

**ipea**

*Instituto de Planejamento Econômico e Social*

IPLAN

Instituto de Planejamento

Uma avaliação dos Incentivos Fiscais do FISET-Florestamento/Reflorestamento

Antonio Carlos do Prado

Fevereiro/86

Uma avaliação dos Incentivos Fiscais do Fiset-Florestamento/Reflorestamento

Antonio Carlos do Prado

Fevereiro/86

Uma avaliação dos Incentivos Fiscais do  
FISSET - Florestamento/Reflorestamento

Antônio Carlos do Prado

Fevereiro/86

SUMÁRIO

|  | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| 1. Introdução .....  | 01          |
| 2. Síntese da Evolução Institucional do Mecanismo .....  | 02          |
| 3. Administração e Gestão Financeira do Fiset-F/R.....   | 03          |
| 4. Normas e Prioridades para Aplicação dos Recursos Incentivados .....   | 04          |
| 5. Especificidades do Fiset-F/R no Sistema de Incentivos do DL nº 1 376/74 .....   | 06          |
| 6. Resultados, Problemas e Distorções do Fiset-F/R.....  | 13          |
| 6.1 - O crescimento das "deduções para investimento" no Fiset-F/R .....  | 14          |
| 6.2 - O sentido econômico da transferência de recursos públicos ao contribuinte/optante no caso do Fiset/Reflorestamento ..... | 17          |
| 6.3 - A figura da sociedade em Conta de Participação no Fiset-F/R .....  | 17          |
| 6.4 - A evolução e a capitalização da estrutura empresarial do setor do reflorestamento .....                                  | 19          |
| 6.5 - Os custos efetivos de implantação e manutenção de florestas e os custos fixados pelo IBDF na aprovação de projetos ..... | 20          |
| 6.6 - A análise e o acompanhamento de projetos no IBDF.  | 22          |
| 6.7 - As baixas produtividades médias dos plantios e os "projetos de reforma" .....  | 24          |
| 6.8 - O apoio à fruticultura no NE através do Fiset-F/R  | 25          |
| 6.9 - A localização dos projetos, as grandes perdas de maciços florestais incentivados e as "reformulações de projetos" .....  | 25          |

|   | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 6.10 - A verticalização do setor, o mercado da madeira ,<br>e a rentabilidade dos projetos de reflorestamento | 28          |
| 6.11 - O caráter concentrador de renda dos incentivos fis-<br>cais ao reflorestamento .....                   | 31          |
| 6.12 - A contrapartida de recursos próprios nos projetos<br>de reflorestamento incentivado .....              | 34          |
| 6.13 - Prejuízos com projetos cancelados .....  | 35          |
| 7. Política Florestal e a Ênfase no Reflorestamento Incenti-<br>vado .....                                    | 37          |
| 7.1 - O desequilíbrio nas linhas de atuação do IBDF ...   | 37          |
| 7.2 - Reflorestamento incentivado e Conservação da natu-<br>reza .....  | 43          |
| 7.3 - Reflorestamento incentivado e reposição florestal<br>obrigatória .....                                  | 44          |
| 8. Conclusões .....   | 51          |
| 9. Recomendações .....  | 57          |
| 10. Tabelas .....   | 62          |
| 11. Textos e documentos consultados .....   | 75          |

Uma avaliação dos Incentivos Fiscais do FISET-Florestamento/  
Reflorestamento (FISET-F/R)

1. Introdução

Este relatório analisa sumariamente e avalia, em caráter preliminar, a sistemática do FISET-F/R e os resultados da política de desenvolvimento setorial que foi implementada mediante a utilização desse instrumento.

A Secretaria Técnica da COMIF avançou menos na avaliação deste fundo do que o fez em relação ao FINAM e FINOR; isto porque - até que fosse nomeada a nova Presidência do IBDF em dezembro último, retirando o órgão da crise político-administrativa que praticamente o imobilizava desde o início do novo Governo -, foi impossível conseguir colaboração institucional mais efetiva para um projeto dessa natureza.

Desta forma, a proposta de um plano de ação conjunta, envolvendo o Ministério da Agricultura, IBDF e IPEA, e visando a realização de uma avaliação abrangente do setor e dos incentivos do FISET-F/R, teve sua implementação retardada e só agora, a partir do início de 1986, retomou-se o trabalho, o qual deverá ser tocado com maior afinco a partir de março próximo.

Não obstante essas dificuldades, fêz-se um esforço de pesquisa bibliográfica, documental e testemunhal, levantando informações de órgãos oficiais, trabalhos acadêmicos, técnicos do setor, associações de empresários, consultores etc., que permitiu esboçar uma análise consistente da atividade, identificando seus principais problemas e as distorções mais importantes que dificultam a eficiente operacionalização de uma política incentivadora mais eficaz para o setor.

Trabalhou-se também na expectativa de que essas constatações deverão servir de apoio à continuidade da análise, orientando melhor o aprofundamento de tópicos específicos e a im

plementação de pesquisa, tanto a nível de "escritório" quanto a nível de campo.

## 2. Síntese da Evolução Institucional do Mecanismo

Em meados da década dos 60, quase ao mesmo tempo em que era promulgado o "Novo Código Florestal" (setembro de 1965) e criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF (em fevereiro de 1967), introduziram-se os incentivos fiscais ao florestamento/reflorestamento, através da Lei nº 5.106, de 02 de setembro de 1966.

Esses incentivos beneficiavam pessoas físicas e jurídicas contribuintes do imposto de renda; no primeiro caso, a pessoa física podia abater de sua renda bruta todas as aplicações realizadas na atividade, até o limite de 50% dessa renda; no segundo a pessoa jurídica deduzia o valor dessas despesas no seu imposto a pagar, até o limite de 50% deste.

No caso das pessoas jurídicas, tratava-se de estímulo fiscal significativo, em termos do volume de recursos que passariam a ser dispensados do Orçamento Federal para fomentar o desenvolvimento florestal do País.

