polos de atividade econômica.

### FOCO EM PEQUENOS PRODUTORES?

As programações dos FCFs priorizam a distribuição de recursos para empreendimentos dos portes mini/micro, pequeno e pequeno-médio. A Tabela 1, construída a partir de dados das programações dos FCFs, apresenta as definições das classes de porte de beneficiários entre 2001 e 2021.

**Tabela 1.** Classificação do Porte de Propriedades Rurais de acordo com a Renda Agropecuária Bruta Anual, 2001-2021

Período	Mini/Micro	Pequeno	Pequeno - Médio	Médio	Médio II	Grande
2001 - 2002	< R\$ 40.000	R\$ 40.000 - 80.000	-	R\$ 80.000 - 500.000	-	> R\$ 500.000
2003 - 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 milhões	-	> R\$ 1,4 milhões
2008 - 2010	< R\$ 150.000	R\$ 150.000 - 300.000	-	R\$ 300.000 - 1,9 milhões	-	> R\$ 1,9 milhões
2011	< R\$ 240.000	R\$ 240.000 - 2,4 milhões	R\$ 2,4 - 16 milhões	R\$ 16 - 90 milhões	-	> R\$ 90 milhões
2012 - 2018	< R\$ 360.000	R\$ 360.000 - 3,6 milhões	R\$ 3,6 - 16 milhões	R\$ 16 - 90 milhões	-	> R\$ 90 milhões
2019 - 2021	< R\$ 360.000	R\$ 360.000 - 4,8 milhões	R\$ 4,8 - 16 milhões	R\$ 16 - 90 milhões	R\$ 90.000 - 300 milhões	> R\$ 90 milhões

**Nota:** Os valores consideram a renda agropecuária bruta anual de todas as atividades e produtos agropecuários; a categoria Médio II foi criada exclusivamente pelo FNE para produtores com renda bruta entre R\$ 90 e 300 milhões. Assim, grandes produtores são aqueles com renda bruta acima desse limite. Para os outros fundos, FNO e FCO, a categoria Grande permanece para todos os produtores com renda bruta acima de R\$ 90 milhões.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

Produtores até pequeno-médio porte são priorizados de diferentes formas (detalhadas no Box 1. Priorização de Produtores). Há um limite mínimo de aplicação de 30% a 45% dos recursos anuais para os beneficiários de pequeno porte, dependendo do fundo. Além disso, desde 2011, tanto o FCO quanto o FNO previram destinar 51% dos recursos para beneficiários até pequeno-médio porte. Em 2021, o FCO revisou a regra e programou alocar 60% dos recursos para os beneficiários até pequeno-médio porte. Já o FNE, que até 2016 adotava a regra de alocar 51% dos recursos para

beneficiários até pequeno-médio porte, passou a destinar uma proporção ligeiramente superior de recursos para esses beneficiários entre 2017 e 2021 (cerca de 56% dos recursos, em média).

As revisões das classes prioritárias que ocorreram nos últimos anos caminharam no sentido de expandir as prioridades.<sup>12</sup> Destaca-se a revisão de 2011, apresentada na Tabela 1, que ampliou significativamente o número de beneficiários considerados como de pequeno e médio portes. Até 2010, os beneficiários eram enquadrados como de pequeno porte se tivessem renda bruta anual entre R\$ 150.000 e R\$ 300.000 e de médio porte se tivessem renda bruta anual entre R\$ 300.000 e R\$ 1,9 milhão. Em 2011, passaram a ser considerados pequenos, aqueles beneficiários com renda bruta anual até R\$ 2,4 milhões. Adicionalmente, foi criada uma classe de porte pequeno-médio com renda bruta anual entre R\$ 2,4 e R\$ 16 milhões e a classe de médio porte passou a considerar aqueles beneficiários com renda bruta anual entre R\$ 16 milhões e R\$ 90 milhões. Portanto, a cada revisão, produtores maiores passaram a ter mais acesso aos recursos.

## BOX 1. A PRIORIZAÇÃO DE PRODUTORES

As programações dos FCFs, em consonância com as diretrizes propostas pelo MDR, estabelecem como prioritários os produtores rurais de mini, pequeno e pequeno-médio porte. Abaixo estão as quatro principais formas de priorização:

1. **Direcionam recursos para produtores até pequeno-médio porte.** De acordo com as programações de 2021, os produtores até pequeno-médio porte devem receber 60%, 53% e 51% dos recursos do FCO, FNE e FNO, respectivamente.
2. **Estabelecem limites mínimos de recursos para produtores até pequeno porte.** De acordo com as programações de 2021, deve-se respeitar o limite mínimo de 30% dos recursos para beneficiários até pequeno porte no FCO e no FNO. Já no FNE, os beneficiários até pequeno porte devem receber 85,4% dos recursos direcionados para as classes até pequeno-médio porte, descritos no item anterior. Estão inclusos na classe até pequeno porte os produtores que possuem renda bruta anual até R\$ 4,8 milhões. De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017, menos de 2% dos estabelecimentos agropecuários da região de abrangência do FCO e cerca de 0,1% dos estabelecimentos das regiões do FNE e FNO possuem renda bruta anual superior a R\$ 4,8 milhões.<sup>13</sup>
3. **Diferenciam as taxas de juros dependendo do porte do produtor.** A Tabela 2 resume as taxas de juros pré-fixadas em função do porte do produtor definidas nas programações dos FCFs de 2021. Em linhas gerais, as taxas de juros praticadas pelos FCFs são menores que as taxas de 7,5% a 8,5% definidas pelo Plano Safra 2020/21 para beneficiários com renda bruta anual superior a R\$ 2,4 milhões.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Assunção, Juliano e Priscila Souza. *A Fragmentação de Regras do Crédito Rural Brasileiro*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018. [bit.ly/3FFDGE7](https://bit.ly/3FFDGE7).

<sup>13</sup> IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Dados por classes de receitas das atividades agropecuárias obtido por meio de solicitação ao IBGE.

<sup>14</sup> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Investimentos*. Data de acesso: 21 de dezembro de 2021. [bit.ly/3yJShMB](https://bit.ly/3yJShMB).

**Tabela 2.** Taxas de Juros por Fundo e Porte do Beneficiário, 2021

Fundos	Finalidade	Até Pequeno - Médio (%)	Médio (%)	Grande (%)
FNO	Investimento	4,48	4,7	4,92
	Custeio	4,55	4,79	5,03
FNE	Investimento	4,49	4,71	4,94
	Custeio	4,56	4,81	5,05
FCO	Investimento	6,09	6,56	7,03
	Custeio	6,23	6,76	7,27

**Nota:** No FNE, a categoria Médio corresponde à categoria Médio I (renda bruta anual entre R\$ 16 e R\$ 90 milhões). Já a categoria Grande compreende produtores das categorias Médio II (renda bruta anual entre R\$ 90 e R\$ 300 milhões) e Grande (renda bruta anual acima de R\$ 300 milhões).

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados das Programações dos FCFs disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

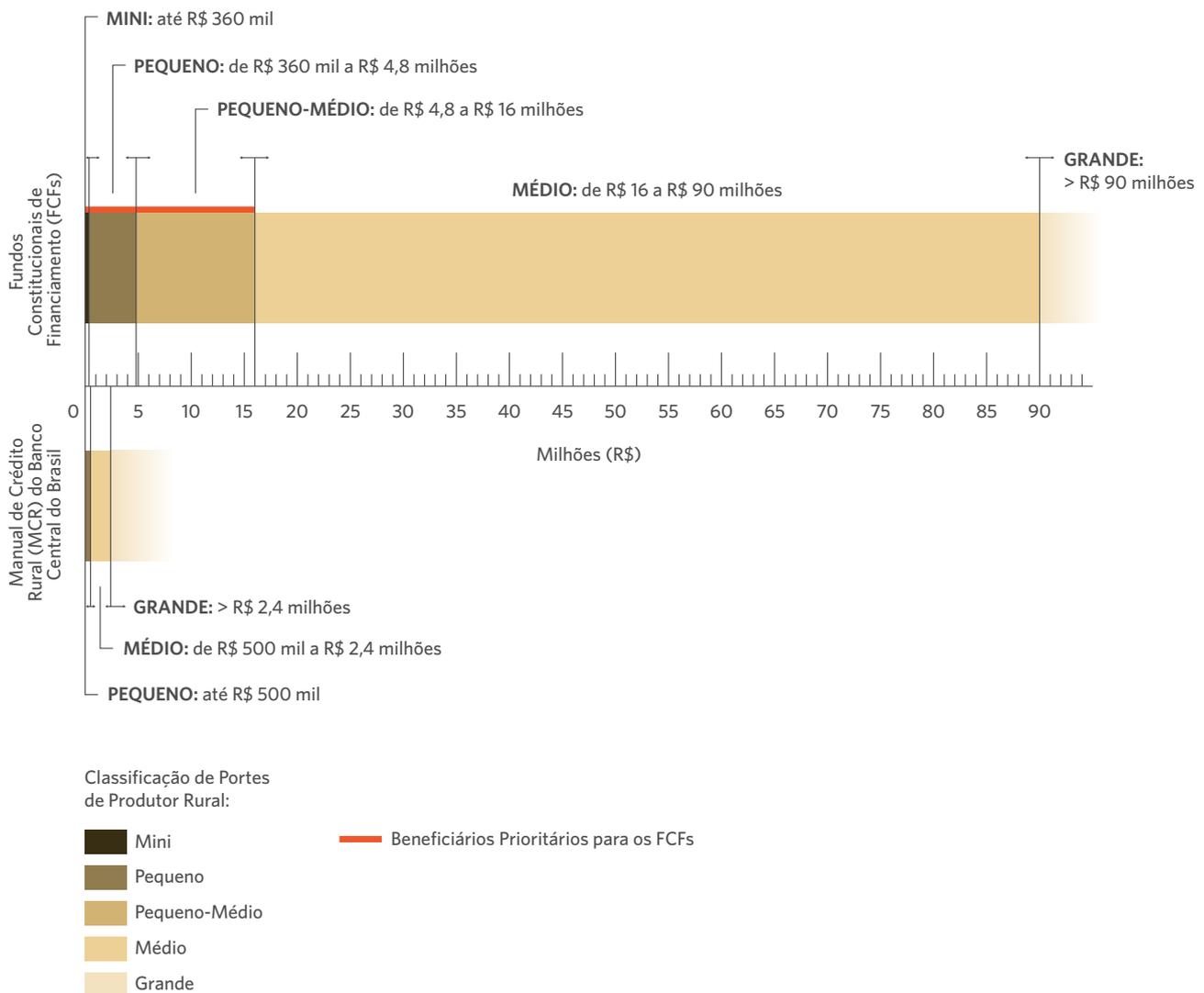
- 4. Estabelecem limites financiáveis para investimentos distintos em função do porte e da localidade do beneficiário.** Na Tabela 3 do Box 2, há uma descrição mais precisa dessa forma de priorização que combina porte e localidade.

