

São Paulo, 17 de fevereiro de 2023.

Exmo. Sr. Wilson Vaz de Araújo  
Secretaria de Política Agrícola  
Ministério da Agricultura e Pecuária

### **Assunto: Propostas para o Plano Safra 2023/2024**

Prezado Sr. Wilson Vaz de Araújo,

Considerando as discussões sobre o aperfeiçoamento do Plano Safra (Ofício Circular nº 1/2023/GAB-SPA/Ministério da Agricultura e Pecuária), vimos, por meio desta, apresentar propostas que visam fomentar o aumento da produtividade e a adoção de boas práticas produtivas com base na adoção de tecnologias, na adaptação dos sistemas produtivos e na implementação do Código Florestal. Ainda, apresentamos análises e propostas para o aprimoramento da gestão integrada de riscos na agropecuária.

A premissa central das propostas é que essas ações permitirão incentivar investimentos na agropecuária brasileira, essenciais para promover inovações nos diferentes sistemas produtivos, consolidando o Brasil como grande produtor sustentável de alimentos.

Acreditamos que as propostas estão alinhadas com os desafios do aprimoramento do Plano Safra e, de forma mais ampla, da política agrícola.

Para cada proposta, apresentamos um [contexto geral](#), os fundamentos que as justificam (**exposição de motivos**) e as **mudanças necessárias** do ponto de vista operacional, detalhadas em Notas Técnicas, a saber:

1. [Aprimorar os normativos para a sustentabilidade do crédito rural e priorizar recursos para o Programa ABC+ e Pronaf ABC+](#)
2. [Aprimorar a gestão integrada de riscos na agropecuária](#)
3. [Priorizar a alocação de recursos dos Fundos Constitucionais para produtores de menor porte e para sustentabilidade \(Programa ABC+ e Pronaf ABC+\)](#)

Estamos à disposição para esclarecer quaisquer aspectos inerentes às propostas, bem como aprofundar e revisar as análises caso oportuno.

Respeitosamente,

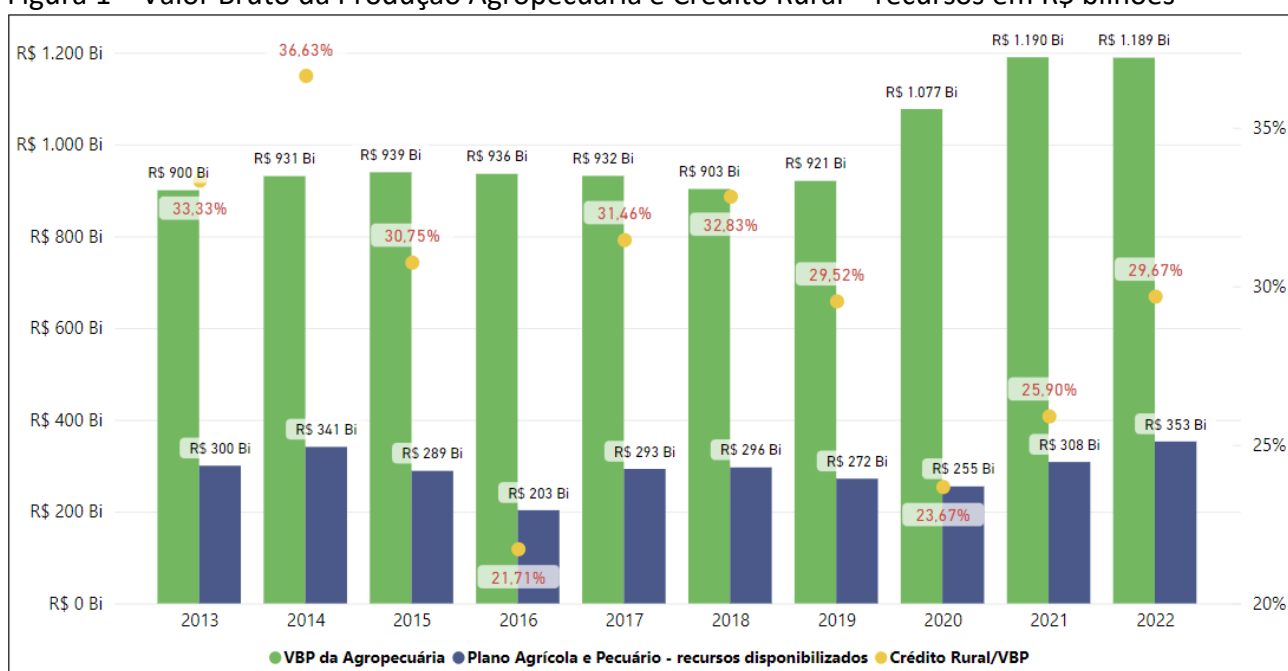
Rodrigo C. A. Lima  
Agroicone

Leila Harfuch  
Agroicone

## Contexto

A agropecuária brasileira se destaca em relação ao resto do mundo pela baixa necessidade de suporte público. Isso pode ser observado ao se analisar as trajetórias do valor bruto da produção (VBP) e do volume de recursos destinados ao crédito rural. Enquanto o VBP apresentou um crescimento importante, com uma variação de 32% em seu valor real entre 2013 e 2022, o volume de recursos destinados ao crédito cresceu apenas 17%, registrando ainda uma variabilidade maior que a do VBP. Ou seja, este cenário de baixa participação da política agrícola, atrelado a seguidos anos de conjuntura fiscal desfavorável, impactos inflacionários e de custos produtivos limitam ainda mais o crescimento dos recursos destinados à subvenção da agropecuária, impondo assim, escolhas importantes do ponto de vista da alocação de recursos.

Figura 1 – Valor Bruto da Produção Agropecuária e Crédito Rural – recursos em R\$ bilhões



\*Dados deflacionados pelo IGP-DI (dezembro de 2022 = 100).

Fonte: Ministério da Agricultura (2023). Acessado em 20 de janeiro de 2023.

Diante desse cenário, há limites para manter o crescimento do crédito direcionado. Assim, existem três fatores indicando que o crédito rural continuará a perder participação no financiamento da agropecuária:

- A imposição de limites nos gastos com subsídios e correção destes apenas pela inflação (alteração da Constituição Federal que impõe limites para os gastos correntes do Governo Federal);
- A diretriz política de reduzir o volume de crédito direcionado na economia, incluindo o crédito rural;
- Aumento na oferta de recursos não oficiais de crédito rural e dos títulos do agro.

Diante disso, a **formulação da política de crédito rural deve prezar pela continuidade da subvenção de atividades, públicos e empreendimentos que não serão atendidos pelo mercado de crédito ou outros instrumentos financeiros no curto prazo, e que gerem externalidades positivas para a sociedade**. Dentre essas prioridades, é válido citar o crédito rural para pequenos produtores (em

especial a agricultura familiar), e o crédito para investimentos (pequenos e médios produtores rurais) que fomentem a adoção de tecnologias, boas práticas agropecuárias, desenvolvimento sustentável e resiliência da propriedade, **impactando positivamente na imagem da agropecuária no Brasil e no exterior.**

Dentre as justificativas para tanto, vale destacar os altos custos operacionais, considerando pequenos contratos de crédito altamente pulverizados, de alto risco e de um público com maior taxa de inadimplência do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Adiciona-se a isso a instabilidade macroeconômica nacional em se realizar contratos de financiamento de longo prazo atrelada ao alto risco da atividade agropecuária, que reduzem o apetite dos bancos em financiar a uma taxa de juros atrativa aos produtores, sejam eles públicos ou privados.

É válido destacar que o Artigo 41, Capítulo X, da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012)<sup>1</sup> (destacado no [ANEXO 1](#)), conhecida como Código Florestal, prevê a criação, pelo Poder Executivo Federal, de um **programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal.** Tal Artigo cita a **obtenção de crédito e seguro agropecuários com condições mais acessíveis do que aquelas praticadas no mercado**, bem como o acesso a linhas de financiamento que atendam iniciativas voluntárias de preservação e recuperação ambiental.

Nesse sentido, é imprescindível alinhar os instrumentos das políticas públicas de crédito e de seguro rural para atender à implementação do Código junto aos produtores rurais. Em dezembro de 2021, o Ministério da Agricultura e o Serviço Florestal Brasileiro lançaram o Módulo de Regularização Ambiental do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (MRA), como uma ferramenta essencial para orientar e estimular o processo de adequação tendo o Cadastro Ambiental Rural validado.

Vale ressaltar as mudanças previamente sugeridas já incorporadas nos Planos Safra de 2018/2019 a 2022/2023, como o alinhamento da implementação do Código Florestal com a política de crédito rural, aprimoramentos no Programa ABC+ e no Pronaf ABC+, alinhado ao Plano ABC+ - Plano para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com Vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030) - e harmonização dos programas ABC+, Moderagro e Inovagro.

Ainda, as chamadas Leis do Agro flexibilizaram as formas de captação de recursos para o setor. Por exemplo, a Lei 13.986 de 7 de abril de 2020 garantiu segurança jurídica para as operações com Cédulas de Produto Rural (CPRs) lastreadas em dólar. Já a Lei 14.130 de 29 de março de 2021<sup>2</sup> estabeleceu os princípios institucionais do Fundo de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro), que consiste num fundo de aplicação em ativos imobiliários ou de atividades relacionadas ao setor produtivo, possuindo três categorias: o de Direitos Creditórios (Fiagro – FIDC), o Imobiliário (Fiagro – FII) e o de Participações (Fiagro – FIP). Por fim, a Lei 14.421 de 20 de julho de 2022 ampliou o escopo dos produtos e atividades passivas de emissão de CPRs, inclusive permitindo a transação de serviços ecossistêmicos, como o carbono.

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)

<sup>2</sup> A Comissão de Valores Mobiliários – CVM deve [regulamentar o Fiagro em 2023](#), como parte da Agenda Regulatória 2023 da CVM.

Acompanhando todo esse processo, o Banco Central do Brasil, enquanto autoridade monetária, também vêm desenvolvendo toda uma agenda propositiva no que diz respeito à sustentabilidade ambiental, social e climática nas operações do banco. Por meio da iniciativa BC# Sustentabilidade, as ações do banco podem ser divididas em quatro grandes grupos: i) *compliance* socioambiental mínimo; ii) monitoramento; iii) transparência e redução das assimetrias de informação; iv) incentivos.

**A simplificação e atualização das regras do Manual de Crédito Rural (MCR), harmonizando as linhas de crédito e as regras das fontes de recursos** é um objetivo que emerge do Artigo 41 do Código Florestal. Estimular inovação e a adoção de tecnologias e práticas que permitam produzir mais, reduzir emissões e fortalecer a adaptação dos sistemas produtivos aos riscos climáticos é um desafio global, e o aprimoramento da política agrícola neste sentido é inerente ao fortalecimento do setor, bem como da imagem do agro.

Levando em conta esse contexto, este documento propõe a continuidade de aprimoramentos para a alocação da subvenção econômica no setor agropecuário, buscando o incentivo à adoção de tecnologias e práticas voltadas para o desenvolvimento do setor que, concomitantemente, fomentem a provisão de bens públicos à sociedade e resiliência frente às mudanças do clima. Os fatores centrais que norteiam as propostas são:

- i. Incentivos para adoção de tecnologias e boas práticas que potencializem ganhos de produtividade, melhorias de manejo, aumento de resiliência climática e redução de impactos ambientais;
- ii. Incentivos para a concessão do crédito rural, visando conciliar produção e conservação ambiental via implementação do Código Florestal, do Plano ABC+<sup>3</sup> e, conseqüentemente, as estratégias da agropecuária na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira.
- iii. Aprimorar os instrumentos de gestão integrada de riscos no setor agropecuário, tanto no âmbito regulatório e questões estruturais, quanto no fomento ao seguro rural.
- iv. Aprimorar as regras dos Fundos Constitucionais de Financiamento e a alocação de recursos para produtores de menor porte e para operações com atributos socioambientais.

As propostas foram divididas em três Notas Técnicas, detalhadas a seguir:

1. [Aprimorar os normativos para a sustentabilidade do crédito rural e priorizar recursos para o Programa ABC+ e Pronaf ABC+](#)
2. [Aprimorar a gestão integrada de riscos na agropecuária](#)
3. [Priorizar a alocação de recursos dos Fundos Constitucionais para produtores de menor porte e para sustentabilidade \(Programa ABC+ e Pronaf ABC+\)](#)

<sup>3</sup> Plano Setorial de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária, é a segunda fase do Plano ABC, tem a meta de reduzir a emissão de carbono equivalente em 1,1 bilhão de toneladas no setor agropecuário de 2020 até 2030.

## Nota Técnica 1

### **Aprimorar os normativos para a sustentabilidade do crédito rural e priorizar recursos para o Programa ABC+ e Pronaf ABC+**

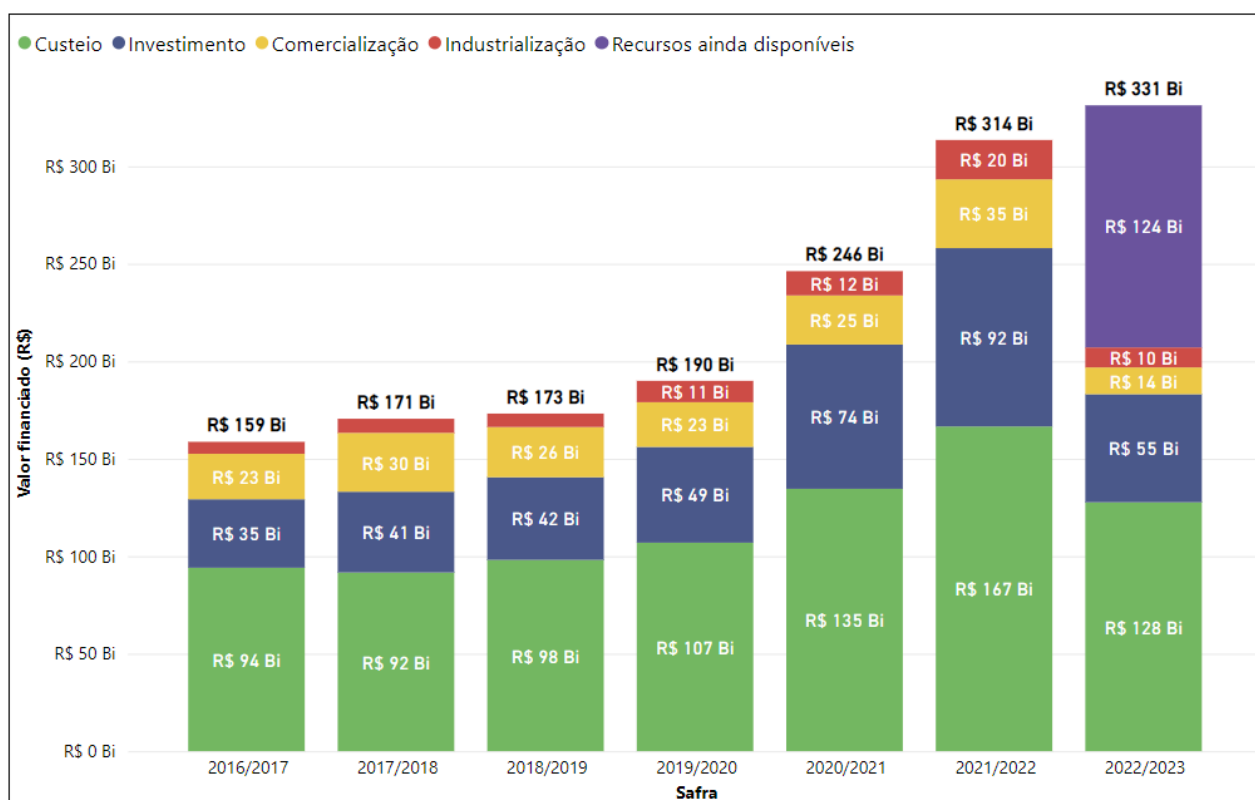
**Objetivo:** Aprimorar a alocação de recursos, especialmente no Programa ABC+ e Pronaf ABC+ com o intuito de alavancar a adoção de práticas, tecnologias e sistema de produção de baixa emissão de carbono e resilientes à mudança do clima.