Contudo, a sistemática do incentivo para esses contribuintes apresentava séria limitação, na medida em que o fazia mais interessante e proveitoso apenas para aquelas empresas que já operavam no setor, contrariamente ao incentivo fiscal que já vinha sendo concedido para os programas da SUDENE, SUDAM e EMBRATUR, que podia beneficiar, na prática, todas as pessoas jurídicas contribuintes do IRPJ.

Objetivando então dar maior amplitude a este incentivo, o Governo Federal resolveu alterar a mecânica de sua concessão, através do Decreto-Lei nº 1.134, de 16.11.70; agora, o contribuinte pessoa jurídica, ao invés de deduzir as despesas fei-

tas do valor de seu imposto devido, passou a poder "descontar" até 50% desse imposto para aplicação (a partir do exercício financeiro seguinte em empreendimentos florestais, cujos projetos fossem previamente aprovados pelo IBDF).

Duas mudanças significativas ocorriam aí: em primeiro lugar, qualquer pessoa jurídica, fosse empresa reflorestadora ou não, agora, podia investir em projetos florestais, potencializando a capacidade de mobilização de novos recursos para o setor; em segundo lugar, o IBDF passava a assumir o encargo de selecionar esses projetos, responsabilizando-se mais efetivamente, pela administração dos incentivos setoriais e por sua correta aplicação. Até então sob o regime da Lei nº 5.106/66, o IBDF apenas sancionava as despesas que a empresa declarava ter feito, no decorrer do exercício já encerrado.

Através do instrumento do DL-1 376/74, além de outras inovações de realce - como a de envolver os Fundos criados num esquema de operação típico de mercado de capitais -, reforçou-se o sistema de concorrência entre as opções para incentivos regionais ou setoriais. Contudo, manteve-se inalterado, através do conhecimento do "Artigo 18" do novo Decreto-Lei, o mecanismo básico estabelecido no DL-1134/70 para o Fiset-F/R, prevendo a aplicação, pelas pessoas jurídicas, dos respectivos incentivos em "projetos próprios", inclusive mediante aporte de recursos incentivados, oriundos de coligadas que detivessem a participação mínima de 5% no capital votante da sociedade titular do projeto. Mais tarde tornou-se regra, para o caso específico dos empreendimentos florestais, calcular-se essa participação de 5% sobre o total das inversões incentivadas previstas no projeto.

### 3. Administração e Gestão Financeira do Fiset/Reflorestamento

O IBDF, além de responder pela regulamentação geral do Setor Florestal, funciona como agência do Governo Federal responsável pela Administração do Fiset-F/R; enquanto a gestão financeira do Fundo compete ao Banco do Brasil.

Como administrador, o IBDF aprova os projetos candidatos à utilização dos incentivos, cabendo-lhes também disciplinar sua localização e exercer fiscalização sobre esses projetos, acompanhando-os na realização das tarefas cometidas à Reflorestadora, sancionando ou não o cumprimento das obrigações assumidas por esta, e penalizando-a no caso de negligência técnica ou má aplicação dos recursos liberados.

Como gestor financeiro do Fundo, cabe ao Banco do Brasil administrar a carteira de títulos incentivados - composta, no caso, por Certificados de Participação em Reflorestamentos (CPRs), emitidos pela Empresa Reflorestadora, na qualidade de representante (sôcio-ostensivo) da Sociedade em Conta de Participação, que congrega os investidores em torno dos projetos, sob a liderança da Reflorestadora.

Compete ao Banco do Brasil liberar os recursos do Fundo, mediante autorização expressa do IBDF, adquirindo os CPRs e emitindo, em contrapartida, os respectivos Certificados de Investimento (CIs) para os optantes-investidores. Além disso, o Banco promove os Leilões Especiais desses títulos (CPRs), cabendo-lhe também responsabilidade pelo acompanhamento cadastral das empresas e pessoas físicas participantes dos empreendimentos incentivados, em especial daqueles titulares de projetos que utilizam recursos do próprio Fundo, isto é, que se comprometem a implantar os chamados "Projetos Abertos" ou de "vala comum" (que aproveitam o mecanismo do "Artigo 17", do DL-1276/74).

#### 4. Normas e Prioridades para Aplicação dos Recursos Incentivados

As principais normas vigentes para aplicação dos recursos do Fiset-F/R foram baixadas pelos Decretos nºs 79.046, de 27.12.76, e 88.207, de 30 de março de 1983, e pela Portaria nº 195/IBDF/DR, de 09.06.83.

Ponto básico do último Decreto foi a exigência de "projetos fechados" ou "próprios" como condição para sua aprovação

ção pelo IBDF; admitiu-se exceção somente para os empreendimentos de frutíferas e xerófitas, na região da SUDENE, e de frutíferas e exóticas, na região da SUDAM.

Segundo anotou-se de entrevistas com técnicos do setor, esta foi uma fórmula encontrada para equilibrar a demanda e a oferta de recursos dentro do sistema de incentivos.

Nessa mesma direção, baixou-se a regra do artigo 5º do aludido Decreto, que limita a área máxima dos novos projetos àquela já aprovada no exercício anterior, estabelecendo-se ainda, no artigo 15, que as liberações seriam efetivadas somente "após comprovada a completa realização física das operações previstas no projeto".

Pelo que se sabe, esse equilíbrio foi conseguido nos dois últimos anos de vigência dessa legislação, daí porque, através do Decreto nº 91.104, de 12 de março de 1985, admitiu-se nova exceção à regra geral dos "projetos fechados", permitindo a modalidade de "projetos abertos" fora das regiões da SUDENE e SUDAM para empreendimentos de porte médio (até 400 ha.), sendo que, a mais disso, o limite de "projetos abertos" é de metade da área total aprovada.

Prioridades para destinação dos incentivos também foram definidas pelo Decreto nº 88.207/83. No seu artigo 4º, ficou estabelecido que, a partir de 1984, seria respeitada a destinação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos totais à área de atuação da SUDENE.