A Figura 2 compara a classificação de porte dos produtores dos FCFs com o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil.<sup>15</sup> Observa-se que os portes de beneficiários nos FCFs têm limites muito mais elevados da renda bruta anual do que aqueles do MCR, que são empregados, por exemplo, para o enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). Produtores classificados como pequeno e pequeno-médio portes pelos FCFs (com renda bruta anual entre R\$ 360.000 e R\$ 16 milhões) seriam enquadrados como médio ou grande portes utilizando o critério do MCR. **Além disso, dados do Censo Agropecuário de 2017 revelam que aproximadamente 0,04% dos estabelecimentos nas regiões de abrangência dos FCFs são classificados como de médio ou grande portes considerando os critérios dos FCFs.**<sup>16</sup> Portanto, apesar da priorização pelos FCFs aos beneficiários até pequeno-médio porte, a abrangência da classificação de portes faz com que quase todos os produtores sejam considerados prioritários.

<sup>15</sup> Banco Central do Brasil. *Manual de Crédito Rural*. Data de acesso: 23 de novembro de 2021. [bit.ly/3l2V5yR](https://bit.ly/3l2V5yR).

<sup>16</sup> IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Dados por classes de receitas das atividades agropecuárias obtidos por meio de solicitação ao IBGE.

**Figura 2.** Classificações de Porte do Produtor Rural em Função do Valor da Renda Bruta Anual, 2021



**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Banco Central do Brasil, 2022

## QUAIS SÃO AS PRIORIDADES ESPACIAIS?

Os FCFs priorizam a distribuição de recursos e oferecem melhores condições de financiamento para empreendimentos em regiões definidas como prioridades espaciais pela PNDR (detalhadas no Box 2. A Priorização de Municípios). Os dois tipos de classificação dos municípios pela PNDR são apresentados na Figura 3 abaixo. Primeiro, a Figura 3a mostra as sub-regiões especiais, que contemplam: (i) faixa de fronteira; (ii) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE); e (iii) semiárido. Segundo, a Figura 3b mostra a classificação dos municípios pela PNDR de acordo com a faixa de renda (a partir da renda domiciliar per capita) e com o grau de dinamismo (considerando o crescimento do PIB municipal).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Em 2018, tanto as sub-regiões especiais quanto as classificações das tipologias da PNDR foram revisadas. A revisão, instituída pela Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018, adicionou alguns municípios nas regiões do semiárido e RIDEs e expandiu o número de classes de tipologias da PNDR de quatro (baixa renda, estagnada, dinâmica e alta renda) para nove, sendo estas resultantes das combinações de alta, média e baixa renda e alto, médio e baixo dinamismo.

**Figura 3.** Classificação dos Municípios por Sub-regiões Especiais e por Tipologia, 2021

Figura 3a. Sub-regiões Especiais (Classificação Vigente desde 2018)

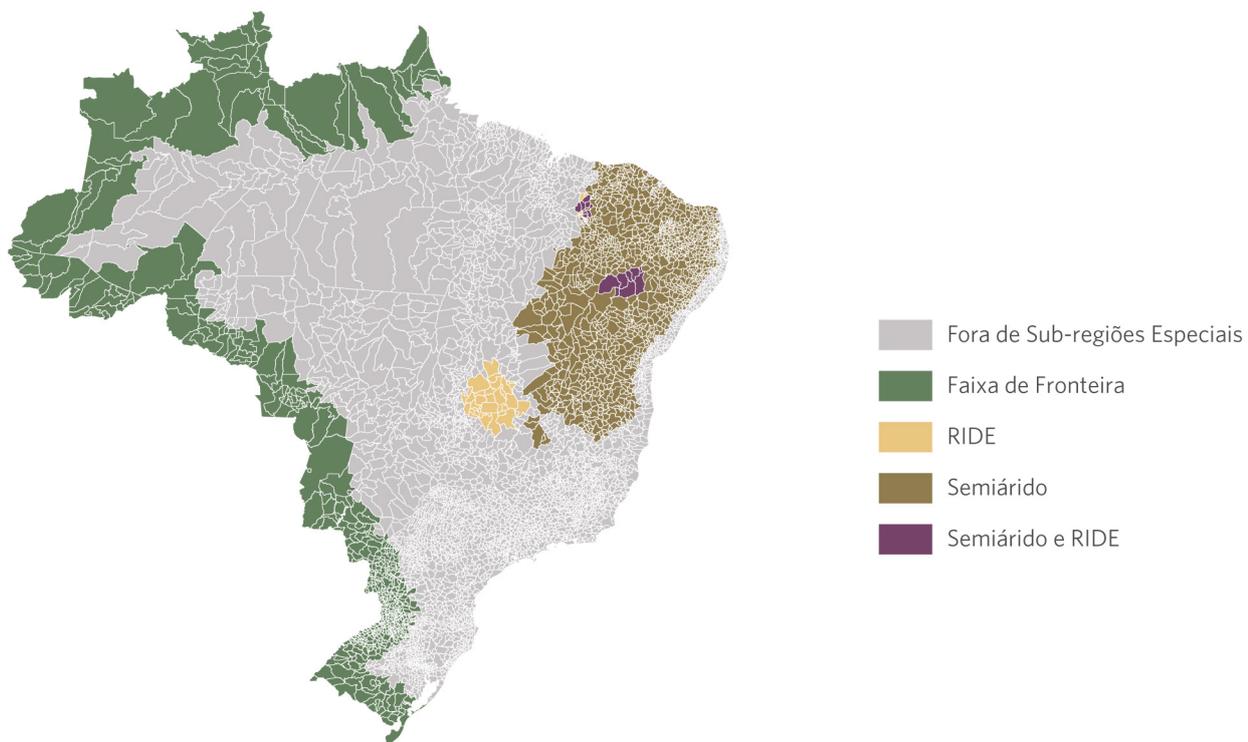
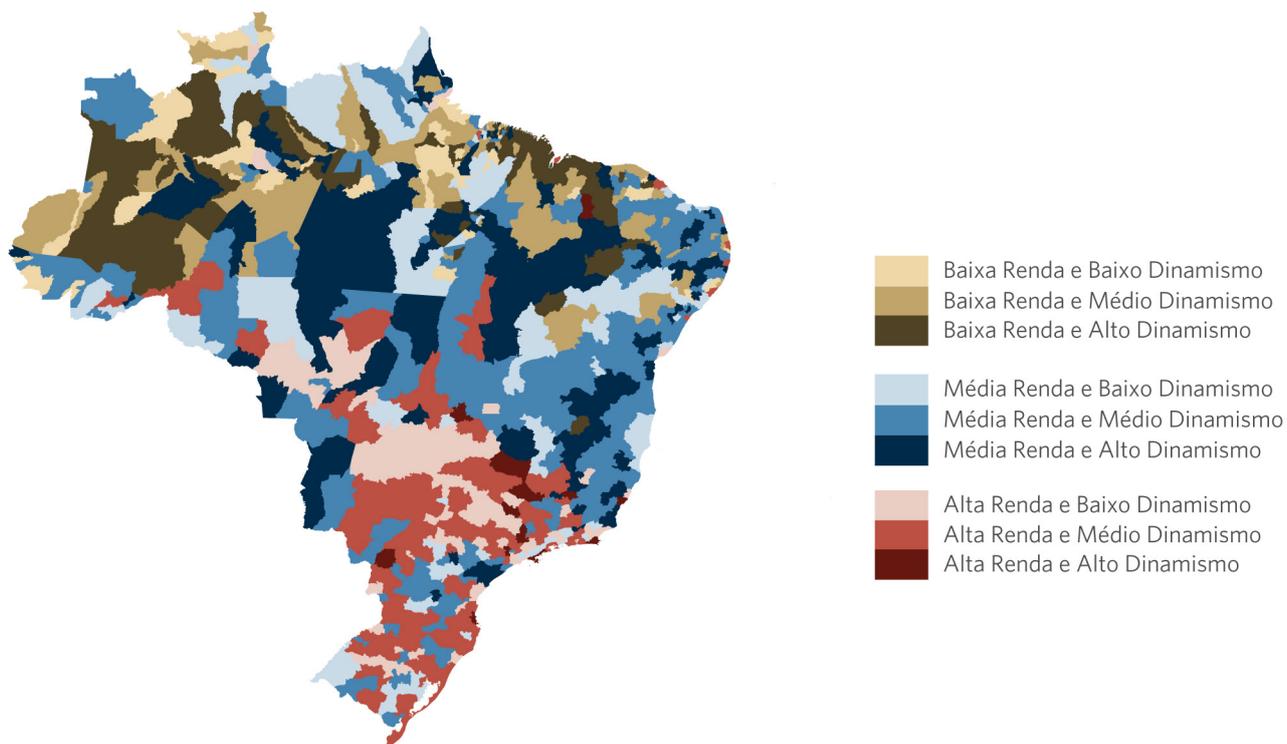


