

Incentivos fiscais apressam desmatamento da Amazônia

Martha Baptista

O sistema de incentivos fiscais, a atual política de demarcação de terras e a legislação do Imposto de Renda estão acelerando o ritmo de ocupação da Amazônia e contribuindo para o desmatamento da região de forma prematura, antieconômica e danosa ao meio ambiente. A afirmação é do americano Hans P. Binswanger, funcionário do Banco Mundial, que concluiu recentemente uma pesquisa sobre o tema.

O trabalho foi financiado em parte pelo Banco Mundial, mas suas conclusões não representam necessariamente a política oficial da instituição, conforme explicação incluída no início do documento, que tem 48 páginas e inclui fotocópias do relatório do Tribunal de Contas sobre as distorções do sistema de incentivos fiscais, publicado no *Diário Oficial* de 12 de janeiro de 1987.

Binswanger afirma que a política de créditos e incentivos fiscais para o desenvolvimento da pecuária na Amazônia legal contribui não só para o desmatamento da região, como também para a expulsão dos pequenos proprietários, já que a floresta é transformada em pasto. Ele diz que apenas nas áreas de cerrado e de floresta subúmida em Mato Grosso e Goiás cerca de 4 milhões de hectares foram desmatados em consequência de programas de incentivo à criação de gado.

E o que é mais grave: segundo ele, estudos realizados por pesquisadores brasileiros e americanos mostram que a maioria dessas fazendas de gado teve um retorno financeiro negativo. Binswanger conclui que a política fiscal brasileira aumenta a demanda pela terra, faz seu preço subir e acaba obrigando os agricultores mais pobres — que não são favorecidos por essa política — a migrar para regiões menos povoadas.

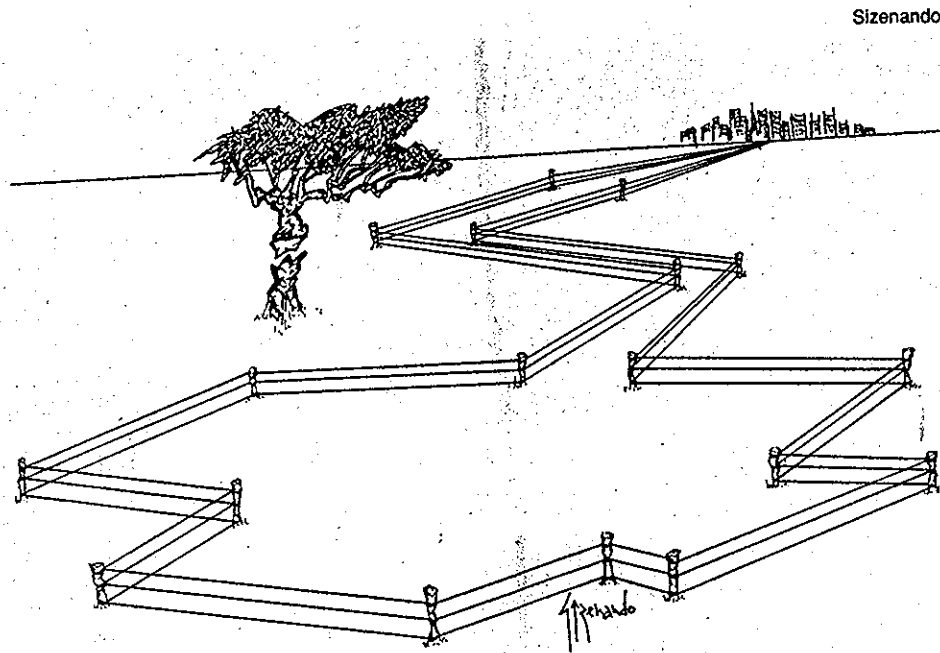
As altas e instáveis taxas de inflação do país, afirma o pesquisador, fazem com que o mercado financeiro para aplicações a longo prazo seja pouco desenvolvido, tornando os

investimentos mais arriscados. Isso contribui para tornar a terra atraente para investidores particulares ou associados em empresas. A política fiscal vigente e as leis que dispõem sobre a questão da terra no país tornam irresistível investir na terra e comprá-la via desmatamento, na opinião de Binswanger.