#### Exposição de motivos

Diante da crescente importância da agropecuária brasileira, tanto no contexto doméstico quanto internacional, cresce também a necessidade de financiamento do setor. Este fato se materializa na disponibilização de recursos do Plano Safra, que vêm apresentando crescimento nominal consistente.

Na safra 2022/2023, dos R\$331 bilhões previstos, cerca de R\$207 bilhões (62%) dos recursos foram distribuídos até dezembro de 2022, especialmente para a finalidade de custeio, que já recebeu R\$128 bilhões. Vale ainda destacar o crédito para investimento, cujo recursos disponíveis são da ordem de R\$83,8 bilhões, sendo R\$55 bilhões já contratados. A Figura 1-1 apresenta a trajetória do volume de recursos, por finalidade (custeio, investimento, comercialização e industrialização) e ano-safra, entre as safras de 2016/2017 e 2022/2023 (considerando recursos distribuídos até dezembro de 2022).

Figura 1-1 - Volume de recursos, por finalidade e ano-safra

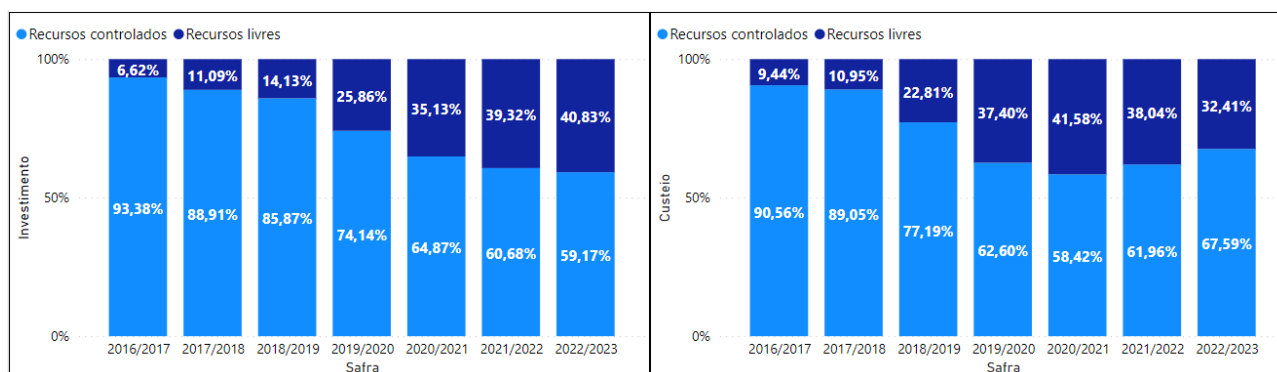


Nota: “Recursos ainda disponíveis” refere-se à diferença entre o valor total anunciado no Plano Safra 2022/2023 ainda não tomado pelos produtores rurais até dezembro de 2022.

Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Mesmo diante de um cenário de forte restrição orçamentária, a política creditícia consegue apresentar crescimentos nominais ano após ano. Isso se deve especialmente ao aumento da capacidade de captação de recursos por parte das instituições financeiras, recursos estes não controlados e sem subvenção econômica. A Figura 1-2 apresenta a evolução percentual dos recursos livres, tanto para o investimento quanto para o custeio, evidenciando uma diminuição na participação dos recursos controlados (considerados aqui aqueles com ou sem subvenção econômica) em detrimento dos recursos livres.

Figura 1-2 - Percentual dos recursos por tipo de recurso entre investimento (esquerda) e custeio (direita)



Nota: Para esta análise foram considerados como “Recursos controlados” as seguintes fontes de recursos: Obrigatórios (MCR 6-2); Poupança Rural - controlados com subvenção econômica, condições MCR 6-2 e fator ponderação; Fundo Constitucional do Norte; Fundo Constitucional do Nordeste; Fundo Constitucional do Centro-Oeste; BNDES/FINAME equalizável; Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Instrumento Híbrido Capital Dívida – IHCD – equalizável; Fundo de Terras e Reforma Agrária; INCRA; Tesouro Nacional; Governos e Fundos Estaduais e Municipais; PIS/PASEP; Compulsório sobre Recursos à Vista – Reforço do Investimento; Letra de Crédito do Agronegócio – LCA – taxa favorecida; Exigibilidade adicional dos recursos à vista. Para “Recursos Livres” foram consideradas as seguintes fontes de recursos: Poupança Rural – livre; Letra de Crédito do Agronegócio – LCA – livre; IHCD – livre; BNDES livre; Captação Externa; Recursos Livres; Funcafé; Fundo de Commodities; Outras Fontes de Recursos Não Especificadas.

\*Safra 2022/2023 de julho a dezembro de 2022.

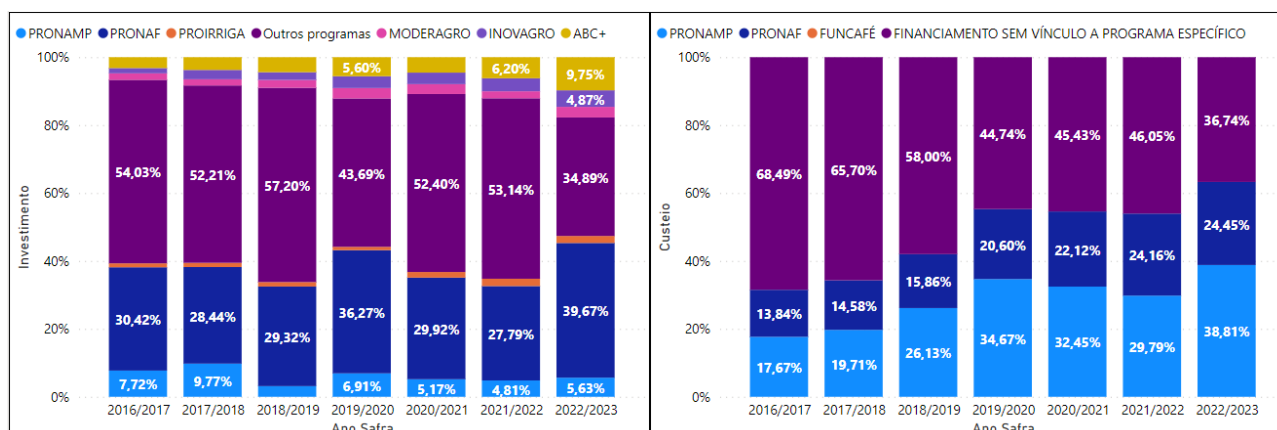
Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Essa redução da participação dos recursos controlados na dinâmica do crédito rural passa tanto pela maior capacidade de captação das instituições financeiras (e da disposição privada em investir em títulos de bancos orientados ao agronegócio, como as LCAs), como pelo processo de priorização de grupos e finalidades específicas pela política agrícola.

É exatamente o que a Figura 1-3 apresenta. É possível observar que a participação de programas direcionados ao público dos pequenos e médios produtores (Pronaf e Pronamp), como também a de programas de investimentos orientados à sustentabilidade (Programa ABC+), à resiliência produtiva (Proirriga) e à inovação e modernização da produção agropecuária (Moderagro e Inovagro) vêm ganhando importância na composição dos recursos controlados (aqui considerados apenas aqueles com subvenção econômica) em detrimento dos demais programas<sup>4</sup>. O mesmo pode ser observado no custeio, inclusive com ainda mais intensidade, com Pronamp e Pronaf crescendo de forma importante em termos de participação.

<sup>4</sup> A classe “Outros programas” no gráfico referente ao investimento (à esquerda) engloba todos os programas, inclusive aquelas operações sem vínculo à um programa específico, exceto Pronaf, Pronamp, Moderagro, Inovagro e Programa ABC+.

Figura 1-3 – Participação dos recursos controlados em relação aos recursos totais do crédito rural, por programa, entre investimento (esquerda) e custeio (direita)



\*Safra 2022/2023 de julho a dezembro de 2022.

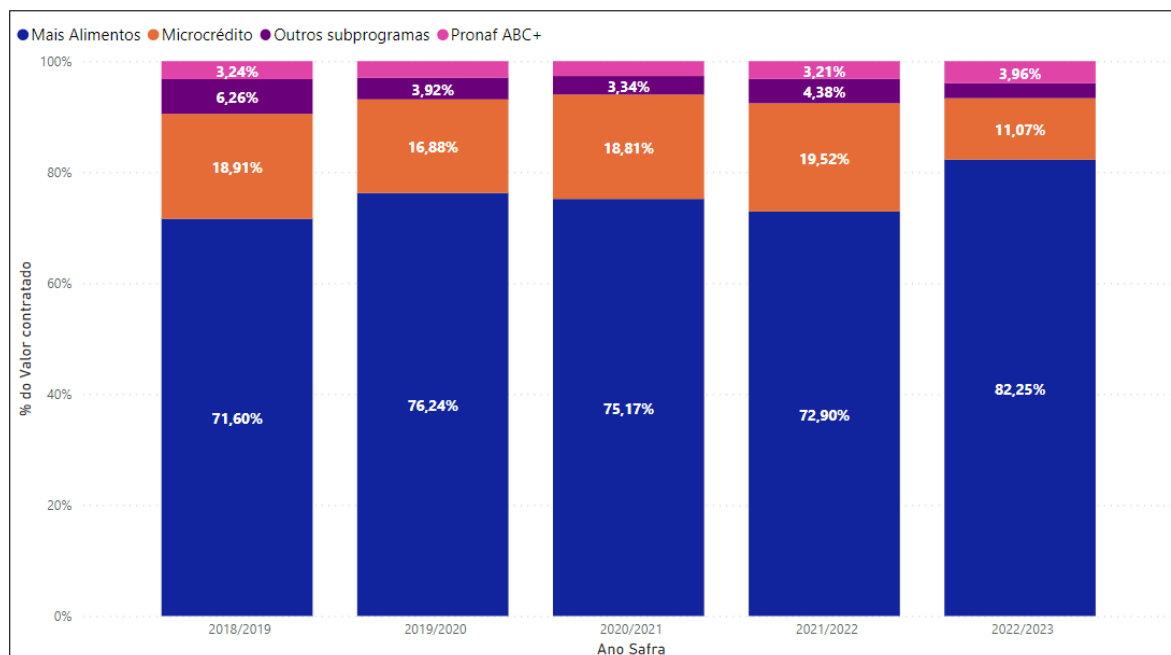
Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Todavia, ainda há espaço para melhorias, especialmente ao analisar a distribuição dos recursos dentro dos programas e seus subprogramas e a distribuição entre os produtos financiados.

Um exemplo crítico é o Pronaf. No último Plano Safra, algumas linhas de crédito de investimento do Pronaf sofreram alterações. Além do remanejamento de produtos financiáveis entre as linhas de crédito de investimentos (com o intuito de reduzir a competição entre elas), houve também um alinhamento de nomenclatura, especialmente no que diz respeito ao alinhamento com o Plano ABC+. Linhas de crédito de investimento do Pronaf que produzem externalidades ambientais positivas e com clara correlação com os preceitos do Plano ABC+ obtiveram tal rotulagem. São elas: Pronaf ABC+ Bioeconomia, Pronaf ABC+ Agroecologia, Pronaf ABC+ Florestas e Pronaf ABC+ Semiárido.

Entretanto, mesmo com as alterações, o que se observou na safra 2022/2023 (de julho a dezembro de 2022) foi a continuidade da concentração de recursos contratados no Pronaf Mais Alimentos (Figura 1-4). Esta linha de crédito de investimento é a mais abrangente o Pronaf, financiando toda a sorte de produtos e finalidades no Plano Safra. Na safra 2022/2023, até dezembro de 2022, o Pronaf Mais Alimentos foi responsável por R\$10,43 bilhões de recursos alocados (82,25% do total destinado ao Pronaf para investimentos). Destes, R\$3,66 bilhões foram destinados para a compra de bovinos. É preciso, além de refletir sobre a distribuição dos recursos por produto dentro das linhas de crédito de investimentos, avaliar também como incentivar a tomada de financiamentos nas demais linhas de crédito do Pronaf, como as do “Pronaf ABC+”.

Figura 1-4 - Percentual do valor contratado para investimento, por linha de crédito de investimento do Pronaf e ano safra



\*Safra 2022/2023 até dezembro de 2022.

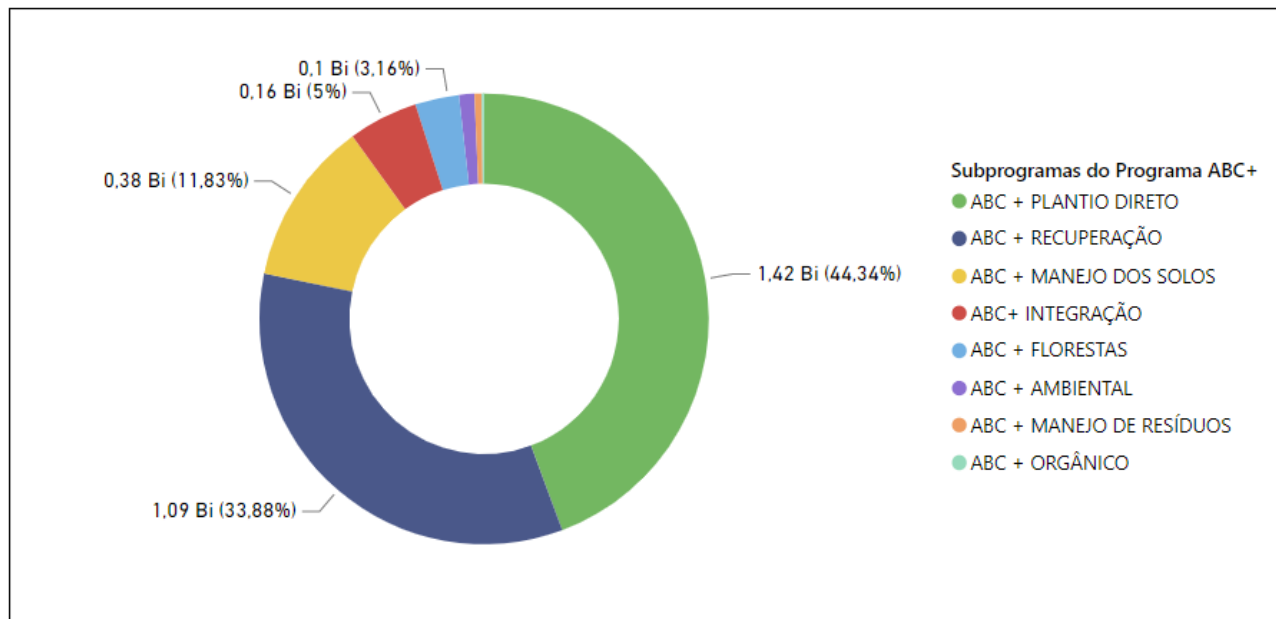
Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

**Já o Programa ABC+, que incorporou na safra 2022/2023 alterações na composição dos subprogramas devido ao lançamento do Plano ABC+ 2020-2030, vêm se consolidando como o segundo maior programa de investimento se considerado somente os recursos controlados.** Na safra 2022/2023, até dezembro de 2022, já foram alocados R\$3,2 bilhões no Programa ABC+ (51,4% do total de recursos disponíveis para este programa).

**Ainda assim, há espaço para se trabalhar não só no montante de recursos disponibilizados para o Programa ABC+, mas também na alocação de recursos por subprograma.** Como pode se observar na Figura 1-5 é uma grande concentração de recursos nos subprogramas “Plantio Direto” e “Recuperação de Pastagens Degradadas”, acumulando cerca de 78% dos recursos alocados no Programa ABC+.



Figura 1-5 - Distribuição dos recursos do Programa ABC+, por subprograma na safra 2022/2023 (julho a dezembro de 2022)



Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Em outros programas de investimentos do Sistema Nacional de Crédito Rural, além da alocação entre linhas de crédito, a alocação de recursos deve também ser vista sob a ótica dos produtos financiados. Como argumentado, existe uma ampla concentração em determinados subprogramas e em produtos, especialmente na aquisição de bovinos.