Na mesma linha de definição de prioridades, ficou estipulado no artigo 3º que se daria preferência à aprovação de projetos enquadrados nos programas prioritários do Governo, tais como os de fruticultura, no Nordeste, papel e celulose, carvão vegetal para siderurgia, substituição de óleo combustível e madeira processada mecanicamente. Além disso, esse mesmo artigo fun

de sua localização e mercado projetado para seu produto" e de "tradição e experiência da empresa requerente, no setor florestal, traduzidas na qualidade e produtividade dos plantios executados".

5. Especificidades do Fiset-F/R no sistema de incentivos do DL  
- 1 376/74

Algumas características do Fiset-F/R devem ser logo ressaltadas, já que diferem bastante em relação aos Fundos regionais, FINAM e FINOR.

"Projeto" para o Fiset-F/R significa um mero plano de plantio anual (no 1º ano) com a previsão de três operações de manutenções (até o 4º ano); varia demais a área de plantio por projetos, de um mínimo de 100 até 3 500 ha.

Cada empresa reflorestadora tem normalmente vários projetos aprovados por ano, formando um programa anual de plantio e manutenções.

Diferentemente da sistemática dos demais fundos, a "empresa típica" do Fiset-F/R é a pouco conhecida Sociedade em Conta de Participação (SCP)<sup>1/</sup>. Esta sociedade opera mediante a liderança de um Sócio-Ostensivo - no caso, a empresa reflorestadora - e o concurso de inúmeros Sócios-Ocultos que se associam a ela para viabilizarem o investimento mediante a participação conjunta dos incentivos a que têm direito: esses sócios-ocultos não respondem por nada nessa sociedade, a não ser por compromissos privados assumidos com o sócio ostensivo; tudo aí, com relação a interesses de terceiros e, por consequência, com relação aos

<sup>1/</sup> Segundo exposição do Diretor da área de Operações Financeiras e Serviços do Banco do Brasil, feita em julho de 1985, perante a COMIF, havia em 31.12.84 um total de 850 empresas do Fiset-F/R administrando projetos sob a forma de SCPs. As S.A. com títulos na Carteira eram apenas 16, 8 das quais insolventes, e apenas 2 continuando a receber recursos normalmente, embora não tenham propiciado retorno aos acionistas incentivados.

interesses das próprias instituições que administram os incentivos fiscais, é de responsabilidade do sócio-ostensivo, que, por contrato, tem direito a 30% do resultado líquido do empreendimento florestal.

Juridicamente, a SCP é uma entidade de "caráter oculto", caracterizando-se pela "ausência de um capital ou patrimônio social, de uma firma, ou denominação social própria"; as SCPs "são entes que escapam à falência e à concordata, não constituem pessoas jurídicas, não têm sede nem domicílio, não podem ser registradas, não têm legitimatío ad causum nem ad processum para estar em juízo, ativa ou passivamente, etc.. Visível só é a figura do sócio-gerente ou sócio-ostensivo, único que responde perante terceiros, vedada à SCP fazê-lo. Destarte, só este sócio é que poderá ser responsabilizado, em procedimento administrativo ou judicial, pela aplicação inadequada de incentivos fiscais"<sup>2/</sup>.

A predominância desse tipo de organização empresarial no FISFT-F/R parece ter deixado o sistema extremamente vulnerável a distorções; como ser verá mais adiante, as SCPs facilitaram a captação de incentivos pelo setor de forma anárquica, acomodando interesses produtivos de médio-longo prazo com interesses especulativos, que visam apenas a recuperar, imediatamente, parte do imposto de renda pago. A acomodação desses interesses, com a possível predominância dos especulativos, é manifesta nas seguintes principais distorções: a) sobrevivência das práticas de corretagem comissionada de incentivos, que se pensava terem sido abolidas com a promulgação do DL 1 376; b) descaracterização do "projeto próprio" tal como previsto no Artigo 18 do DL - 1 376/74, que passou a dar cobertura a essas práticas, concretizadas mediante a entabulação de negócios de recompra futura de CPRs (Certificados de Participação em Reflorestamento), títulos emitidos pelas SCPs representativos dos investimentos e

---

<sup>2/</sup> Parecer da Consultoria Jurídica da SEPLAN-PR sobre a natureza das SCPs, atendendo a solicitação da Secretaria Técnica da COMIF.

c) ausência de "recursos próprios" dos empresários que entrariam como contrapartida dos investimentos apoiados pelos incentivos (tal como ocorre no FINAM, FINOR e nos dois FISETs menores, principalmente no FISET-Turismo).

De modo geral pode-se dizer que os problemas e distorções gerados pela aplicação dos incentivos fiscais do DL 1 376/74 são em grande parte explicados por sua própria forma de concepção. É possível distinguir aí três questões interdependentes que influenciam, de forma significativamente adversa, os resultados do desempenho do incentivo fiscal em termos de eficácia e eficiência. São elas:

i) a inexistência de uma garantia, embutida na sistemática, de vinculação operacional entre a captação dos recursos dos incentivos e os resultados apresentados pelos projetos;

ii) a pressuposição geral, no esquema vigente dos incentivos, de que todos os grupos envolvidos tenham inequívoco interesse em expandir a oferta de mercado de produtos, recursos e/ou serviços;

iii) a complexidade e o elevado custo de administração e avaliação dos incentivos para o setor público em termos de usos alternativos de seus recursos escassos.

Conquanto esses aspectos, também, se apliquem às demais formas das "deduções para investimento" nos Fundos Regionais (FINOR, FINAM) e setoriais (PESCA, TURISMO), eles deixam traços muito mais marcantes no caso do reflorestamento, dadas as características da atividade e as especificidades da sistemática da aplicação dos incentivos a ela dirigidos.

Considere-se, primeiro a não-garantia da ligação entre a captação dos incentivos e a obtenção de resultados nos projetos.

Os incentivos fiscais ao Reflorestamento foram concebidos para subsidiar e estimular a formação de maciços florestais, cobrindo os custos operacionais de implantação e manutenção das florestas até o quarto ano (inclusive). Esses, segundo estimativas, perfariam cerca de 60 a 70% dos custos operacionais totais (sem considerar custos de exploração). As despesas de manutenção restantes, bem como as receitas líquidas provenientes da venda da madeira (estas normalmente auferidas a partir do 7º ou 8º anos, e daí em intervalos de pelo menos 4 a 5 anos), ficariam por conta da SCP detentora do projeto.