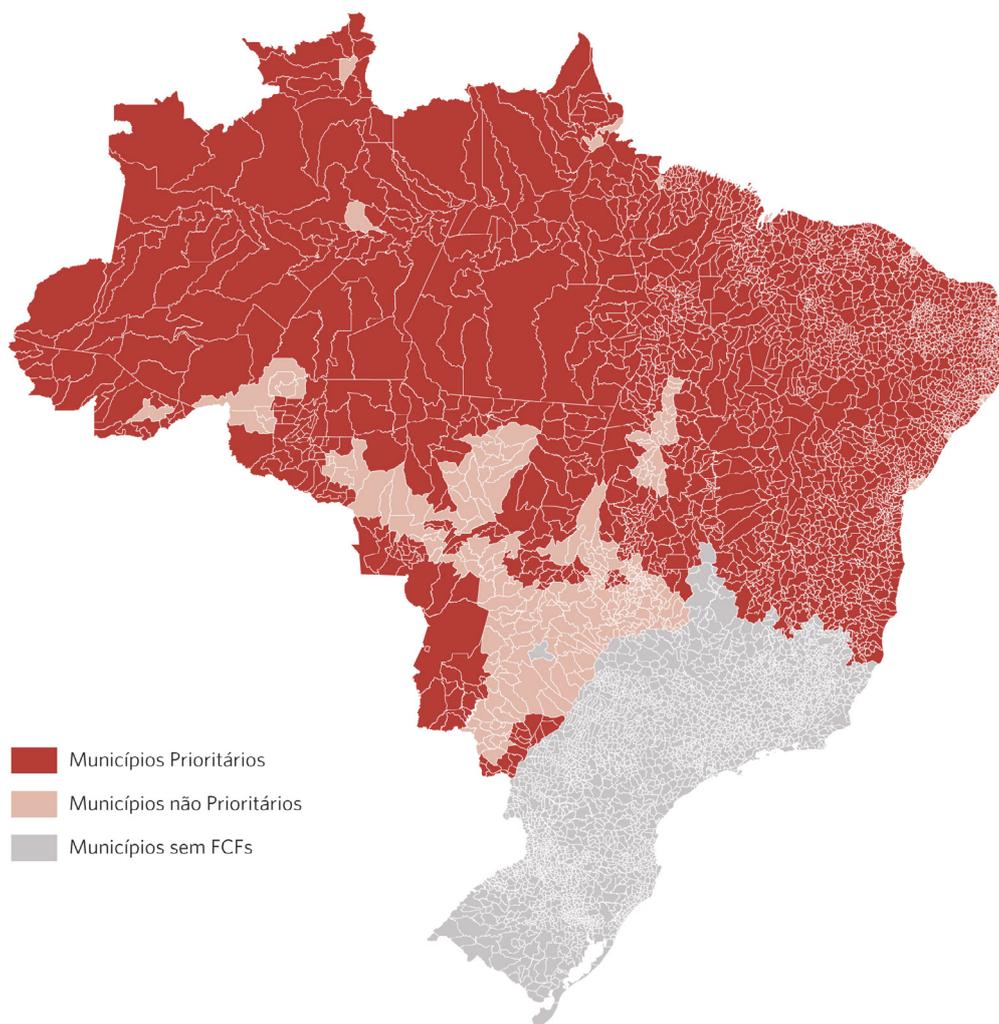
Figura 3b. Tipologia da PNDR (Classificação Vigente desde 2018)



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados da PNDR do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

A Figura 4 mostra os municípios classificados como prioridades espaciais pelos FCFs. Isto é, aqueles situados em sub-regiões especiais ou classificados pela tipologia da PNDR como baixa ou média rendas em qualquer nível de dinamismo. Nesses municípios, as taxas de juros são mais baixas e os limites financeiros para investimento são superiores a 80%. **Os municípios prioritários representam 97%, 90% e 51% do total de municípios do FNE, FNO e FCO, respectivamente. Portanto, quase a totalidade das regiões de abrangência do FNO e do FNE é classificada como prioritária.**

**Figura 4.** Municípios Classificados como Prioritários pelos FCFs, 2021



**Nota:** São considerados prioridades espaciais os municípios localizados em sub-regiões especiais ou classificadas como de até média renda pela PNDR.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados da PNDR do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

## BOX 2. A PRIORIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS

As programações dos FCFs tratam de duas formas para priorizar municípios no crédito rural:<sup>18</sup>

- Direcionam recursos para municípios em sub-regiões especiais ou classificados como até média renda pela PNDR (independentemente do dinamismo).** As programações de 2021 do FNE e do FCO estabelecem o limite máximo de 30% dos recursos do setor rural para os beneficiários dos municípios classificados como alta renda segundo a PNDR.<sup>19</sup> Adicionalmente, no FNE, a região do semiárido deve receber 50% dos recursos dos fundos. De acordo com as programações de 2021, os municípios até média renda devem receber 90% e 70% dos recursos do FNO e FNE, respectivamente. No FCO, os recursos previstos são de 51% para municípios de média renda, 17,5% para faixa de fronteira, 3,5% para RIDES e 3% para a Planície Pantaneira.
- Estabelecem limites financeiros distintos para investimento em função do porte e da localidade do beneficiário.** A Tabela 3 apresenta esses limites de acordo com as programações dos FCFs de 2021. Apesar de haver limites mais restritivos para beneficiários de maior porte e em localidades não prioritárias, como os municípios de alta renda, esses limites parecem bastante altos. Por exemplo, beneficiários de médio porte, em municípios de alta renda, podem financiar de 70% a 85% de seus investimentos dependendo do fundo.

**Tabela 3.** Limites de Financiamento para Investimento por Fundo, Prioridades Espaciais e Porte do Beneficiário, 2021

Fundo	Prioridades Espaciais	Porte do Beneficiário (%)					
		Mini/Micro	Pequeno	Pequeno-Médio	Médio I	Médio II*	Grande
FNO	Faixa de Fronteira	100	100	100	95	-	90
	Municípios de baixa e média renda pela PNDR (todos os dinamismos)	100	100	100	100	-	95
	Alta renda pela PNDR (todos os dinamismos)	100	100	90**	85**	-	70**
FNE	Semiárido e RIDES	100	100	100	95	85	50
	Municípios de média e baixa renda pela PNDR (todos os dinamismos)	100	100	95	85	75	50
	Alta renda pela PNDR (todos os dinamismos)	100	100	90	80	70	50
FCO	Faixa de Fronteira e RIDES	100	100	100	90	-	80
	Municípios de média renda e baixo dinamismo pela PNDR	100	100	100	90	-	80
	Municípios de média renda com médio e alto dinamismo pela PNDR	100	100	95	80	-	70
	Alta renda pela PNDR (todos os dinamismos)	100	100	90	70	-	60

\*Classificação do porte médio II é exclusiva do FNE; \*\*Limites financeiros para as linhas Rural Verde, Empresarial Verde e Infra Verde. Para as linhas Rural, Empresarial e Infra serão considerados os limites de 85%, 80% e 65% para pequeno-médio, médio e grande porte, respectivamente.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022

<sup>18</sup> Uma forma de diferenciar municípios dependendo da classificação na PNDR é diferenciar as taxas de juros. Para isso, aplica-se um fator de localização de 0,9 no cálculo das taxas de juros dos municípios de baixa ou média rendas e um fator de 1,1 no cálculos das taxas de juros nos municípios de alta renda. Esse fator de localização, entretanto, não incide sobre as taxas de juros calculadas para o setor rural.

<sup>19</sup> Na programação de 2021 do FNO, não aparece uma regra similar estabelecendo o limite máximo de concessão de recursos para municípios de alta renda.