Ou seja, é possível que, mesmo havendo uma priorização, como para o Pronaf, a alocação de recursos pode estar se dando para finalidades que intensifiquem processos indesejados do ponto de vista da sustentabilidade. O caso mais emblemático são os bovinos, especialmente para a questão das pastagens degradadas.

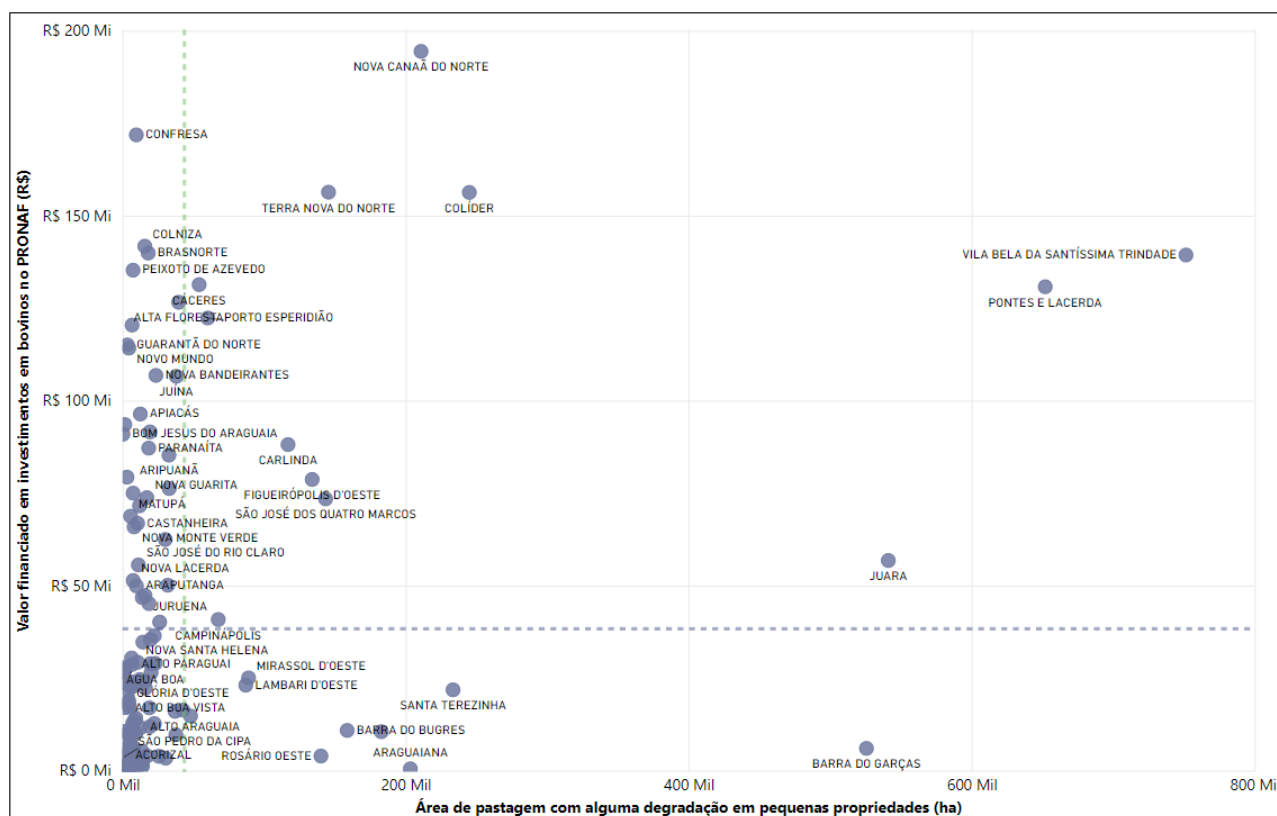
**É preciso refletir sobre a distribuição dos recursos do Plano Safra entre os produtos financiados.**

Por exemplo, até dezembro de 2022, foram contratados R\$5,95 bilhões em investimentos em bovinos (18% do total de recursos controlados para investimentos na safra 2022/2023) e R\$24,88 bilhões para custeio de bovinos (30% do total de recursos controlados para custeio na safra 2022/2023).

A Figura 1-6 traz um exercício que combina a área de pastagens em algum grau de degradação (moderada e severa) em pequenas propriedades com os recursos contratados para investimentos em bovinos via Pronaf no estado de Mato Grosso<sup>5</sup>. Este exercício ilustra como é possível incorporar na análise de concessão de crédito o risco de externalidades negativas de alguns produtos financiados, caso não sejam combinados com outros produtos como “pastagem” e “correção dos solos”.

<sup>5</sup> Esta análise foi realizada cruzando informações do CAR com o mapeamento de qualidade das pastagens. Duas sensibilidades merecem destaque: i) foi utilizado o critério de até 4 módulos fiscais, uma vez que não existe a classificação das propriedades por familiar ou não familiar; ii) uma vez que as informações do CAR – Cadastro Ambiental Rural não estão, em sua maioria, validados, o mapeamento superestima as áreas de pastagem devido às possíveis sobreposições e áreas fronteiriças; iii) uma vez que existe a possibilidade de declarar múltiplos CARs para uma única propriedade, o número de pequenas propriedades pode estar superestimado.

Figura 1-6 - Financiamento para “bovinos” nas linhas de crédito de investimento do Pronaf e pastagens degradadas em pequenas propriedades, por município de Mato Grosso



Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR, LAPIG/UFG e SiCAR. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Municípios como Vila Bela da Santíssima Trindade, Pontes e Lacerda, Colíder e Canaã do Norte, por exemplo, contrataram um elevado volume de recursos de investimento para bovinos via Pronaf e, ao mesmo tempo, possuem áreas extensas de pastagens degradadas em pequenas propriedades. Mesmo sem analisar a alocação de recursos por propriedade, pode-se dizer que essa alocação é “subótima”, uma vez que pressiona o ativo terra, podendo intensificar o processo de degradação das pastagens.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao custeio (e investimento) para a cultura da soja, que vem expandindo continuamente a área plantada. Uma vez que é possível avaliar a qualidade das pastagens ao longo do tempo, seria possível verificar se o plantio presente de uma área de soja se dá em uma área cujo uso prévio era a pastagem com algum grau de degradação. Ou seja, estas operações seriam preferíveis em detrimento de operações em áreas já consolidadas de soja, uma vez que incentivariam a transição de áreas degradadas para áreas agricultáveis.

Projetos de transição de áreas de pastagens degradadas para áreas agricultáveis deveriam ser enquadrados no subprograma “ABC+ Manejo de Solos”, criado no Plano Safra 2021/2022, no caso de médios e grandes produtores rurais. No caso da agricultura familiar, o enquadramento deveria ser no “Pronaf ABC+ Bioeconomia” (finalidade descrita no inciso XI da alínea “b” do item 1 da seção 16 do capítulo 10 – MCR 10-16-1-“b”-XI<sup>6</sup>). A incorporação das informações de qualidade das

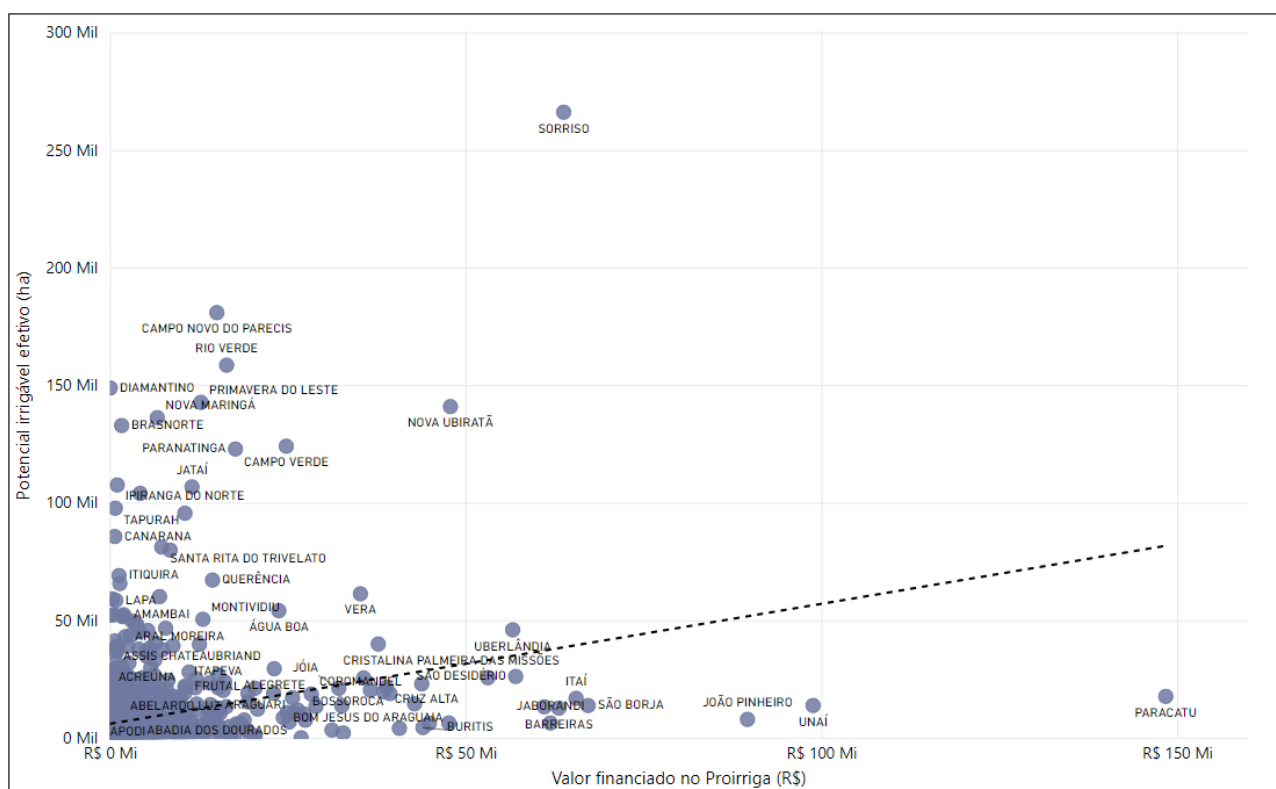
<sup>6</sup> MCR 10-16-1-“b”-XI - práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção do sistema solo-água-planta, incluindo correção de acidez e fertilidade do solo, e aquisição, transporte, aplicação e incorporação de insumos (calcário, remineralizadores com registro no Mapa, e outros) para essas finalidades; (Res CMN 5.024 art 19).

pastagens seria essencial para a correta subscrição do risco das operações e, ao mesmo tempo, permitiria uma melhor gestão dos resultados do próprio Plano ABC+.

Outro exemplo que demonstra a possibilidade de uso de informações exógenas para avaliar a exposição às externalidades negativas das operações de crédito com uso de recursos controlados é a questão da irrigação, especialmente via Proirriga (anteriormente com nome de Moderinfra). Sistemas Irrigados, um dos SPSABC<sup>7</sup>, possuem grande potencial de incremento na resiliência da produção agropecuária, especialmente sob mudanças do clima já frequentes.

Tendo em vista a importância estratégica da irrigação, seria pertinente direcionar os recursos do Proirriga para aqueles municípios que possuem alta disponibilidade hídrica para irrigação e que ao mesmo tempo estejam mais expostos ao risco de seca. Para fins de gestão integrada de riscos na política agrícola é possível realizar o mesmo exercício cruzando disponibilidade hídrica para irrigação e área sinistrada por seca no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - PSR, por exemplo. A Figura 1-7 mostra o potencial irrigável efetivo proveniente do Atlas de Irrigação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e o valor financiado no Proirriga / Moderinfra acumulado desde a safra 2012/2013 a dezembro de 2022.

Figura 1-7 - Potencial irrigável efetivo e valor financiado no Proirriga nas safras 2012/2013 a 2022/2023 (até dezembro de 2022)



Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR e Atlas da Irrigação (ANA). Acessado em 20 de janeiro de 2022. Elaboração: Agroicone

Pela Figura 1-7 é possível observar que, apesar de positiva, existe uma baixa correlação entre o valor financiado no Proirriga desde a safra 2012/2013 e a disponibilidade hídrica para irrigação de

<sup>7</sup> Sistemas, Práticas, Produtos e Processos da Produção Sustentável. Uma das bases conceituais do Plano ABC+.

curto/médio prazo<sup>8</sup>. O município de Paracatu-MG, por exemplo, lidera como principal tomador dos recursos do Proirriga, com quase R\$150 milhões, mas ao mesmo tempo possui um baixo potencial irrigável de curto/médio prazo<sup>9</sup>. Uma vez que se espera um direcionamento mais acurado dos recursos controlados (especialmente os com subvenção econômica), seria importante levar em consideração a disponibilidade hídrica no processo de concessão de crédito ou até mesmo elencar municípios prioritários.

Verificações desta natureza tem o potencial de incrementar os custos de transação, todavia, num grau menor do que informações autodeclaráveis. Tais análises requerem somente a checagem das coordenadas geodésicas ou até mesmo do município em que a operação está inserida.

É sabido que a Política Nacional de Crédito Rural, fiscalizada pelo Banco Central do Brasil, possui um conjunto de critérios para avaliar o *compliance* mínimo com as legislações trabalhistas e ambientais. **Uma sugestão seria incorporar a verificação da qualidade das pastagens e do potencial hídrico para irrigação no SICOR, tendo como base o mapeamento realizado pelo LAPIG – Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento da Universidade Federal de Goiás para o Ministério da Agricultura<sup>10</sup> e o Atlas da Irrigação produzido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).** Uma vez que todas as operações de crédito são georreferenciadas, seria possível avaliar em que medida um determinado contrato pode incrementar ou mitigar possíveis externalidades negativas. Esta seria uma alternativa de baixo custo de transação e que ao mesmo tempo faria parte de um processo já em andamento, que é o aprimoramento do SICOR na agenda BC# Sustentabilidade com o birô de crédito rural sustentável.

Outro instrumento de gestão de riscos a ser incorporado no SICOR é o ZARC – Zoneamento Agrícola de Risco Climático. Ainda que obrigatório nas operações de crédito com adesão ao Proagro – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, o ZARC já tem sido utilizado por algumas instituições financeiras na concessão de crédito como estratégia de mitigação de riscos climáticos, mas há a necessidade de incorporar como critério de observância para todas as operações de crédito de custeio.

Uma inovação importante do ZARC é a inclusão de quatro níveis de manejo - Zarc NM. Neste novo zoneamento são considerados indicadores altamente correlacionados com o manejo e com o estresse hídrico, que possibilitam a divisão dos riscos em quatro níveis de manejo. São 7 os indicadores propostos: i) tempo sem revolvimento do solo; ii) esquema de rotação de culturas; iii) nível de cobertura do solo no momento do plantio (palhada); iv) saturação de base; v) teor de cálcio; vi) saturação de alumínio; vii) índice de qualidade estrutural do solo. Quanto maior o nível de manejo, maior a resiliência de estresses hídricos da cultura em questão e, conseqüentemente, com externalidades ambientais desejáveis. Incluir o ZARC NM no birô de crédito rural sustentável será fundamental para diferenciar as operações de crédito.

Além disso, o birô de crédito rural sustentável tem um grande potencial de se expandir devido ao *open banking*. Com um maior fluxo de informação disponível e com o produtor sendo detentor das

<sup>8</sup> A disponibilidade hídrica aqui refere-se à área com potencial irrigável efetiva, que inclui aspectos de aptidão agrícola e infraestrutura. Os dados podem ser acessados em:

<https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/storymaps/stories/a874e62f27544c6a986da1702a911c6b>

<sup>9</sup> Vale ressaltar que não foram analisados os produtos financiados ou o sistema de irrigação implementado, pois pode-se ter investimento para infraestrutura de sistemas de captação de água da chuva e não utilizar a disponibilidade hídrica de outros sistemas de irrigação.