A destinação dos estímulos à formação de florestas artificiais, e não a seus resultados de produção, prendia-se à inviabilidade econômica das empresas consumidoras de cumprirem a reposição florestal obrigatória com recursos próprios, em curto período de tempo, bem como à possível iminência da escassez de madeira no mercado ligada à exploração maciça dos recursos florestais nativos do Sul/Sudeste do país. Entendia-se, à época, que o mercado por si só era insuficiente para desobstruir as barreiras econômicas inerentes à implantação de projetos de reflorestamento - de longo prazo de maturação -, e o setor privado revelava-se tímido nos seus investimentos no setor.

Concebidos, portanto, para incidir na fase inicial de implementação dos projetos, (e não após, ou na fase de geração de seus resultados líquidos positivos), esses incentivos não se basearam, portanto, em recursos gerados pelos próprios projetos beneficiados. Esse é um ponto bastante significativo, principalmente após transcorridos 20 anos de incentivos à atividade, e que assume maior relevo hoje dados alguns resultados da política, como, por exemplo, uma ampla capitalização ocorrida no setor, a qual será destacada mais adiante.

No caso do reflorestamento, a distinção é bastante relevante por causa das características do fluxo de caixa típico de seus projetos. Desde que se complete seu ciclo de exploração, a rentabilidade interna é maior do ponto de vista da

empreendedora dentro do esquema concebido para os incentivos, do que se estes fossem captados após a geração de resultados líquidos positivos, dado que os cálculos de valores atuais de seus fluxos de caixa favorecem amplamente os valores mais próximos dos períodos de sua implantação. O peso dos incentivos assim concedidos à atividade seria, pois, relativamente mais interessante, do que o seria em outras atividades de menor prazo de retorno dos investimentos.

Dada à grande defasagem de tempo entre a concessão dos incentivos e a verificação de seus resultados, aliada ao peso dessa concessão no valor presente dos projetos, parece conter o Fiset-F/R maior atratividade para empreendimentos que visam a atuar apenas na fase incentivada dos projetos. Isto seria marcado pela diferenciação existente na estrutura empresarial do setor (reflorestadores "verticalizados" versus reflorestadores "independentes"), pelas oportunidades que apresentam, nesse aspecto, a constituição de uma SCP para tocar o empreendimento, por exemplo.

Conquanto não se possa dizer que reflorestadores "verticalizados" e "independentes" sejam sinônimos de "eficientes" e "ineficientes", respectivamente, a diferenciação é muito relevante no contexto do agravamento daquela distorção, visto que projetos "verticalizados" apresentariam uma perspectiva mais clara e garantida de consumo futuro de sua madeira.

É preciso ainda distinguir, claramente, no caso do Fiset-F/R, a ótica da aplicação da "dedução para investimento" na atividade, sob dois pontos de vista: 1) O do contribuinte/optante que aplica seus incentivos em "vala comum" - projetos de Artigo 17 - e mesmo no caso do que investe em "falso projeto próprio", situação que será caracterizada adiante, e 2) o do contribuinte/optante que é ao mesmo tempo empresário/investidor de fato.

No primeiro caso, a avaliação de retorno da aplicação que lhe interessa, predominantemente, é aquela que compara os recursos da "dedução" com os rendimentos a serem recebidos, um tanto independente dos resultados que podem ser gerados pelo projeto.

No segundo caso, o agente tem uma lógica diferente de aplicação de suas "deduções", pois não visa apenas a maximizar o retorno de sua dedução, mas também formar e garantir reservas próprias de matéria-prima para seu abastecimento.

Essa distinção é muito reforçada no caso do Reflorestamento devido a dois importantes fatores condicionantes. Um deles ligado à própria natureza da atividade marcada pelo longo prazo de maturação dos empreendimentos: torna-se mais difícil a existência de informações sobre sua rentabilidade futura, o que eleva o custo de informação para avaliação das alternativas de opção, e isso tem razoável influência na realização de uma eficiente aplicação. Daí a ocorrência de muitos contribuintes que, não dispondo de conhecimento de alternativas de aplicação mais adequadas, alocam seus recursos diretamente no Fundo (para projetos do Artigo 17), objetivando receberem, em troca, CIs, que são vendidos no mercado por um preço que lhes garanta logo um retorno antecipado de sua dedução, ainda que muito abaixo de seu valor real (no caso do Fiset-F/R, muitas aplicações em "falsos projetos próprios" poderiam ser inseridas nesse tipo de situação — a distorção da oportunidade de aplicação em projetos de art. 18 no Fiset-F/R, já destacada no início, será melhor caracterizada mais adiante).

O outro fator condicionante está ligado à existência legal da reposição florestal obrigatória (código florestal vigente), que impõe ao consumidor de madeira a formação de reservas para seu suprimento, imposição que tem sido muito calcada na exigência de reservas próprias (note-se que, no segundo caso da distinção na ótica da aplicação da "dedução para investimento" acima destacada,

e possível que se encontrem agentes preocupados tão somente com o plantio de árvores para cumprir sua obrigação de reposição, sem qualquer preocupação com a eficiência do retorno de sua "dedução").

Parcece claro que, em vista dessas especificidades do setor - das diferentes e marcantes influências na racionalidade de seus agentes e das possibilidades que se abrem a negócios especulativos - o sucesso da aplicação dos incentivos na sua forma de concepção atual fica muito na dependência, a posteriori, da eventualidade de que se verifique a hipótese da questão (ii), inicialmente colocada, i.e., que ocorra a total convergência de interesses dos diversos grupos envolvidos, na expansão da oferta de mercado dos recursos florestais.

A possibilidade de ação da "mão invisível" que, alguns pensariam, ainda poderia fornecer uma salvaguarda a posteriori, conduzindo os interesses da ação individualizada de cada grupo empresarial na direção dos objetivos sociais desejados, estaria afastada no caso do Reflorestamento, dadas as características oligopsonistas que prevalecem no mercado da madeira (conforme será destacado abaixo).