Favorecimento

“A posse da terra por não fazendeiros é bem mais comum no Brasil do que em qualquer país em desenvolvimento ou desenvolvido”, diz o relatório. Ele afirma que a legislação fiscal permite a indivíduos ou empresas excluir em até 90% de seus lucros com a atividade agrícola de seu Imposto de Renda tributado, através de artifícios variados, o que faz da agricultura, na sua avaliação, uma espécie de abrigo antiimpostos.

Em sua pesquisa, Binswanger sustenta que a política de créditos subsidiados para a agricultura e a pecuária aumenta a disputa pela terra. No caso da Amazônia, explica, todas as fazendas de gado aprovadas pela Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) são beneficiáveis por créditos subsidiados, via Finam (Fundo de Investimento da Amazônia) e



Basa (Banco da Amazônia S.A.), o que acelera o desmatamento na região. Ele acrescenta que a Dudam, o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e o Programa Grande Carajás podem escolher quais empresas especificamente receberão incentivos fiscais especiais e outros tipos de vantagens.

O pesquisador diz que o IBDF criou uma política de créditos e incentivos fiscais para empresas interessadas em fazer o reflorestamento, porém pesquisas e relatórios de auditorias demonstraram que os beneficiários dessa política foram bem mais eficientes em obter os recursos do que em produzir carne ou reconstituir a mata derrubada.

Fazendeiros — “O resultado desses programas de incentivo é o desmatamento mais rápido da Amazônia, o baixo índice de reflorestamento em áreas de colonização mais antiga e o elevado custo fiscal para o Brasil, que gastou mais de 1 bilhão de dólares entre 1975 e 1986 apenas com fazendas de criação de gado”, afirma o documento de Binswanger.

O funcionário do Banco Mundial denuncia que o Estatuto da Terra e a legislação que rege a demarcação de terras também estimulam o desmatamento. Ele diz que, para efeito de cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), a área coberta por floresta é considerada não aproveitada. Ou seja, uma propriedade que contenha áreas de floresta pagará mais imposto que outra que tenha apenas áreas de pastagem e plantações.

Quanto às leis de demarcação de terras, Binswanger afirma que o desmatamento é incentivado por duas razões. Em primeiro lugar, porque a legislação determina que qualquer pessoa de posse de uma área pode reivindicar a regularização definitiva de duas a três vezes mais a área desmatada, até um limite máximo de 3 mil hectares por indivíduo. O outro motivo é o hábito de posseiros e grileiros de derrubar a mata original como forma de evitar novas invasões de terra.

Binswanger acrescenta que as consequências desse procedimento para o meio-ambiente são mais danosas no caso de grandes fazendeiros do que de pequenos posseiros, frequentemente responsabilizados pelo desmatamento da Amazônia. “Se um pequeno agricultor reivindica um módulo de terra, ele não tem incentivo legal para desmatar a terra mais do que a área de que precisa para fazer sua agricultura de subsistência”, argumenta.

Política de estímulo tem muitas distorções

A omissão na recuperação dos recursos liberados e não aplicados em projetos, por desvios de finalidade ou abandono deles, o não acompanhamento sistemático dos empreendimentos em instalação, a superveniência — em muitos casos — de critérios não técnicos na análise e aprovação dos projetos e o distanciamento entre órgãos e agências que compõem o sistema de incentivos fiscais foram algumas das distorções encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na política de estímulos fiscais para o desenvolvimento setorial e regional.