<sup>10</sup> Estudo realizado pelo Lapig para o Depros disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/estudo-mostra-reducao-de-26-8-milhoes-de-hectares-de-pastagens-degradadas-em-areas-que-adotaram-o-plano-abc>

suas próprias informações, este poderia negociar melhores condições de crédito com instituições financeiras dispostas a “esverdear” suas carteiras. Estes produtores são dotados de maior resiliência e, ao mesmo tempo, estão alinhados a preceitos de sustentabilidade que são de interesse das instituições financeiras. Vale ressaltar que há no SICOR diversos campos que corroboram com a análise de atributos socioambientais dos empreendimentos rurais e que devem ser preenchidos pelas instituições financeiras, detalhados nas propostas a seguir.

## Propostas

**Sugerem-se um conjunto de propostas para fortalecer o Pronaf ABC+ e Programa ABC+, assim como revisar as condições e exigências dos financiamentos para investimentos, ampliar os incentivos e implementar o birô de crédito rural sustentável, a seguir divididas por tópico.**

### Recursos disponibilizados no Plano Safra 2023/2024

#### **Programa ABC+:**

**Disponibilizar ao menos R\$ 8 bilhões de recursos equalizáveis para o Programa ABC+ (aumento de 29% com relação ao ano safra anterior), pulverizado entre as instituições financeiras (bancos públicos, BNDES, bancos privados e cooperativas de crédito) por meio de Portaria do Ministério da Fazenda que autoriza o pagamento de equalização de taxa de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2023/2024.**

#### **Pronaf ABC+:**

**Disponibilizar explicitamente às linhas de crédito de investimento Pronaf ABC+ ao menos R\$ 5 bilhões, por meio de Portaria do Ministério da Fazenda que autoriza o pagamento de equalização de taxa de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2023/2024.**

Sugere-se, adicionalmente, manter a autorização de contratação de operações de crédito no âmbito do Programa ABC+ e Pronaf ABC+ com recursos da exigibilidade dos recursos à vista, que trata o MCR 6-2. Para tal, sugere-se a alteração do item 7 na seção 8 do Capítulo 6 (MCR 6-8-7), referente aos recursos do Plano Safra, **excluindo a excepcionalidade para o ano agrícola 2022/2023 e incluindo a alínea “c”:**

- o Admite-se que as instituições financeiras contratem operações de crédito rural de investimento com recursos da exigibilidade dos recursos à vista, de que trata o MCR 6-2, nas mesmas condições vigentes para:
  - a) o Programa para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária – Programa ABC+, disciplinado no MCR 11-7;
  - b) (.....)
  - c) As linhas de crédito de investimento Pronaf ABC+ Floresta, disciplinado no MCR 10-7, Pronaf ABC+ Semiárido, disciplinado no MCR 10-8, Pronaf ABC+ Agroecologia, disciplinado no MCR 10-14, Pronaf ABC+ Bioeconomia, disciplinado no MCR 10-16

## Requisitos e incentivos para o crédito rural sustentável

### Como estratégia de gestão integrada de riscos, propõe-se:

- Aumentar o limite de crédito do crédito rural de custeio agropecuário com recursos controlados para os empreendimentos financiados que possuem apólice de seguro rural vigente com ou sem subvenção econômica. No MCR, criar alínea “d” no item 6 da seção 2 do capítulo 3 (MCR 3-2-6):
  - **MCR 3-2-6-“d”**: o beneficiário apresente apólice de seguro rural vigente com ou sem subvenção econômica.
- Exigir a observância do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC em todas as operações de crédito rural da Política Nacional de Crédito Rural. No item 1 da seção 1 do capítulo 2 do MCR (MCR 2-1-1), alterar:
  - **MCR 2-1-1** - A concessão de crédito rural subordina-se à observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico, do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e do **Zoneamento Agrícola de Risco Climático - ZARC**.
- Exigir a comprovação da qualidade das pastagens para os financiamentos de investimento do Pronaf, Pronamp, Moderagro e financiamentos sem vínculo a programa específico para aquisição de bovinos e, caso exista algum grau de degradação das pastagens, o financiamento deve ser feito em conjunto com a recuperação das pastagens degradadas, enquadrado em algum dos subprogramas do Programa ABC+ (pequenos e médios produtores rurais) e na linha de crédito de investimento do Pronaf ABC+ Bioeconomia (agricultura familiar). O próprio MCR 10-5-1-“d” (Pronaf Mais Alimentos)<sup>11</sup> possui exigência que corrobora com essa proposta, mas sugere-se ampliar para todos os financiamentos de investimentos da Política Nacional de Crédito Rural e explicitar a documentação e análise necessária para estes financiamentos, como a verificação da qualidade das pastagens por análises de imagens e georreferenciamento. O portal “Atlas da Pastagens”, acessado no endereço da web <https://atlasdaspastagens.ufg.br/>, pode ser utilizado pelas instituições financeiras para essa verificação ou documento de técnico especializado atestando a qualidade das pastagens do empreendimento financiado. Alterar o inciso I da alínea “b” do da Item 3 da seção 2 do capítulo 3 (MCR 3-2-3-“b”-I) e a alínea “a” do Item 3 a seção 3 do capítulo 3 (MCR 3-3-3-“a”) do MCR:
  - **MCR 3-2-3-“b”-I**: I - aquisição de animais para recria e engorda, quando se tratar de empreendimento conduzido por produtor rural independente, **desde que comprovado, caso esteja em sistema produtivo baseado à pasto, que a pastagem na qual os animais serão inseridos não apresenta degradação utilizando o “Atlas das Pastagens” do LAPIG/UFU ou com apresentação de laudo de avaliação emitido por um responsável**

<sup>11</sup> MCR 10-5-1-“d” : podem ser utilizados para aquisição isolada de matrizes, reprodutores, animais de serviço, sêmen, óvulos e embriões, **devendo ser comprovado no projeto ou proposta que os demais fatores necessários ao bom desempenho da exploração, especialmente, alimentação e fornecimento de água, instalações, mão de obra e equipamentos, são suficientes.**

técnico de profissional agropecuário habilitado atestando a qualidade da pastagem do empreendimento.

- **MCR 3-3-3-“a”:** a) aquisição de animais para reprodução ou cria, desde que comprovado, caso esteja em sistema produtivo baseado à pasto, que a pastagem na qual os animais serão inseridos não apresenta degradação utilizando o “Atlas das Pastagens” do LAPIG/UFG ou com apresentação de laudo de avaliação emitido por um responsável técnico de profissional agropecuário habilitado atestando a qualidade da pastagem do empreendimento.
- **Publicar Resolução BCB sobre as bases de dados a serem consultadas para a concessão de crédito rural, que devem ser incluídas no Capítulo 2, como uma nova Seção 10 (MCR 2-10) como parte da agenda BC# Sustentabilidade, *bureau* de crédito rural sustentável (operações com benefícios sociais, ambientais ou climáticos).** Sugere-se incluir ao menos quatro bases de dados no SICOR, além daquelas já apresentadas pelo Banco Central do Brasil:
    - **Mapas de desmatamento PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE em todos os biomas mapeados;**
    - **Mapas de qualidade de pastagens disponíveis no portal “Atlas das Pastagens”, acessado no endereço da web <https://atlasdaspastagens.ufg.br/>. Para tal, firmar Acordo de Cooperação Técnica entre Banco Central do Brasil, Ministério da Agricultura e LAPIG/UFG;**
    - **Mapa com o potencial hídrico para irrigação disponibilizado no Atlas de Irrigação da ANA, que deve ser observado nos financiamentos relacionados à irrigação (Pronaf, Pronamp, Proirriga, Programa ABC+, financiamentos sem vínculo a programa específico). Para tal, firmar Acordo de Cooperação Técnica entre Banco Central do Brasil, Ministério da Agricultura e ANA;**
    - **Mapas do ZARC com os quatro Níveis de Manejo (ZARC NM), assim como as bases de dados necessárias para coleta de informações junto ao produtor rural e estratégias de coleta e monitoramento (tempo sem revolvimento do solo, percentual de cobertura do solo, saturação por bases, teor de cálcio, saturação por alumínio, índice de qualidade estrutural do solo). O Banco Central do Brasil já possui Acordo de Cooperação Técnica com a Embrapa/ZARC.**
  - **Alterar a Resolução BCB n. 140/2021 (MCR 2-9) para incluir o impedimento na concessão de crédito rural em imóvel com desmatamento posterior a 2008 que não tenha obtido autorização de supressão de vegetação, a menos que já exista adesão ao Programa de Regularização Ambiental perante o órgão ambiental competente.**
  - **Alterar a Resolução BCB n. 140/2021 (MCR 2-9) para incluir o impedimento na concessão de crédito rural em áreas com embargos vigentes emitidos por órgãos ambientais estaduais.**
  - **Tornar obrigatório o preenchimento de campos já disponíveis no SICOR nas operações de crédito rural, a partir de julho de 2023, por meio de Instrução Normativa BCB. O objetivo desta proposta é diferenciar empreendimentos rurais com atributos de sustentabilidade. A Figura 1-8 detalha as tabelas e colunas que devem ter preenchimento obrigatório no SICOR, assim como apresenta a descrição e pontos de atenção colocados como observações.**

Figura 1-8 – Tabelas e colunas para preenchimento obrigatório no SICOR

Nome da Tabela	Nome da Coluna	Descrição	Observações	Excluir	Incluir
sicor_cop_basico CicloCultivarProagro	CD_CICLO_CULTIVAR DESCRICAO_CICLO	Ciclo do Cultivar	Tornar a tabela obrigatória para todas as operações de custeio. Necessária a verificação de risco no ZARC.	Código 99 e descrição “Não informado”	Código e descrição “não aplicável”, caso não o crédito não contemple financiamento direto para cultivo agrícola ou pastagens.
Empreendimento	ZONEAMENTO	Zoneamento de Agrícola de Risco Climático do empreendimento	Tornar a verificação de risco no ZARC para todas as operações de custeio	(sem sugestões)	(sem sugestões)
Empreendimento	VARIEDADE	Variedade do empreendimento	(sem observações)	(sem sugestões)	(sem sugestões)
Empreendimento	CONSORCIO	Consórcio do empreendimento	(sem observações)	(sem sugestões)	(sem sugestões)
Empreendimento	CESTA	Cesta de Safras do empreendimento	Tornar a verificação para todas as operações de crédito rural cuja atividade é agrícola	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_operacao_basica_estado TipoAgropecuaria	CD_TIPO_AGRICULTURA DESCRICAO	Código e Descrição do Tipo de Agricultura/Agropecuária	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural cuja atividade é agrícola	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_operacao_basica_estado TipoIntegracao	CD_TIPO_INTGR_CONSOR DESCRICAO	Código e Descrição do Tipo de Integração/Consórcio	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_operacao_basica_estado TipoIrrigacao	CD_TIPO_IRRIGACAO DESCRICAO	Código e Descrição do Tipo de Irrigação	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural	(sem sugestões)	(sem sugestões)



sicor_operacao_basica_estado TipoCultivo	CD_TIPO_CULTIVO DESCRICAO	Código e Descrição do Tipo de Cultivo	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_operacao_basica_estado FaseCicloProducao	CD_FASE_CICLO_PRODUCAO DESCRICAO	Código e Descrição da Fase/Ciclo de Produção	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_operacao_basica_estado TipoGarantiaEmpreendimento	CD_TIPO_SEGURO DESCRICAO	Código e Descrição do tipo de garantia do empreendimento (seguro)	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural de custeio	(sem sugestões)	(sem sugestões)
sicor_cop_basico TipoSoloProagro	CD_TIPO_SOLO DESCRICAO_TIPO_SOLO	Código e Descrição do tipo de solo	Tornar o preenchimento obrigatório para todas as operações de crédito rural de custeio e investimento (caso aplicável)	(sem sugestões)	(sem sugestões)
TipoManejo	(não disponibilizado no "Documentação dos arquivos ".gz": Modelo e Dicionário de Dados"	Há 4 níveis de manejo descritos no arquivo Excel	Os 4 níveis de manejo devem estar alinhados com os descritos no ZARC Níveis de Manejo. Tornar o preenchimento obrigatório a partir de julho 2023	(sem sugestões)	(sem sugestões)

### Encargos financeiros e Limites de crédito

De forma a incentivar e alavancar a tomada de recursos entre subprogramas do Programa ABC+ e linhas de crédito de investimento do Pronaf ABC+, sugerem-se:

- Reduzir as taxas de juros dos subprogramas “ABC+ Integração”, “ABC+ Florestas”, “ABC+ Orgânico”, “ABC+ Bioinsumos”, de forma a alinhá-las com as do “ABC+ Ambiental”.
- Reduzir as taxas de juros das linhas de crédito de investimento “Pronaf ABC+” em relação ao “Pronaf Mais Alimentos”

Desta forma, sugere-se alterar a Tabela 1 da seção 7 do Capítulo 7, correspondente ao Programa ABC+:

“Tabela 1: Encargos Financeiros para Financiamentos dos Programas com Recursos do BNDES”

Beneficiário / finalidade	Taxa efetiva de juros de até (% a.a.)	
	Prefixada	Pós-fixada
<b>Programa para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária - Programa ABC+ (MCR 11-7)</b>		
1 - produtores rurais e suas cooperativas, inclusive para repasse a associados: finalidades de adequação ou regularização das propriedades rurais frente à legislação ambiental, inclusive recuperação da reserva legal, áreas de preservação permanente, recuperação de áreas degradadas e implantação e melhoramento de planos de manejo florestal sustentável (ABC+ Ambiental); implantação e melhoramento de sistemas orgânicos de produção agropecuária (ABC+ Orgânico); implantação e melhoramento de sistemas de integração lavoura-pecuária, lavoura-floresta, pecuária-floresta ou lavoura-pecuária-floresta e de sistemas agroflorestais (ABC+ Integração); implantação, manutenção e melhoramento do manejo de florestas comerciais, inclusive aquelas destinadas ao uso industrial ou à produção de carvão vegetal (ABC+ Florestas); estímulo ao uso da fixação biológica do nitrogênio, de micro-organismos promotores do crescimento de plantas e dos multifuncionais, bem como à produção para uso próprio, nas propriedades rurais, de bioinsumos e biofertilizantes, incluindo a implantação ou a ampliação de unidades de produção (ABC+ Bioinsumos)	7,00%	x% + FAM
2 - produtores rurais e suas cooperativas, inclusive para repasse a associados: demais finalidades	8,50%	x% + FAM

Fonte: Elaboração própria com base no Manual do Crédito Rural

Para o Pronaf, sugere-se alterar a Tabela 1 da seção 6 do Capítulo 7, correspondente ao Pronaf Mais Alimentos, e as linhas de crédito de investimento “Pronaf ABC+”, sendo estas com taxas de juros 1 (um) ponto percentual menores que a taxa de juros do Pronaf Mais Alimentos:

“Tabela 1: Encargos Financeiros para os Financiamentos ao Amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)”

Beneficiário / finalidade	Taxa efetiva de juros de até (% a.a.)		Bônus de Adimplência e Condições Adicionais
	Prefixada	Pós-fixada	
<b>Crédito de Investimento - Pronaf Mais Alimentos (MCR 10-5)</b>			
1 - aquisição e instalação de estruturas de cultivo protegido, inclusive os equipamentos de automação para esses cultivos	5,00%	x% + FAM	-
2 - construção de silos, ampliação e construção de armazéns destinados à guarda de grãos, frutas, tubérculos, bulbos, hortaliças e fibras	5,00%	x% + FAM	-
3 - aquisição de tanques de resfriamento de leite e ordenhadeiras	5,00%	x% + FAM	-
4 - aquicultura e pesca	5,00%	x% + FAM	-
5 - demais empreendimentos e finalidades do Programa	6,00%	x% + FAM	-
<b>Crédito de Investimento – Pronaf ABC+ Floresta (MCR 10-7)</b>			
1 - todos os beneficiários e finalidades da Linha de Crédito	4,00%	x% + FAM	-
<b>Crédito de Investimento – Pronaf ABC+ Semiárido (MCR 10 - 8)</b>			
1 - todos os beneficiários e finalidades da Linha de Crédito	4,00%	x% + FAM	-
<b>Crédito de Investimento – Pronaf ABC+ Agroecologia (MCR 10-14)</b>			
1 - todos os beneficiários e finalidades da Linha de Crédito	4,00%	x% + FAM	-
<b>Crédito de Investimento - Pronaf ABC+ Bioeconomia (MCR 10-16)</b>			
1 - todas as finalidades e beneficiários da Linha de Crédito	4,00%	x% + FAM	-

Fonte: Elaboração própria com base no Manual do Crédito Rural

## Nota Técnica 2

### **Aprimorar a gestão integrada de riscos na agropecuária**

**Objetivo:** aprimorar os instrumentos de gestão de riscos climáticos, ambientais e sociais do setor agropecuário na política agrícola.

