

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

**Relato do workshop no âmbito do
Observatório do Código Florestal**

ORGANIZAÇÃO:

Andrea A. Azevedo, Tiago Reis e Mauro Pires



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

**Relato do workshop no âmbito do
Observatório do Código Florestal**



O Observatório do Código Florestal (OCF) foi criado em maio de 2013 para promover o controle social sobre a implementação da Lei 12.651/2012 e garantir integridade ambiental, social e econômica nas florestas em áreas privadas. A rede é composta por 21 organizações independentes que se juntaram com o mesmo objetivo de promover a efetiva implementação do código.

Os organizadores da publicação agradecem a colaboração de todos os autores que gentilmente autorizaram a publicação de suas palestras proferidas no workshop promovido pelo Observatório do Código Florestal em novembro de 2014.

Agradecemos também o apoio da Climate Land Use Alliance (CLUA) para realização do Workshop e da publicação.

SECRETARIA EXECUTIVA DO OCF

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM):
Andrea Azevedo e Tiago Reis

RELATORIA

Sylvia Mitraud (ATMA – Fortalecimento da Gestão Social, Desenvolvimento Territorial, Capacitação e Consultoria Ltda)

APOIO PARA RELATORIA E EVENTO

Mauro Oliveira Pires (Canumã Consultoria)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ana Cristina Silveira / Anacê Design

APOIO FINANCEIRO

Climate and Land Use Alliance (CLUA)

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

André Lima (IPAM)

APOIO



Climate and
Land Use Alliance

**CONFIRA AS ATUALIZAÇÕES SOBRE O
TRABALHO REALIZADO PELO OCF EM:
WWW.OBSERVATORIOFLORESTAL.ORG.BR**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3	A CIDE Carbono	18
O Observatório do Código Florestal	4	<i>Bernard Appy</i>	
2. EXPOSIÇÕES INICIAIS		4.2 O ITR como instrumento de combate ao desmatamento especulativo na Amazônia	19
<i>Conceitos e contexto</i>	4	<i>Paulo Barreto (IMAZON)</i>	
2.1 Instrumentos Econômicos: Conceitos objetivos e resultados	4	4.3 Programa Novo Campo: pecuária sustentável na Amazônia	21
<i>Ronaldo Serôa da Motta (UERJ)</i>	4	<i>Laurent Micol (ICV)</i>	
2.2 Instrumentos econômicos para a conservação e recuperação das florestas	6	4.4 A produtividade no campo	23
<i>Roberto Smeraldi (Amigos da Terra Amazônia)</i>	6	<i>Debatedor Mauro Lúcio (SPRP)</i>	
2.3 Considerações para o desenvolvimento de IEs	8	4.5 Perguntas e Respostas	24
<i>Bernard Appy (LCA Consultores)</i>	8	5. MESA REDONDA	
2.4 Perguntas e Respostas	9	<i>Propostas para fortalecer o uso de IES no Brasil</i>	25
3. MESA REDONDA		5.1 Incentivos para a conservação de florestas: a experiência da certificação no Brasil	25
<i>Iniciativas governamentais e de financiamento/crédito</i>	10	<i>Luis Fernando Guedes Pinto (IMAFLOA)</i>	
3.1 Proposta de mecanismos econômicos vinculados ao art. 41 do novo Código Florestal	11	5.2 A política agrícola como vetor da conservação ambiental	27
<i>Aloísio Lopes (Ministério da Fazenda)</i>	11	<i>Flávia Camargo de Araújo (ISA)</i>	
3.2 O estágio de regulamentação da Cota de Reserva Ambiental (CRA)	13	5.3 O Programa Produtor de Água	29
<i>Raimundo Deusdará Filho (Ministério do Meio Ambiente)</i>	13	<i>Devanir Garcia dos Santos (ANA)</i>	
3.3 Financiamento para a regularização de propriedades	14	5.4 Perguntas e respostas	30
<i>Maurício de Moura Costa (BVRio – Bolsa Verde do Rio de Janeiro)</i>	14	6. SÍNTESE	
3.4 Perguntas e Respostas	15	<i>experiências e principais questões</i>	31
4. MESA REDONDA		Contexto	31
<i>Iniciativas e experiências de adoção de instrumentos econômicos na Amazônia</i>	17	Sobre RL e APPs	31
4.1 Iniciativas do tipo tributário para promover a implementação do Código Florestal	17	Sobre a pecuária	31
<i>André Lima (IPAM) e Bernard Appy (Consultoria LCA)</i>	17	Tipologia de IEs	32
		Sobre IEs	32
		IEs discutidos	32

INTRODUÇÃO

No âmbito da política ambiental há relativo consenso de que, para a efetiva implementação da legislação florestal no Brasil, é necessário ir além das ações de comando e controle e executar medidas de cunho econômico, tributário e outros que estimulem os proprietários e posseiros rurais a recuperarem ou manterem suas florestas. Estas medidas estão previstas na Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, o novo Código Florestal, no Capítulo X - "Do Programa de apoio e incentivo à preservação e à recuperação do meio ambiente" (arts. 41 a 50), contemplando a criação de programa de incentivos econômicos financeiros e fiscais (art. 41) e a instituição de Cotas de Reserva Ambiental ou CRAs (artigos 44 a 50).

O art. 41 determina a instituição do "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". Três categorias são previstas:

1. **Pagamento ou incentivo a serviços ambientais relacionados com o carbono, a beleza cênica, a biodiversidade, a água, o clima, o solo, a valorização cultural e o conhecimento tradicional ecossistêmico, as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as Reservas Legais (RLs) e áreas de uso restrito.**
2. **Compensação por medidas de conservação ambiental por meio de instrumentos como a obtenção de crédito e seguro agrícolas, a redução do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para as áreas de APP e RL, a destinação de parte dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, a criação de**

linhas de financiamento alinhadas a esse objetivo e a isenção de impostos.

3. **Incentivos associados ao uso sustentável da floresta, como a participação preferencial em programas de apoio à comercialização da produção agrícola e a destinação de recursos para a pesquisa científica.**

Ainda que timidamente, alguns dos instrumentos já são praticados, como a isenção do ITR para áreas de APP e RL, bem como as linhas de crédito diferenciadas para a agricultura de baixo carbono do Programa ABC do BNDES. Entretanto, mais de três anos após a sanção presidencial à nova lei florestal, o programa previsto no artigo 41 e mesmo o mecanismo de Cota de Reserva Ambiental (CRA) não foram levados ao debate público. Isso dificulta a aplicação da lei, pois tais instrumentos são fundamentais e complementares às ações de fiscalização e controle ambiental.

Em vista da lenta implementação dos mecanismos previstos no Capítulo X e a necessidade de trazer o tema para o conhecimento público, o Observatório do Código Florestal realizou em Brasília no dia 14 de novembro de 2014 o seminário Instrumentos Econômicos de Apoio à Implementação do Novo Código Florestal com o objetivo iniciar um debate sistematizado da sociedade civil com o governo em prol do desenvolvimento e implementação destes instrumentos.

Em termos práticos, o seminário visou elaborar uma plataforma de propostas inovadoras ou já existentes de incentivos econômicos que possam ganhar escala, e criar espaços de interlocução da sociedade com o governo para levar adiante as propostas. Com este propósito, quatro painéis compostos por representantes do governo e de entidades da sociedade civil apre-

sentaram avanços, experiências e desafios na busca de mecanismos e estratégias de incentivo econômico à implementação do novo Código Florestal. Com base nos debates, foi elaborada uma plataforma de propostas para 2015 e 2016. Este documento apresenta os resultados deste trabalho. Além disso, vislumbra-se no atual contexto político econômico de ajuste fiscal a possibilidade de promover pequenas reformas tributárias. Com isso, retirar-se-iam subsídios e incentivos perversos e seriam introduzidos tributos que melhoram o desempenho ambiental, por exemplo, cumprimento do Código Florestal por parte de produtores. Em outras palavras, as pequenas reformas ou ajustes tributários propostos neste documento têm o potencial de contribuir para o esforço governamental de reduzir gastos e aumentar receita, ao mesmo tempo em que venham a promover melhor comportamento ambiental por parte dos produtores e a implementação efetiva do Código Florestal.

O OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL

O Observatório do Código Florestal foi criado em maio de 2013 por sete instituições da sociedade civil – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), WWF-Brasil, SOS Mata Atlântica, Instituto Centro de Vida (ICV), The Nature Conservancy (TNC), Conservação Internacional (CI) e Instituto Sociambiental (ISA) – com o objetivo de monitorar a implementação da lei nº 12.561/2012 em todo o país.

O Observatório conta hoje com 21 organizações e atua em três eixos. O primeiro é a **transparência de informações**, eixo em que tem havido poucos avanços tanto nos Estados como no âmbito do Governo Federal. Em 2013 o Ministério do Meio Ambiente instituiu um Grupo de Trabalho com a participação da sociedade civil e outras entidades para trabalhar, entre outros aspectos da implementação do código, sobre a transparência do SICAR; entretanto, o grupo de trabalho encontra-se desativado atualmente. Foi publicada uma Instrução Normativa (IN nº 3/MMA/2014) instituindo a ‘Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural’. Essa IN categoriza as informações do SiCAR em sigilosas e não-sigilosas, permitindo a divulgação ativa apenas do segundo tipo. Porém, isso ainda não foi implementado.

O segundo eixo é o monitoramento da **implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs)**, que são os principais mecanismos do Código Florestal nos estados. Os estados são responsáveis pela validação dos registros no CAR, monitoramento, e regularização do passivo ambiental por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA).

O terceiro eixo se refere ao monitoramento, criação e fomento de **Incentivos Econômicos**, considerado pelo Observatório fundamental para viabilizar a implementação da nova lei florestal.

EXPOSIÇÕES INICIAIS

Conceitos e contexto

O seminário começou com exposições iniciais cujo objetivo foi conceituar o tema e contextualizar o estado de implementação de incentivos econômicos no âmbito do novo Código Florestal. Ronaldo Serôa da Motta (UFRJ) apresentou tipologia de instrumentos econômicos aplicáveis na implementação do Código Florestal; Roberto Smeraldi (Amigos da Terra – Amazônia Brasileira) analisou os incentivos econômicos com objetivos ambientais na legislação Brasileira; e Bernard Appy (LCA Consultores) fez considerações gerais para o desenvolvimento de uma plataforma de instrumentos econômicos para implementar o Código.

riamente de financiamento, mas, ao contrário dos instrumentos de arrecadação, os recursos não são obrigatoriamente investidos no setor. Isto é, são principalmente incentivos para a mudança de comportamento. Incentivos com objetivo de estimular mudança de comportamento quando bem sucedidos tendem a reduzir sua receita ao longo do tempo como reflexo da adoção de comportamentos adequados. O objetivo da exposição é separar esses dois grandes tipos de instrumentos.

IEs representam uma alternativa aos mecanismos de comando e controle mais comumente empregados por políticas públicas ambientais. IEs atuam nos custos de produção e consumo que estão direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental.

2.1 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS: CONCEITOS OBJETIVOS E RESULTADOS

RONALDO SERÔA DA MOTTA
UERJ

Instrumentos econômicos são bastante diversificados e o que os define são os objetivos que os motivam e o tipo de impacto que geram. Essa exposição apresenta uma tipologia de incentivos econômicos com o objetivo de subsidiar debates futuros.

No âmbito do novo Código Florestal, o texto do Capítulo X evidencia uma preocupação grande do legislador em financiar a implementação do código em dois aspectos. Primeiro e mais evidente, para financiar a regularização ambiental. Segundo e menos claro, para criar condições para o respeito aos parâmetros do Código.

Temos dois tipos de instrumentos econômicos (IEs). Um é o financiamento, ou transferência de recursos, e o outro é a criação de instrumentos que penalizem o desmatamento. Estes últimos não são necessa-

Uma das principais vantagens dos IEs frente aos mecanismos de comando e controle é que tendem a ter um custo mais baixo para a sociedade. IEs também têm a grande virtude de alterar o preço relativo do recurso, deixando entre os agentes econômicos (produtor ou consumidor) a decisão sobre comportamentos e adoção de práticas que podem aumentar ou diminuir seus custos. Assim, IEs incentivam a inovação tecnológica e a mobilidade de sistemas ambientalmente inadequados para sistemas adequados. Outra vantagem dos IEs é que sua receita pode melhorar a equidade por meio de compensações.

A natureza dos IEs está fortemente associada ao objetivo da política que o motiva. IEs são especialmente empregados para corrigir falhas de mercado ou no caso ambiental, frequentemente as chamadas externalidades do processo produtivo e de mercado. IEs podem ser adotados para alcançar três objetivos: (1) indução de comportamento de agentes econômicos, coibindo comportamentos indesejados pela política e incentivando a adoção daqueles desejados; (2) corre-

ção de preços para incluir o custo das externalidades negativas; e (3) geração de receitas, bastante necessária para viabilizar a regularização demandada pelo novo Código Florestal.

Temos duas grandes formas de olhar para os instrumentos que visam promover mudança de comportamento. Podemos trabalhar diretamente com a precificação ou alteração de preços para uso do recurso – uso de taxas, compensações ambientais, subsídios, ou impostos. Por exemplo, podemos mudar o preço relativo dos recursos ambientais. No âmbito dos subsídios, podemos fazer uma mudança de tributo, colocando uma alíquota muito maior para usos ambientalmente não desejados ou vice-versa. Ou então, podemos introduzir uma penalização na forma de um novo tributo. A margem existente para introduzir diferenciação tributária não é muito grande porque os impostos são geralmente de valor agregado e a política muitas vezes não consegue gerar uma diferença significativa de preço no final da cadeia.

A segunda forma de trabalhar com IEs que fomentam alteração de comportamento é trabalhar com a criação de mercados de direito de uso. A primeira estratégia acima atua no preço do recurso natural, enquanto essa segunda atua sobre a quantidade total do recurso. Este mecanismo aloca direitos de uso do recurso entre os usuários e permite que estes transacionem entre si esses direitos de uso. Servidão ambiental e mercado de carbono são exemplos de mercados de direitos de uso. O mercado é o regulador que coloca o preço no direito transacionado com base na disponibilidade total do recurso. Cabe notar que o mercado de carbono é diferente de PSA, que na legislação atual se configura mais como mecanismo de compensação do que de mercado. Mercados de direitos de uso constituem uma alternativa ao tributo.

Até aqui falamos de IEs que respondem aos objetivos, respectivamente, de indução de comportamento e de correção de preços. Cabe ainda falar sobre IEs que respondem ao objetivo de arrecadação fiscal para financiar a implementação dos diversos aspectos do código. A maioria dos IEs existentes no Brasil tem objetivo arrecadatário – cobrança da água, instrumentos de PSA, manejo de resíduos sólidos. Por exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos precifica o uso do recurso há mais de dez anos e nunca foi associada a

mudança de comportamento porque o objetivo do IE é a arrecadação. A taxa é indiferente ao comportamento dos consumidores.