Assim, restaria ao funcionamento do complexo sistema de administração e avaliação dos incentivos no setor público (a questão (iii) acima) através da fiscalização, do acompanhamento, da análise dos projetos, da ação de normatização, regulamentação e punição, etc. - garantir a condução do sistema ao alcance dos objetivos econômico-sociais visados. Na forma como ele vem sendo operado e conduzido, o Fiset-F/R - cujos principais traços marcantes destacam-se neste relatório - é talvez a peça menos eficiente, tendo favorecido uma frouxa aplicação desses recursos públicos e reforçado, em extremo, mazelas tradicionais das burocracias brasileiras, como atestam auditorias recentes realizadas no IBDF, pelo Ministério da Agricultura e TCU.

6. Resultados, Problemas e Distorções do Fiset-F/R

A degradação dos recursos naturais renováveis e não-renováveis foi significativamente acelerada nas últimas duas décadas pelo modelo econômico "desenvolvimentista" implantado no País. Inserida neste modelo, a política florestal refletiu o que foi a tendência predominante para o desenvolvimento florestal do País pós-64: a enorme concentração de recursos de investimento na atividade reflorestadora e na silvi-indústria e, em contrapartida, o pequeno aporte para os demais subsetores e outras áreas de atuação de responsabilidade do IBDF.

De modo geral os estímulos à economia florestal se subordinaram às ênfases do modelo econômico global: à estratégia de crescimento acelerado e concentrador, às linhas gerais de incentivo ao capital, à formação de mão-de-obra qualificada (na sua vinculação com a expansão da atividade do reflorestamento), à verticalização floresta-indústria, à cartelização da silvi-indústria. Para o Nordeste do País procedeu-se a uma "extensão" do modelo de reflorestamento do Centro-Sul: a monocultura e a agro-indústria exportadora de frutas (caju, principalmente) e a criação de base de recursos florestais precedente a indústria.

A partir da década de 60, face à identificação da necessidade de uma rápida expansão da capacidade instalada da indústria de celulose e papel e da siderurgia no País, implementou-se uma definida política de substituição de importações, que na área industrial se traduziu em amplo programa de incentivos fiscais e financiamento governamental, especialmente através do BNDES, fornecendo condições favoráveis a montagem desses parques industriais.

Do lado florestal, através da sistemática dos incentivos fiscais ao reflorestamento, procurou-se assegurar matéria-prima a custos privados reduzidos aos segmentos florestais-

industriais grandes consumidores, em particular àqueles ramos de papel e celulose e à siderurgia a carvão-vegetal. Contribuíam também, para justificar a concessão desse estímulo, o esgotamento dos recursos florestais e a pouca atratividade das inversões em reflorestamento, esta bastante influenciada pela exploração primitiva da madeira nativa e seus efeitos no preço de mercado, bem como pelo longo prazo de maturação dos investimentos. Apesar de haver um forte desequilíbrio entre a oferta e a demanda de recursos florestais, entendia-se que o mercado, por si só, era insuficiente para desobstruir as barreiras econômicas inerentes à implantação dos projetos de reflorestamento, e o setor privado revelava-se tímido nos seus investimentos no setor.

Se antes da política de incentivos fiscais o reflorestamento estava restrito ao pioneirismo incipiente de algumas empresas, com o estabelecimento da sistemática conseguiu-se deslanchar a atividade, implantando-se maciços florestais em larga escala e continuamente.

Ao longo de 20 anos de incentivos, é inegável que, de um lado, esses estímulos ao reflorestamento contribuíram para o crescimento e solidificação da posição expressiva que ocupam hoje aqueles setores "silvi-industriais" mais importantes (papel e celulose, siderurgia e carvão-vegetal, madeira processada mecanicamente), seja pela substituição de importações alcançada, seja por efetiva contribuição às exportações e pelos significativos avanços na área da "bio-tecnologia"; contudo, de outro lado, geraram graves distorções que vêm provocando críticas contundentes de diversos segmentos da sociedade quanto aos custos sociais envolvidos dada a seletiva dosagem que foi imprimida pela prolonga da vida do instrumento. Alguns especialistas têm questionado a própria validade de se lhe dar continuidade administrativa nos seus anos de crise econômica.

#### 6.1 - O crescimento das "deduções para investimento" no FISET-F/R.

As aplicações das deduções para investimento no Fiset-F/R cresceram de forma significativa a partir de 1971, ultrapassando, em alguns anos a parcela destinada à região Nordeste (FINOR), e atraindo o mais elevado "valor médio da opção entre os Fundos", nos anos mais recentes (Vide Tabela 1).

Alguns fatores, mais proeminentes, explicariam esse elevado número de aplicações das "deduções para investimento" no reflorestamento:

i) a oportunidade de aplicação em "projeto próprio" (Artigo 18): No caso do Fiset-F/R o artigo 18 requer uma interpretação especial. Nos empreendimentos florestais é regra calcular-se a participação mínima de 5% exigida no parágrafo 2º da quele artigo, para um investidor, sobre o total dos investimentos previstos no projeto, i.e., 5% do valor do projeto. Isto porque a "empresa típica" no Fiset-F/R é a Sociedade em Conta de Participação, e não a Sociedade Anônima, comumente encontrada nos demais Fundos de Investimento. As vantagens disso são que o contribuinte/investidor não precisa alocar recursos próprios para cumprir a exigência do referido artigo, desde que escolha um projeto específico cujo valor do investimento total seja compatível com o valor de suas deduções, ao nível de 5%; dessa forma, os recursos para investimento em "projetos próprios", no Fiset-F/R, concorrem com aqueles que se destinam aos "projetos comuns" dos demais Fundos.