#### **Exposição de motivos**

O Relatório “Histórico de perdas na agricultura brasileira: 2000 a 2021”, publicado em 2022 pelo Ministério da Agricultura, apresenta os eventos climáticos adversos que impactaram a agropecuária brasileira nos últimos 21 anos e evidencia a recorrência desses eventos oriundos das mudanças do clima. O estudo mostra as quebras de safra de várias culturas em todos os estados brasileiros. No período analisado, as culturas da soja, milho (1ª e 2ª safras) e trigo sofreram quebras de safra em ao menos um estado em todos os anos analisados. Os anos safra de 2008/09, 2015/16 e 2020/21 apresentaram um maior número de culturas e regiões com redução na produção total e de produtividade, sendo avaliadas 24 culturas.

Para a safra 2022/2023 já são esperadas perdas em algumas regiões do Rio Grande do Sul devido à má distribuição e irregularidade das chuvas nas lavouras de soja, milho, feijão e café, e falta de oferta de pastagens para bovinos de corte e de leite (segundo notícia do Valor Econômico de 23/01/2023).

Nos últimos cinco anos, a procura por seguro rural triplicou, segundo a CNSeg – Confederação Nacional das Seguradoras. Em 2022, o estado do Rio Grande do Sul liderou a contratação de seguro rural, com 19,1%. Entretanto, a percepção de risco do produtor também se elevou, dadas as perdas recentes do mercado. Em 2022, segundo CNSeg, foram pagos R\$ 10,3 bilhões em indenizações. (Globo Rural, 23/01/2023).

Diante do quadro atual e da expectativa futura de mudanças do clima, instrumentos de política agrícola de gestão de riscos se tornam cada vez mais fundamentais. O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) figura como um dos principais instrumentos de política mitigador dos crescentes riscos presentes e esperados na agropecuária voltado ao produtor rural.

Ao longo destes 17 anos desde o lançamento do PSR os desafios para a construção de um instrumento de gestão de risco sustentável e perene foram muitos e ainda impõem a necessidade de avaliação e reformulação, não só da política agrícola em si, mas do mercado segurador no Brasil.

Quando se fala em se estabelecer um instrumento de gestão de risco pautado na política pública que seja sustentável e perene, entende-se por se criar estruturas institucionais capazes de tornar o sistema de subvenção resiliente aos choques políticos, de mercado e climáticos. Estes últimos, inclusive, fazem parte da gênese do próprio mercado de seguro rural e impacta diretamente sobre a dinâmica do mercado e sobre a forma como os produtores conduzem suas atividades.

Se as atividades agropecuárias produzem externalidades negativas que impactam as mudanças do clima, e estas afetam a exposição ao risco das seguradoras, o mercado de seguro deveria, por definição, influir sobre a forma como as atividades agropecuárias são conduzidas para mitigar seu próprio risco. Todavia, questões como o risco moral e a assimetria de informação limitam, e muito, a capacidade de precificar nas apólices de seguro rural potenciais redutores de riscos climáticos como a adoção de boas práticas agropecuárias e tecnologias.

Ou seja, garantir a sanidade do mercado de seguros e da política de subvenção, passa pela estrutura institucional dos mercados e da política agrícola, bem como da capacidade de se precificar os riscos localmente, levando em conta o tipo de manejo e a prática adotada.

Para se alcançar esse objetivo, é preciso fazer uma reflexão profunda acerca do conjunto de instrumentos de gestão de riscos e entendê-los de maneira integrada. Esta nota técnica busca, portanto, estabelecer uma conexão clara entre o conjunto de instrumentos disponíveis ao produtor de modo a fortalecer não só o PSR, mas todo o arcabouço dos instrumentos de gestão integrada de riscos.

### **Previsibilidade de Recursos de Subvenção Econômica no PSR**

A garantia de um programa de subvenção perene perpassa pela disponibilidade de recursos públicos de forma homogênea ao longo do tempo. Este é exatamente um dos desafios mais importantes na estrutura institucional do PSR. Uma vez que a disponibilidade de recursos para este programa segue a lógica discricionária, tais recursos sempre estão sujeitos à contingenciamentos a depender da lógica política e do orçamento disponível.

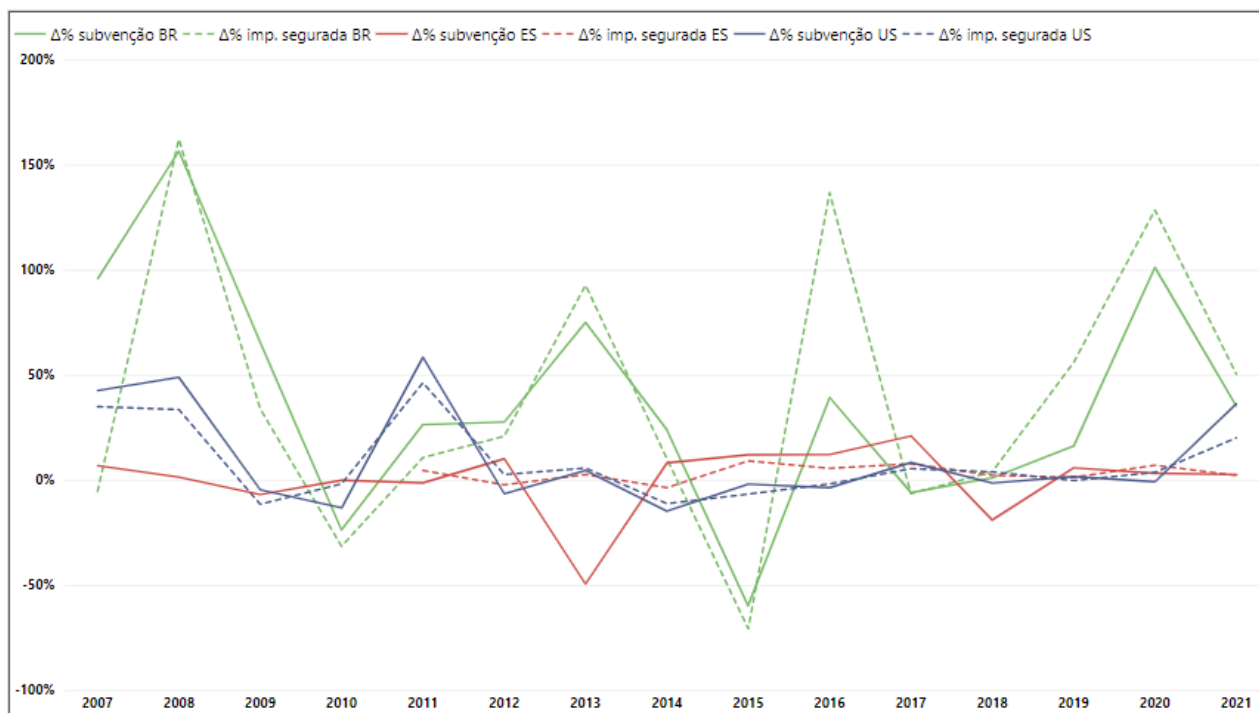
A discricionariedade dos recursos destinados ao PSR aumenta o grau de incerteza sobre o mercado, uma vez que as apólices são contratadas antes mesmo da disponibilização dos recursos para subvenção. Caso haja um hiato entre recursos esperados e efetivos, parte das apólices contratadas são canceladas pelo produtor rural, dadas as condições de apólice menos interessantes, limitando o crescimento do seguro rural e sua popularização como instrumento de gestão de riscos.

Apesar de não serem diretamente comparáveis, pode-se citar dois sistemas de seguro consolidados no mundo, o da Espanha e dos Estados Unidos, que datam do final dos anos 1970 e início dos 1980. Além da diferença de escala (algo em torno de duas e dez vezes maior em termos de prêmios coletados em relação ao Brasil, respectivamente), estes programas registram uma volatilidade sensivelmente menor nos recursos destinados à subvenção se comparados ao Brasil.

A Figura 2-1 apresenta as variações percentuais ( $\Delta\%$ ) da subvenção e da importância segurada para o Brasil (BR, linhas verdes), Espanha (ES, linhas vermelhas) e US (linhas azuis). O que se observa é que a importância segurada no Brasil responde às variações dos recursos de subvenção. Por outro lado, Espanha e Estados Unidos, por possuírem programas de subvenção consolidados, acabam por registrar menores volatilidades, tanto do volume destinado ao subsídio, quanto da importância segurada.

Tais programas contam com aparatos institucionais que reduzem a exposição ao risco. Por exemplo, os recursos destinados à subvenção são definidos quinquenalmente nos EUA, por meio das Farm Bills. Além disso, os EUA contam com um ressegurador público, além de produtos de seguro de coberturas catastróficas.

A Espanha, por sua vez, funciona no esquema de cosseguro, em que as seguradoras se reúnem numa entidade única que funciona como monopolista. Essa estratégia permite a redução da assimetria de informação e dos custos de transação das operações. Além disso, a Espanha conta com um órgão ressegurador público.



Fonte: Atlas do Seguro Rural, ENESA (ES) e USDA (US). Elaboração: Agroicone

Essas diferenças entre sistemas de seguro<sup>12</sup> não implicam necessariamente uma necessidade de reformulação do sistema brasileiro. Todavia, é demanda tanto do Ministério da Agricultura quanto das seguradoras e dos produtores rurais uma maior garantia de disponibilidade e previsibilidade de recursos ao PSR.

É importante ressaltar o movimento virtuoso da subvenção alocada no PSR desde 2018, com incrementos positivos dos valores destinados para subsidiar o prêmio do seguro rural. Fortalecer o PSR significará não só desenvolver o mercado de seguro rural no Brasil, mas também utilizar este instrumento como redutor de riscos ao principal instrumento de política agrícola atualmente, o crédito rural, e como indutor de boas práticas e tecnologias no campo, além de garantir investimentos e renda ao produtor rural nas safras seguintes ao evento climático.

As sugestões para isso vão desde a formulação de políticas plurianuais para o setor ao condicionante legal para garantir os recursos ao PSR. Entretanto, vale, no curto prazo, otimizar a alocação de recursos de subvenção da política agrícola, como a redução de subsídios ao custeio agropecuário para grandes produtores em favorecimento ao PSR, e reavaliar outros instrumentos de gestão de riscos que apresentam distorções, como o Proagro – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária<sup>13</sup>, sendo parte de seus beneficiários atendidos pelo PSR, desde que haja previsibilidade de recursos para tal.

<sup>12</sup> Para mais informações sobre os diferentes sistemas de seguro em diversos países, acessar o estudo produzido por [Harfuch & Lobo \(2021a\)](#).

<sup>13</sup> Para realizar a “fusão” dos dois programas ou “migração” de ao menos parte do público do Proagro para o PSR deve-se observar ao menos os seguintes aspectos (adaptado de [Souza, Pereira & Stussi, 2022](#) e [Harfuch & Lobo, 2021a](#)): (i) ambos os programas concentram 80% do valor nas culturas de soja, milho e trigo, ou seja, poder-se-ia iniciar a “migração” do Proagro para PSR em ao menos uma dessas culturas; (ii) a distribuição regional entre ambos difere, com maior participação do Proagro no Nordeste e do PSR no Centro-Oeste; (iii) atendimento ao público Pronaf ainda é um desafio para o PSR, mas com projetos pilotos bem sucedidos nos últimos anos; (iv) ainda há problemas estruturantes no PSR, assim como no Proagro, como a previsibilidade de recursos, assimetria de informação e risco moral.

Em 2016 foi apresentado o Projeto de Lei n. 4720/2016 que continua em tramitação na Câmara dos Deputados. Nele contém a proposta de transferir a subvenção econômica do prêmio do seguro rural para as Operações Oficiais de Crédito, tal que os recursos não sejam passíveis de contingenciamentos. Porém, no Artigo 1-B cita a possibilidade de conceder subvenção econômica em percentual ou em valor do prêmio do seguro rural especificamente para o exercício de 2015, artigo que precisa ser atualizado para todos os anos fiscais.

Em 2017 foi apresentado um Projeto de Lei no Senado (PLS n. 185/2017) com a mesma proposta, sem especificar o exercício. Porém o PLS foi arquivado ao final da legislatura, em dezembro de 2022.

Dessa forma, sugere-se reavaliar o PL em tramitação na Câmara com os ajustes necessários. Ainda que esta proposta seja de médio prazo, **sugere-se para o Plano Safra 2023/2024 a garantia de recursos para o PSR de R\$ 2 bilhões e, ainda, direcionar subvenção em casos específicos como o público da agricultura familiar e aos tomadores do Programa ABC+** conforme são apresentados em seguida.

### Cultura do Seguro rural entre produtores

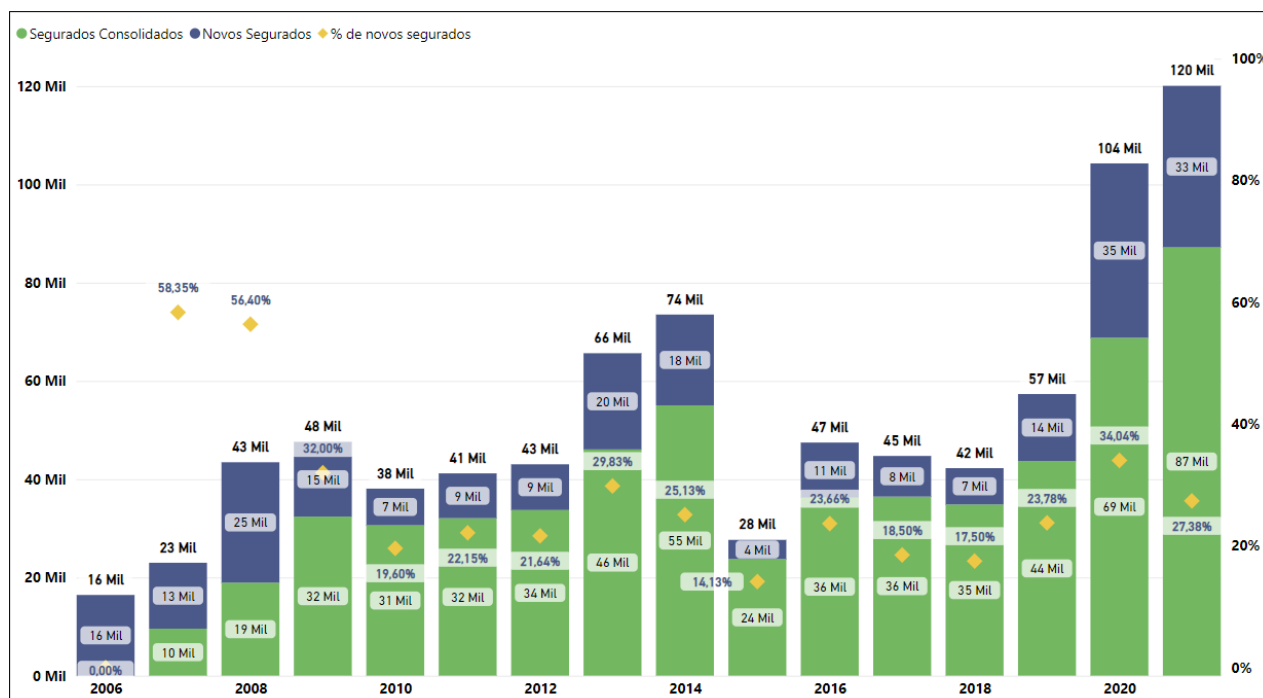
#### “Produtores consolidados x novos produtores”

O seguro rural enquanto instrumento de gestão de risco da atividade agropecuária ainda é encarado com resistência por parte dos produtores rurais. A baixa financeirização, o entendimento de que o seguro é um custo, o reduzido acesso à informação e a ausência de assistência técnica podem ser alguns dos motivos pelos quais o seguro ainda é pouco utilizado pelo produtor rural.