Já o instrumento que visa provocar mudança de comportamento procura fazer com que o usuário desista de usar o recurso ambiental devido ao alto custo. Se o IE é bem sucedido, há mudança em padrões de produção e consumo e a arrecadação cai. O alvo deste tipo de IE são os consumidores elásticos, aqueles sensíveis a mudanças no preço. Em uma política fiscal com objetivo arrecadatário é preciso cobrar mais do consumidor inelástico, aquele que mesmo com preço alto não vai reduzir o consumo. Assim, é possível manter ou aumentar a receita, pois o aumento do preço gera o aumento de arrecadação.

Aqui temos uma contradição. Continuando com o exemplo dos recursos hídricos, se tivéssemos atuado em cima dos consumidores elásticos, teríamos penalizado mais a agricultura, por exemplo, e teríamos hoje padrões na produção agropecuária muito menos intensivos em água do que observamos hoje. Mas, ao contrário, cobramos o IE de consumidores para que saiam com escassez e assim mantemos o nível de consumo da água. A contradição é que o instrumento penaliza o usuário sem incentivar a mudança de comportamento com a finalidade de gerar financiamento para implementar ações que atenuariam o consumo do recurso.

Em conclusão, a escolha do IE depende acima de tudo do objetivo de política – “preço do recurso” x “quantidade de recurso ou mercado de direitos de uso” x “arrecadação fiscal”. Outros fatores que influenciam a definição do IE são a heterogeneidade de custos (ambientais; controle; transação); a assimetria de incentivos e capacidade de ajuste fiscal; a assimetria de informação entre regulador e regulado; e capacidade institucional de execução. Em todos os casos, a implementação bem sucedida de qualquer IE depende de uma base legal bem definida e da ação conjunta dos órgãos ambientais e da fazenda.

2.2 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA A CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS FLORESTAS

ROBERTO SMERALDI

(Amigos da Terra - Amazônia Brasileira)

Após a sanção do novo Código Florestal, a percepção dominante no governo e sociedade civil é que o Código deveria ser implementado em fases, priorizando a implantação de instrumentos administrativos de gestão considerados de maior urgência (p.e., o SICAR) e em seguida atuar na implementação de outros aspectos da lei, como o programa de instrumentos econômicos previsto no art. 41. Em contraste, a Amigos da Terra Amazônia Brasileira busca desde então lembrar que a lei prevê o contrário, ou seja a necessidade estratégica de trabalhar sobre o tema de incentivos econômicos de forma sinérgica com as demais frentes de implementação do novo Código Florestal. Isso fica claro ao ler a lei, quando o art. 41 explicita que uma função dos instrumentos econômicos é a de “acelerar” a implementação da lei.

Esta exposição inicial apresenta uma síntese dos principais elementos encontrados na legislação brasileira, em especial no novo Código Florestal, referentes à instituição de instrumentos econômicos para a conservação e recuperação das florestas, ressaltando alguns de seus princípios chave. Tendo em vista o objetivo do Observatório de promover o debate e avanço deste tema, cabe ressaltar dois aspectos conjunturais que serão particularmente influentes para qualquer iniciativa de implementação do capítulo X da nova lei a partir de 2015.

No cenário internacional, o acordo anunciado em 12 de novembro de 2014 entre China e Estados Unidos, que estabelece metas para redução de emissões de gases poluentes em cada país, terá grande influência na definição de padrões tecnológicos globais em diversas áreas – energia, construção civil, transporte, agricultura, entre outros. Isso foi observado na União Europeia em relação ao Protocolo de Quioto, onde o desenvolvimento tecnológico teve impacto muito mais significativo na redução de emissões do que o previsto, assim esvaziando os instrumentos financeiros criados para tanto, como o mercado interno de créditos de carbono *Certified Emission Reductions* (CER). O Brasil tem muito pouco a liderar em outros setores, enquanto possui uma grande vantagem para desenvolver mecanismos e tecnologias na área de agricultura e mudança de uso do solo.

Já na conjuntura nacional, me parece inevitável algum tipo de reforma tributária a partir de 2015. A reflexão e o desenvolvimento de propostas de instrumentos econômicos para implementação do novo Código Florestal devem ser feitos tendo em vista as oportunidades que a reforma tributária criará.

O desenvolvimento de mecanismos econômicos específicos em apoio à conservação e recuperação dos estoques florestais nos imóveis rurais no Brasil está previsto explicitamente em ao menos três momentos da legislação ambiental e florestal. Primeiro, o art. 170 da Constituição da República define como um dos princípios gerais da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI, redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003). O art. 170 providencia o arcabouço para a criação do programa de incentivos previsto no novo Código Florestal.

Segundo, um dos princípios gerais do novo Código Florestal é a “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis” (inciso VI, incluído pela Lei nº 12.727/2012). O último propósito expresso neste princípio é inovador e extrapola o próprio objeto florestal da lei. Outro princípio adicionado pelo art. 41 se refere à observação permanente do conceito de progressividade.

No Código Florestal de 2012, o art. 41 determina que o programa de incentivos deve abranger três categorias: pagamento por serviços ambientais (inciso I); compensação financeira pelas medidas necessárias para a implementação da lei florestal (inciso II); e incentivos para comercialização e inovação e aceleração das ações de conservação, recuperação e uso sustentável das florestas (inciso III).

A função de aceleração é de especial importância, porque dessa forma a própria lei atribui aos incentivos financeiros o objetivo de antecipar os prazos máximos previstos para a implementação do Código. Isso possibilita reconhecer comportamentos diferenciados adotados pelos usuários da lei. O artigo apresenta tam-

bém listas de mecanismos que podem compor cada categoria. O texto é claro quanto ao caráter ilustrativo e não exclusivo das listas.

O art. 41 também define os critérios de financiamento do programa, entre os quais três são especialmente importantes. Primeiro, a “diferenciação tributária para empresas que industrializem ou comercializem produtos originários de propriedades ou posses rurais que cumpram os padrões e limites estabelecidos” na lei (art. 41, § 2º), o que é plenamente compatível com o art. 170 da Constituição Federal. Segundo, a integração dos “sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais” (art. 41, § 5º). Terceiro, a prioridade para agricultura familiar no pagamento ou incentivo a serviços ambientais que venham a ser criados no âmbito da primeira categoria (art. 41, § 7º).

Pelo quadro aqui desenhado entende-se que a função primordial do programa a ser instituído pelo Executivo é a de definir diretrizes e critérios que se apliquem a todos os instrumentos existentes e eventualmente novos instrumentos que venham a ser definidos. Duas outras funções do programa são a de apontar a quais instrumentos existentes as diretrizes podem ser aplicadas e quais novos instrumentos podem ser criados.

Em todos estes aspectos, a lei insiste na observação do critério da progressividade, cuja forma de concretização será definida no programa. Vale ressaltar uma norma que fora introduzida pelo Senado e foi eliminada na votação final do Código, em sua volta à Câmara dos Deputados: o reconhecimento no âmbito da categoria de PSA da primazia dos proprietários que não possuem passivo ambiental nos termos na lei e, portanto, não necessitam entrar no PRA. Essa diretriz era tecnicamente embasada na necessidade de reconhecer o fornecimento continuado ao longo do tempo de serviços ambientais por estas propriedades. Proprietários que mantiveram a integridade dos serviços ambientais ao longo de décadas se diferenciam não só por terem provido os serviços no passado, mas por sua capacidade de continuar a provê-los no futuro em grau de qualidade maior do que aqueles que farão recuperação ambiental. Nada impede, contudo, que esse conceito seja reintroduzido na regulamentação: o tratamento

diferenciado para este grupo deveria se concretizar principalmente no prazo, ou seja, no acesso imediato aos incentivos após o registro no CAR, sem necessidade de se inscrever no PRA.

Também é a nosso ver necessário que a regulamentação da lei determine o tratamento diferenciado entre aqueles que tenham completado o cumprimento do PRA e aqueles que ainda estejam engajados em seu cumprimento. Essa diretriz reforça a aceleração da implementação da lei – proprietários em condição de se adequar imediatamente podem acessar antecipadamente o benefício, sem prejuízo ao direito dos demais de aproveitar o prazo para adequação. Há ao menos oito degraus potenciais de progressividade de prazos na implementação da lei.

Outro critério importante que permeia o art. 41 é o da extrafiscalidade, onde mecanismos de tributação ou de desoneração (renúncia fiscal) são empregados com o objetivo de induzir comportamentos ao invés de arrecadar. Na abordagem extrafiscal, é necessário tomar cuidado com mecanismos de incentivo, porque eles podem afetar negativamente a arrecadação. Aqui também se deve observar a progressividade de prazos. Por exemplo, a aplicação do ICMS na pecuária como foi feito no Mato Grosso do Sul e está sendo discutido em outros estados tem metas com prazos diferentes para alguns indicadores de produtividade ou qualidade. Isso dá tempo para a adequação aos diferentes critérios sem penalização. A alíquota extra de imposto será cobrada apenas daqueles que não tiverem atingido as metas no prazo determinado. Assim, não se cria imediatamente uma distorção de impacto maior entre os participantes do programa.

Concluindo, na elaboração de propostas de instrumentos econômicos no contexto do programa de incentivos e apoio à conservação, recuperação ambiental e inovação na implementação do novo Código Florestal por parte do Executivo devem ser respeitados os critérios de diferenciação, progressividade, seletividade e extrafiscalidade, mantendo em vista as oportunidades da conjuntura nacional (reforma tributária) e internacional (a partir de hoje influenciada pelo acordo China-Estados Unidos para a redução de emissões de poluentes).

2.3 CONSIDERAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE PROPOSTAS DE INCENTIVOS ECONÔMICOS À IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

BERNARD APPY

LCA Consultores

O desenho de uma política pública de incentivos econômicos (IE) demanda a análise cuidadosa da finalidade dos instrumentos e dos impactos que podem gerar. Do ponto de vista fiscal, incentivos econômicos podem ser implementados de três maneiras: tributação, desoneração e despesas públicas. A análise indicará qual alternativa é mais eficiente em vista dos impactos que se deseja alcançar com o IE.

No Brasil, há uma forte tendência em achar que tudo pode ser feito por meio da desoneração. Esta alternativa é inicialmente mais atrativa porque gestores temem a disputa por recursos no orçamento. Mais importante, o grau de rigidez para a desvinculação de receitas no Brasil é muito grande, dificultando o uso da tributação para gerar receitas para investimentos específicos. Por exemplo, se um estado brasileiro quiser gastar R\$ 10 milhões em questões ambientais, terá que arrecadar mais de R\$ 25 milhões de ICMS porque 62,5% estão vinculados a outras despesas (25% a transferências a municípios e, do que resta, 25% para educação, 12% para saúde e 13% para o serviço da dívida com a União).

Porém, a experiência mostra que desoneração não é necessariamente ou mesmo primariamente a melhor estratégia. É fundamental analisar qual instrumento é o mais eficiente para alcançar os impactos desejados, atentando para quatro fatores. Primeiro, a operacionalização do instrumento – um instrumento que é atraente no papel, mas cuja operacionalização é muito complexa ou onerosa não será efetivo. Segundo, a capacidade de fiscalização – o instrumento deve ser estruturado de modo a garantir que somente os beneficiários concebidos na política consigam acessá-lo, evitando-se desvios e garantindo-se que haja condições materiais para a fiscalização. Terceiro, a relevância – um incentivo tributário que gera benefício muito baixo não será relevante. Por exemplo, não adianta criar incentivo tributário para agricultor porque agricultor não paga imposto no Brasil.

Por fim, é preciso ter em conta o grau de focalização do instrumento, talvez o fator mais importante. Trata-se de avaliar a relação custo-benefício do incentivo adotado. Quanto do recurso gerado pelo instrumento está efetivamente gerando um efeito marginal relevante para cumprir o objetivo pretendido? Há muitos casos de vazamento de benefícios, geralmente em decorrência de dinâmicas de mercado. O incentivo mal focado aumenta a renda de quem já atua no mercado da maneira que o incentivo busca estimular e gera efeito marginal pequeno em comparação a seu custo de implementação.

O efeito marginal é maior quando novos atores econômicos adotam as práticas promovidas pelo incentivo. A análise desses fatores tem que ser feita caso a caso. Entretanto, observamos que na maior parte dos casos uma boa subvenção é mais eficiente do que uma desoneração tributária e muitas vezes um bom instrumento de tributação é mais eficiente do que instrumentos de subvenção.

Isso é particularmente relevante no contexto de ajuste fiscal em 2015. A rigidez das despesas do governo não permite o ajuste por meio do corte de despesas. Consequentemente, será necessário aumentar a receita. Nesse caso, cria-se uma boa oportunidade de colocar em discussão aumentos de receita ambientalmente corretos – por exemplo, o momento no Brasil é bom para discutir a tributação para emissão de carbono.

Em conclusão, como observou o Professor Ronaldo Serôa da Motta, no desenvolvimento de uma plataforma de IEs para a implementação do novo Código Florestal é fundamental ter clareza dos objetivos esperados da política e dos custos e benefícios dos diferentes tipos de IE. Igualmente importante é ter clareza de prioridades para concentrar o foco primeiro nos itens de maior relevância em termos de impacto. Assim, o debate deve ser iniciado com a descrição dos objetivos específicos e sua priorização.

2.4 PERGUNTAS E RESPOSTAS

A sessão de perguntas e respostas levantou quatro pontos relevantes. Primeiro, como instrumentos de mercado que buscam dar racionalidade ou eficiência ao cumprimento de um objetivo de conservação da legislação, como a CRA, se encaixariam na tipologia de finalidades de IEs apresentada, qual seja, punição, subvenção ou arrecadação. Para Seroa da Motta, esses instrumentos têm finalidade de punir. A CRA precifica a reserva legal, criando um mercado na linha *cap and trade*, o mesmo utilizado no mercado de carbono. Quando a legislação obriga o proprietário a manter determinada área como reserva legal, ele estabelece um *cap*, ou limite de uso do recurso, cujo descumprimento acarreta uma punição. A análise do objetivo desejado (a recuperação da área de reserva legal degradada) e da eficiência de possíveis mecanismos de punição para alcançá-lo levou à escolha da CRA, um instrumento de mercado.

Como punição, podemos: (a) obrigar a recuperação da área; (b) criar um tributo ou multa; ou (c) criar uma opção onde o proprietário mantém a reserva legal em outra área. A primeira opção tem custos muito elevados. Já a tributação é de operacionalização muito difícil, inclusive em termos legais. A terceira opção permite que áreas que não têm aptidão agrícola e onde o valor da terra é baixo sirvam a uma finalidade ambiental grande com custo muito menor.

Ou seja, o instrumento mais eficiente para recuperar a área de reserva florestal é, a princípio, o mercado. Porém, é preciso ainda considerar outras questões na análise: quanto custa criar e operacionalizar esse mercado? Quanto custa validar os contratos? Qual o custo de transação? Qual a equivalência ambiental das trocas? Como será feito o monitoramento e a que custo? Essas questões têm que ser consideradas para que o ganho potencial de eficiência do instrumento, perante os outros dois (obrigar a recuperar e tributar), não seja perdido nos custos de operacionalização. Prova-

1 Exemplo de mercado de certificados de redução de emissões de gases do efeito estufa em que um limite de emissões é imposto a uma dada empresa ou setor (*cap*) e cujas reduções de emissões abaixo desse limite se tornam certificados transacionáveis no mercado (*trade*), de modo que empresas ou setores que emitirem acima de seus limites podem comprar esses certificados e compensar seus excedentes.

velmente, o cumprimento do objetivo da lei demandará a adoção de um conjunto de instrumentos de tipos diferentes e não apenas o instrumento de mercado. Porém, a análise de custo-efetividade apontou para a priorização deste último.