Essas distorções fazem parte do relatório do ministro Luciano Brandão Alves de Souza, cujas conclusões foram acolhidas por unanimidade na sessão extraordinária do TCU de 15 de dezembro de 1986. Publicado no *Diário Oficial* de 12 de janeiro de 1987, o relatório é citado no trabalho realizado pelo funcionário do Banco Mundial, Hans P. Binswanger, sobre as consequências negativas da política de incentivos fiscais para o meio ambiente na Amazônia.

O ministro Alves de Souza encontrou várias distorções no funcionamento das entidades incentivadoras e fiscalizadoras e dos agentes financeiros do Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam). As entidades de desenvolvimento e supervisão do Fiset são o IBDF, na área de florestamento e reflorestamento, a Embratur (turismo) e Sudepe (pêca).

Impunidade — As principais distorções encontradas nas três agências inspecionadas foram: insuficiência de meios para um controle eficaz, ausência de mecanismos mais ágeis e rigorosos capazes de acabar com a impunidade de empresas infratoras e a seleção de empresas com perfil econômico-financeiro e estruturas organizacional e técnica inadequados ao aporte financeiro dos subsídios fiscais, entre outras.

Falhas semelhantes foram encontradas em inspeções realizadas na Sudene e na Sudam, responsáveis pela administração e fiscalização do Finor e Finam, respectivamente, e no BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e Basa (Banco da Amazônia S.A.) agentes financeiros e administradores da carteira de títulos do Finor (BNB) e Finam. Uma distorção encontrada com frequência diz respeito à restituição de recursos por empresas que não concluíram seus projetos. Por exemplo, de 266 empresas com projetos não concluídos na região Nordeste, apenas duas devolveram os recursos recebidos do Finor e, mesmo assim, as devoluções não foram feitas com a necessária atualização monetária.

Entre as principais incorreções detectadas no Sistema Finor estão a concentração de recursos em mãos de um mesmo grupo empresarial, a existência de um modelo privilegiador de grandes empresários e grupos econômicos em prejuízo das micro e média empresas e, portanto, altamente concentrador de renda. A equipe de inspeção do TCU encontrou falhas também no sistema de administração das carteiras de títulos dos fundos, a cargo do BNB e Basa, como insuficiência de dados estatísticos que permitam identificar os projetos excluídos do sistema, os concluídos e os não concluídos, e a manutenção nas carteiras de ações relativas a projetos cancelados ou em regime falimentar.

Desertificação — Outra importante conclusão do relatório de inspeção é a de que projetos financiados pelo Finor e Finam têm contribuído muito para desequilíbrios ecológicos, “condenando à desertificação imensas áreas do território nacional”, por recorrerem a práticas impróprias de exploração e ao desmatamento desordenado.

O ministro-relator, Luciano Brandão Alves de Souza, sugere ao Governo federal que não poupe esforços para dotar os órgãos supervisores e fiscalizadores do Sistema de Incentivos Fiscais de normas legais que lhes permitam fazer retornar aos Fundos os ressarcimentos decorrentes do cancelamento de projetos, punir os empresários responsáveis pelo fracasso de projetos incentivados, evitar a instalação de projetos em áreas de reservas indígenas e em municípios com conflitos de terra, conferir maior rigor no processo de seleção dos projetos, combater o desmatamento desordenado e o uso irregular do solo e subsolo que vêm concorrendo para a desertificação das regiões onde se instalam os projetos incentivados, e dar acesso às micros, pequenas e médias empresas aos recursos dos fundos de investimentos, entre outras providências.

Alves de Souza reconhece que o Governo federal adotou uma série de medidas para corrigir distorções existentes no Sistema de Incentivos Fiscais, mas, na sua opinião, dois pontos críticos não mereceram a atenção devida: “A recuperação dos recursos liberados e não aplicados nos projetos, por desvio de finalidade ou abandono deles, e o aprimoramento dos dispositivos legais e regulamentares, de modo a estipular sanções e punições mais rigorosas às empresas infratoras ou inadimplentes com os fundos”. (M.B.)