## PRIORIDADES QUE NÃO PRIORIZAM

As programações dos FCFs enfatizam que promover o desenvolvimento econômico e social das regiões atendidas é parte fundamental da alocação de recursos e das condições de financiamento. De fato, há diferentes meios pelos quais se busca alcançar os setores de atividade econômica, os segmentos de beneficiários e os municípios que têm maiores restrições de financiamento. **No entanto, a profusão de tipos prioritários e as classes pouco restritivas sugerem que parte importante dos recursos disponíveis é alocada de forma não condizente com os objetivos. Além disso, as revisões das classificações de beneficiários e municípios prioritários ao longo dos anos foram na direção de expandir as prioridades, em vez de focalizar os recursos.** A cada revisão, produtores maiores passaram a ter mais acesso aos recursos e mais municípios foram incluídos como prioritários.

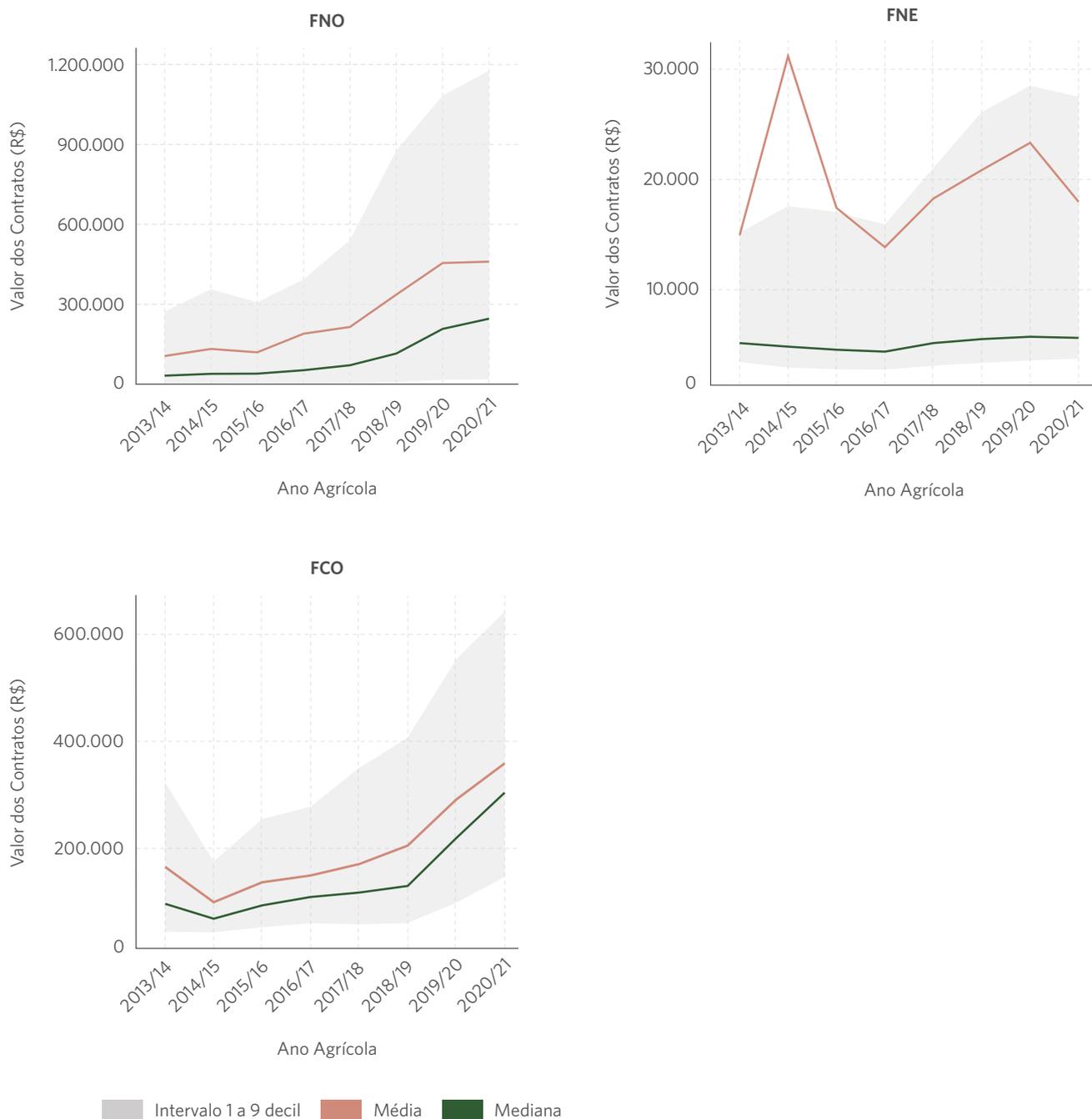
As próximas seções analisam como de fato são distribuídos os recursos dos FCFs no setor rural e, também, qual a relevância desses recursos em nível local.

## CONCENTRAÇÃO DOS RECURSOS DOS FCFs NO SETOR RURAL

Essa seção mostra que as classes de priorização abrangentes e a existência de limites financiáveis muito altos fazem com que haja pouca priorização efetiva na alocação dos recursos dos FCFs. Além disso, as mudanças de classificação ao longo dos anos favorecem a concentração desses recursos.

O processo de concentração do crédito proveniente dos FCFs é notável sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. A Figura 5 mostra a evolução do valor dos contratos de crédito rural nos diferentes FCFs, comparando o valor médio com os valores da mediana, do primeiro e do nono decil. Nota-se que o valor médio dos contratos vem crescendo expressivamente desde o ano agrícola de 2017/18. Mais importante, os contratos do decil superior apresentaram crescimento mais acentuado do que a mediana, indicando que os recursos estão sendo concentrados por contratos de maior valor.

**Figura 5.** Valor Médio dos Contratos por FCF, 2013/14 - 2020/21



**Nota:** Valores deflacionados pelo IPCA, tendo como referência julho de 2021.

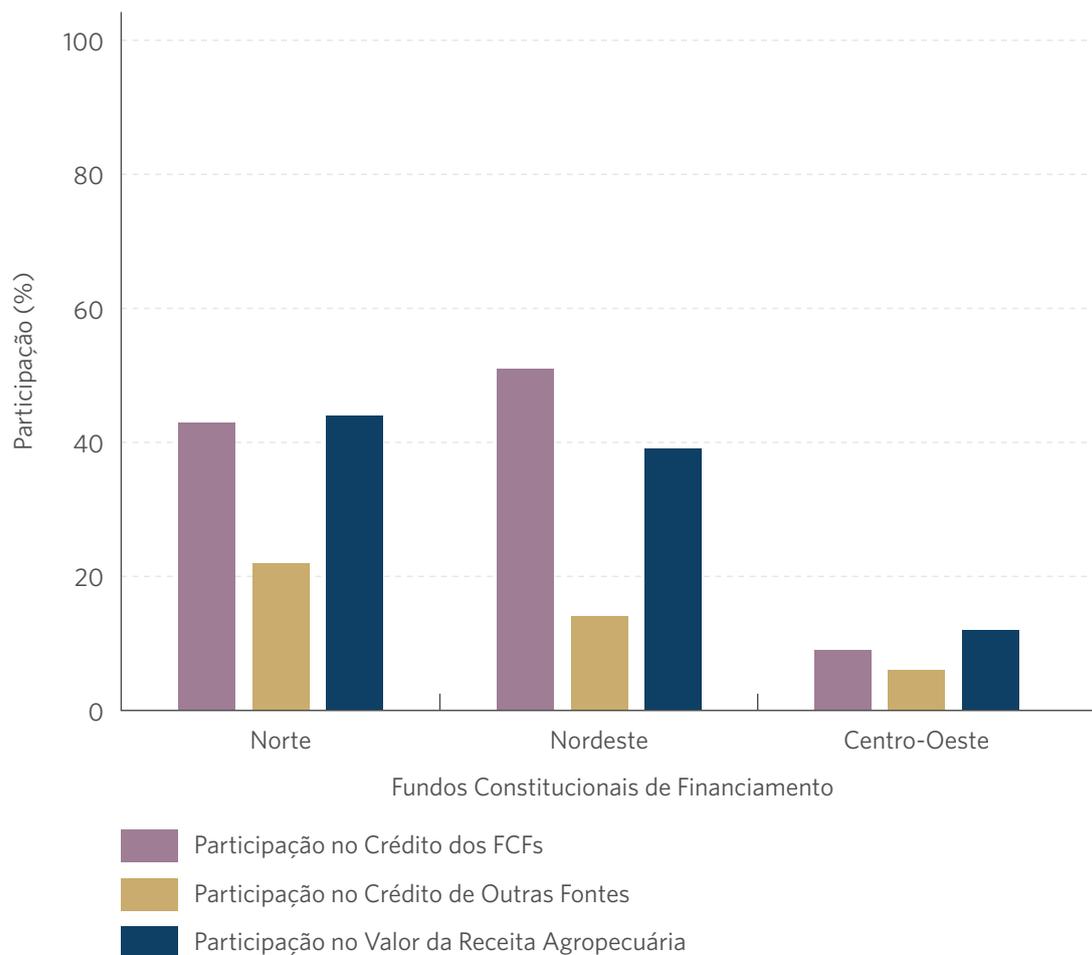
**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil, 2022

A Figura 6 mostra o percentual do crédito rural dos FCFs que foi efetivamente direcionado para os produtores com valor da receita anual até R\$ 500 mil no ano agrícola de 2020/21. Além disso, compara essa participação no crédito dos FCFs com a fração que esses produtores detêm de outras fontes de crédito rural e do valor da receita bruta agropecuária.<sup>20</sup> Na região Nordeste, os produtores de menor renda possuem uma maior participação no crédito dos FCFs do que nas demais fontes de crédito e do que no valor da receita agropecuária. Isso mostra que o FNE

<sup>20</sup> A classe até R\$ 500 mil está próxima à classe que seria enquadrada como mini produtor pelos FCFs. Esse valor foi usado porque as bases do SICOR-BCB e do Censo Agropecuário de 2017 não têm informações para as demais classes de porte de produtor utilizadas pelos FCFs.

consegue direcionar recursos para esses produtores de menor porte. No entanto, nas demais regiões, apesar do crédito dos FCFs ser proporcionalmente maior que o crédito das demais fontes de recurso, a fração do crédito dos FCFs é menor que a fração desses produtores no valor da receita agropecuária. Dessa forma, não parece haver uma priorização efetiva dos recursos dos FCFs para esses produtores de menor porte.