Outro exemplo da importância de se ter clareza sobre os objetivos na escolha de IEs vem dos Estados Unidos. Uma leitura sobre por que o país não tem um mecanismo de controle de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) é que no primeiro mandato do governo Obama, quando o momento político era favorável à aprovação de legislação neste sentido, houve grande entusiasmo por parte do governo com o potencial de geração de recurso de um mecanismo de leilão de licenças de emissão. As discussões se centraram nesta alternativa, que passou na Câmara, mas não no Senado. Se o governo tivesse optado por um instrumento focado na redução das emissões, como a criação de um sistema de CRA, e tivesse doado as licenças, politicamente a iniciativa teria sido mais rápida e possivelmente o país teria hoje algum mecanismo de redução de emissões instituído.

A segunda contribuição importante aos pontos apresentados nas exposições refere-se à dificuldade que observamos na política ambiental no Brasil em ter instrumentos econômicos operando junto com o comando e controle. Comando e controle já foram identificados em vários estudos como muito mais eficientes no controle do desmatamento do que os economistas costumam dizer. Contudo, IE tem um papel complementar importantíssimo nesse controle. Por que o governo tem tanta dificuldade em adotar IEs?

Segundo Smeraldi, esta dificuldade é em parte causada pela grande distância entre a norma e sua implementação e uma cultura que internaliza essa distância. A legislação ambiental no Brasil é muito aspiracional, distante da capacidade administrativa de gestão e implementação. Há também amplas margens de impunidade culturalmente enraizadas. Juntos, estes fatores determinam uma visão de que o comando e controle é a melhor estratégia no campo ambiental. Muitas vezes a legislação amplia a distância com medidas ainda mais aspiracionais, com muitas ainda mais impagáveis. Em contraste, IEs estão geralmente vinculados a um ambiente bem regulado, onde há alguma certeza de efetivação da norma e o IE é utilizado para induzir comportamento.

Além disso, segundo Serôa é difícil coordenar no âmbito do governo os diferentes interesses setoriais, o setor não vai criar planos para se tributar. Ao invés de punição, o setor propõe subvenção. O Tesouro não tem condições de atender às demandas de subsídios e ao mesmo tempo manter a política fiscal equilibrada. A mediação disso passa então pelo arranjo de política orçamentária, que hoje não favorece a adoção das medidas voltadas à mudança de comportamento.

A terceira contribuição do debate às exposições refere-se à ineficiência de criar IEs tributários para setores pouco tributados, como a agricultura. É preciso lembrar que o Capítulo X introduziu a possibilidade de tributar as cadeias produtivas. Deve haver uma incidência de instrumentos, principalmente tributários, sobre os elos agregadores da cadeia, que por serem mais tributados oferecem margem maior de intervenção, de acordo com a escolha de produtos. Essa tributação sobre o consumidor teria por objetivo pressionar pela mudança de comportamento do produtor, pouco reativo a IEs tributários direcionados a eles. Essa ideia é bastante inovadora no Brasil e exigiria capacidade de rastreabilidade de origem ao longo da cadeia, mas é uma alternativa interessante para atingir setores pouco tributados.

Por fim, foi levantada a possibilidade de IEs irem além do cumprimento da lei em seus objetivos. Em específico, com a seca nos últimos anos observa-se que várias nascentes que eram permanentes passaram a ser intermitentes. É possível imaginar no futuro um cenário onde a mudança de regime de clima leva áreas que são atualmente protegidas a perderem esse status. Para Appy, IEs vinculados ao Código Florestal teoricamente poderiam ser usados para objetivos que vão além do código, mas politicamente é extremamente improvável.

MESA REDONDA

Iniciativas governamentais e de financiamento/crédito

Esta mesa redonda teve o objetivo de apresentar o estado da arte das iniciativas governamentais para implementar os instrumentos previstos no novo Código Florestal. Aloísio Lopes (Ministério da Fazenda) abordou os mecanismos econômicos vinculados ao art. 41; Raimundo Deusdará Filho (Serviço Florestal Brasileiro - Ministério do Meio Ambiente) discorreu sobre o estado de implementação do CRA; e Maurício de Moura Costa (BVRio) falou sobre mecanismos de crédito.

3.1 PROPOSTA DE MECANISMOS ECONÔMICOS VINCULADOS AO ART. 41 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

ALOÍSIO LOPES

Ministério da Fazenda

Nosso objetivo aqui é olhar de forma mais direta os instrumentos propostos no art. 41 e identificar quais já existem; quais incorporam em seus parâmetros a existência de RL, APP, ou as iniciativas de recuperação e regeneração; quais não incorporam estes parâmetros; e quais não existem e requerem medidas adicionais, inclusive legislativas, para que tenham viabilidade.

Atualmente, já existe um pacote de instrumentos econômicos de subvenção associados à agricultura – a política de crédito rural, a política de preços agrícolas e mais recentemente a política do seguro rural. Os dois primeiros já estão bem arraigados em nossa matriz de instrumentos econômicos. Entre os instrumentos mencionados no art. 41, o que está mais próximo da efetividade no âmbito do Código Florestal é o crédito rural. Atualmente existem linhas de crédito rural para agricultura de todos os portes (familiar, médio e grande porte) que preveem recuperação e regeneração de áreas degradadas, entre outras ações ambientais, com taxas relativamente mais baixas, como o PRONAF, que

tem um conjunto de linhas de crédito para este fim. São linhas que contam com uma subvenção pública. Os limites deste tipo de instrumento já estão bem debatidos e documentados.

A questão adicional que se coloca é como o novo Código Florestal vai interagir com a política do crédito rural, em especial o CAR. A legislação diz que a partir de 2017 é vedada a concessão de crédito rural para quem não tiver CAR com status ativo. Como essa determinação se concretizará na política de crédito rural ainda será objeto de discussão e definição. Segundo a Procuradoria do Ministério da Fazenda, antes de 2017 o Conselho Monetário Nacional pode adicionar condicionantes às linhas de crédito para diferenciação entre beneficiários no acesso a incentivos – aqueles que estão no CAR, mas não ativos; os que estão no CAR com status ativo; os que além do status ativo já cumprem com as determinações do Código; aqueles que estão no PRA implementando o plano regularmente, etc.. Assim, é possível incorporar o CAR e outras disposições do Código no crédito rural imediatamente, desde que seja debatida e definida a estratégia para esta incorporação.

Outra política é a subvenção de preços, que em volume de recursos é quase igual à subvenção ao crédito rural. O grosso desse recurso vai para subsidiar o escoamento de produtos, garantindo o preço mínimo para o produtor. Essa política é normatizada por portarias dos Ministérios da Agricultura, Fazenda e Planejamento, por demanda do setor, para dar equilíbrio aos preços e hoje não está vinculada a qualquer requisito ambiental. A questão é se será possível vincular a subvenção ao CAR. O debate é complicado porque o objetivo do instrumento é compensar o produtor para que ele tenha garantia de preço mínimo nos momentos de crise.

Por fim, há também a política de subvenção ao prêmio do seguro rural. A política é gerenciada pelo Ministério da Agricultura. Hoje não há parâmetro ou requisito am-

biental para acessar essa subvenção. Cabe a mesma pergunta feita para a subvenção do preço mínimo: será possível vincular o mecanismo ao CAR? Neste caso, além do debate entre os diferentes objetivos propostos para o mecanismo, a política tem potencial mais limitado de efetividade porque o produtor tem que ter o seguro privado para o governo subvencionar a compra do seguro.

Outro bloco de mecanismos no art. 41 são os tributários, ou incentivos por meio do ITR, do imposto de renda, IPI ou outros. No âmbito tributário, as falas anteriores já colocaram bem as dificuldades. Para um setor que hoje paga relativamente poucos tributos ou que já conta historicamente com mecanismos de redução tributária, há pouco espaço para criar incentivos neste campo.

O ministério está estudando o ITR, mas a arrecadação é baixa. O objetivo do ITR é promover a eficiência no uso da terra, que é regulatório e não arrecadatório. É possível vincular o ITR ao CAR e aprimorar sua gestão para que ele cumpra melhor seu objetivo. O ITR não incide sobre área de vegetação natural, desde que o proprietário tenha um ato declaratório ambiental (ADA) emitido pelo IBAMA. É possível, por exemplo, substituir a ADA pelo CAR como comprovante da existência da vegetação natural ou em estado de recuperação. Isso criaria um vínculo entre o objetivo primário do ITR e os objetivos do Código Florestal, com a vantagem de permitir também verificar a situação das atividades produtivas da propriedade; ou seja, a vinculação ao CAR poderia ser instrumento para melhorar a gestão do ITR para atingir seu objetivo original de promover o uso eficiente da terra.

Outro mecanismo tributário é o IPI, em particular reduzir alíquotas de insumos que são relevantes para a recuperação e regeneração ambientais, etc.. Para isso se concretizar será necessário fazer uma análise muito rigorosa que demonstre o custo-efetividade do instrumento para fins do Código Florestal. Ou seja, o benefício fará diferença para o produtor que irá recuperar e regenerar e que o custo da perda de arrecadação é compensado por este benefício ambiental. É bastante difícil. Foi feito estudo em relação ao arame, que tem peso importante nos custos do produtor, com indicação positiva de custo-efetividade. No atual ambiente fiscal, redução de IPI será difícil de emplacar.

O último instrumento nessa categoria tributária é o vinculado a cadeias produtivas, mencionado anteriormente. Nesse caso, o principal desafio que antecede o benefício é a rastreabilidade os produtos. A partir daí, seria feita a vinculação a algum tratamento diferenciado para a empresa em relação aos impostos que incidem sobre o lucro líquido. É um caminho bastante tortuoso, que vai exigir esforço grande para demonstrar custo-efetividade positivo. Seu alcance será limitado, provavelmente apenas viável na cadeia da pecuária.

Por fim, no âmbito dos mecanismos mencionados no art. 41 que ainda não existem, o mais importante é o PSA. A efetivação do mecanismo depende de legislação. Alguns acreditam que o art. 41 cria base legal suficiente, mas muitos acreditam que o que está no art. 41 é muito precário para o governo começar a fazer pagamentos para agentes privados. A base legal mais provável é o projeto de lei PL n° 792 em tramitação no Congresso, que já avançou satisfatoriamente na Comissão de Finanças e Tributação, embora esteja muito ancorado no governo federal como pagador. O Ministério da Fazenda acredita que para operacionalizar o PSA é necessário um arcabouço legal robusto, que não comprometa os programas estaduais e municipais já existentes, mas que dê segurança para operar.

Outro mecanismo indicado no art. 41 que ainda não existe é uma política de concessão de crédito não reembolsável para compensar, recuperar ou recompor APPs, RLs e áreas de uso restrito que tenham sido desmatadas antes de 2008. Isso pode ser embutido no PSA ou pode-se criar um programa específico, como é feito em outros países (e.g., Chile). Essa pode ser uma abordagem mais efetiva do que o financiamento subvencionado da plantação de florestas que se faz hoje.

O que permeia todos estes mecanismos é o potencial de efetividade do CAR. Ele tem o potencial de ser um cadastro poderosíssimo, que se efetivado poderá ser também o mecanismo orientador de acesso e mecanismo de diferenciação para este conjunto de políticas de incentivo. Em outras palavras, o nível de efetividade do CAR pode estar associado à efetividade dos instrumentos econômicos.

Para encerrar, o contexto fiscal para 2015 e 2016 é muito ruim. A necessidade de aumentar receitas versus a rigidez das despesas vai impor muitos limites à

criação de novas desonerações ou novos gastos diretos, como uma política de PSA. O avanço no desenho de IEs vinculados à implementação do Código Florestal dependerá de definição da agenda política do governo. Alguns elementos da atual conjuntura podem ser favoráveis, como por exemplo essa é uma agenda positiva para o setor agropecuário e para a poderosa bancada ruralista que foi renovada nas últimas eleições. A conjuntura da água também pode trazer uma visão positiva na opinião pública sobre a importância de gerir florestas para garantir o abastecimento de água. Mesmo assim, é necessário que essas visões se transformem em agenda do governo. Num contexto de governo muito vertical, se a decisão não vier da Presidência, mesmo propostas técnicas bem elaboradas e fundamentadas podem não conseguir espaço para serem implementadas.

3.2 O ESTÁGIO DE REGULAMENTAÇÃO DA COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA)

RAIMUNDO DEUSDARÁ FILHO

Ministério do Meio Ambiente

O objetivo da apresentação é mostrar a associação do fluxo entre CAR, PRA, SICAR e CRA. O que será apresentado reflete a normatização que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) está fazendo para o módulo do cadastro ambiental (CAR) e o módulo de cota de reserva ambiental (CRA) dentro do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

Em 1996, quando o CRA foi pensado pela primeira vez, imaginamos a possibilidade de utilizar uma cota de reserva florestal. Além do contexto político, que não gerou o apoio esperado para a iniciativa, a maior fragilidade na época era como confirmar o excedente da reserva legal. Hoje o CAR, que já está implantado e funcionando, permite essa verificação. Os dados dos sistemas estaduais estão sendo migrados para o SICAR. Com a implementação do CAR temos a possibilidade de confirmar e monitorar o excedente de reserva legal, o que nos dá lastro físico para que a cota ambiental possa realmente acontecer.

O MMA está finalizando diagramas dos fluxos de cada módulo. Os fluxos de inscrição no CAR e no PRA começam com o proprietário, que faz a inscrição no CAR no estado ou município. Ambos estão ligados ao SICAR, que abriga todos os CARs do país e é coordenado pelo MMA. O CAR está voltado num primeiro momento para as áreas de preservação permanente, reserva legal e áreas de uso restrito, o que não quer dizer que o CAR não pode ser e já está sendo utilizado para outras finalidades.

Feita a inscrição no CAR, o produtor pode fazer o reconhecimento voluntário de déficit ou pode entrar no módulo de análise para fazer a aferição se há excedente de reserva legal, por exemplo. Sendo identificado o déficit, o produtor pode ser encaminhado para a compensação ou para recuperação, regeneração ou recomposição nos outros dois casos. O produtor pode então proceder autonomamente para eliminar o déficit ou pode aderir ao PRA, cujo módulo também já está pronto. Um termo de compromisso é assinado definindo o plano de trabalho do produtor para eliminar o

déficit e é inserido no SICAR. O SICAR pode registrar o CAR como em situação ativa, pendente ou cancelada.