Apesar disso, o número de produtores que acessaram o PSR quase triplicou no período 2018-2021, alcançando 120.208 produtores em 2021. Destes, 27,6% foram beneficiários da subvenção pela primeira vez, demonstrando uma maior popularização do seguro rural enquanto instrumento de gestão de riscos. A Figura 2-2 ilustra esta análise.

Esses resultados satisfatórios podem ser fruto de um amplo engajamento por parte do Ministério da Agricultura na divulgação do PSR aos produtores. Uma dessas iniciativas foi a criação do aplicativo do PSR. Contando com mais de 2.100 downloads, o app permite não só o amplo acesso a informações referentes à política de seguro rural, estatísticas, esclarecimento de dúvidas e regras e normas do programa de subvenção, mas também auxilia na própria gestão de riscos, uma vez que informa questões como o custo de produção de diversas culturas por município, a produção agrícola municipal por cultura, um mapa de precipitação acumulada e a previsão do tempo nos próximos cinco dias.

Figura 2-2 - Evolução do nº de produtores segurados e percentual de novos segurados



Fonte: Atlas do Seguro Rural. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Outra iniciativa que permite ao produtor rural conhecer mais sobre os produtos de seguro disponíveis no mercado, propiciando um contato direto e amplo debate entre seguradoras e produtores é o **Monitor do Seguro Rural**. Ao longo de 2020 e 2021 foram realizadas 18 reuniões referentes aos diversos tipos de produtos de seguro e culturas cobertas, totalizando 2.755 participantes ao longo desses dois anos.

A popularização do seguro rural é fundamental para minimizar a seleção adversa, permitindo, portanto, que o mercado segurador registre menores sinistralidades. Essa popularização passa por tornar heterogênea o número de culturas, municípios e perfis de produtores segurados.

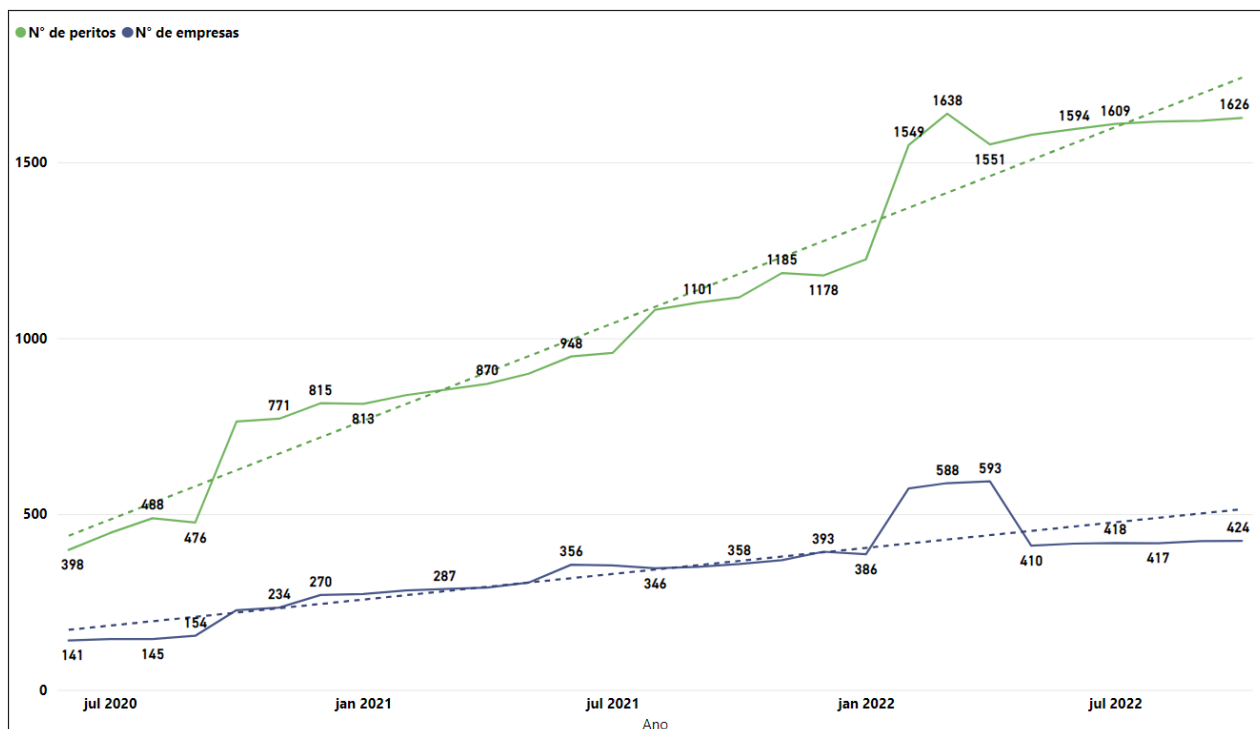
### Escassez de peritos

Outro gargalo importante que limita a expansão do seguro rural é a escassez de peritos e a necessidade de capacitação destes para a análise dos sinistros. O sistema de Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (CNEC), que englobam os peritos habilitados tanto do Proagro quanto do PSR, auxilia nesse processo de treinamento, difusão de informação e apoio das ações direcionadas aos peritos. Em outubro de 2022, o CNEC alcançou 1.626 peritos cadastrados, um aumento de 308% em relação a junho de 2020, enquanto o número de empresas de perícia cresceu 200% no mesmo período. A Figura 2-3 mostra a evolução do número de peritos e de empresas de perícia.

Mesmo com o aumento substantivo do número de peritos, o índice de peritos por produtor rural com apólice sinistrada aumentou. Em 2020, para cada perito cadastrado, este era responsável, em média, por 24 produtores rurais com apólices sinistradas somente no PSR. Em 2021, esse índice foi de 33 produtores somente no PSR. Vale dizer que o ano de 2021 foi atípico do ponto de vista da sinistralidade. Ainda assim, este fato deixa evidente a necessidade de composição de uma rede de peritos capaz de absorver o aumento paulatino do seguro rural.

Figura 2-3- Evolução do n° de peritos e de empresas de perícia





Fonte: Altas do Seguro Rural. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Além do sistema CNEC, que permite uma maior gestão da rede de peritos e integração com outras política públicas como o Proagro, o Ministério da Agricultura, em parceria com a Federação Nacional de Seguros Gerais (FenSeg) vêm fomentando a capacitação profissional de peritos com a produção de documentação reforçando o conteúdo mínimo que as instituições, públicas e privadas, devem endereçar no que diz respeito à oferta de cursos de capacitação.

Ademais, a FenSeg atualmente funciona como acreditadora de cursos de certificação de peritos, reforçando assim, critérios de qualidade mínima na formação desses profissionais.

A ampliação da rede de peritos é fundamental para a redução dos custos de transação e de subscrição dos riscos. Além disso, uma rede de peritos preparada e capacitada reduz o grau de risco moral do sistema como um todo, mitigando o potencial comportamento oportunista.

### Fortalecimento do PSR junto aos produtores familiares

O público de produtores que compõem a agricultura familiar requer uma atenção especial do ponto de vista da resiliência produtiva às mudanças do clima. Fomentar os instrumentos de gestão de risco se torna imperativo para este grupo, tanto sob a ótica da garantia de renda, quanto da segurança alimentar.

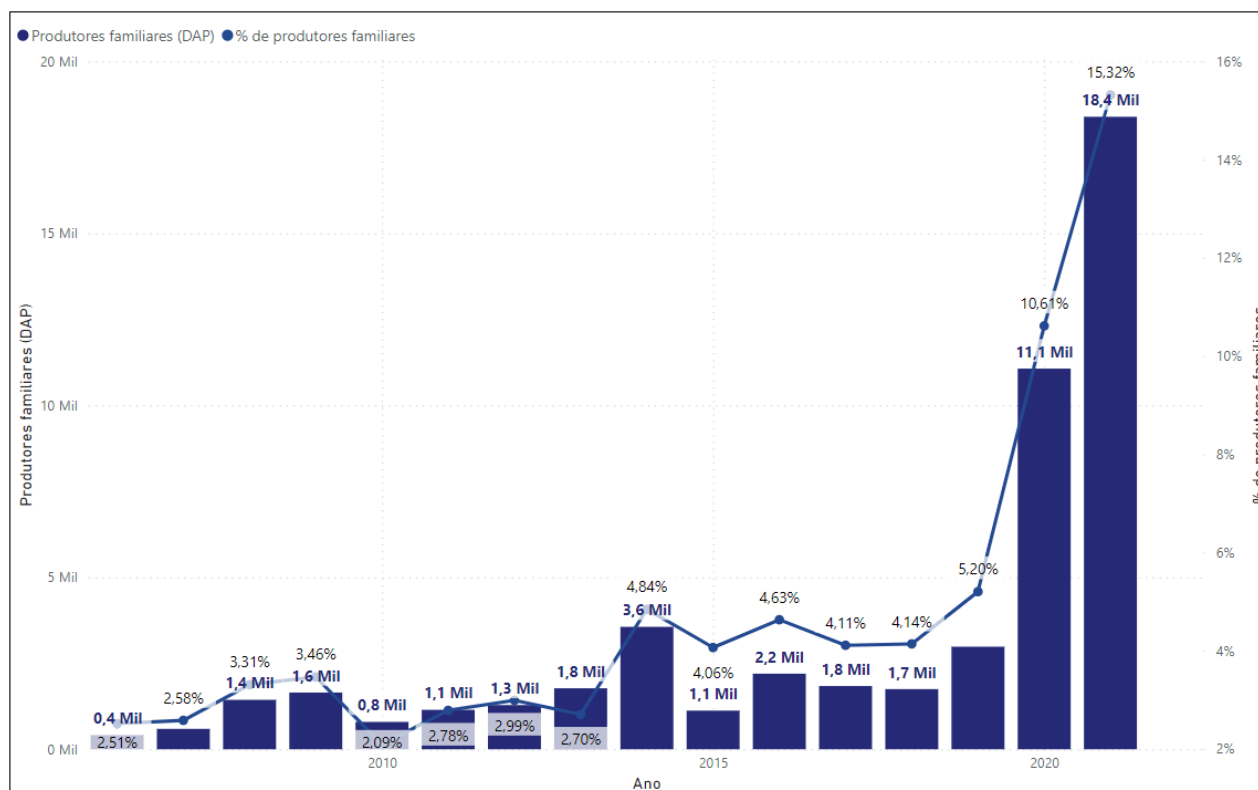
Atualmente dois instrumentos de política agrícola são direcionados ao público da agricultura familiar, o Proagro e o PSR. O Proagro constitui uma modalidade de quasi-seguro, em que o produtor contratante de crédito rural de custeio via Plano Safra estaria livre do compromisso de pagamento deste financiamento em caso de sinistro. Este instrumento atua como um “fundo garantidor” aos bancos, cobrindo a incapacidade de pagamento do produtor em caso de sinistro.

Além de ser dotado de maior risco moral, os recursos do Proagro impõem sobre o orçamento público forte pressão, especialmente em anos de excepcional sinistralidade. É exatamente por isso que, nos últimos anos, houve um esforço importante do Ministério da Agricultura e do Ministério da Economia/Fazenda de promover a “migração” de produtores do Proagro para o PSR.

Por meio de projetos-piloto nos anos de 2020 e 2021, o Ministério da Agricultura conferiu aos produtores da agricultura subvenção de 60% nas culturas do milho 1º safra, soja, banana, maçã e uva.

Partindo da base de dados da Declaração de Aptidão ao Pronaf- DAP<sup>14</sup> foi possível realizar um cruzamento entre esta base e a do PSR para identificar a trajetória da participação dos produtores familiares no total de produtores beneficiários do PSR. Observa-se claramente que nos anos de 2020 e 2021 houve um aumento significativo do público da agricultura familiar em relação ao total de produtores do PSR, atingindo 15,32% do total de produtores que acessaram o PSR (18,4 mil), com um valor subvencionado da ordem de quase R\$51 milhões.

Figura 2-4 - Evolução do nº de produtores familiares com DAP que acessaram o PSR entre 2006 e 2021



Fonte: Atlas do Seguro Rural e Declaração de Aptidão ao Pronaf. Acessado em 20 de janeiro de 2023. Elaboração: Agroicone

Dessa forma, é essencial incentivar os beneficiários do Proagro contratarem o seguro via PSR, ainda que existem desafios a serem endereçados<sup>15</sup>. O produtor familiar já arbitra entre os dois programas

<sup>14</sup> As informações por contrato na base de dados do PSR não contêm a informação do número da DAP para identificação de produtores familiares aptos ao PRONAF. Enquanto isso, a base das DAPs ativas não dispõe do número do CPF para a devida identificação na base do PSR. Todavia, ambas as bases de dados compartilham com a informação de nome completo do produtor e município de residência. Assim, construiu-se uma “chave” de identificação com o código do município e o nome completo do produtor. Uma vez que existe a possibilidade, apesar de baixa, de mais de um produtor rural com mesmo nome residir no mesmo município, é necessário cautela. Mesmo assim, acredita-se que essa estratégia de identificação possui uma acurácia aceitável.

<sup>15</sup> Segundo uma notícia do [Valor Econômico](#), em abril de 2022 o governo descartou a incorporação dos agricultores familiares atendidos pelo Proagro no PSR, dada a alta sinistralidade do ano anterior e os problemas estruturais do PSR (falta de previsibilidade de recursos, discricionariedade dos recursos, falta de um “fundo catástrofe” etc.) e dificuldades de precificação do risco.

(que são substitutos, ou seja, não podem ser contratados simultaneamente), buscando aquele com melhores condições de apólice. A condução do seguro, desde a subscrição dos riscos ao monitoramento e perícia dos sinistros sendo realizada pelo mercado segurador permitirá uma redução do risco moral, da sinistralidade e, mais importante, reduziria o impacto das indenizações do Proagro sobre o orçamento já enxuto.

### **PSR e Programa ABC+**

Uma das primeiras sugestões ao Plano Safra relacionada ao seguro rural realizada pela Agroicone foi exatamente a concessão de maior subvenção ao prêmio do seguro rural àqueles produtores rurais que contrataram crédito rural do Programa ABC (agora Programa ABC+). Assumindo que as tecnologias financiadas pelo Programa ABC+ incrementam a resiliência natural da atividade, essa estratégia de diferenciação de produtores poderia ter papel de fomentador na adoção de boas práticas agropecuárias e na redução de riscos do próprio mercado de seguro rural.

No webinar realizado em fevereiro de 2022 a possibilidade de construção de um projeto piloto no sentido de aumentar a subvenção do PSR para produtores tomadores de crédito do Programa ABC+. Os desafios apontados foram de natureza orçamentária e de priorização, uma vez que o Ministério da Agricultura está engajado na solução de problemas estruturais do seguro rural. Esse direcionamento da política agrícola foi anunciado no Plano Safra 2022/2023 para iniciar em 2023<sup>16</sup>.

Vale implementar de fato esse direcionamento, bem como se engajar junto às seguradoras, uma vez que é uma estratégia de curto prazo enquanto não surgem alternativas viáveis para diferenciar produtores rurais mais resilientes às mudanças do clima.

### **O Zarc Níveis de Manejo (NM)**

Mais uma oportunidade de piloto discutida em reuniões bilaterais com representantes da Embrapa/ZARC e Ministério da Agricultura, Departamento de Gestão de Riscos, também reforçado no webinar realizado, é a implementação do Zarc Níveis de Manejo (Zarc NM) no âmbito do seguro rural. O Zarc NM é, possivelmente, uma das grandes inovações no contexto dos instrumentos de gestão de risco no Brasil. Neste novo zoneamento são considerados indicadores altamente correlacionados com o manejo e com o estresse hídrico, que possibilitam a divisão dos riscos em quatro níveis de manejo. São 7 os indicadores propostos: i) tempo sem revolvimento do solo; ii) esquema de rotação de culturas; iii) nível de cobertura do solo no momento do plantio (palhada); iv) saturação de base; v) teor de cálcio; vi) saturação de alumínio; vii) índice de qualidade estrutural do solo.