**Figura 6.** Concentração do Crédito Rural (2020/21) e da Receita Agropecuária por Produtores de Menor Porte

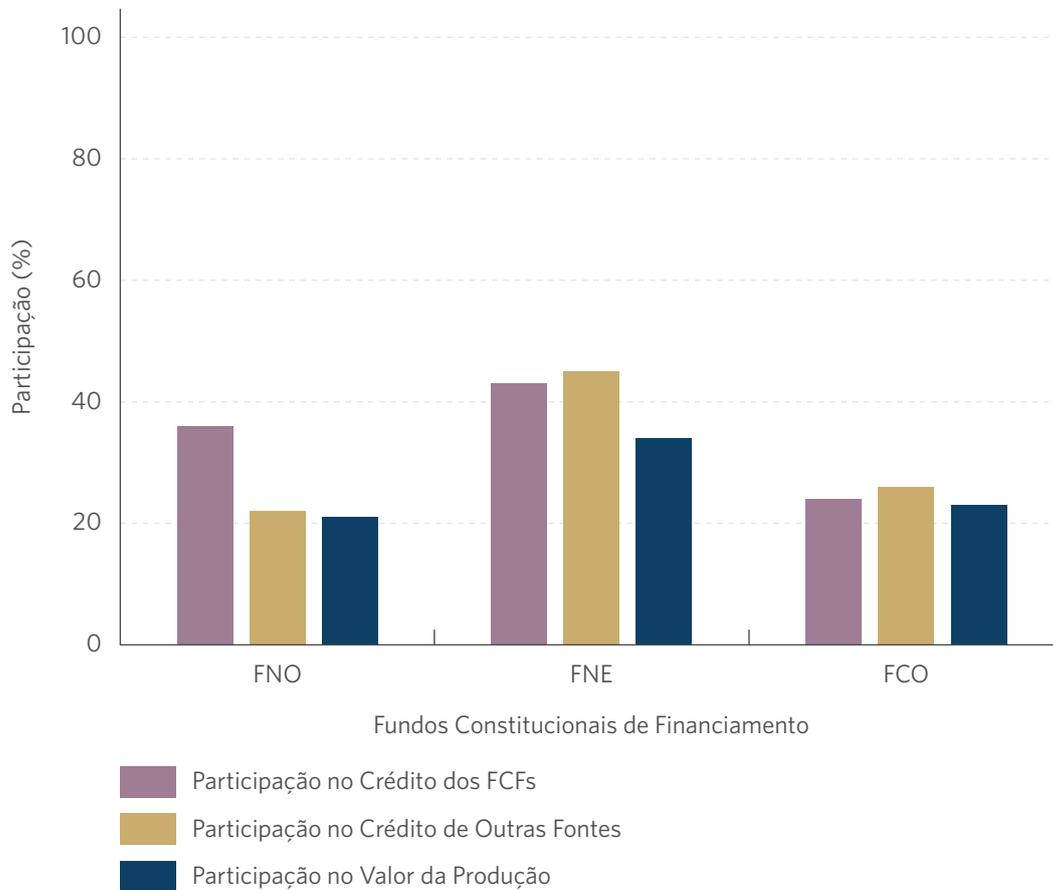


**Nota:** Participações calculadas considerando os produtores com valor da renda bruta anual até R\$ 500 mil.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil e do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, 2022

**A Figura 7 revela concentração de recursos dos FCFs em nível municipal: os 5% municípios que receberam mais recursos dos FCFs entre os anos agrícolas de 2013/14 e 2020/21, concentraram, em média, 43% dos recursos do FNE, 36% dos recursos do FNO e 24% dos recursos do FCO.** Adicionalmente, esses mesmos municípios concentraram uma parcela inferior do valor da produção agropecuária, segundo dados do Censo Agropecuário de 2017. As barras em cor azul na Figura 7 indicam que os municípios que mais concentraram recursos dos FCFs foram responsáveis por 34%, 21% e 23% do valor da produção agropecuária do FNE, do FNO e do FCO, respectivamente.

**Figura 7.** Concentração do Crédito Rural (2013/14 - 2020/21) e do Valor da Produção pelos Municípios que mais Recebem Recursos dos FCFs



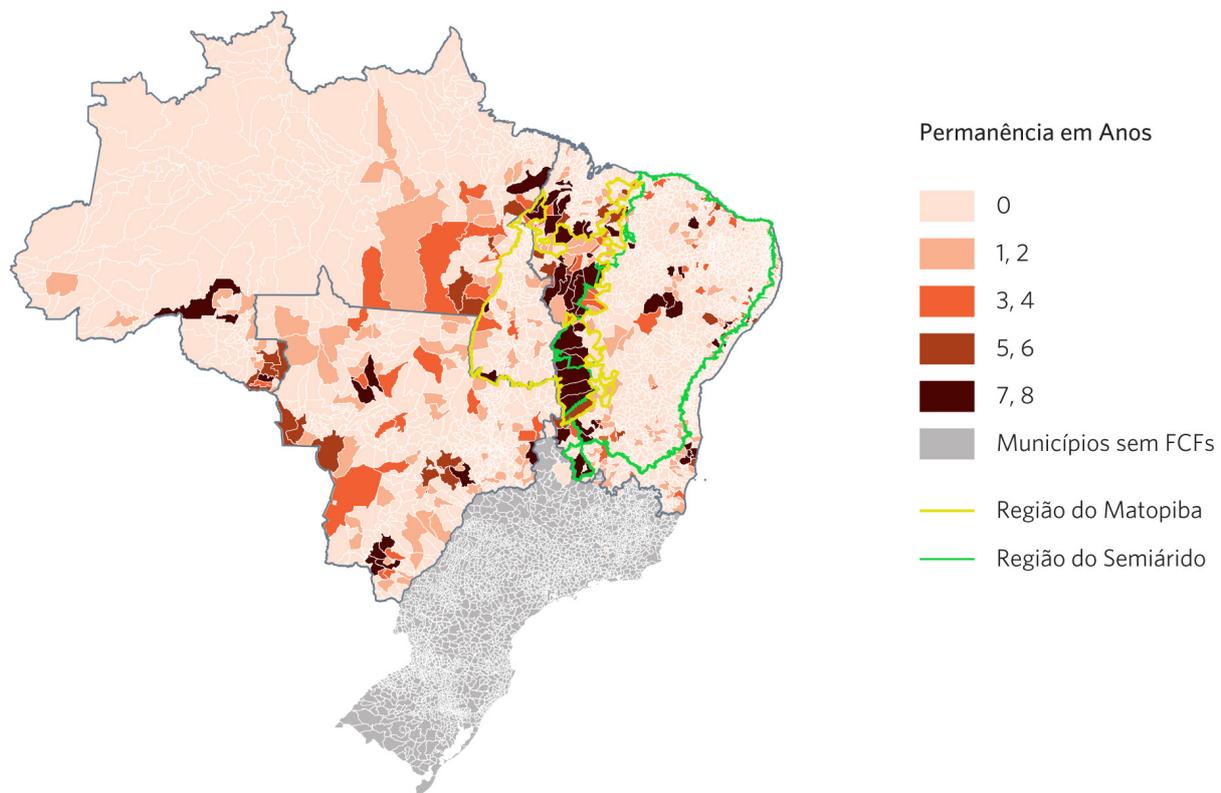
**Nota:** Participações calculadas considerando os top 5% municípios que mais receberam crédito dos FCFs entre 2013/14 e 2020/21.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil e do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, 2022

Há heterogeneidades espaciais e temporais na concentração dos recursos dos FCFs. A Figura 8 mostra o número de anos que cada município permaneceu entre os top 5% que mais receberam recursos dos FCFs no período de 2013/14 a 2020/21. Observa-se que alguns municípios da região do Matopiba se destacam por persistirem entre os principais receptores de crédito dos FCFs ao longo de todo o período. Essa região, formada pelo estado do Tocantins e por partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, é uma importante produtora de soja e milho representando 10% de suas produções nacionais em 2018, segundo dados da Embrapa.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> A região do Matopiba foi definida pelo Decreto nº 8.447/2015. [bit.ly/3nJxHb3](https://bit.ly/3nJxHb3).