Quem não tem déficit entra direto no SICAR com situação ativa. Se ele tiver um excedente de reserva legal ele pode entrar no processo de geração de uma Cota de Reserva Ambiental. O módulo de CRA no SICAR é composto de três submódulos: solicitação, registro e comercialização. O processo está vinculado ao PRA – constatado o déficit de reserva legal, o mecanismo de superação determinado na lei é a compensação e o proprietário opta por aderir ao CRA como forma de compensação. O módulo do CRA e seus submódulos estão associados ao módulo de análise do CAR e ao módulo de monitoramento e gestão da classificação que estamos fazendo.

Cabe ainda apontar um resultado da última discussão que fizemos no Observatório, onde se discutiu um possível novo incentivo para a questão da reserva legal. Estamos desenvolvendo um algoritmo de varredura que vai recomendar ao analista, responsável pela aprovação da reserva legal, que se o excedente de floresta nativa estiver próximo a uma unidade de conservação de uso direto ou indireto, ou uma reserva legal ou uma APP, que o módulo de análise gere uma sinalização para que o proprietário reposicione sua reserva legal para gerar conectividade de corredores ecológicos. Este pode ser mais um incentivo para a proteção dos ativos, o reconhecimento dos excedentes, e criação de conectividades. Entendemos que deveria haver um instrumento econômico de incentivo para que o proprietário faça esse remanejamento de reserva legal para formar o corredor ecológico. O algoritmo permitirá a identificação dessas oportunidades, o que por sua vez possibilitará a identificação de um incentivo apropriado.

3.3 FINANCIAMENTO PARA A REGULARIZAÇÃO DE PROPRIEDADES

MAURÍCIO DE MOURA COSTA

BVRio – Bolsa Verde do Rio de Janeiro

Os números relacionados à implementação do novo Código Florestal são de enorme dimensão: mais de 5 milhões de imóveis rurais devem se cadastrar; 350 milhões de áreas de produção; 20 milhões de hectares de déficit a serem regularizados; diversos órgãos do governo federal envolvidos (MMA, IBAMA, ICM-Bio, Ministério da Fazenda, Ministério da Pecuária e Agricultura, INCRA, entre outros). Não bastasse a dificuldade de interlocução entre os diversos agentes federais, também estão envolvidos os estados, municípios, produtores, ONGs, a academia, o Ministério Público Federal e os estaduais, muitas vezes com visões divergentes. Também há grande diversidade de instrumentos econômicos envolvidos, como já foi demonstrado neste seminário.

Diante de tal complexidade, é lamentável que não tenha sido previsto na lei e que não tenha sido proposto na sequência de sua aprovação a elaboração de um plano nacional de implementação do Código Florestal. Um plano nacional daria uma mensagem clara e coerente para os envolvidos, em especial os produtores rurais, sobre os objetivos do Código; a definição dos instrumentos econômicos; as técnicas existentes para implantar CAR, PRA, e outros mecanismos previstos no Código; os programas de extensão que são necessários; os instrumentos de comercialização, coerção, comando e controle, e assim por diante.

Um plano também permitiria avançar mais rapidamente na implementação do Código. Como discutido no painel anterior, leis que não são implementadas são típicas na legislação ambiental brasileira e têm consequências gravíssimas do ponto de vista institucional, pois geram descredibilidade e a paralisação da legalidade. É preciso imprimir um sentido de urgência à implementação da lei.

Fomos convidados a falar sobre os mecanismos de financiamento para a implementação da lei. Fizemos uma análise rápida e geral para identificar a ordem de grandeza da necessidade de recursos, quais as fontes existentes e suas condições comerciais (todas finan-

ciadas pelo governo com taxas de juros baixas), e por fim uma visualização da adequação das linhas existentes para a implementação do Código.

O volume de recursos necessários passa pela dimensão do déficit de RL e APP por bioma. Segundo o Professor Britaldo, temos um déficit de RL no país de 16,3 milhões de hectares (Mha) e de APP na ordem de 4,5 Mha; um total de 20,8 Mha. A regularização do déficit de RL seria feito principalmente por meio da compensação (CRAs e UCs) – 10,4 Mha, mas também da recuperação (regeneração natural e plantio) – 5,9 Mha. A regularização do déficit de APP deve ser feita por meio da recuperação. Ou seja, ao todo metade da área de déficit deve ser regularizada por meio de compensação e metade por meio de recuperação

Com base em estudos do Professor Britaldo, do Planaveg/MMA e da BVRio, o custo total da regularização é estimado na ordem de R\$ 50 bilhões. Destes, R\$ 3 bi seriam investidos na criação de UCs, R\$ 11,5 bi em CRAs, R\$ 12 bi em regeneração natural e R\$ 23,7 bi em plantio. Isso corresponde a 14,5 bi em compensação e R\$ 35,7 bi em recuperação.

A distribuição dos investimentos ao longo do tempo é diferente. Na compensação, estima-se que 80% dos recursos sejam investidos nos primeiros cinco anos, enquanto a necessidade de recursos para recuperação no mesmo período é de 30%. Isso se traduz em um investimento anual médio nos primeiros cinco anos de R\$ 2,3 bi para compensação e R\$ 2,7 bi para recuperação. O esforço de investimento em compensação cairia dramaticamente após o período inicial (média anual de R\$ 0,2 bi), mas se manteria alto para recuperação (média anual R\$ 2,3 bi).

No recorte regional, os custos maiores são no Centro Oeste, que deve regularizar 8,3 Mha (4,3Mha em compensação). Nordeste e Norte devem regularizar área semelhante (3,4 Mha e 3,5 Mha, respectivamente). Entretanto, enquanto no Norte há uma distribuição equilibrada entre compensação e recuperação (1,8 Mha e 1,7 Mha, respectivamente), no Nordeste 2,8 Mha devem ser regularizados por meio de recuperação. Em termos financeiros, o recorde regional indica um custo total para o Centro Oeste de R\$ 1,99 bi, para o Norte de R\$ 0,6 bi, para o Nordeste de R\$ 1,15 bi e R\$ 1,63 bi ao todo para os demais biomas.

O levantamento de fontes de financiamento disponíveis indica que o BNDES tem o maior número de linhas: Florestal; Apoio a Investimentos em Meio Ambiente; Programa Fundo Clima; e Programa ABC. Havia também a linha de Compensação Florestal, mas essa expirou em maio de 2012 e não foi renovada. Os Fundos Constitucionais também têm linhas para a regularização perante o Código: O FNE com a linha Verde Rural; o FCO com o Programa ABC; e o FNO com a linha Biodiversidade. Há também o PRONAF Floresta. Todas estas linhas de financiamento são subsidiadas e possuem taxas bem abaixo do mercado – o PRONAF é o mais vantajoso, com juros de 1% a.a., mas para 2014 entre juros e taxas a porcentagem maior não ultrapassava 7% a.a.

A comparação entre o volume de investimentos pelos fundos constitucionais mostra que o FNE tem valores expressivos, com R\$ 12,7 bi no total em 2013, mas apenas R\$ 140 milhões na linha Verde Rural. Não há detalhamento sobre o que foi financiado com esses recursos além de sua classificação por linhas de financiamento. É importante que esses dados sejam gerados. De qualquer maneira, o valor está bem aquém da demanda estimada para o Nordeste mencionada acima, na ordem de R\$ 1,15 bi ao ano nos primeiros 5 anos.

A situação é mais crítica no Centro Oeste, onde a demanda por recursos para regularização é maior (basicamente R\$ 2 bi por ano nos primeiros cinco anos), mas as linhas do FCO para esta finalidade (ABC Conservação e ABC ILPF) investiram pouco menos de R\$ 300 mi em 2013. No Norte a situação é a menos crítica, especialmente porque a demanda anual média de R\$ 598 mi é mais baixa que nos demais biomas. Em 2013 o FNO Biodiversidade investiu pouco menos de R\$ 150 mi.

Em termos de escopo, todas as linhas preveem a recuperação (regeneração e/ou plantio). A única que previa a compensação era a BNDES Compensação Florestal, que expirou em 2012. Talvez o Programa ABC também possa ser usado para compensação, já que um de seus objetivos é financiar a adequação ou regularização da propriedade à legislação ambiental, inclusive pela recuperação da reserva legal. A mesma possibilidade se aplica à linha do Programa ABC do FCO. Mesmo a linha de compensação florestal excluía a compra de cota de reserva florestal. Ou seja, atualmente não contemplam

a nenhum dos dois mecanismos de compensação da reserva legal (CRA e UCs).

Em resumo, as linhas de financiamento atualmente existentes são insuficientes para atender a demanda projetada de recursos para a regularização de RL, APP e áreas de uso especial, tanto em escopo (praticamente excluem a compensação) quanto em volume (demanda anual estimada de R\$ 5 bi vs. financiamento em 2013 de R\$ 600 mi).

3.4 PERGUNTAS E RESPOSTAS

Uma das questões levantadas durante a sessão de perguntas e respostas foi o impacto que a questão fundiária tem sobre o processo de implementação do CAR, visto que muitos agentes não têm interesse na transparência que o CAR gera sobre a ocupação de fato do espaço rural. Deusdará Fiho observou que o CAR não gera direito fundiário, assim como o registro fundiário não gera obrigatoriamente o CAR de uma propriedade. Mas estão em andamento iniciativas de compatibilização e integração das bases de dados dos dois sistemas.

Por exemplo, o sistema de terras do Estado do Ceará tem 80% dos imóveis rurais georreferenciados com precisão de 25 cm. O Estado está solicitando que seja desabilitada a ferramenta de desenho em alta resolução do CAR para poder utilizar a base desenvolvida por eles para o registro fundiário. Este será o primeiro caso em que a geometria do sistema fundiário será integrada ao CAR, com benefícios mútuos – por exemplo, as posses distribuídas pelo sistema de terras do Ceará já vêm com o CAR. Porém, continua sendo verdade que um cadastro não gera direito sobre o outro.

A versão mais atual do CAR também já permite um atrelamento do CAR com o do INCRA. Na versão mais atual do CAR, é possível puxar os dados do Sistema de Gestão Fundiária do INCRA – SIGEF e do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR. Os certificados agilizam o processo do CAR, por comprovarem as características do imóvel. Outro acordo com o INCRA se refere ao carregamento dos dados do CAR de todos assentamentos rurais para o SICAR.

Outra fonte de resistência ao CAR com origem no aspecto fundiário se refere ao conceito de módulo rural. Muitos proprietários querem fracionar o registro da propriedade para que o imóvel pareça menor do que é. Em Minas Gerais, por exemplo, há grande incidência de proprietários que não querem apresentar as propriedades no conceito de módulo rural. O sistema hoje identifica essas tentativas rapidamente, gerando alerta quando um CPF tem propriedades contínuas com registros separados.

No âmbito da CRA, foram feitos vários esclarecimentos. Primeiro, a CRA não está disponível para todos,

mas apenas para quem tem o título da propriedade. Segundo, as propriedades de agricultura familiar (até quatro módulos rurais) podem colocar todo seu estoque de reserva legal na CRA. Terceiro, a emissão de CRAs para assentamentos ainda precisa ser regulamentada, mas o INCRA trabalha com essa perspectiva. Nesse caso, a cota seria da União como proprietária do imóvel, enquanto o usufruto seria dos assentados. Porém, talvez o INCRA tenha que ser o garantidor em última instância das cotas, no caso de cancelamento e outros problemas. Quarto, a emissão de CRAs em UCs e Terras Indígenas é uma questão de diretrizes políticas.

O Ministério da Fazenda contratou uma análise detalhada do mercado de CRA. A consultoria analisou cenários de políticas de regulamentação da CRA – por estado, por biomas, incorporando o custo de transação – simulando condições de mercado, volume de mercado, preço da CRA, etc.. O resultado do estudo será apresentado em breve.

Foi também indagado quando seria publicado decreto regulamentando a CRA. O processo está em andamento entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Fazenda. O entendimento do departamento jurídico do Ministério da Fazenda é que a CRA é um ativo ambiental com algumas características financeiras, portanto sua regulamentação não é uma atribuição central do Ministério da Fazenda. Assim, o decreto de regulamentação da CRA será proposto pelo MMA à Presidência da República.

O Ministério da Fazenda já encaminhou a minuta do decreto ao MMA. O processo interno no MMA está praticamente concluído. Deusdará Filho colocou sua disposição para discutir a minuta no âmbito do Observatório do Código Florestal, mas observou que não haverá alteração significativa em relação às três apresentações feitas por Lopes no GT do Observatório.

Por fim, a da CRA, o Ministério da Fazenda está analisando vários mecanismos mencionados no art. 41, incluindo a bonificação, um instrumento de aporte orçamentário – pode ser mais efetivo pagar diretamente pela implantação, recuperação e regeneração do que promover estas ações por meio de crédito rural. Não só por demanda dos produtores, mas também do ponto de vista do custo para o governo para operar linhas de crédito de 10 a 15 anos. É preciso aprofundar a análise,

talvez por meio da realização de uma experiência piloto para testar o custo-efetividade do instrumento. Há também as questões da fonte de recursos e de diretrizes políticas. No entanto, poderia ser um instrumento muito eficaz em promover os objetivos de conservação do Código Florestal.

MESA REDONDA

Iniciativas e experiências de adoção de instrumentos econômicos na Amazônia

Esta mesa redonda reuniu ONGs atuando na Amazônia para apresentar experiências em andamento de implantação de instrumentos econômicos no âmbito dos objetivos de conservação expressos no novo Código Florestal. André Lima apresentou os estudos de IEs que o IPAM vem realizando nos últimos dois anos; Bernard Appy (Consultoria LCA) apresentou a proposta de CIDE Carbono; Paulo Barreto (IMAZON) apresentou análise sobre o uso do ITR como instrumento de combate ao desmatamento; Laurent Micol (ICV) apresentou os resultados do piloto do programa Novo Campo para adoção de práticas sustentáveis na pecuária; e Mauro Lúcio (SPRP), como debatedor, analisou a importância do aumento da produtividade da pecuária na Amazônia.

4.1 INICIATIVAS DO TIPO TRIBUTÁRIO PARA PROMOVER A IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

ANDRÉ LIMA

IPAM

e **BERNARD APPY**

LCA Consultores

Desde 2012 o IPAM vem estudando iniciativas consideradas prósperas no sentido de agregar instrumentos econômicos já existentes ou novos para implementar o novo Código Florestal. É necessário definir uma estratégia que priorize instrumentos econômicos por efetividade e viabilidade. O início do novo mandato presidencial trará mudanças na política tributária e representa uma oportunidade de inserção do tema dos instrumentos econômicos de apoio ao código nas mudanças que serão feitas. A seguir apresentamos os instrumentos econômicos mais relevantes que têm sido estudados pelo IPAM nos últimos dois anos.

O IPAM tem se empenhado para inserir o tema dos incentivos econômicos para a regularização florestal na

pauta do Legislativo brasileiro. A partir de 2012, IPAM, Instituto Etos e outras organizações realizaram vários seminários e eventos no Congresso, em especial na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Além de promover o debate sobre o tema, esses eventos motivaram o IPAM a realizar estudos para investigar o potencial de alguns mecanismos promissores. Há também um relatório preliminar do Senador Rodrigo Rollemberg do GT de Política Tributária e Sustentabilidade da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado com uma série de diretrizes para orientar uma política tributária voltada para a sustentabilidade.