Uma vez que este pode ser um poderoso instrumento na gestão de riscos da propriedade, é preciso avaliar de que forma esse instrumento pode ser incorporado no contexto do seguro rural, em especial na política pública de subvenção ao prêmio (PSR). Por hipótese, produtores expostos a um menor risco hídrico por conta das estratégias de manejo teriam maior subvenção. Tal política serviria também como indutor da adoção de boas práticas e tecnologias no campo.

O Zarc NM poderia, inclusive, reforçar a gestão de risco de operações de crédito rural e do Proagro. Uma vez que consiste num indicador verificável na propriedade, operações de crédito que conseguissem se enquadrar nesse novo indicador de riscos melhoraria a capacidade de gestão de riscos das carteiras dos bancos. Utilizado em complementariedade ao birô de crédito sustentável,

<sup>16</sup> No Plano Safra 2022/2023 foi anunciada subvenção ao prêmio do seguro rural de 25% para cultura da soja e 45% para demais atividades, desde que o produtor tenha contrato de crédito do Programa ABC+ vigente até 31 de dezembro do ano anterior à contratação da apólice.

tais estratégias poderiam incrementar a capacidade de gestão de riscos bem como de reporte e monitoramento do ecossistema de finanças sustentáveis.

## **Propostas**

**Por meio de Resolução do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural que aprova a distribuição do orçamento do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - PSR para o exercício de 2023 propõem-se:**

- **Garantir R\$ 2 bilhões de recursos direcionados à subvenção econômica do prêmio do seguro rural no âmbito do PSR;**
- **Garantir ao menos R\$ 100 milhões em recursos e dar continuidade no direcionamento de recursos de subvenção econômica do PSR para o público de pequenos e médios produtores que acessam o Proagro, especialmente nas culturas da soja e milho (1ª e 2ª safras);**
- **Garantir ao menos R\$ 200 milhões para subvenção ao prêmio do seguro rural aos produtores que possuem contrato de crédito do Programa ABC+ vigente, ao menos até dezembro do ano anterior à contratação do seguro rural, conforme anunciado no Plano Safra 2022/2023.**

**Proposta para expandir o seguro rural no Brasil, coordenado pelo Ministério da Agricultura:**

- **Anunciar ações e estratégias adotadas no Programa AGIR – Agro Gestão Integrada de Riscos, em especial ao fomento à formação e capacitação de peritos (Projeto Qualificação da Rede de Peritos Agrícolas), à disseminação do PSR e do seguro rural por meio de webinars (Monitor do Seguro Rural), cartilhas e materiais de divulgação sobre o PSR (como o Guia de Seguros Rurais publicado em 2022).**

**Propostas para gestão integrada de riscos na agropecuária:**

- **Até junho de 2023, incluir os quatro níveis de manejo do ZARC Níveis de Manejo – ZARC NM e respectivos indicadores nos aplicativos e plataformas do PSR, assim como as bases de dados necessárias para coleta de informações junto ao produtor rural e estratégias de coleta e monitoramento (tempo sem revolvimento do solo, percentual de cobertura do solo, saturação por bases, teor de cálcio, saturação por alumínio, índice de qualidade estrutural do solo), tal que seja possível implementar um projeto piloto do PSR utilizando o ZARC NM.**
- **Até dezembro de 2023, debater e desenvolver um Plano de Implementação do ZARC Níveis de Manejo – ZARC NM junto às seguradoras para subscrição dos riscos de acordo com o nível de manejo adotado (Ministério da Agricultura, Embrapa/ZARC, FenSeg, seguradoras).**

### Nota Técnica 3

#### **Priorizar a alocação de recursos dos Fundos Constitucionais para produtores de menor porte e para sustentabilidade (Programa ABC+ e Pronaf ABC+)**

Regulamentados pela Lei n. 7.827 de 1989, os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) regionais visam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Atualmente, os recursos dos Fundos Constitucionais consistem na fonte de recursos para financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os recursos destinados aos Fundos correspondem a 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Deste total, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO 0,6% e ao FNE 1,8%.

**Esta Nota Técnica busca avaliar as regras de priorização e os recursos dos Fundos Constitucionais alocados no crédito rural de forma a sugerir aprimoramentos na alocação de recursos especialmente voltados para produtores de menor porte e para a adoção de tecnologias, melhoria de produtividade e resiliência nas propriedades rurais.** Cientes de que os Conselhos Deliberativos Regionais que definem as regras de alocação dos recursos dos fundos, visamos colaborar com a discussão e sugerir propostas que possam ser analisadas nos Conselhos.

#### Exposição de motivos

Os FCFs possuem papel fundamental na disponibilização de recursos de investimento para a promoção do desenvolvimento econômico, especialmente de municípios e setores de maior vulnerabilidade econômico-social nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De acordo com os dados do SICOR, os recursos dos Fundos Constitucionais alocados no crédito rural somaram R\$ 32,6 bilhões na safra 2021/2022, maior valor histórico já financiado pelos fundos. Os fundos possuem importante participação como fonte de recursos no Sistema Nacional de Crédito Rural, especialmente nas regiões Nordeste e Norte, com 41% e 40% do total das fontes de recursos, respectivamente, naquele mesmo ano-safra. No Centro-Oeste, essa participação é de 10%, mas ainda assim é relevante especialmente para financiar investimentos no setor. Há ainda 2% de participação dos fundos no total de crédito concedido na região Sudeste, em municípios enquadrados na SUDENE.

Considerando somente os recursos controlados, na safra 2021/2022, os FCFs representaram quase 37% do total de recursos destinados ao investimento no Plano Safra, liderados pelo FCO (R\$8,29 bi, ou 14,77%), seguido pelo FNE (R\$7,53 bi, ou 13,57%) e pelo FNO (R\$4,69 bi, ou 8,45%).

Diante da importância desta fonte de recursos, garantida na Constituição Federal, na composição do volume de recursos controlados no Plano Safra, é imperativa a reflexão acerca da alocação ótima destes recursos, tanto do ponto de vista dos grupos e municípios prioritários, quanto da alocação por finalidade, programa e produto.

## Fundos Constitucionais têm regras de priorização abrangentes e não operam sob os mesmos requisitos e incentivos do restante do SNCR

As programações dos FCFs 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.

Nesse sentido, vale destacar algumas partes do estudo “Prioridades que Não Priorizam: Descompasso Entre Objetivos e Aplicação de Recursos dos Fundos Constitucionais Levam à Concentração do Crédito no Setor Rural”, publicado recentemente pelo *Climate Policy Initiative* ([Pereira & Souza, 2022](#)), apresentados em seguida.

As programações dos FCFs priorizam a distribuição de recursos para empreendimentos dos portes mini/micro, pequeno e pequeno-médio. A Tabela 3-1, construída a partir de dados das programações dos FCFs, apresenta as definições das classes de porte de beneficiários entre 2001 e 2021.

Produtores até pequeno-médio porte são priorizados de diferentes formas. 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 expansão das prioridades. Destaca-se a revisão de 2011, apresentada na Tabela 3-1, que ampliou significativamente o valor da renda 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. Além disso, foi criada uma classe adicional 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.**

Tabela 3-1 – Classificação do Porte de Propriedades Rurais de acordo com a Renda Agropecuária Bruta Anual, 2001-2021

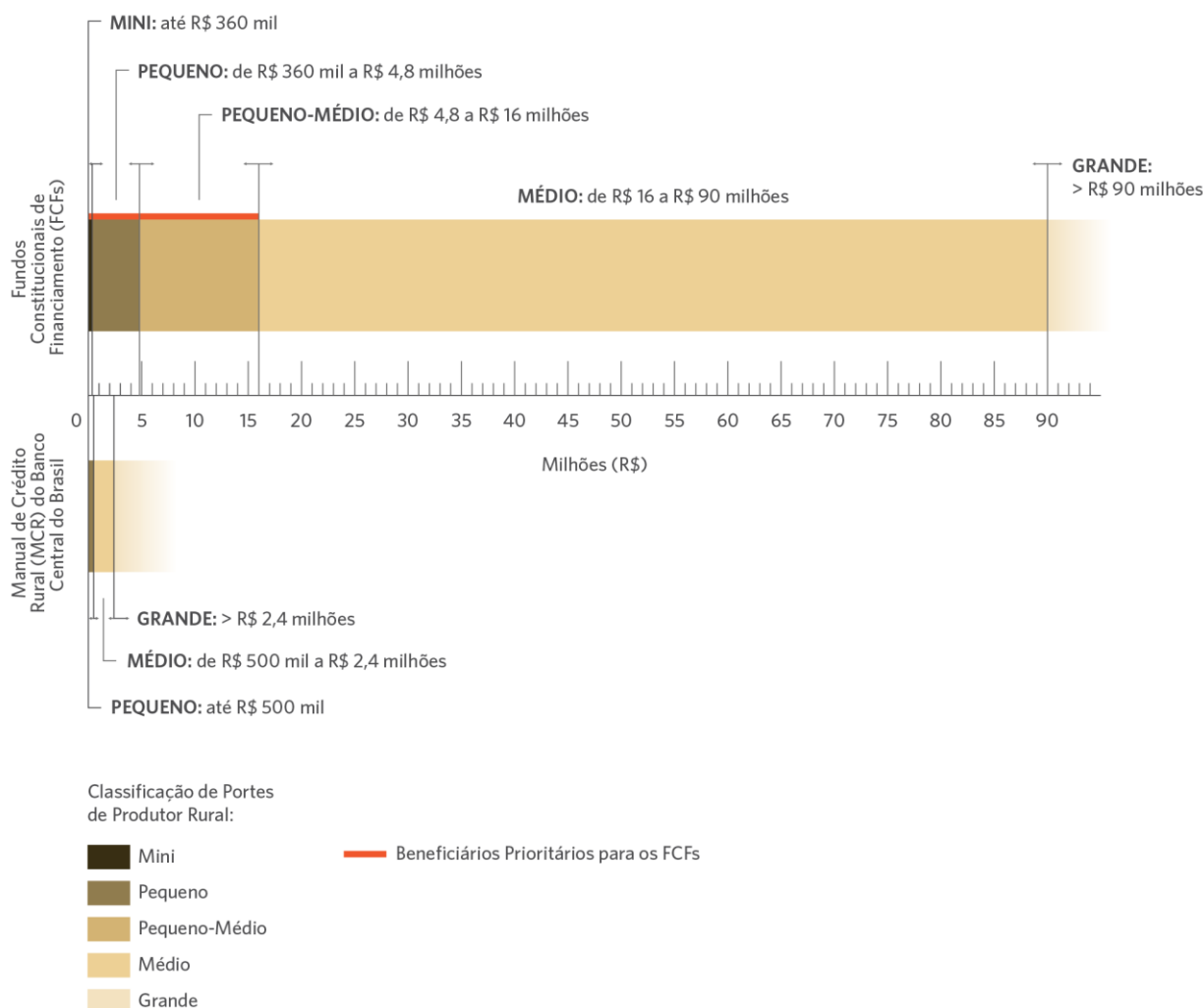
Período	Mini/Micro	Pequeno	Pequeno - Médio	Médio	Médio II	Grande
2001 - 2002	< R\$ 40.000	R\$ 40.000 - 80.000	-	R\$ 80.000 - 500.000	-	> R\$ 500.000
2003 - 2006	< R\$ 80.000	R\$ 80.000 - 160.000	-	R\$ 160.000 - 1 milhão	-	> R\$ 1 milhão
2007	< R\$ 110.000	R\$ 110.000 - 220.000	-	R\$ 220.000 - 1,4 milhões	-	> 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

A Figura 3-1 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 (IBGE, Censo Agropecuário, 2017). 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.**

Figura 3-1 – Classificações de Porte do Produtor Rural em Função do Valor da Renda Bruta Anual, 2021



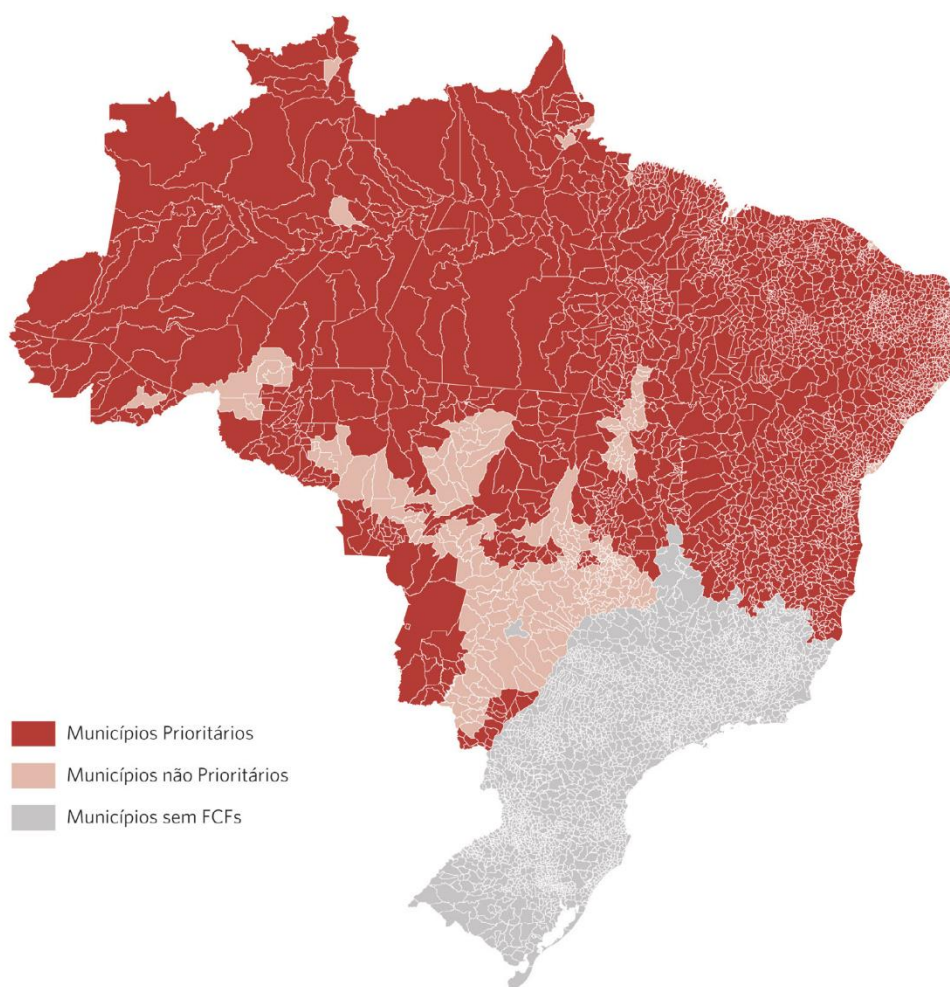
Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Banco Central do Brasil, 2022

A Figura 3-2 mostra os municípios classificados como prioridades espaciais pelos FCFs. Isto é, aqueles situados em sub-regiões especiais ou classificados pela tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como baixa ou média rendas em qualquer nível de dinamismo. Nesses municípios, as taxas de juros são mais baixas e os limites financiáveis para investimento são superiores a 80%. **Os municípios prioritários representam 97%, 90% e 51% do total de municípios das regiões atendidas pelo FNE, FNO e FCO, respectivamente. Portanto, quase a totalidade das regiões de abrangência do FNO e do FNE é classificada como prioritária.**

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.**



Figura 3-2 – 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

### Recursos dos Fundos Constitucionais não estão sendo alocados para adoção de tecnologias, melhoria de produtividade, renda e resiliência das propriedades rurais