**Figura 8.** Permanência dos Municípios entre os Top 5%, 2013/14 - 2020/21



**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil, 2022

## RELEVÂNCIA DOS FCFs NO SETOR RURAL

Apesar da concentração de recursos destacada na seção anterior, o crédito dos FCFs é de extrema importância para o setor rural dessas regiões. No ano agrícola de 2020/21, os FCFs destinaram R\$ 8,5 bilhões, R\$ 7,6 bilhões e R\$ 6,8 bilhões para os setores rurais do FNE, FCO e FNO, respectivamente. Os principais produtos financiados foram bovinos (35%); máquinas e implementos (8%); soja (8%); colheitadeiras, colhedeadas e arrancadeiras (6%); e tratores (5%).

Embora aparentemente próximos, os valores destinados pelos FCFs representam parcelas distintas do montante de crédito rural de cada uma das regiões. A Figura 9a mostra que os FCFs representam, em média, cerca de 36% do montante total de crédito rural no FNE, 11% do crédito rural no FCO e 32% no FNO entre os anos agrícolas de 2013/14 e 2020/21. A região Centro-Oeste é a que possui tanto maior volume de crédito rural total como maior diversidade de fontes de recursos.

Além disso, os FCFs são responsáveis por uma parcela significativa do crédito para investimento. Pela Figura 9b, em média 36% do crédito rural para investimento na região Centro-Oeste provém do FCO, que é uma proporção significativamente maior do que os 11% para o crédito total na região. Já no Nordeste e no Norte, a relevância dos FCFs no crédito rural para investimento é ainda maior: em média, os FCFs representam 52% e 39% do volume de crédito de investimento no FNE e no FNO, respectivamente.

**Figura 9.** Crédito Rural Total, Crédito Rural de Investimento e Respectivas Participações dos FCFs por Região de Abrangência, 2013/14-2020/21

Figura 9a. Valor do Crédito Rural Total e Participação

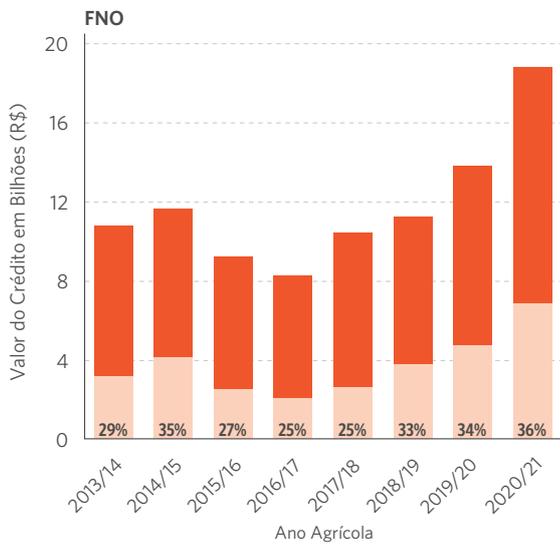
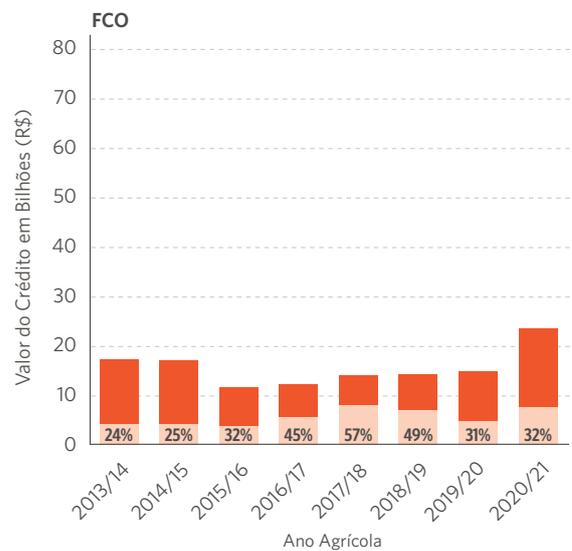
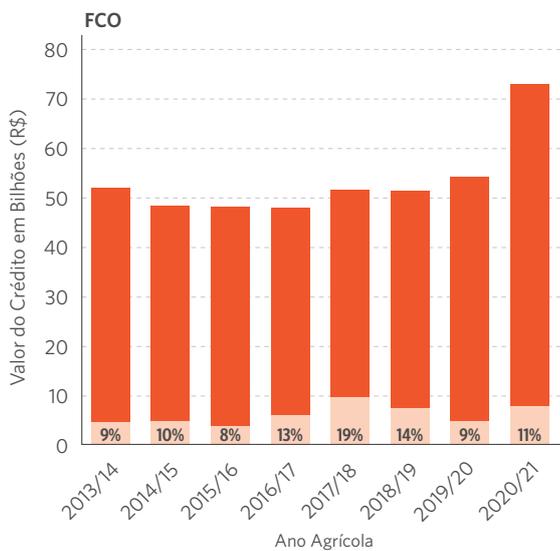
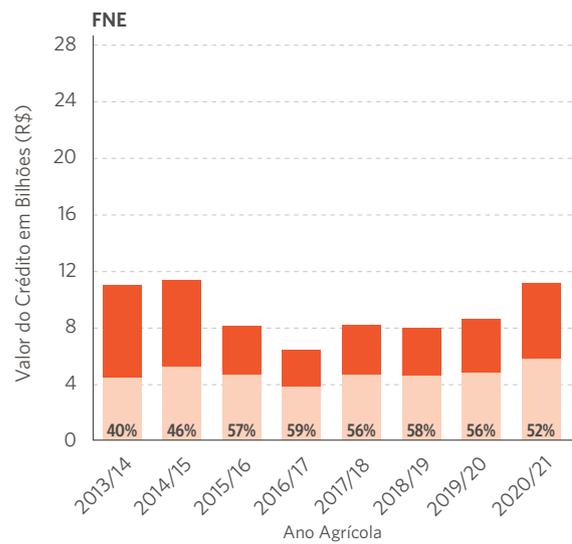
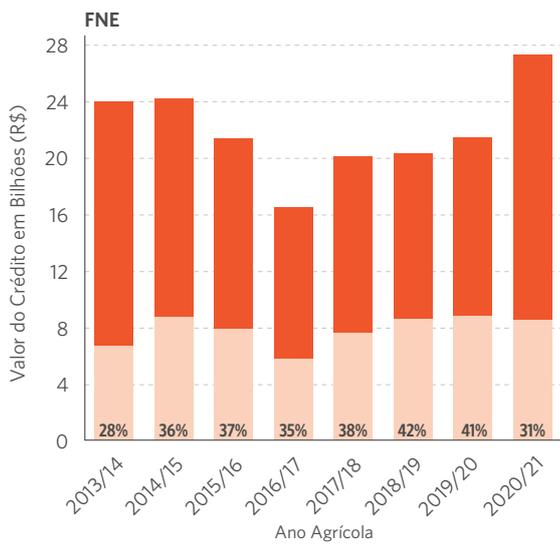
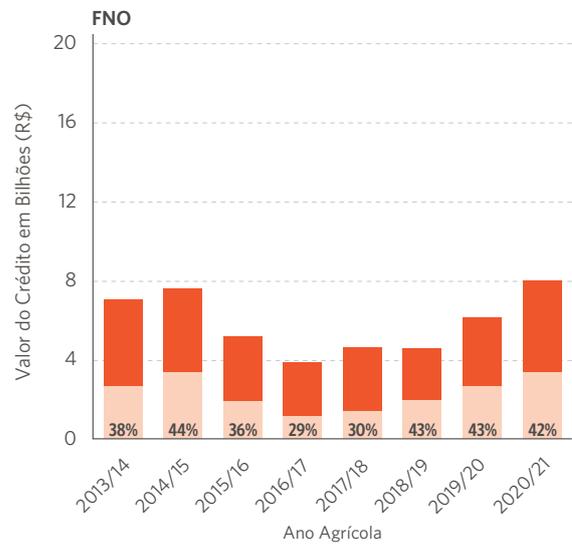