Há, também, o fato de que projetos de reflorestamento apresentam escala mínima de investimento provavelmente menor que outras alternativas de investimento. Além do mais, é uma característica marcante do Fiset-F/R, i.e., das normas sobre a formação de "projetos" a serem apresentados ao IBDF, que até a área mínima de projeto exigida (na Lei nº 5 106 não havia limitação de área mínima), um "projeto" pode ser subdividido em

vários. Aliás, é uma norma do FISET-F/R diferentemente do FINAM e FINOR, que uma mesma empresa reflorestadora tenha vários projetos aprovados num mesmo ano. Além disso, é notório que o IBDF nem sempre exigiu o cumprimento dos 5% de participação mínima nos "projetos próprios" que aprovava.

Em vista disso, deve ficar claro que muitos "projetos próprios" no FISET-F/R, de "próprios" são tem mesmo o nome. Esta é uma característica marcante que tem sérias implicações para as avaliações do sistema.

ii) a rentabilidade da alternativa de aplicação nos projetos de reflorestamento do ponto-de-vista do contribuinte/optante: a avaliação de retorno que mais tem interessado ao contribuinte/optante, sem ser ele ao mesmo tempo empresário/investidor de fato, é aquela que compara os recursos da dedução com os rendimentos que podem ser auferidos sem preocupação mais direta com os resultados dos projetos. Segundo relatório do IBDF à COMIF, em fins do ano passado a taxa de captação de investidores paga pelas reflorestadoras estaria em torno de 15 a 18%; além disso, vários contribuintes/optantes em art. 18 do FISET-F/R (portanto "falsos investidores") aparentemente conseguem garantir um retorno de seu incentivo fiscal ao nível do valor atual preservado pela correção monetária, e isto se evidencia quando as empresas se dispõem a negociar seus CPRs, através de uma "carta de recompra" nessas bases. Deve-se lembrar, que esses negócios com "cartas de recompra" foram bastante estimulados após a promulgação do Decreto nº 88 207 e após a Portaria Normativa 302 do IBDF, de 03.07.84, que viabilizou a "adoção" de CPRs por empresas com obrigações de reposição florestal em substituição à efetiva implantação de maciços.

iii) o mercado de Certificados de Investimento (CIs): embora as quotas do FISET-F/R não sejam as que têm demonstrado melhor rentabilidade no mercado<sup>3/</sup>, pode-se dizer que muitas empresas detentoras desses títulos estão preocupadas em reaver

<sup>3/</sup> Veja Moita, E. e Galvão, A.C., "Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais com base em um estudo do Mercado de Títulos Incentivados", IPEA/IPLAN, relatório de pesquisa.

imediatamente parcela de sua dedução do imposto de renda vendendo seus CIs, dada a liquidez imediata desses certificados. Neste caso de opção de "Vala comum" podem ser incluídas as empresas que consideram estes recursos sem alternativa, como "fundo perdido". Pelo lado da demanda parece haver um mercado comprador interessado em aumentar seu poder de compra nos leilões especiais, sejam as corretoras para fins especulativos, sejam aqueles que visam aumentar sua participação nos projetos de reflorestamento.

6.2 - O sentido econômico da transferência de recursos públicos ao contribuinte/optante no caso do Fiset/Reflorestamento.

No caso do reflorestamento, como mencionado acima, é preciso ter um cuidado especial quanto às figuras do contribuinte/optante e do empresário/investidor e quanto à associação, entre essas duas figuras, que existe no caso dos outros Fundos. Embora o estudo de Moita e Galvão aqui mencionado, descreva o "falso artigo 18", o caso do Fiset-F/R parece ainda mais grave.

Como já se disse, no caso do Reflorestamento, em muitos projetos de art. 18 as figuras do contribuinte/optante e do empresário/investidor poderão estar completamente dissociadas. Naquele estudo, a conclusão de que a transferência de recursos públicos a empreendedores, intermediários, etc., no caso de projetos comuns, não tem sentido econômico produtivo se aplicaria aqui, também, a muitos "projetos próprios", em cujos casos os investidores são muito mais rentistas do que empreendedores.

6.3 - A figura da Sociedade em Conta de Participação no Fiset-F/R.

Como já se disse, uma importante particularidade deste Fundo é a Sociedade em Conta de Participação. A aceitação dessas SPCs no sistema continua a suscitar controvérsia. Alguns

acham que essa forma de participação societária seria a mais apropriada, levando-se em conta o caráter transitório dos empreendimentos florestais, com prazos definidos de maturação, em que, concluído o ciclo de implantação/exploração, a sociedade automaticamente se extingue.

Por outro lado, muitos dos problemas do Fiset-F/R são atribuídos à SCP: a questão de participação mínima por investidor calculada sobre o valor da Sociedade (do projeto), que se mencionou acima; são comuns os casos de empresa reflorestadoras que, sob a ótica bancária, revelam-se inadequadas para acesso aos incentivos dada sua fragilidade econômico-financeira, aliada à falta de infraestrutura organizacional, técnica e administrativa, e que ao constituírem SCPs (como sócias-ostensivas) levantam montantes centenas de vezes acima de seus recursos próprios, não existindo critérios de alavancagem bem definidos visando a dar um mínimo de garantia aos recursos liberados (IBDF arbitra, por norma administrativa, uma alavancagem máxima de 10 vezes o valor do patrimônio líquido da administradora ou sócia-ostensiva, mas isso não vem sendo cumprido); especialmente devido ao "caráter oculto" das SCPs, a falta de legislação disciplinadora eficaz no sistema é um dos maiores empecilhos à política dos incentivos, pois sem tal legislação não se disporá, no IBDF, de instrumento efetivo para a recuperação dos incentivos malbaratados e a punição dos responsáveis.

No caso das SCPs, comum e grave tem sido o fato de que em projetos mal sucedidos ou fracassados, os punidos acabam sendo os investidores, e dificilmente, por deficiência da legislação, são penalizados os verdadeiros responsáveis pelos fracassos.

Pelas características das SCPs, e por carecerem de maior regulamentação, elas favorecem uma grande rotatividade de empresas no setor, onde muitas só atuam na fase incentivada dos projetos. Muito do aventureirismo empresarial que existe no setor se deve à SCP.