O primeiro seminário foi realizado em maio de 2012 na Comissão de Finanças e Tributação para debater o contexto tributário na política ambiental, onde se discutiu, entre outros assuntos, a percepção do predomínio no Brasil de incentivos tributários para atividades altamente emissoras de gases de efeito estufa. Ao longo de 2013, o IPAM realizou um estudo sobre a pegada de carbono da política tributária brasileira que gerou um conjunto de dados que dão suporte a esta hipótese, ainda que os dados sejam muito agregados. O estudo sinaliza o aumento nos últimos 10 anos de financiamento para atividades que são intensivas em emissões de CO₂ e praticamente nenhum aporte para atividades que possamos classificar como sustentáveis. O relatório, publicado em 2014, será utilizado no aprofundamento do debate junto ao Legislativo e ao Executivo para promover a implantação efetiva do Código Florestal.

Em outra frente, o IPAM convidou Bernard Appy para fazer um estudo para identificar oportunidades de isenção tributária que promovessem a implementação do código. Ao invés de incentivos para a recuperação florestal, o estudo propôs a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Carbono para arrecadar recursos para a recuperação flo-

restal e ao mesmo tempo induzir comportamentos de redução de emissões. A aplicação seria feita inicialmente na pecuária, mas futuramente também na indústria e outros setores. Appy discute a proposta a seguir.

Uma terceira iniciativa está sendo implementada junto com o Governo do Pará, especialmente a Secretaria do Programa Municípios Verdes, para inserir o Código Florestal no contexto do ICMS Verde do Pará. Esse mecanismo já está gerando recursos para vários municípios em função da inserção no CAR e do estabelecimento de metas de redução de desmatamento. Em breve será feita uma avaliação dos impactos da iniciativa, que já atrai outros interessados, como o Mato Grosso.

Outro estudo em fase de conclusão é a avaliação do impacto na distribuição de recursos entre estados caso fosse incluído no Fundo de Participação dos Estados (FPE) um mecanismo FPE Verde. A ideia foi resgatada de um projeto de lei da Senadora Marina Silva que já foi aprovado no Senado e em várias comissões da Câmara. O estudo mostra que esse mecanismo teria gerado R\$ 700 mi para os estados amazônicos em 2013. O projeto de lei está aguardando votação no plenário da Câmara, podendo entrar na pauta de debate se houver interesse político para tanto. O tema é complexo e a aprovação no Congresso difícil, mas por seu estado avançado de tramitação, oferece uma oportunidade importante. O primeiro esboço do relatório foi recentemente concluído.

Por fim, o IPAM também está analisando o potencial do mecanismo ITR Verde ou ITR Sustentável. Como observado no painel anterior, o ITR é pago por poucas pessoas e não está cumprindo a finalidade para a qual foi criado. É preciso resgatá-lo com a finalidade extrafiscal de induzir comportamento. Já existem estudos avançados nesta questão, um dos quais será apresentado por Paulo Barreto.

A CIDE CARBONO

BERNARD APPY

O IPAM solicitou um estudo sobre medidas de desoneração tributária para incentivar a recuperação florestal. Como observado mais cedo, uma estratégia de desoneração na agricultura seria muito difícil, pois a agricultura é pouco tributada. A adoção de um mecanismo de subvenção seria mais eficiente, mas para ser viabilizada demandaria a criação de uma base de receita orçamentária própria. A CIDE Carbono, ou *carbon tax*, já é adotada em vários países, com valores que variam de US\$ 104,83 por tonelada de CO₂ (Suécia) a US\$ 3,2 (província de Quebec, Canadá). Se a alíquota for alta, o ideal é que o grosso do aumento da arrecadação seja compensado pela redução de outros tributos. Porém, com uma alíquota baixa é possível vincular a subvenção a finalidades extrafiscais de recuperação florestal e aumento da produtividade da pecuária bovina.

A incidência principal da CIDE Carbono seria sobre combustíveis fósseis. Num contexto de cobrança da CIDE Combustível, o valor pago a título de CIDE Carbono seria deduzido do valor devido de CIDE Combustível. Além da tributação sobre combustíveis fósseis, a proposta prevê a tributação do abate tardio de reses bovinas, uma inovação que traria impacto ambiental muito positivo.

O gado bovino é responsável por grande parcela das emissões de GEEs no Brasil – 77% das emissões da agropecuária ou 28% das emissões totais do país em 2010. Há uma relação muito forte entre a produtividade, a idade de abate do animal e a emissão de carbono. Quanto mais produtiva a atividade, mais cedo é feito o abate e menor a emissão de GEE. Considerando tanto as emissões associadas ao animal quanto as emissões (ou sequestro) da pastagem, o volume de emissões cresce de forma significativa para animais abatidos com mais de 24 meses. Um animal criado em situação de alta produtividade é abatido em 24 meses, com emissão de 23 kg CO₂ equivalente por kg de carcaça. Para o animal abatido com 48 meses, a emissão é de 122 kg CO₂ equivalente por kg de carcaça. Portanto, uma das medidas mais importantes no contexto da redução das emissões de GEEs no Brasil é aumentar a produtividade da pecuária.

A incidência da CIDE Carbono sobre o abate tardio de bovinos criaria, simultaneamente, mecanismos de incentivo e punição (a cenoura e o bastão). O lado do incentivo, ou a cenoura, é utilizar os recursos da CIDE Carbono para incentivar o aumento da produtividade na pecuária (além da recuperação florestal). A punição, ou o bastão, é o tributo sobre o abate tardio de reses bovinas. O tributo seria um valor fixo por animal abatido com mais de 24 meses, cobrado no abatedouro, sendo crescente em função da idade de abate (com variações regionais previstas na regulamentação). O tributo não incidiria sobre animais abatidos em até 24 meses. O mecanismo seria efetivado em um prazo de dois a cinco anos para permitir o ajuste dos pecuaristas e a operacionalização do tributo.

Os recursos da CIDE Carbono seriam aportados ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) para destinação à recuperação florestal e recuperação ou reforma de pastos na forma de subvenção ou financiamento. O uso dos recursos pelo FNMC para estas finalidades poderia ser vinculado ao pagamento do serviço da dívida dos produtores rurais com financiamentos contraídos para recuperação de florestas e pastos, o que reduz o risco de contingenciamento dos recursos.

A implementação da CIDE Carbono demandaria ainda o aprofundamento das análises de viabilidade técnica do mecanismo (p.e., como verificar a idade do animal), calibragem de alíquotas, diferenciação regional, custos operacionais, etc. O intuito nesse primeiro momento foi esboçar a ideia da CIDE Carbono como instrumento que vincula incentivo e punição. Trata-se de um instrumento inovador e promissor, mesmo com dificuldades operacionais que não podem ser desprezadas.

4.2 O ITR COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO DESMATAMENTO ESPECULATIVO NA AMAZÔNIA

PAULO BARRETO

IMAZON

O Brasil teve algum sucesso na redução do desmatamento, mas ainda continuamos com taxa de desmatando muito alta – entre 2009 e 2013, cerca de 600 mil ha/ano. O que mais surpreende é que o desmatamento ocorre mesmo quando já existe um estoque muito alto e mal utilizado de área desmatada. O INPE e a EMBRAPA fizeram levantamento para identificar quanto tem desse tipo de área na Amazônia e chegaram em 2010 ao número impressionante de 12 milhões de hectares de pastos sujos na Amazônia, o equivalente a 2,7 vezes o tamanho do estado do Rio de Janeiro.

Apesar de parecer irracional continuar desmatando quando já temos tanta área desmatada e não utilizada, há uma racionalidade econômica baseada em incentivos e especulação por trás desse processo. Parte das terras da Amazônia é pública, o que atrai pessoas interessadas em garantir sua posse para acessar seu potencial produtivo futuro. Uma forma de tomar posse da terra é ocupá-la e desmatá-la, apostando na valorização futura da terra. Isso gera um grande estoque de área desmatada desnecessariamente.

Felizmente, além dos mecanismos de comando e controle que têm funcionado bem, mesmo que ainda com limitações significativas, já existe um instrumento para ajudar a coibir esse tipo de prática – o Imposto Territorial Rural (ITR). O imposto não foi criado com visão ambiental, mas sim para evitar o chamado latifúndio improdutivo e promover a liberação de terras para a reforma agrária. O ITR tem arrecadado pouco, mas é difícil estimar quanto ele deveria estar arrecadando. Um estudo do IMAZON conseguiu estimar para um trecho do Pará quanto o imposto poderia ter arrecadado caso fosse fiscalizado de forma eficaz.

O ITR é calculado com base em três elementos. O primeiro é o valor da terra nua (VTN). O segundo é o percentual da área utilizada, calculado pela razão entre a área desmatada não utilizada e a área total da propriedade. Estão excluídas do cálculo áreas de floresta ou protegidas pela legislação ambiental, desde que verificadas por órgão ambiental. O terceiro é a alíquota do

tributo, cujo valor é determinado de acordo com o grau de uso e o tamanho da propriedade. A penalização por utilizar mal a área desmatada é dada pela alíquota.

Conforme a legislação, a alíquota é definida de acordo com seis classes de tamanho do imóvel (em hectares: até 50; maior que 50 até 200; maior que 200 até 500; maior que 500 até 1.000; maior que mil até 5.000; e maior que 5.000) e cinco categorias de grau de uso (até 30%; maior que 30% até 50%; maior que 50% até 65%; maior que 65% até 80%; maior que 80%). No caso mais extremo, para imóveis acima de 5.000 ha com grau de uso até 30% a alíquota é de 20%. Com imposto de 20% sobre o VTN tributável (que exclui florestas e áreas de proteção ambiental), em poucos anos o valor pago pelo proprietário em imposto superaria o valor do imóvel.

Porém, o objetivo do ITR não é arrecadatário, mas sim extrafiscal, de induzir o uso eficiente da terra. As alíquotas altas penalizam de forma progressiva o uso ineficiente da terra. Se o imposto cumprir seu propósito, as alíquotas pagas serão as mais baixas para cada classe de tamanho de propriedade (entre 0,03% na classe até 50 hectares até 0,45% na classe acima de 5.000 hectares).

Com 12 milhões de terras mal utilizadas na Amazônia, o ITR deveria arrecadar muito mais do que o faz. Uma grande dificuldade é fiscalizar a declaração da área tributável feita pelo proprietário. O IMAZON fez um estudo para estimar o valor que deveria estar sendo pago de ITR no Pará. Utilizamos os dados do CAR e cruzamos com informações disponíveis em imagens de satélite para identificar área de floresta e desmatamento por imóvel, e com dados do TerraClass (INPE & EMBRAPA), que mostra o que tem nas áreas desmatadas (p.e., florestas em regeneração, que não entram no cálculo de terra tributável). Com isso, conseguimos construir uma malha fina geográfica que pode ser utilizada pela Receita Federal na fiscalização da área tributável.

Outro aspecto que compromete a eficiência do ITR é o preço utilizado pelo governo para determinar o VTN. O preço que o governo usa para vender suas terras e fiscalizar a arrecadação é muito mais baixo do que o valor médio de mercado. Segundo os dados verificados pelo IMAZON, o valor médio utilizado pelo governo estadual (Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do Estado do Pará – CEPAF) em 2010 foi

R\$ 128/ha; pelo governo federal (INCRA) foi R\$ 1.456/ha; e no mercado foi R\$ 1.752/ha.

O único dado que o IMAZON não tem para fazer a análise é o grau de uso que cada propriedade tem. Seria preciso uma análise muito mais detalhada de dados de imagem de satélite, complementada com visitas de campo para verificar com precisão os que o proprietário declara.

Utilizando a malha fina geográfica e o valor de mercado da terra, conseguimos capturar 56% da área tributável no Pará, estimar quanto seria arrecadado de ITR e comparar com quanto foi de fato arrecadado. Na falta de dado sobre o grau de uso, assumimos que todos os proprietários estavam usando a terra desmatada de forma muito eficiente, ou seja, consideramos a menor alíquota para todas as classes de tamanho de propriedade.

O estudo mostrou que em 2011 o ITR arrecadou R\$ 5,4 milhões em todo o estado. Considerando os 56% da área tributável que o IMAZON conseguiu verificar, o ITR deveria ter arrecadado R\$ 271,4 milhões. É um nível de sonegação muito elevado, especialmente considerando que quase metade da área tributável ainda não foi mapeada. A distorção é tão grande porque os proprietários sonegam informação sobre o valor da terra, dizem que suas propriedades têm mais floresta do que de fato têm, e declaram o maior grau de uso possível.

Não foi possível verificar o valor pago de ITR por todos os imóveis nos 56% mapeados, mas em algumas fazendas conseguiram o dado sobre o valor pago para comparar com o cálculo do valor devido de acordo com a metodologia adotada no estudo. Em um número ainda menor de casos, conseguiram identificar o grau de uso real do imóvel. Em um destes casos, uma propriedade de 1.442 ha pagou R\$ 0,01/ha de ITR. Considerando os dados da malha fina, o valor médio de mercado, e o grau de uso verificado na propriedade, o imóvel deveria ter pagado R\$ 97,09/ha. Se o imposto tivesse sido aplicado corretamente, esse seria um grande incentivo para melhorar o uso da terra. Por exemplo, se o proprietário estivesse fazendo uma pecuária de baixa produtividade, estaria ganhando em torno de R\$ 70/ha a R\$ 100/ha. Todo o lucro dele seria perdido para o imposto por estar ocupando uma área tão grande de forma tão ineficiente. Mesmo que apenas os dados da malha fina e do VTN tivessem sido utilizados, aplican-

do a menor alíquota para esta classe de propriedade, o imóvel deveria ter pagado R\$ 8,57/ha de ITR.

Para a fiscalização pelo governo é preciso um refinamento maior. Na busca por uma alternativa para estimar o grau de uso, identificamos uma regra baseada no nível mínimo de produtividade das atividades realizadas na propriedade. Esses índices são elementos fixos, definidos pelo governo, calculados de acordo com a área mínima necessária para realizar determinado tipo de atividade em determinado ambiente. Na pecuária, esse índice é muito baixo: na maioria da Amazônia, 0,5 cabeça por hectare por ano; em algumas regiões chegando a 0,15 a 0,25 UA/ha/ano.

A Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 determina (art. 11) que os índices sejam atualizados periodicamente. Os índices adotados hoje foram estabelecidos em 1980 com base no censo agropecuário de 1975 e nunca foi atualizado (Instrução Especial nº 19 do INCRA, de 28 de maio de 1980). O Presidente Lula em 2009 prometeu que iria atualizar, mas por pressão do ministro da agricultura da época não o fez. A revisão aumentaria drasticamente a eficiência do ITR no cumprimento de seu objetivo principal porque esses índices são usados pelo INCRA para identificar propriedades para a reforma agrária.