Figura 9b. Valor do Crédito Rural de Investimento e Participação



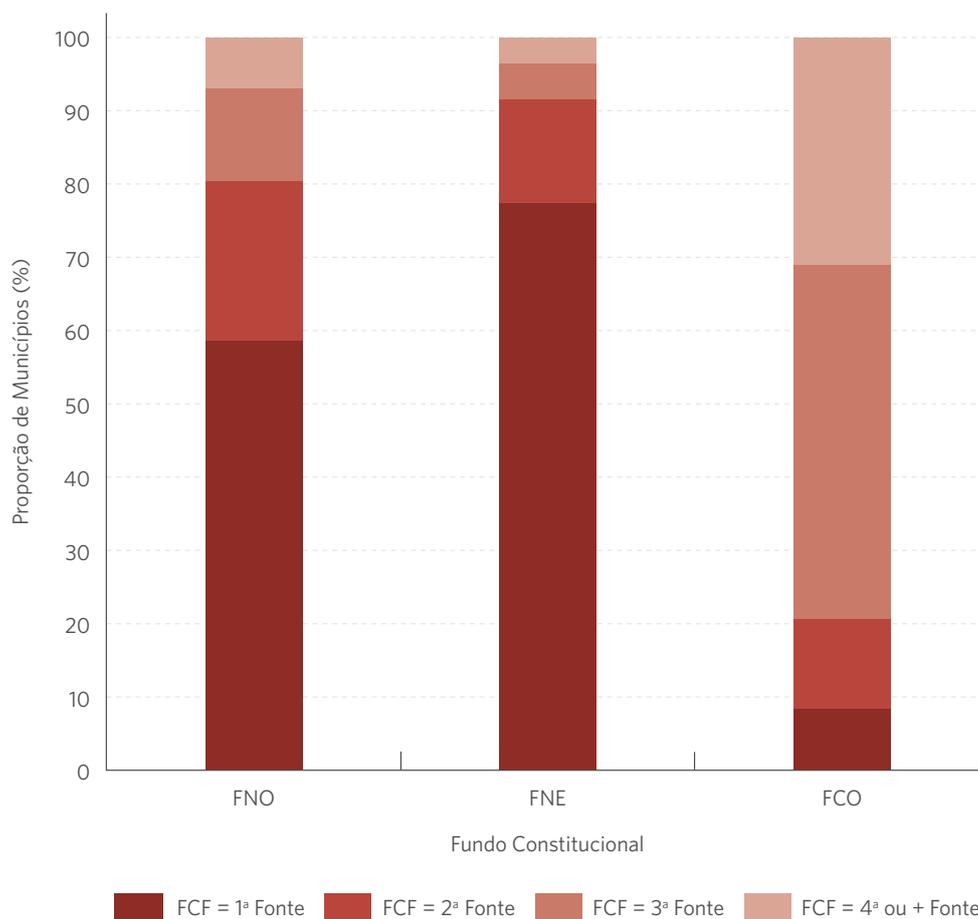
Valor Total nas Regiões Atendidas pelos FCFs      Participação Percentual dos FCFs de suas Respectivas Regiões

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil, 2022

A maior participação dos FCFs no crédito rural para investimento parece condizente com o objetivo dos fundos de fomentar o desenvolvimento das regiões. O crédito para investimento poderia, por exemplo, financiar a compra de máquinas e equipamentos que possibilitem o aumento da produtividade agropecuária. Analisando o crédito para investimento dos FCFs para 2020/21, 12% foram destinados à aquisição de máquinas e implementos, 9% para colheitadeiras, colhedadeiras e arrancadeiras e 7% para tratores. Entretanto, uma parcela bastante expressiva dos recursos de investimento foi direcionada para a categoria de bovinos (31%).

A diferença na importância dos FCFs para o setor rural de cada uma das regiões está relacionada às características dos mercados de crédito. Os municípios localizados na região do FCO possuem mais fontes de crédito rural do que as demais regiões: o número mediano de fontes por município é de 7 no FCO, 5 no FNO e 4 no FNE. Conseqüentemente, a proporção de municípios que têm os FCFs como principal fonte de recurso é de apenas 8% no FCO, número muito inferior à proporção de quase 80% no FNE, como é possível visualizar na Figura 10.

**Figura 10.** Proporção de Municípios por Importância dos FCFs como Fonte de Crédito, 2013/14 - 2020/21

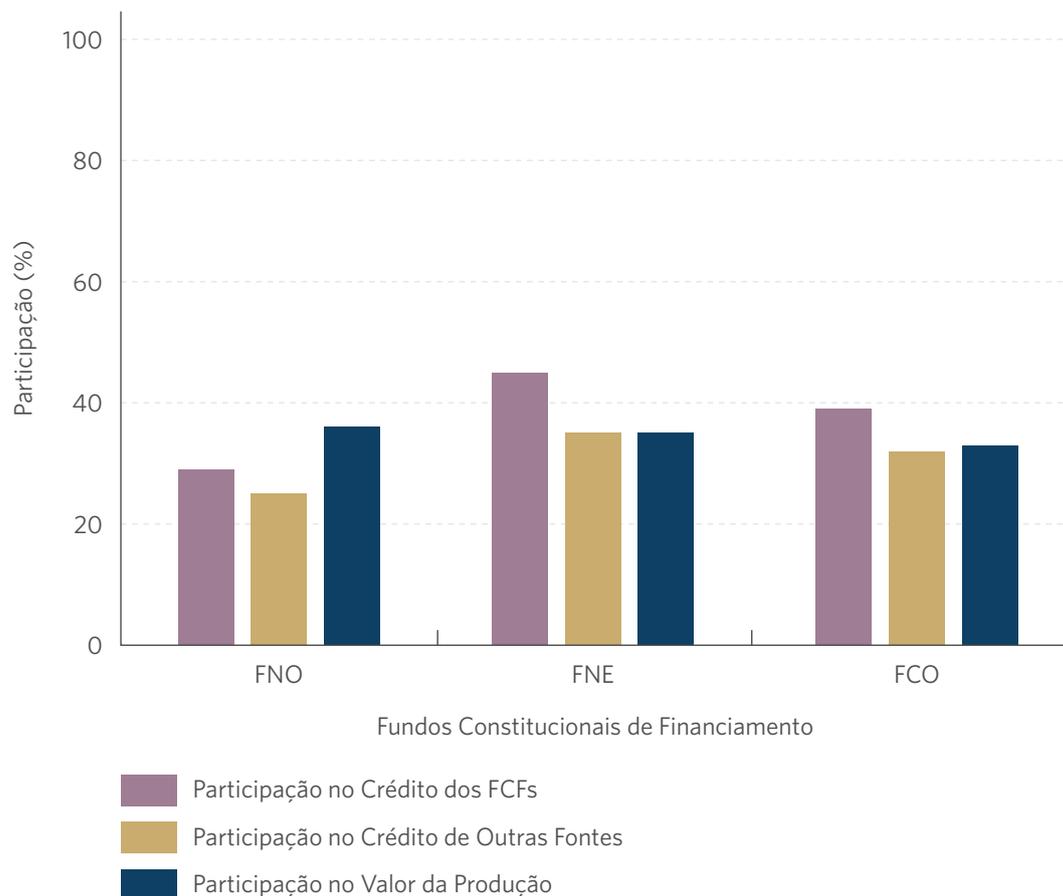


**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil, 2022

Os 50% municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nas regiões de abrangência dos FCFs recebem uma fração menor de crédito rural, como mostrado na Figura 11. No entanto, no FCO e no FNE, os municípios com IDHM abaixo da mediana recebem uma fração maior dos recursos dos FCFs do que das demais fontes, e também, do

que a participação deles do valor total da produção das respectivas regiões de abrangência. Ou seja, o FCO e o FNE parecem financiar proporcionalmente mais a agropecuária dos municípios menos desenvolvidos do que os mais desenvolvidos. Já no FNO, municípios com menor IDHM concentram proporcionalmente menos do crédito dos FCFs do que do valor da produção agropecuária, implicando um menor favorecimento da atividade rural.<sup>22,23</sup>

**Figura 11.** Concentração do Crédito Rural e do Valor da Produção por Municípios Menos Desenvolvidos



**Nota:** Participações calculadas considerando os 50% municípios com menor IDHM.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil, do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE e do PNUD de 2010, 2022

Existem diferenças marcantes na relevância dos recursos dos FCFs para os municípios. A Figura 12a mostra a participação dos FCFs no total do crédito rural contratado de cada município entre os anos agrícolas de 2013/14 e 2020/21. Verificam-se heterogeneidades importantes no grau de dependência dos municípios em relação aos recursos dos FCFs, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Nessas regiões, há, simultaneamente, municípios onde os recursos dos FCFs representam uma parcela inferior a 25% do total de crédito rural contratado (muitos situados no Matopiba) e municípios onde os recursos dos FCFs representam uma parcela superior a 75% (muitos situados no semiárido). Já na região Centro-Oeste, os recursos dos FCFs representam até 25% do crédito rural contratado na maior parte dos municípios. A Figura 12b mostra o

<sup>22</sup> Os resultados apresentados na Figura 11 permanecem válidos mesmo quando analisamos os 10% municípios com menor IDHM.

<sup>23</sup> Resende, Guilherme Mendes, Diego F. C. da Silva e Luís A. da Silva Filho. "Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011". IPEA 2145 (2015) [bit.ly/3HRCL5I](https://bit.ly/3HRCL5I).

crédito dos FCFs como proporção do valor da produção agropecuária do município. As regiões que dependem mais de recursos dos FCFs (como os municípios do semiárido, por exemplo) são também as que têm maior fração da produção agropecuária financiada pelos FCFs. Ou seja, nesses locais de fato parece haver poucos recursos alternativos para a produção agrícola.