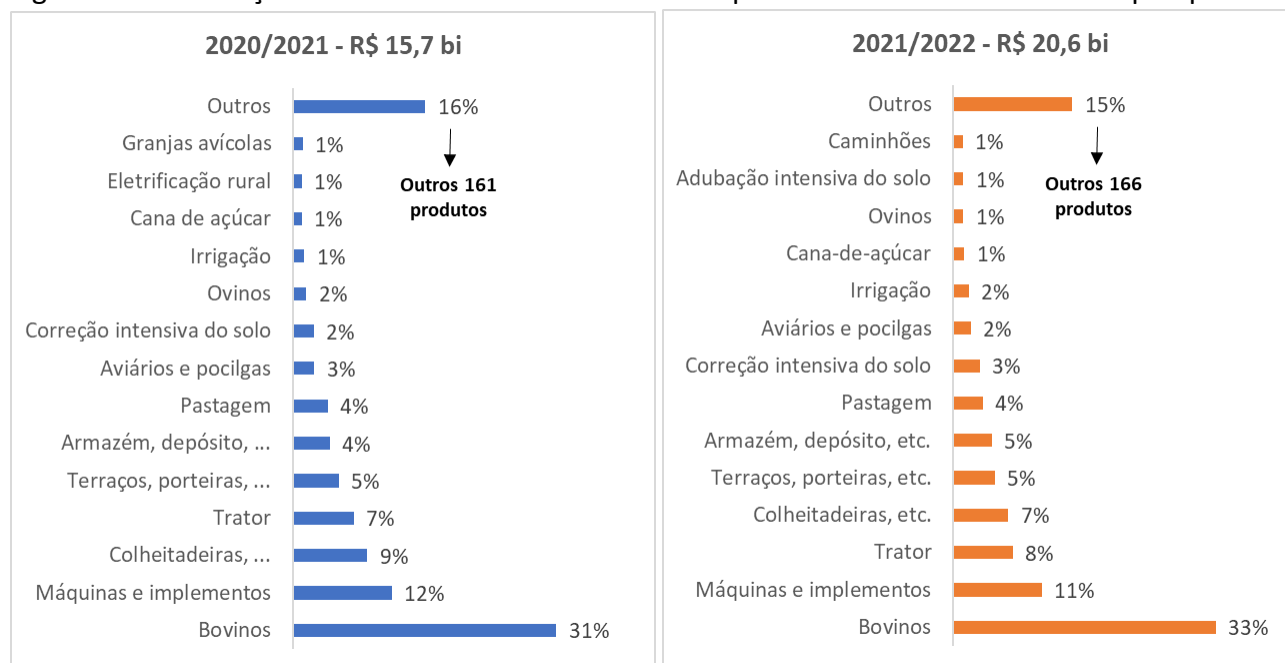
Além do desalinhamento entre os critérios de elegibilidade dos FCFs com seus objetivos de desenvolvimento econômico, especialmente para públicos e regiões mais fragilizadas economicamente, o que se observa é uma alocação pouco eficiente dos recursos também sob a ótica dos produtos financiados. **Como evidenciado na Figura 3-3, somente na safra 2021/2022, 33% do total dos recursos de investimento foi destinado à compra de bovinos.**

**Em 2021, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntas, possuíam 75 milhões de hectares com algum nível de degradação, abrangendo 63% do total de áreas produtivas nessas regiões (LAPIG/UFG, 2022<sup>17</sup>).** Neste contexto de amplas áreas de pastagens degradadas e, ao mesmo tempo, uma concentração de recursos para a compra de bovinos, existe uma grande possibilidade destes investimentos estarem produzindo externalidades ambientais negativas e degradando o

<sup>17</sup> Dados obtidos no portal [Atlas das Pastagens](#) do LAPIG/UFG para o ano de 2021 (acessado em 31/01/2023).

ativo terra. **A pecuária precisa de incentivos orientados para intensificação sustentável:** aumento de produtividade, renda e redução de impacto ambiental. No caso da cana-de-açúcar, seria importante incentivar a **adoção de plantio direto como tecnologia de baixa emissão de carbono**, e que pode ser relevante especialmente para a região Nordeste. Para todas as regiões, é muito importante incentivar a recuperação de áreas degradadas, como a correção de solos, renovação e recuperação de pastagens, plantio direto, melhoria de infraestrutura da propriedade, questões sanitárias e fitossanitárias, assistência técnica, entre outros.

Figura 3-3 - Alocação dos recursos de investimentos pelos Fundos Constitucionais por produto



Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em 06 de fevereiro de 2023

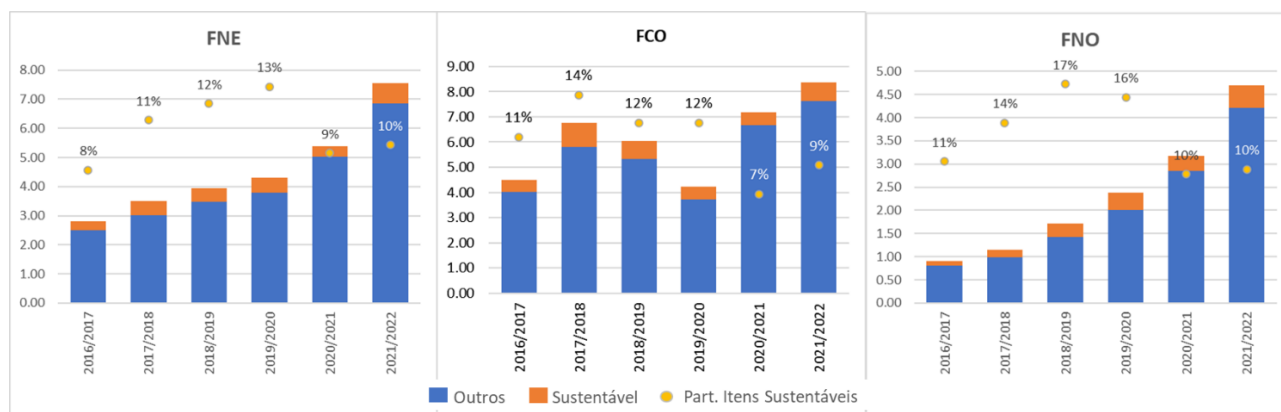
Visando seguir o enfoque do Plano ABC+, que se tornou a principal política de fomento a agropecuária sustentável, o financiamento via Plano Safra, Programa ABC+, Pronaf ABC+, Fundos Constitucionais ou mesmo o crédito privado deveria fomentar o financiamento dos Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis - SPSABC. São exemplos desses sistemas as práticas de integração lavoura-pecuária-floresta, os sistemas agroflorestais, o sistema de plantio direto, bioinsumos, o cultivo de florestas, a recuperação de pastagens degradadas e o manejo de resíduos animais.

### Diversas práticas financiadas pelos Fundos Constitucionais são consideradas sustentáveis e/ou de baixo carbono, mas não são captadas pelo SICOR

Além dos benefícios socioambientais, não é possível captar a implantação dessas práticas e sistemas produtivos pelo SICOR. Para fins de mensuração do cumprimento da NDC e da implantação dos SPSABC do plano ABC+, há a necessidade de diferenciar essas operações de crédito. **Para isso, sugere-se direcionar os recursos dos Fundos Constitucionais para o “Programa ABC+” e “Pronaf ABC+”.** Isso também irá corroborar para alavancar os recursos desses programas, além de harmonizá-los com o SNCR, alcançar as metas do Plano ABC+ e, ainda, incluir atributos de sustentabilidade nas operações das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A Figura 3-4 mostra que a participação dos itens<sup>18</sup> que poderiam ser financiados pelo Programa ABC, considerando toda a necessidade da propriedade, somou R\$ 1,9 bilhão na safra 2021/2022. Para alavancar de fato a renda e a produtividade das propriedades, sugere-se incentivar as tecnologias do ABC+.

Figura 3-4 – Valor de recursos financiados (em bilhões R\$) e participação de itens selecionados no total financiado pelos Fundos

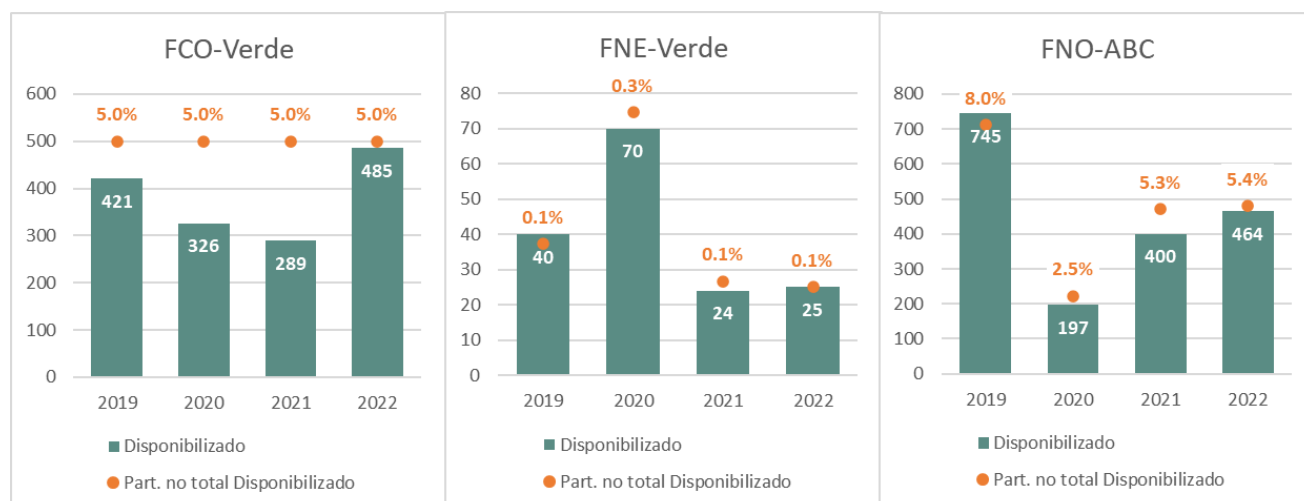


Fonte: Banco Central do Brasil, SICOR. Acessado em fevereiro de 2023

Além disso, cabe destacar a baixa alocação de recursos dos Fundos Constitucionais para os programas e itens relacionados à conservação do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas, desenvolvimento de atividades sustentáveis e adoção de tecnologias de baixa emissão de carbono. De acordo com as programações anuais dos Fundos, entre os anos de 2019 e 2022, não houve aumento expressivo no montante disponibilizado para tais programas (FCO-Verde Rural, FNE-Verde Rural e FNO-ABC), e houve estagnação ou redução na participação desses programas no total disponibilizado, especialmente para os casos do FNE e FNO (Figura 3-5).

<sup>18</sup> Itens selecionados: pastagem, correção intensiva do solo, florestamento e reflorestamento, adubação intensiva do solo, implantação de tecnologias de energia renovável, estufas e viveiros, adubação orgânica/mineral, calagem, biodigestor, eucalipto e proteção do solo.

Figura 3-5 - Disponibilização de recursos dos programas verdes dos Fundos Constitucionais e sua participação no total disponibilizado por cada Fundo (disponibilizado em R\$ milhões)



Fonte: Programação FCO, FNE, FNO (anos de 2019, 2020, 2021 e 2022)

## Propostas

### 1. Alocar recursos dos Fundos Constitucionais no Programa ABC+ e no Pronaf ABC+

- Orientar recursos para a recuperação de áreas degradadas, sistemas produtivos resilientes e adequação ambiental das propriedades rurais trará maior impacto do crédito no desenvolvimento e menor risco socioambiental a todo o SNCR. Dessa forma, sugere-se alocar parte dos recursos dos fundos de acordo com as especificidades do Programa ABC+ e Pronaf ABC+, sendo uma linha de crédito específica para cada região.
- Alocar parte dos recursos de investimentos classificados como “sem vínculo a programa específico” para financiar o projeto de investimento como um todo, não apenas itens específicos. Quando o projeto demanda mais de um item financiável, deve-se enquadrá-lo como financiamento de um sistema produtivo. Dessa forma, toda a correção de solo e investimentos em pastagens, por exemplo, podem ser considerados como práticas sustentáveis, desde que cumprindo critérios definidos pelo Programa ABC+ e linhas de crédito do Pronaf ABC+. **Sugere-se direcionar R\$ 686 milhões de cada Fundo regional, totalizando R\$ 2,06 bilhões**, tendo como base 10% do valor financiado de R\$ 20,4 bilhões para investimento pelos Fundos na safra 2021/2022, e o estabelecimento de cronograma e metas para a gradual incorporação dos critérios definidos pelo Programa ABC+ e linhas de crédito do Pronaf ABC+ na totalidade dos recursos de investimentos classificados como "sem vínculo a programa específico" até 2030.

### 2. Garantir que recursos dos Fundos Constitucionais tenham os mesmos requisitos e incentivos dos programas do SNCR para harmonizar e simplificar o crédito rural

- É necessário alocar os recursos dos Fundos Constitucionais em práticas sustentáveis com requisitos socioambientais, pois atuam nas regiões de maior risco socioambiental do país. Já existe especificidade para concessão de crédito no Bioma Amazônia, conforme MCR 2-9-

- 8<sup>19</sup>. Em paralelo, os programas de investimento oferecidos pelos Fundos Constitucionais deveriam estar alinhados com os demais programas do SNCR, com requisitos semelhantes.
- A harmonização entre fontes de recursos e linhas de crédito do SNCR deve trazer melhor alocação de recursos sob a ótica de desenvolvimento regional e de gestão de risco socioambiental. Dessa forma, sugere-se que os recursos dos Fundos Constitucionais sejam alocados nos mesmos programas do SNCR (Pronaf, Pronamp, Programas BNDES e outros), mesmo que haja em necessidade de diferenciar as condições de financiamento em relação ao restante do SNCR. Isso também trará maior transparência e facilidade de fiscalização dos recursos tomados.
  - Neste caso, sugere-se **REVOGAR a alínea “a” do item “5” da Seção 2 do Capítulo 3 (MCR 3-2-5-“a”)**, inserido no Artigo 2º da Resolução CMN nº 4.500 de 30 de junho de 2016, atualizado na Resolução CMN 4.883 de 23 de dezembro de 2020 (que consolidou os dispositivos inseridos nos Capítulos 1, 2 e 3 do MCR), que exclui os limite de crédito de custeio com recursos controlados os créditos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de financiamento regional. Também não há limites de crédito de investimento descritos na Seção 3 (Operações) do Capítulo 3 (Crédito de Investimento), pois foi revogado pela Resolução CMN nº 4.580 de 07 de junho de 2017 e não alterada pela Resolução CMN 4.883 de 23 de dezembro de 2020.

---

<sup>19</sup> De acordo com a Resolução nº 140 de 15/9/2021, do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=140>>.

## ANEXO 1

### **Artigo 41 da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012)**

**“Artigo 41: É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:**

**I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:**

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

**II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:**

- a) **obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;**
- b) **contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;**
- c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários;
- d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#), para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita;
- e) **linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;**
- f) **isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;**

**III - incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa, tais como:**

- a) **participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola;**
- b) **destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.**

**§ 1º Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever:**

- I - destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental;
- II - dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008;

**III - utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.**

§ 2º O programa previsto no caput poderá, ainda, estabelecer diferenciação tributária para empresas que industrializem ou comercializem produtos originários de propriedades ou posses rurais que cumpram os padrões e limites estabelecidos nos arts. 4º, 6º, 11 e 12 desta Lei, ou que estejam em processo de cumpri-los.

**§ 3º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais inscritos no CAR, inadimplentes em relação ao cumprimento do termo de compromisso ou PRA ou que estejam sujeitos a sanções por infrações ao disposto nesta Lei, exceto aquelas suspensas em virtude do disposto no Capítulo XIII, não são elegíveis para os incentivos previstos nas alíneas *a* e *e* do inciso II do caput deste artigo até que as referidas sanções sejam extintas.**

§ 4º As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa.

§ 5º O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do caput deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais.

§ 6º Os proprietários localizados nas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral são elegíveis para receber apoio técnico-financeiro da compensação prevista [no art. 36 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000](#), com a finalidade de recuperação e manutenção de áreas prioritárias para a gestão da unidade.

§ 7º O pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art. 3o desta Lei.”