Resumindo, o ITR não é um IE criado para fins ambientais, mas já está instituído e se for aplicado corretamente pode ser um instrumento com efeito relevante no combate ao desmatamento na Amazônia ao penalizar o desmatamento especulativo e induzir o uso eficiente das áreas já desmatadas. A aplicação correta depende da qualidade da fiscalização pela Receita Federal. O IMAZON recomenda (a) o uso da malha fina geográfica; (b) a atualização do valor da terra para refletir o preço de mercado; (c) a fiscalização dos municípios com os maiores índices de desmatamento; e (d) pressão sobre o governo para atualizar os índices de produtividade no campo, como determina a lei.

4.3 PROGRAMA NOVO CAMPO: PRATICANDO PECUÁRIA SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

LAURENT MICOL

ICV

Essa apresentação fala sobre o programa de promoção de boas práticas na pecuária que está sendo implementado pelo ICV, buscando avaliar as interações com o desenvolvimento de incentivos econômicos para a implementação do Código Florestal. Há quatro momentos na exposição: contexto da pecuária no Mato Grosso; apresentação do piloto de dois anos do Programa Novo Campo e seus resultados; estratégia de disseminação do Programa; e interações com IEs.

No estado do Mato Grosso, o desmatamento é feito principalmente para a produção de carne bovina e soja. A perspectiva é que nos próximos 10 anos a área de soja aumente em quatro mil hectares (de 7,9 mil/ha para 11,9 mil/ha). Diferente do observado entre 1999 e 2014, período em que a pecuária cresceu, a perspectiva agora é que o crescimento da soja seja feito em cima da área de pecuária, sem aumentar a área total desmatada. Para que isso possa acontecer, é preciso aumentar a produtividade da pecuária da média atual de 3,3 @/ha para 5,9 @/ha. Esse aumento não é trivial. Por isso o ICV está realizando o Programa Novo Campo, que tem o aumento da produtividade da pecuária como um de seus objetivos principais. Essa não é a única condição para reduzir o desmatamento, mas entendemos que é uma condição necessária.

Outro aspecto do contexto é que nas regiões Norte e Noroeste do Mato Grosso a paisagem rural é dominada por áreas de pastagens degradadas (solo degradado ou pastagem suja) e de APPs altamente degradadas. Esse é o padrão que se vê nessas regiões, onde quase 110 mil propriedades praticam a pecuária bovina de corte em vários milhões de hectares, representando um enorme desafio.

O ICV e parceiros fizeram um trabalho piloto em 10 propriedades no município de Alta Floresta e quatro no município de Cotriguaçu, no Noroeste do estado, baseado no programa Boas Práticas Agropecuárias (BPA) da EMBRAPA. Trata-se de uma abordagem bem completa da gestão da propriedade rural para a pecuária bovina de corte e inclui: gestão da propriedade; re-

ursos humanos; gestão ambiental; bem estar animal; gestão de pastagens; suplementação alimentar; instalações rurais; identificação animal; manejo reprodutivo; controle sanitário; e manejo pré-abate.

Aqui focamos em três aspectos da abordagem. Primeiro, a gestão da propriedade, que é a base para poder adotar as Boas Práticas. Hoje as propriedades não têm o mínimo de gestão, como contagem do rebanho, acompanhamento de custos e receita, previsão de caixa, etc.. Com a intensificação da produção, a gestão da propriedade passa a ser feita em função da área intensificada, onde a produtividade é muito maior.

Segundo, a gestão ambiental, que é essencialmente o cumprimento do Código Florestal. O piloto focou na recuperação de APPs, começando pela demarcação. As operações são mecanizadas e feitas da maneira mais custo-eficiente possível. O gado é tirado das margens de corpos d'água e a água é levada para áreas de bebedouros artificiais, chamadas de áreas de lazer do gado.

Terceiro, a gestão das pastagens, ou o manejo e recuperação das pastagens com o objetivo de criar áreas intensificadas de produção. A intervenção de recuperação de pasto incluiu visita de avaliação para olhar toda a propriedade e realização de operações mecanizadas para recuperar as pastagens. Os resultados dessa intervenção mostram um efeito marcante na paisagem, muito visível para o produtor.

A intensificação foi feita em uma área pequena da propriedade, começando com módulos típicos de 30 hectares com oito divisões para possibilitar a gestão otimizada do capim. Por exemplo, numa área intensificada de 32 ha, o pasto é dividido em oito parcelas de 4 ha. O gado fica de três a quatro dias em cada divisão. Essa é uma medida fácil e eficiente, mas requer assistência técnica para dimensionar e orientar a implantação e gestão.

O custo médio de reforma de pastagem foi de R\$ 2.397 por hectare. Quando foi feita apenas a recuperação de pastagem, o custo médio foi de R\$ 1.120. A restauração de APP custou em média R\$ 2.450, aproximadamente o mesmo valor da reforma de pastagem.

Aqui temos um primeiro sinal dos valores envolvidos na implementação do Código Florestal. Por exemplo,

se uma propriedade for intensificar 10% de sua área, que seria um investimento suficiente para mudar radicalmente o nível de produtividade da fazenda, e se essa mesma propriedade tiver que recuperar uma área de APP equivalente a 5% de sua área de pastagem, o custo de recuperação de APP será aproximadamente metade do custo de investimento na intensificação. Esse é um custo muito alto para um investimento que não dá retorno produtivo, o que representa um problema bastante significativo para o produtor.

Os resultados do piloto são muito animadores. Houve uma redução na idade de abate de machos de 44 meses para 30 meses e de fêmeas (excluídas as matrizes) de 34 meses para 24 meses. Em termos de lotação houve um aumento pequeno (1,22 UA/ha para 1,61 UA/ha), porque consideramos a média de lotação para a fazenda inteira enquanto a intensificação foi feita em uma área de 5% a 20% da propriedade. Já o impacto na produtividade foi muito significativo: na média a produtividade da fazenda como um todo dobrou, passando de 4,7 @/ha/ano para 10,8 @/ha/ano (variação de 7,4 a 15,6).

Outro resultado muito importante foi na qualidade. No sistema convencional, praticamente nenhum dos animais se qualifica em sistemas de bonificação por qualidade, baseados no peso, acabamento e idade de abate. No sistema melhorado, 70% ou mais dos animais se qualificaram. A qualificação para bonificação de qualidade representa até 5% a mais no preço.

O resultado econômico também foi muito bom. A margem bruta do fazendeiro, que nos sistemas convencionais quando é positiva fica entre R\$ 50/ha e R\$ 100/ha, na média das fazendas no Programa Novo Campo ficou acima de R\$ 600/ha. Podemos dizer então R\$ 500 ou mais por hectare por ano, que são valores bem mais próximos a valores de agricultura. Por fim, quanto às emissões de metano, tivemos uma redução medida de quase 50% – de 353 para 180 gCH₄/Kg PV.

A estratégia de disseminação é por meio do Programa Novo Campo, de adesão voluntária. Há condições de participação, das quais aponto as referentes ao Código Florestal: município incluído no Programa Municípios Sustentáveis do Mato Grosso; CAR; e nenhum desmatamento ilegal posterior a julho de 2008. O proprietário também precisa assumir o compromisso de fazer a re-

gularização ambiental e de conservar todos os remanescentes florestais (desmatamento zero).

O Programa tem seis componentes: (a) associação de produtores de pecuária sustentável que está sendo formada com base nos sindicatos rurais de Alta Floresta e Cotriguaçu, parceiros no Programa; (b) núcleo de ATER integrada, composto por profissionais independentes cadastrados e capacitados pelo Programa, mas contratados diretamente pelos produtores; (c) plataforma de gestão da informação, rastreabilidade e monitoramento; (d) inserção em abordagem jurisdicional (monitoramento no nível do município e não só da propriedade); (e) mecanismos de financiamento para adoção de BPA; e (f) protocolos de bonificação envolvendo a indústria e varejo.

Os componentes “c” e “d” são importantes para a implementação e monitoramento do Código Florestal. Já os componentes “e” e “f” são mecanismos de incentivo econômico para implementação do Código Florestal. No caso da bonificação, o produtor tem que aderir ao programa para se qualificar para receber o bônus, mas o benefício é calculado em função da qualidade da carne. No caso do financiamento, os produtores com quem estamos trabalhando são de médio porte (mil a dois mil hectares) e têm dificuldade de acesso ao crédito rural. Por exemplo, nenhuma fazenda que participou do piloto acessou o Programa ABC. Em parceria com o Instituto Internacional para Sustentabilidade (IIS), estruturamos um plano para disponibilizar crédito para os participantes do Programa Novo Campo.

Do ponto de vista das interações do Programa Novo Campo com o Código Florestal, o programa traz incentivos à cadeia produtiva que contribuem para a implementação do Código, mas que são ligados diretamente à qualidade e à agregação de valor ao produto. Essa é a condição para dar sustentabilidade econômica ao produtor. O consumidor final paga mais caro para ter um produto de maior qualidade produzido em condição de sustentabilidade ambiental. As condições de cumprimento do Código Florestal não podem onerar ao ponto de inviabilizar o incentivo. Temos dúvida se os produtores que farão parte do programa (meta de 200 produtores nos próximos dois anos) conseguirão recuperar APPs, devido ao custo alto e à inexistência de incentivo específico para isso.

O segundo fator são as exigências da cadeia sobre o cumprimento do Código. Em relação aos compradores tem o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) de desmatamento zero, ou o TAC da pecuária, segundo o qual os frigoríficos não podem comprar de áreas de desmatamento ilegal, entre outros critérios que têm relação com o Código. Porém, esses critérios não abrangem a restauração de APPs e a regularização de RL.

Entendemos que, para uma estratégia de incentivos econômicos à implementação do Código Florestal funcionar, uma condição necessária é o monitoramento e transparência das informações, sem os quais não é possível instituir incentivo de qualquer tipo. Deve haver também, em complementação aos incentivos positivos, a cobrança e controle pelo governo da recuperação de APP e regularização de RL. Por fim, são necessários incentivos adicionais destinados especificamente ao cumprimento do Código. Preferencialmente, os recursos arrecadados com incentivos tributários devem ser destinados à recuperação de APPs, mais difícil para o produtor pagar.

4.4 A PRODUTIVIDADE NO CAMPO

DEBATEDOR MAURO LÚCIO

SPRP

O foco dos meus comentários é a pecuária. Falo como pecuarista que tem paixão por sua atividade. Em relação ao desmatamento, o ponto chave a ser discutido é a produtividade. Independente da fertilidade e aptidão da área, a produtividade da pecuária cai ao longo do tempo após a abertura do pasto. Em Paragominas, onde as terras são pouco férteis, o período entre abertura do pasto e a improdutividade é de 8 a 10 anos. Mais ao Sul e Sudeste do estado, com terras melhores, este período vai de 12 a 15 anos. 99% da pecuária do Pará e da Amazônia, e talvez do Brasil, estão nesta condição.

Ouvi nas falas anteriores e mais ainda em reportagens o grande volume de área desmatada na Amazônia e uma demanda por ações do governo para controlar esse desmatamento. Mas não foi o governo que desmatou e sim nós produtores. Pastos que não estão degradados estão em processo de degradação. Você reforma e o processo de degradação recomeça. O investimento pleno em reforma de pasto por si só não vai mudar o processo que impele o desmatamento na pecuária.

O que precisamos é mudar o pensamento do produtor, do pecuarista. Como diz o Professor Moacyr Corsi, o pecuarista é o único empresário do planeta que acredita em sucesso financeiro com produção decrescente. Os números da pecuária e a maneira que as pessoas trabalham com a pecuária são aquelas apresentadas por Paulo Barreto – a pecuária usa números, tecnologias e sistemas produtivos de 40 anos atrás. Na verdade, as práticas de gestão da terra para a pecuária na Amazônia estão piores do que há 40 anos, porque os custos do produtor crescem continuamente, limitando sua capacidade de ação no modelo antigo.

Portanto, é fundamental estabelecer um processo em que a produtividade aumenta continuamente. Para isso precisamos de mecanismos de controle e incentivo como a CIDE Carbono sobre o abate tardio, como sugerido por Bernard Appy. Mas também precisamos de investimentos em tecnologia e capacitação. Isso foi evidenciado em um projeto realizado pelo Sindicato dos

Produtores Rurais de Paragominas (SPRP) e apoiado pelo Fundo Vale e pela Dow AgroSciences. O projeto está sendo concluído, terminando seu terceiro ano.

Os dados para 2014 ainda não foram fechados, mas os dados de 2012 e 2013 mostram que nas cinco propriedades que participaram do projeto conseguimos um aumento de produtividade de 27% acima da média nacional, na linha do que Laurent Micol falou. Houve um incremento de mais de 27% na taxa de lotação e na ordem de 58% no ganho de peso. As diferenças entre as melhores e piores taxas entre as fazendas participantes caíram expressivamente.

Estes resultados foram fruto de investimentos em tecnologia e treinamento. Para aumentar a produtividade da pecuária de forma continuada é fundamental treinar todos na propriedade. Se os trabalhadores não forem inseridos no processo, não teremos sucesso. A pecuária está caminhando a passos largos para acabar porque não investe em pessoas. Quem trabalha na pecuária não tem perspectiva de vida para o futuro. Isso causa o êxodo rural daqueles que desejam melhorar sua condição de vida – a faixa etária de pessoas em posições de comando nas fazendas está progressivamente mais alta. Hoje as universidades formam muitos zootecnistas, mas ninguém quer ir morar na fazenda porque é um retrocesso profissional. Já na agricultura, há agrônomos com diversas especializações empregados nas fazendas porque a agricultura investe e dá perspectiva de vida aos atores envolvidos.

Assim, é fundamental aumentar a produtividade e a perspectiva social na pecuária, não há política de preço que vá garantir a sustentabilidade econômica da atividade. A cada dia, se caminhararmos para atividades como confinamento, que usam tecnologias mais elaboradas, nós iremos perder competitividade para os Estados Unidos, Austrália.

4.5 PERGUNTAS E RESPOSTAS

Na sessão de perguntas e respostas, foi observado que a proposta do IMAZON para tornar o ITR mais eficiente é muito boa, mas o tributo ainda continuaria com efetividade baixa para objetivos ambientais, exceto se o imóvel possuir área extensa de pasto sujo subutilizado; mesmo assim, o impacto seria indireto. O ITR não funciona para impedir ou punir o desmatamento novo. Especialmente, porque um indivíduo pode desmatar e colocar algum cultivo irrisório na área, o que já tornaria a alíquota do ITR baixa. A questão da produtividade não vale para a agricultura porque não existe índice oficial de produtividade para a agricultura, como existe para a pecuária.

No contexto da CIDE Carbono, Mauro Lúcio observou que devido à cultura inflacionária do país, a pecuária historicamente serve como reserva de valor, uma poupança para o produtor. Se considerarmos não área, mas número de rebanho, provavelmente grande parte de nosso rebanho está na mão de quem tem a pecuária como segunda atividade. Nesses casos, o que determina o momento da venda do animal não é o peso do animal, mas o preço que o produtor considera bom. Se o pecuarista acha que o boi pode alcançar um determinado preço daqui a seis meses, ele não vende o animal, mesmo que ele esteja pronto para abate. Por isso a taxaçoão pelo abate tardio de animais é extremamente importante para o produtor ver que o gado não é patrimônio, mas produto, como a soja. Não se vê produtor de soja ficar com soja dois ou três anos no armazém.