**Figura 12.** Distribuição Municipal da Importância dos Recursos dos FCFs

Figura 12a. Participação dos FCFs no Valor Total do Crédito Rural do Município  
Média Calculada para os Anos agrícolas de 2013/14 a 2020/21

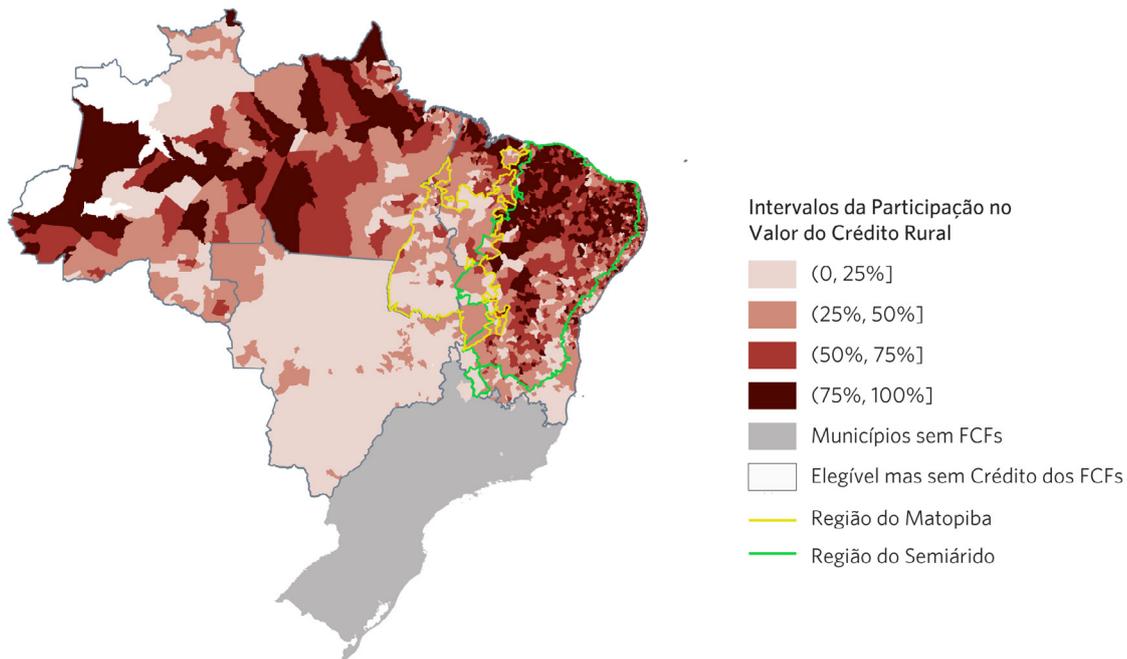
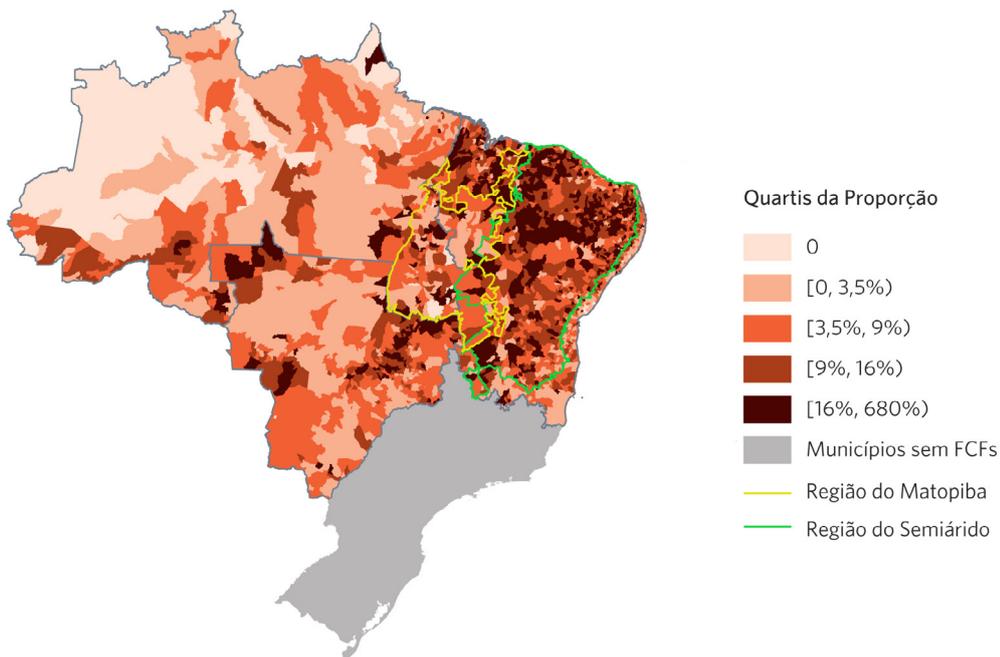


Figura 12b. Crédito Rural dos FCFs por Valor da Produção Agropecuária do Município  
Censo Agropecuário 2017 e SICOR 2016/17



**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do SICOR do Banco Central do Brasil e do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, 2022

A relevância dos recursos dos FCFs fica mais evidente quando se comparam algumas características socioeconômicas dos municípios agrupados em função da participação dos FCFs no total de crédito rural. A Tabela 4 faz uma comparação das características dos municípios usando dados do Censo de 2010, do PNUD e do Censo Agropecuário de 2017. Nota-se que os municípios mais dependentes dos FCFs – aqueles onde os recursos dos FCFs correspondem a mais de 75% do crédito rural – possuem menor nível de desenvolvimento medido pelo IDHM e uma maior taxa de analfabetismo. Além disso, o valor do rendimento nominal médio mensal é inferior ao verificado nos demais municípios, bem como o valor da produção agropecuária e a área dos estabelecimentos rurais.

**Tabela 4.** Características Socioeconômicas dos Municípios por Nível de Dependência dos Recursos dos FCFs, 2010 e 2017

Variável	Participação dos FCFs no Crédito Rural Total do Município			
	(0,25%]	(25%,50%]	(50%,75%]	(75%,100%]
Número de municípios por categoria	801	724	626	756
Rendimento nominal médio mensal	496	341	290	276
Taxa de analfabetismo (%)	15	21	24	25
IDHM	0,657	0,608	0,591	0,585
Valor médio da produção agropecuária (R\$ milhões)	182	64	29	12
Área média dos estabelecimentos agropecuários (ha)	173.929	99.879	51.832	26.476
Valor médio da produção agropecuária (R\$ milhões) / Área média dos estabelecimentos agropecuários (ha)	1.046	644	563	455

**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados do Censo do IBGE de 2010, do PNUD de 2010 e do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, 2022

Portanto, apesar da abrangência de tipos de beneficiários e localidades prioritárias, os FCFs ainda têm enorme relevância para regiões menos desenvolvidas onde não há fontes alternativas de crédito. Uma parcela significativa de municípios depende quase que exclusivamente desses recursos. Por exemplo, entre 2013 e 2020, uma média de 238 municípios não tiveram fontes de crédito alternativas aos FCFs, o que corresponde a 8% do total de municípios atendidos. Ao mesmo tempo, como visto na seção anterior, uma parcela considerável do crédito rural ainda é concentrada em poucos municípios. Portanto, um melhor direcionamento dos FCFs é necessário para que esses consigam fomentar o desenvolvimento de suas regiões, em concordância com seus objetivos.

## CONCLUSÃO

O estudo construiu um panorama do funcionamento dos FCFs. Apesar das regras para priorizar a aplicação de recursos para beneficiários de menor porte e regiões menos desenvolvidas, as classificações de tipos são muito abrangentes, comprometendo a priorização efetiva dos recursos. Ademais, as revisões das classes de beneficiários e de municípios prioritários foram tornando os critérios ainda menos restritivos ao longo dos anos. Um exemplo marcante foi a criação, em 2011, da classe de beneficiários prioritária de pequeno-médio porte com renda bruta anual até R\$ 16 milhões. Tanto a abrangência das prioridades quanto o afrouxamento dos critérios ao longo dos anos contribuíram para a concentração dos recursos dos FCFs. Portanto, uma redefinição desses critérios e uma simplificação das regras podem auxiliar tanto na aplicação dos recursos como em uma melhor compreensão e avaliação do direcionamento da política.

Por fim, deve-se questionar se o crédito rural é a política mais adequada para atingir os objetivos de redução da pobreza e das disparidades regionais de renda brasileiras. É importante comparar os impactos e a efetividade da política de crédito subsidiado com a de políticas públicas de combate direto à pobreza e à perpetuação de desigualdades.

---

## AUTORES

### LEILA PEREIRA

Analista Sênior, Instrumentos Financeiros, CPI/PUC-Rio

[leila.pereira@cpiglobal.org](mailto:leila.pereira@cpiglobal.org)

### PRISCILA Z. SOUZA

Coordenadora de Avaliação de Política Pública, Instrumentos Financeiros, CPI/PUC-Rio

*As autoras gostariam de agradecer Barbara Intropidi, Gabriel Campos e Pedro Vogt pelo suporte para pesquisa, Juliano Assunção e Daniel da Mata pelos comentários, Natalie Hoover El Rashidy e Giovanna de Miranda pelo trabalho de revisão e edição de texto e Julia Berry e Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico. As autoras também agradecem ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Economia, Banco Central, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil pelas valiosas discussões.*

### Citação sugerida

Pereira, Leila e Priscila Z. Souza. *Prioridades Que Não Priorizam: Descompasso entre Objetivos e Aplicação de Recursos dos Fundos Constitucionais levam à Concentração do Crédito no Setor Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022.

MARÇO 2022

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Colaboração para Florestas e Agricultura (CFA), WWF-Brasil. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

**Contato CPI/PUC-Rio:** [contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)

[www.climatepolicyinitiative.org](http://www.climatepolicyinitiative.org)



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.