#### 6.4 - A evolução e a capitalização da estrutura empresarial do setor do reflorestamento.

Dadas as exigências legais por parte do IBDF para o acesso à captação dos incentivos do Fiset-F/R, a estrutura setorial precisou ir constituindo um aparato técnico, material, humano e administrativo ao longo do tempo, (em linhas essas exigências foram a elaboração e a apresentação de projetos técnicos para avaliação pelo IBDF, a formação de uma sociedade anônima ou uma sociedade em conta de participação, a "responsabilidade" pelo empreendimento florestal e pela administração da sociedade, etc.)

Como consequências dessas exigências poder-se-iam citar as seguintes:

i) os pequenos e médios proprietários rurais ficaram praticamente alijados do sistema, incapazes de captar os recursos dos incentivos; além de ficarem à margem, muitos tiveram que dispor de suas propriedades ou posses para a implantação de projetos; resultado disso teria sido uma concentração maior da terra; o programa, dirigido mais pesadamente a grandes áreas não propiciou ao pequeno produtor a possibilidade de adquirir conhecimentos e de se beneficiar, direta ou indiretamente, da atividade florestal (quando ainda vigorava a Lei 5 106, agricultores, como pessoas físicas, ainda podiam participar do programa, conquanto tivessem renda suficiente e realizassem despesas com reflorestamento que podiam ser posteriormente abatidas); vide dados sobre concentração de projetos e áreas reflorestadas na Tabela 5.

ii) a formação de grandes maciços florestais melhor atendia às necessidades das indústrias consumidoras para uma expansão mais rápida da base de recursos; isto só poderia ser realizado com entrada mais intensiva de capital na atividade, com

economias de escala reduzindo os custos de implantação dos projetos; isto também teve implicações na geração de emprego pelo setor, que poderia ter sido maior.

iii) o acesso aos incentivos pode ter sido mais apertado devido a exigência de áreas mínimas e máximas fixadas pelo IBDF, no decorrer dos anos, para os projetos submetidos ao órgão, como em 1976/77, quando a limitação de área mínima para projetos próprios chegou a ser estabelecida em 1 000 ha, e em 200 ha para "projetos abertos". Contra uma redução mais substancial da área mínima e uma maior pulverização de pequenos projetos, o IBDF sempre acenou com as dificuldades que teria para fiscalizar a distribuição e a boa aplicação dos recursos.

iv) particularidades e lacunas na regulamentação das SCPs, bem como as definições legais que obrigam a reflorestado beneficiária a formar a sociedade e a administrá-la, decidindo sobre a exploração e comercialização da madeira e promovendo a arrecadação pela venda da produção, criaram limitações aos participantes dessas sociedades, ainda mais por que lhes cabia apenas uma parcela do resultado líquido. Isto teve implicações para as empresas grandes consumidoras de madeira, e que faziam suas "deduções para investimento", pois sua lógica de aplicação da "dedução" é diferente de uma empresa não-verticalizada, já que não visam a apenas maximizar o retorno de seu imposto, mas também formar com os recursos de incentivos reservas de matéria-prima para garantia de seu abastecimento; como forma de reagir à regulamentação das SCPs, e a suas lacunas e limitações, essas empresas à base de madeira criaram reflorestadoras subsidiárias, verticalizando suas atividades.

6.5 - Os custos efetivos de implantação e manutenção de florestas e os custos fixados pelo IBDF na aprovação de projetos.

Informações de pesquisas independentes, e do próprio relatório do IBDF enviado à COMIF, apontam para disparidades

encontradas entre o custo efetivo de implantação e manutenção de empreendimentos florestais incentivados, e o custo pago pelo IBDF. Os dados da Tabela 2, referentes a dois diferentes estudos mostram um diferencial entre o custo incentivado e o de mercado da ordem de 110% em 1975, e de 76,5% em 1976, superiores aos custos de mercado.

Levantamentos realizados pelo Departamento de Reflorestamento do IBDF, em 1984, que pretendiam a formulação de uma nova tipologia de custos a ser seguida pelo órgão, mostraram haver nos valores fixados pelo Decreto 88 207, amplos diferenciais entre os custos incentivados e os de mercado, especialmente no ano de implantação dos projetos, diferenciais esses que podem chegar até a 200%.

Além dessas diferenças, o exame da evolução dos custos médios pagos pelo IBDF, de 1967 a 1984, denota que de fato houve ineficiências nos procedimentos adotados na aprovação de projetos e pagamento dos custos dos empreendimentos. Pode-se observar pela Tabela 3, que os valores pagos pelo IBDF, evoluíram bem mais rapidamente que o índice das ORTN's em toda a série, exceto nos três primeiros anos e nos anos de 1983 a 1984. Com relação ao IGP, a evolução também foi mais rápida até 1980.

O assunto é relevante e precisa ser amplamente esclarecido. Diz-se que essas diferenças se devem às exigências de especificações técnicas mais sofisticadas por parte do IBDF (sementes selecionadas, adubagem adequada, etc.). Por outro lado, auditores do TCU confirmam haver negligência na cobrança do cumprimento dessas especificações.

Boa parte da capitalização do setor e de seu avanço deve estar ligada a essas diferenças entre os custos efetivos de implantação e manutenção dos projetos, e os tetos fixados pelo IBDF. Os recursos advindos dessas diferenças permitiram, entre outras coisas, o financiamento dos custos do

terreno e de equipamentos; por outro lado, mantiveram a atratividade do setor para negócios especulativos.

Dentre as razões para uma maior variação nos diferenciais certamente estarão as economias de escala na implantação e manutenção de projetos, com os custos por ha. se reduzindo na medida em que se estende a área plantada por empresa.

Mas, outras ineficiências do IBDF, também, respondem por essa variação. Segundo denúncias recentemente feitas ao Ministério da Agricultura, uma prática que deve ter sido comum no IBDF, nas vistorias prévias dos projetos, é a de classificação de cobertura vegetal na área dos projetos como sendo de uma classe mais onerosa, ao invés da classe verdadeira mais barata.

Os recursos advindos dessas diferenças são apropriados pelas administradoras (reflorestadoras) e não são posteriormente repassados aos aplicadores participantes das SCPs. Estes recursos passam a formar o capital de risco das firmas e são empregados no financiamento de seus ativos.