Um terceiro tópico abordado no debate foi em relação a ATER. As falas indicaram que a adoção de boas práticas leva a ganhos fortes em produtividade e outros aspectos da pecuária. Sendo esse o caso, por que um número maior de produtores não adota boas práticas? O painel indicou que há uma barreira técnica de conhecimento, que a ATER é a base da transformação do modelo produtivo da pecuária. Os economistas chamam isso de barreira de mercado (que não é o mesmo que falha de mercado). A resolução desse problema demanda a imposição de padrões de assistência técnica associados ao controle, mais do que um subsídio econômico.

Laurent Micol observou que de fato a principal barreira é de conhecimento e que a solução é a assistência

técnica. Porém, 75% do rebanho no Mato Grosso está em médias e grandes propriedades, que não são clientes da assistência técnica pública. É preciso contratar ATER privada, o que os fazendeiros geralmente não fazem. Em parte porque é caro, mas também porque há carência de profissionais capacitados no mercado privado, como foi apontado por Mauro Lúcio. É preciso identificar meios para capacitar os profissionais atuando no mercado privado e ao mesmo tempo identificar mecanismos para induzir os médios e grandes produtores a contratar ATER.

MESA REDONDA

Propostas para fortalecer o uso de instrumentos econômicos no Brasil

O painel nessa mesa redonda focou na análise do uso e efetividade de alguns instrumentos econômicos já implantados. Luis Fernando Guedes Pinto (IMAFLORA) analisou a efetividade da certificação na conservação ambiental. Flávia Camargo de Araújo (ISA) fez uma análise de como políticas agrícolas podem ser “esverdeadas” para também cumprir um papel na conservação ambiental. Por fim, Devanir Garcia dos Santos (ANA) apresentou a experiência do Programa Produtor de Água do governo federal, financiado com recursos pagos por usuários de água.

As empresas oferecem um pacote de incentivos econômicos para que a matéria prima chegue por meio da cadeia produtiva até ela com garantia de sustentabilidade socioambiental. O incentivo vem por meio de valores econômicos tangíveis, em especial sobrepreços (prêmios) para produtos certificados e acesso a mercados diferenciados, e alguns valores intangíveis, como reputação, valor da marca e outras dimensões. A certificação é um instrumento de mercado que já tem relevância para algumas commodities (café, cacau, óleo de palma e chá) e é menos expressivo para outras (algodão, banana, açúcar e soja).

5.1 INCENTIVOS PARA A CONSERVAÇÃO DE FLORESTAS: A EXPERIÊNCIA DA CERTIFICAÇÃO NO BRASIL

LUIS FERNANDO GUEDES PINTO
IMAFLORA

Essa exposição é baseada em estudo iniciado pelo IMAFLORA em meados de 2014 que trata da experiência da certificação no Brasil como instrumento de mercado. O objetivo era verificar quanto a certificação tem contribuído para a conservação ambiental e em parte para a implementação do Código Florestal. O incentivo pode colaborar significativamente para este último propósito?

A certificação é um instrumento de mercado. O incentivo vem de relações de mercado 100% privadas, geralmente, empresas multinacionais que têm compromissos de comprar matéria prima com algumas garantias vinculadas a certificações, em especial commodities agrícolas – por exemplo, no McDonalds 100% do suprimento de café nas lojas da Europa é certificado pela Rainforest Alliance, UTZ, ou Fairtrade; a Mars tem o compromisso de até 2020 utilizar 100% de cacau certificado por estes mesmos selos, entre outros.

O estudo do IMAFLORA se concentrou sobre dois sistemas de certificação, um florestal e um agrícola. O estudo visava avaliar a abrangência dos sistemas (temas, geografia, quantidade); avaliar seu impacto (comparação de resultados em fazendas certificadas e não certificadas); e realizar estudo de caso em fazendas de café no Cerrado de Minas Gerais para verificar o cumprimento do Código Florestal e conectividade.

Foram escolhidos dois sistemas de certificação de alto valor de importância para a conservação da biodiversidade, que dão ênfase a esta questão por meio de vários critérios de certificação. O sistema florestal estudado foi o do Forest Stewardship Council (FSC) e o agrícola foi a Rede de Agricultura Sustentável (RAS) da Rainforest Alliance.

O FSC está presente em 81 países, com quase 191 milhões de hectares certificados. No Brasil, o FSC atua desde 1993 e já certificou quase 6 milhões de hectares. Os 104 empreendimentos certificados se distribuem em quase todos os biomas e em 19 estados. Já a RAS tem uma abrangência mundial muito menor, com pouco mais de 3 milhões de hectares certificados em 43 países tropicais. No Brasil, a primeira certificação foi em 2003 e hoje já são quase 300 fazendas certificadas. São 323 mil hectares cer-

tificados (3º no ranking global) em quase todos os biomas em diversos estados.

Em nossa análise, identificamos que o FSC e a RAS têm características importantes em comum: normas ou padrões que especificam o cumprimento da lei de maneira geral; datas limite para a conversão de ecossistemas naturais (p.e., desmatamento) além das quais não certificam o produto; estímulo à restauração nativa; exigência de algum grau de conectividade; e critérios específicos para a conservação da biodiversidade, espécies raras e ameaçadas.

Outro achado foi que para as florestas plantadas e fazendas agrícolas, em média 37% e 35% respectivamente do total da área da fazenda estão dedicadas à conservação da vegetação nativa. O dado chama atenção quando comparado com o déficit de vegetação nativa ou de RL e APP que existe em geral no Brasil. O dado não inclui qualidade da vegetação, apenas quantidade. Algumas áreas são bem conservadas e outras são áreas de restauração.

No estudo de caso de fazendas de café no Cerrado em Minas Gerais, utilizamos uma amostra aleatória de cinco fazendas certificadas e cinco não certificadas. Sem entrar em detalhes sobre o método, cabe dizer que a estatística é um pouco frágil, tratando-se de um estudo de caso. Fizemos algumas indagações, incluindo sobre a eficiência na implementação do Código, olhando tanto o Código de 1965, válido quando as fazendas foram certificadas, e o Código de 2012. Para as RLs e APPs, sob o Código de 2012 observamos um grau de cumprimento da lei muito maior nas áreas certificadas do que nas não certificadas – déficit de RL -1% vs. -14%; nascentes 89% vs. 84%; curso d'água 74% vs. 51%; e represamento 18% vs. 3% (dados de 2012).

É importante notar que os sistemas de certificação não exigem 100% de cumprimento da lei porque a certificação é um processo. Mas as fazendas certificadas cumprem muito mais do que as fazendas não certificadas. O estudo, disponível no site do IMAFLORA, traz tabela com os resultados de cada fazenda por categoria de RL e APP.

O estudo de caso mostrou também que a porcentagem de vegetação nativa que existia na área de Cerrado estrito senso era muito maior nas fazendas certifi-

cadas, chegando a 12%, enquanto nas não certificadas em média se observa menos de 0,5%. Também houve aumento das áreas de APP, ou seja, houve restauração, enquanto nas não certificadas em média para nascentes e cursos d'água houve uma diminuição de vegetação nativa em e reservatórios.

Ou seja, a certificação de fazendas de café no Cerrado de Minas Gerais leva a um grau maior de cumprimento do Código Florestal, protege melhor a vegetação nativa e está contribuindo para a restauração.

O estudo evidenciou que a certificação, um incentivo econômico 100% privado, realmente contribui para a conservação da vegetação, inclusive para o cumprimento do Código Florestal. Instrumentos de certificação que seguem critérios de credibilidade, transparência, participação e vários outros (nem todos os sistemas são adequados), podem entrar no pacote de conexão com políticas que criam incentivos econômicos públicos e com iniciativas privadas de incentivo não só para contribuir para a implementação do Código, como também para reconhecer quem está engajado, assim como atrair novos engajamentos.

5.2 A POLÍTICA AGRÍCOLA COMO VETOR DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

FLÁVIA CAMARGO DE ARAÚJO

ISA

Em 2010 o ISA começou a atuar na construção de propostas para que as políticas agrícolas possam apoiar a conservação ambiental. Chamamos isso de processo de “esverdeamento” das políticas agrícolas. Os dados apresentados aqui estão na publicação A Política agrícola como vetor para a conservação ambiental, disponível no site do ISA.

Historicamente, há forte antagonismo entre políticas voltadas para a questão agrícola e políticas voltadas para a questão ambiental, muito embora as duas estejam intrinsecamente ligadas. Esse trabalho teve início há 10 anos no território Xingu, quando os índios buscaram apoio para lidar com a redução da qualidade e quantidade de água na bacia hidrográfica. O rio Xingu está dentro do território do Parque Indígena do Xingu, mas boa parte das nascentes está fora do Parque e sofreu muito desmatamento.

A campanha do ISA com os parceiros no Xingu começou com o objetivo de restaurar as áreas de APP. O trabalho inicialmente de base territorial foi sendo progressivamente ampliado para abranger diversas políticas públicas. A política agrícola foi uma das últimas a ser incluída. Observaram que somente o trabalho de restauração não era suficiente porque havia toda uma política no país que estimulava direta ou indiretamente o desmatamento. Assim, voltaram o foco para a reflexão sobre como as políticas agrícolas poderiam ser utilizadas para apoiar a conservação ambiental.

Uma das leis que tem forte confluência das questões ambiental e agrícola é o Código Florestal. A aprovação do novo Código trouxe diversos retrocessos nos padrões de proteção da vegetação nativa, além de uma injustiça – passa a ser irregular tanto o produtor que respeitou a lei antiga e tem área de floresta muito maior, quanto o que desrespeitou a lei e agora terá uma série de áreas consolidadas, reduzindo a área a ser restaurada ou compensada. Por outro lado, o novo Código trouxe também uma oportunidade de implantar instrumentos econômicos que apoiem o processo de conservação ambiental.

Tanto a correção da injustiça quanto as oportunidades oferecidas pelo art. 41 motivam esse trabalho do ISA. Elaboramos diversas propostas cujo objetivo é premiar aqueles que conservam mais do que a lei exige ou aqueles que estão preservando de acordo com os padrões do código antigo – APP cheia, de 30 a 500 metros. Além desse processo de inclusão de incentivos, o ISA apoia também um programa chamado PASEM (Programa de Aquisição de Mudas e Sementes Florestais), que não é de autoria do ISA, mas foi de alguma forma inspirado no trabalho do Instituto.

A primeira proposta elaborada pelo ISA precedeu a aprovação do novo Código. O objetivo era criar incentivos para a adesão de produtores ao CAR, que ainda não era obrigatório nacionalmente, e ao PRA. A proposta do ISA para crédito rural, apresentada em 2011, trazia uma redução de juros em 0,5% para investimento e custeio, e em 1% no ABC, assim como uma ampliação no limite de crédito de 30% para quem tivesse o CAR. Esta proposta foi uma das poucas que obteve sucesso, em parte por influência do ISA – o Plano Safra 2012/2013 incluiu a ampliação de 15% no limite de crédito para quem tivesse CAR, comprovasse existência de RL e APP, e tivesse um plano de recuperação.

Para a agricultura familiar, iniciamos o trabalho com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A premiação seria no preço e no limite de venda para o programa. Hoje a produção orgânica já tem uma premiação de até 30% no preço base porque o mercado paga mais por produtos orgânicos. Nossa proposta é a premiação de 20% para quem tiver RL e APP conservadas de acordo com o art. 4 e 12 do Código Florestal e de 5% para quem estiver no processo de restauração de área maior do que a mínima exigida no Código. O prêmio poderia chegar a 50%.

A proposta recebeu apoio formal do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA) e dos movimentos sociais (CONTAG, FETRAF MPA, MST). A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), uma das gestoras do programa, ajudou a formatar as porcentagens e apresentou a proposta ao Grupo Gestor do PAA. Nossa expectativa era que a proposta fosse aprovada no final de 2014, mas a descoberta de várias irregularidades no PAA levou à queda do diretor da CONAB que apoiava a proposta. O novo diretor iniciou um processo de simplificação do programa, dificultando seu uso como instrumento de gestão ambiental.

A segunda proposta apoiada pelo ISA foi a criação do PASEM, que surgiu dentro do INCRA como estratégia para ajudar a vencer o enorme passivo ambiental do órgão. Com base na experiência da rede de sementes do Xingu e de outras redes semelhantes, o servidor João Daldegan criou a proposta do PASEM à semelhança do PAA, mas para aquisição de sementes e mudas florestais. A proposta foi formalizada por meio de processo administrativo no INCRA e está na área jurídica aguardando apreciação. Uma vez aprovada internamente, o INCRA deverá articular a proposta no Ministério da Reforma Agrária, que por sua vez precisará articular com outros ministérios.

O ISA pretende que todos os incentivos da política agrícola passem a incluir benefícios adicionais para quem está conservando. O Instituto apresentou proposta para a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) e iniciou a articulação da mesma proposta para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em ambos os casos, a proposta contempla prêmio no preço para as mesmas categorias propostas para o PAA.

Para os programas de crédito voltados à agricultura familiar – PRONAF, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) – o ISA tem uma proposta preliminar. No PRONAF, onde não há atrativo na redução de juros, é possível inserir algum tipo de recompensa nas condições de crédito para quem for além das exigências mínimas do Código Florestal (p.e., bônus no rebate, ampliação do tempo de carência, ampliação do prazo de pagamento, etc.). A proposta para o PGPAF é aumentar o preço de garantia e para o SEAF aumentar o preço do seguro.

Para que estas propostas possam se efetivar é fundamental ter um CAR de qualidade. A regulamentação do Código foi decepcionante, pois fazer um CAR de qualidade requer exigências muito maiores do que as definidas na lei. Na medida em que técnicos não são mais obrigatórios, em que o processo de validação não está claramente priorizado, a qualidade do CAR se torna questionável.

5.3 O PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA

DEVANIR GARCIA DOS SANTOS

ANA

A Agência Nacional de Águas trabalha com gestão de recursos hídricos, incluindo a gestão da oferta de água; ou seja, maior parcela de chuva tem que entrar nas bacias para suprir a necessidade de água no período de seca. A seca de 2014 evidenciou que as bacias hidrográficas do Brasil estão estressadas, exceto no Norte, o que por sua vez evidencia o tratamento inadequado dos solos e da cobertura vegetal.

A ANA desenvolveu o Programa de Melhoria da Qualidade e da Quantidade de Água em Mananciais, ou Programa Produtor de Água, com o objetivo de melhorar o aproveitamento da água de chuva para abastecer os lençóis freáticos. Trata-se de um programa de pagamento por serviços ambientais (PSA) para produtores rurais que, por meio de práticas e manejos conservacionistas e de melhoria da cobertura vegetal, contribuem para o abatimento da erosão e da sedimentação e para o aumento da infiltração de água. A adesão é voluntária. Os resultados esperados são a melhoria da qualidade da água, o aumento da oferta de água e sua garantia; e a conscientização de produtores e consumidores de água da importância da gestão integrada de bacias hidrográficas.

Como incentivo econômico, o PSA tem o mesmo fundamento teórico de externalidade, base do princípio do usuário-pagador. No caso do PSA, o incentivo é pago pelo princípio provedor-recebedor – se o usuário deve pagar pela água que usa (usuário-pagador), o produtor de água deve ser pago pelo serviço ambiental que presta à bacia ao fazer a conservação da água e solo (produtor-recebedor).

Enquanto é fundamental proteger APPs e RLs para a produção de água, é necessário produzir água em toda área produtiva da fazenda. A nascente é apenas a “torneira” para a água coletada em toda área de recarga da bacia hidrográfica. O Programa prevê o apoio técnico e financeiro para o estabelecimento de arranjos para operacionalizar o PSA e para executar ações como construção de terraços e de bacias de infiltração; readequação de estradas vicinais; proteção de nascentes; recomposição e conservação de áreas com vege-

tação natural; reflorestamento das áreas de proteção permanente e reserva legal, agropecuária sustentável; saneamento ambiental, entre outros.

Os projetos são desenvolvidos em parceria com Estados, Municípios, Comitês de Bacia e Companhias de Abastecimento e Geração de Energia. Para serem contemplados com a marca “Produtor de Água” os projetos devem obedecer a uma série de condicionantes e diretrizes, tais como arranjo local para o pagamento pelos serviços ambientais; remuneração proporcional ao serviço ambiental prestado e com prévia inspeção de sua execução; sistema de monitoramento dos resultados para quantificar seus; parcerias; assistência técnica aos produtores rurais participantes (é fundamental resolver o problema da ATER); práticas sustentáveis de produção; e bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

A base conceitual é de pagamentos baseados em custos de referência pré-estabelecidos. Como não temos mercado forte para esse serviço ambiental, pagamos o custo de oportunidade de uso da terra. Porém, fornecemos também os insumos necessários para a recuperação da área. Ou seja, parte do PSA é em dinheiro e parte em ATER e recursos para execuções das ações de conservação da água. Para recebimento do pagamento, é necessário que seja verificado e certificado o cumprimento das metas contratadas.

O Programa é financiado por uma gama de investidores públicos e privados, além de outros mecanismos de incentivo, como compensação financeira por parte de usuários beneficiados e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto. Não é a ANA que paga os serviços ambientais, mas sim os usuários da água. Os arranjos locais de PSA são fundamentais porque constituem uma relação direta entre o produtor do serviço ambiental e o usuário pagador do incentivo, ambos localizados na mesma região. Isso por sua vez aumenta o interesse das empresas em contribuir com o pagamento.

Por outro lado, programas de incentivo econômico como este só funcionam onde o recurso (água nesse caso) é alvo de conflito. Se existe água de boa qualidade em abundância, o Programa não desperta interesse de financiadores.

Em 2014 tinham 20 projetos em andamento, sendo sete em áreas metropolitanas, impactando 30 milhões de pessoas em uma região de 300 mil hectares. Mais de 1.200 proprietários recebendo PSA e mais de 40 mil hectares trabalhados no Programa.

Uma observação final se refere ao investimento que o Programa tem feito, muito intensivo, de recuperação de APPs e RLs. É preciso tomar cuidado com essas ações. Uma das mudanças mais importantes do Código Florestal foi a redução das APPs. Um produtor da agricultura familiar deve ter uma APP de 5 metros. Caso a APP seja em área de pecuária, terá que fazer 2 km de cerca a um custo médio de R\$ 10 mil/km. Teoricamente, um produtor familiar que ganha R\$ 700/mês teria que investir R\$ 20 mil para construir cerca, o que é impossível. Essas pessoas não vão conseguir se adequar e daqui a dois ou três anos, quando o governo começar a cortar o crédito deles, a discussão voltará para o Congresso, podendo levar à redução ainda maior da APP. Portanto, é fundamental calibrar o sistema para viabilizar a adequação de produtores com APPs pequenas ao Código Florestal.

5.4 PERGUNTAS E RESPOSTAS

A sessão de perguntas focou no tema do PSA para produção de água. A primeira indagação foi relativa ao ganho de escala do Programa nos próximos anos. Como o Programa é inteiramente pago pelos usuários, só haverá interesse em locais onde houver contingenciamento de água e alguma disputa pelo recurso. Essa é uma questão de mercado. Porém, bastou vivenciarmos um ano de crise para despertar enorme demanda – o edital fechado recentemente recebeu 132 propostas, o que representa um grande ganho de escala frente aos 20 projetos em andamento no Programa hoje.

Um segundo ponto levantado pela plenária foi a falta de discussão na mídia sobre o papel do uso do solo e da cobertura vegetal nos serviços ambientais de produção de água durante a crise de água no Estado de São Paulo e outros. Para Devanir dos Santos, é preciso dar mais clareza a esta relação. Não é que choveu tão menos, mas as bacias estavam sem reserva. Em São Paulo, o Programa tem três projetos – Extrema, o mais antigo e conhecido, Joanópolis e Nazaré Paulista. São áreas pequenas, mas os resultados mostram que até setembro de 2014 as nascentes protegidas pelo Programa tinham perdido 40% de vazão, enquanto a maioria das demais nascentes estava seca.

A ANA analisou quanto seria necessário para que todos os produtores do Sistema Cantareira recebessem PSA por produção de água. Seria necessário aumentar o custo da água em R\$ 0,01 por metro cúbico. Um consumidor que gasta até 15 m³ por mês, o que corresponde a uma grande parte dos usuários, ele gastaria R\$ 1,50 para remunerar a adesão de todos os produtores da bacia ao Programa.

O último ponto levantado foi relativo à adoção ou não de nova legislação para PSA (há dois projetos de lei em tramitação no Congresso com esta finalidade). Para Devanir dos Santos, é preciso ter cuidado com a criação de novas leis. Por exemplo, um dos projetos de lei está travado no Congresso por causa da discussão sobre a criação de um fundo para PSA. Um fundo não resolveria o problema de financiamento de PSA – se fundo fosse panaceia, já teríamos grandes avanços nas mudanças climáticas e outras áreas onde temos fundos com recursos bastante razoáveis.

Um fundo de PSA pode ser um equalizador de pagamentos, mas não um criador de demanda. Se localmente ninguém quiser pagar para ter o serviço, o governo não deve investir. Por outro lado, se houver o desejo local de implantar um projeto Produtor de Água, mas os interessados não conseguirem mobilizar os recursos necessários, o fundo pode complementar as ações. Caso contrário, o fundo vai atender meia dúzia de projetos e vai quebrar. Da mesma forma, um fundo de PSA não deve financiar recuperação de APP e RL, que é obrigação legal dos proprietários.

Uma lei federal específica para PSA pode vir a ajudar, mas os projetos já estão acontecendo sem uma política nacional. Alguns projetos são feitos com base em leis estaduais e municipais, e no caso da ANA um parecer da Procuradoria Jurídica diz que se for lançado um edital, forem estabelecidas regras, for garantida a oportunidade ampla de participação e for feito um contrato com definição clara de produto, a ANA pode gerir um programa de pagamento de serviço ambiental.

SÍNTESE

Experiências e principais questões

Abaixo são listadas questões chave discutidas durante o seminário, assim como os instrumentos econômicos debatidos.

CONTEXTO

- Contexto nacional difícil em 2015 e 2016 – necessidade de ajuste fiscal.
- Ajuste tributário representa oportunidade para inserção do tema de instrumentos econômicos para implementar o Código Florestal nos debates no Congresso e governo executivo, regulamentação do Capítulo X do Código, e aprovação de adaptações em mecanismos já existentes.
- ...considerar as finalidades de cada IE na análise de potencial efetividade;
- ...considerar os custos de implementação e a margem de benefício econômico que cada IE pode gerar;
- ...a escolha errada do IE pode ter resultados adversos (por exemplo, somente arrecadação em vez de também gerar incentivo a mudanças de comportamento) ou ineficientes (por exemplo, aumento de benefícios para produtores já beneficiados sem ampliar o número de beneficiários);
- ...devem ser observados princípios de diferenciação, progressividade, seletividade e extrafiscalidade.

SOBRE RL E APPS

- A recuperação de RL e APPs deve ser feita por meio de compensação e recuperação, mas só há linhas de crédito hoje para recuperação e mesmo assim em volume quase 10 vezes menor do que a estimativa de demanda anual nos próximos cinco anos.
- As linhas de financiamento atuais não incluem nenhum mecanismo de compensação ambiental para RL (CRA ou UCs).

No desenvolvimento de IEs...

- ...o primeiro passo é definir os objetivos ou resultados esperados com a adoção do instrumento e analisar a adequação e potencial de efetividade de diferentes tipos de IE;

SOBRE A PECUÁRIA

- O aumento da produtividade na pecuária é indispensável para reduzir emissões; reduzir área desmatada e degradada; e dar sustentabilidade econômica e social à atividade, em especial na Amazônia.
- Tecnologia e treinamento são a base para a mudança de modelo produtivo na pecuária.
- A transformação do modelo produtivo da pecuária é fundamental para melhorar a perspectiva de futuro e a qualidade de vida de todos os envolvidos na pecuária.
- É preciso mudar a mentalidade do pecuarista: o foco deve ser na produtividade e não no preço; boi é produto e não patrimônio.

TIPOLOGIA DE IES

- IEs podem ter por finalidade induzir comportamento; precificar recursos ou externalidades do processo produtivo; ou gerar arrecadação.
- IEs podem ainda ser classificados como mecanismos de desoneração, subvenção e tributação, que podem ser empregados com qualquer das finalidades acima.

SOBRE IES

- IEs custam menos que ações de comando e controle e transferem para atores sociais decisões de mudanças comportamentais e de práticas produtivas, e por isso incentivam inovação e transformação.
- Bons IEs cuja finalidade é a mudança de comportamento (extrafiscalidade) possuem critérios claros de diferenciação e progressão; se bem sucedidos, sua arrecadação cai à medida que os beneficiários adotam comportamentos ou práticas não penalizadas.
- A implantação e efetividade de IEs em apoio ao Código Florestal dependem:
 - o Da qualidade do CAR (monitoramento e transparência);
 - o Da disponibilidade de ATER qualificada e acessível.
- IEs de subvenção são geralmente mais eficientes que os de desoneração e bons IEs de tributação são geralmente mais eficientes que os de subvenção.

IES DISCUTIDOS

- Pagamento por Serviços Ambientais – PSA (em discussão no nível federal, mas já há legislação em alguns estados e municípios e várias experiências em curso).

- CRA (mecanismo de mercado de direito de uso; mecanismo de compensação; em processo de regulamentação; módulo já desenvolvido no MMA).
- Certificação (mecanismo de mercado; eficiente para floresta e commodities agrícolas).
- Mecanismos de subvenção à agricultura:
 - o Política de crédito rural (contempla objetivos ambientais);
 - o Política de preços mínimos (não contempla objetivos ambientais);
 - o Prêmio do seguro rural (idem).
- Bonificação para recuperação de APPs e RL (mecanismo de subvenção; em estudo pelo Ministério da Fazenda);
- FPE Verde (projeto de lei em tramitação no Senado);
- Possibilidade: mecanismo de incentivo ao remanejamento de RL para criação de corredores ecológicos (sugerido pelo MMA);
- Mecanismos tributários:
 - o ITR (não contempla objetivos ambientais, mas aumento de efetividade pode contribuir para a implementação do Código Florestal). ITR Verde/Sustentável;
 - o CIDE Carbono sobre combustíveis fósseis e abate tardio na pecuária bovina (arrecada para recuperação florestal & promove mudança de comportamento na pecuária);
 - o Tributação sobre a cadeia produtiva (depende da rastreabilidade);
 - o Redução de IPI para insumos de recuperação florestal, como arame (estudo indica eficiência, mas difícil no atual momento);
 - o ICMS Verde (em implementação no Pará que tem o desmatamento como critério de distribuição de recursos aos municípios).

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA OS QUAIS OS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS POSSAM SER MODIFICADOS OU CRIADOS E QUE FORAM DELINEADOS A PARTIR DA DISCUSSÃO DO SEMINÁRIO:

Objetivo estratégico #1: estimular a inscrição do produtor/a no CAR;

Objetivo estratégico #2: conservar os estoques florestais nos imóveis rurais (reserva legal e excedentes que estejam em áreas pressionadas pelo desmatamento);

Objetivo estratégico #3: estimular a adesão ao PRA e a recuperação de áreas degradadas.

SUGESTÃO DE PROPOSTAS PARA CADA OBJETIVO ESTRATÉGICO DISCUTIDAS NO SEMINÁRIO E QUE PODERIAM SER MAIS DETALHADAS DENTRO DE UMA AGENDA DE TRABALHO COM ATORES ESPECÍFICOS DOS GOVERNOS:

Objetivo estratégico #1: estimular a elaboração do CAR pelo produtor/a. Sugestões de instrumentos:

- ITR: substituir o ADA pelo CAR;
- Revisão da resolução BACEN 3545/2008 incorporando novas exigências em relação ao CAR;
- Atrelar a emissão do GTA (guia de transporte animal) com a apresentação do CAR para o caso da pecuária (âmbito estadual);
- Nas compras públicas exigir o CAR, onde couber;
- Criar obrigação de apresentar o CAR em toda renegociação de dívida agrícola

Objetivo estratégico # 2: conservar os estoques florestais dentro das propriedades rurais dentro do imóvel rural (excedentes ou que cumpram a lei, mas estejam em áreas pressionadas pelo desmatamento).

- Criar linhas de crédito dentro ou fora do programa ABC para financiar a compra de CRA (Cota de Reserva Ambiental). Essas cotas são um estímulo para manutenção de excedentes de RL;
- Vincular CRA ao carbono para criar mais incentivo para manutenção de estoques
- Priorizar compras governamentais de produtores que cumpram o CF ou tenham excedente de RL
- PSA para áreas que estejam em bacias hidrográficas críticas
- Estimular o mercado a trabalhar com cadeias legais
- Diminuir carga tributária de manejo florestal

Objetivo estratégico #3: estimular a adesão ao PRA e a recuperação de áreas degradadas.

- Reforma do ITR com o objetivo de melhorar a arrecadação e usar o imposto para estimular a conformidade com o CF (Ex.: quem tiver passivo e não assinou PRA, pagaria mais ITR)
- Isenção no imposto de renda quando comprovado que a compra de arame foi feita para recuperação de APP ou RL (apresentar PRADA na declaração de IR);
- Criação de fundos federais e estaduais com dinheiro não reembolsável para recuperação de áreas degradadas.

Além dos governos, o mercado tem um papel preponderante para estimular os três objetivos acima. Nesse sentido, é importante que as indústrias e o varejo tenham cadeias livres de ilegalidade em relação ao Código Florestal. Assim como há evidência de que há muito risco em ter a cadeia ligada ao desmatamento, também há risco em ter a cadeia ligada à ilegalidade com o Código Florestal. As empresas compradoras de produtos agrícolas devem ter como meta pedir o CAR como um critério de compra, pois esse é o primeiro passo para o cumprimento do CF em todo país.

MEMBROS FUNDADORES



MEMBROS COLABORADORES