#### 6.6 - A análise e o acompanhamento de projetos no IBDF.

O processo de seleção de projetos no IBDF foi, e tem sido, por demais simplista, apenas colocando um patamar no lado dos custos. A análise de projetos redonda praticamente apenas num exercício de enquadramento dos mesmos nas normas legais que regulam a concessão dos incentivos no setor. A análise é totalmente precária do ponto de vista metodológico, e deficiente em relação aos objetivos que uma agência de desenvolvimento setorial deveria perseguir.

Os projetos apresentados ao IBDF seguem todos alguns modelos básicos pré-estabelecidos em função das tipologias de enquadramento das situações de campo, durante apenas os 4 anos incentivados, nos custos totais por ha. admitidos e pagos pelo

IBDF. São uma mera listagem de itens de custo operacional; não há qualquer referência a previsões de receitas.

O acompanhamento da implementação dos projetos pelo IBDF é inadequado. Restringe-se à verificação de sua execução física tornando difícil a correção em tempo hábil dos desvios na implementação dos projetos de modo a eliminar obstáculos imprevistos que sacrificam o atingimento de suas metas. Há no IBDF, um divórcio entre as divisões de análise e de acompanhamento prejudicando o próprio processo de melhoria na atividade de análise. Inexiste acompanhamento de projetos após sua implantação e manutenção de período incentivado. É praticamente impossível averiguar em que grau estão sendo alcançados seus resultados, especialmente dado que nos "projetos" submetidos ao IBDF não são apresentadas metas de produção.

O IBDF dispõe, ainda, de precaríssimas condições para um acompanhamento mais sistemático e detalhado das estatísticas desagregadas de custos e preços nos mercados de recursos florestais. Quanto a isso, o órgão tem aceito como verdadeiras as sumárias informações prestadas pelas empresas.

É bom lembrar, aqui, que o IBDF possui um sistema de aprovação de projetos-através da "Comissão de Aprovação de Projetos", a qual tem poderes apenas de apreciação técnica, cabendo ao Presidente do órgão a tomada de decisão final quanto à aprovação/desaprovação de projetos - que causa espêcie quando comparado com os de outras agências de desenvolvimento que administram incentivos, SUDAM e SUDENE, por exemplo. Ali o que se tem são Conselhos Deliberativos. Este fato deve ter contribuído para influenciar a cristalização do conceito de que o IBDF é um órgão frágil, extremamente vulnerável a influências políticas externas, de "lobbies", etc, tal como constatou também a auditoria do TCU em seu levantamento recente.

A "Comissão de Aprovação de Cartas-Consulta" é outro corpo, talvez aberto a maiores pressões de "lobbies" do que a

"Comissão de Aprovação de Projetos", é também composto apenas por membros da administração do órgão. O episódio recente, amplamente divulgado pela imprensa, ocorrido na administração passada do órgão, da aprovação de áreas de carta-consulta para o Estado de Minas Gerais, superiores ao total do ano anterior, contrariando frontalmente o que estabelece o Decreto 88 207/83, encoberta na divulgação oficial dos dados, e depois assumida publicamente pelo então Presidente do Instituto, demonstra bem o grau de vulnerabilidade a que está sujeita uma tal comissão restrita a participantes pertencentes à direção ao órgão.

#### 6.7 - As baixas produtividades médias dos plantios e os "projetos de reforma".

Transcorridos 20 anos de incentivos fiscais ao reflorestamento, as produtividades médias dos plantios ainda são baixas. Isto é hoje totalmente incompatível com o nível de tecnologia silvicultural que foi alcançado no país, marcadamente a partir dos últimos dez anos.

Os baixos rendimentos obtidos de plantios feitos em passado mais remoto acabaram gerando, mais recentemente, uma "superposição" de incentivos (através dos chamados "projetos de reforma") como forma de recuperar vários daqueles projetos incentivados, que apresentassem usos-finais garantidos, e perspectivas de rendimentos superiores aos que se obteriam caso os mesmos projetos não fossem terminados, em geral, logo após seu 1º corte ou desbaste.

Esses "projetos de reforma" submetidos ao IBDF permitem que se extraiam indicações sobre a boa rentabilidade que hoje se pode obter dos projetos de reflorestamento. As taxas internas de retorno para esses empreendimentos se situariam acima de 12%.

O que é importante investigar, na pesquisa que se pretende realizar, é o custo de oportunidade da aplicação dos

recursos dos incentivos fiscais nos "projetos de reforma" comparativamente à sua aplicação em novos projetos.

#### 6.8 - O apoio à fruticultura do NE através do Fiset-F/R.

A partir do final da década de 70, a sistemática dos incentivos do Fiset-F/R sofreu alterações visando a estender as atividades de reflorestamento ao Nordeste. Conquanto o reflorestamento nessa região devesse ter forte componente voltada para os aspectos sociais e ecológicos (com vistas à geração de energia e alimentação animal), na forma em que o programa foi conduzido na área -- tendo representado uma extensão do modelo de reflorestamento no Centro/Sul do país -- predominaram os aspectos econômicos, e beneficiou-se a monocultura de exportação e a agro-indústria exportadora de frutas (caju, principalmente).

No que diz respeito a esse apoio a fruticultura no NE com os estímulos fiscais do Fiset-F/R, região para a qual estão dirigidos incentivos do FINOR à agropecuária, é preciso discutir seriamente a questão da sua compatibilidade técnica com as atribuições de uma agência, como o IBDF, que precipuamente está voltada ao desenvolvimento florestal e à silvicultura.

#### 6.9 - A localização dos projetos, as grandes perdas de maciços florestais incentivados, e as "reformulações de projetos".

Por não terem sido levados em conta critérios técnicos, econômicos e sociais na definição de regiões prioritárias para o reflorestamento, permitiu-se a implantação de florestas mal localizadas.

É notório o direcionamento de incentivos para regiões afastadas onde a terra tinha preços mais acessíveis, sem ter havido preocupação maior quanto ao aproveitamento real final das florestas. Cita-se como exemplo maior o caso do Mato Grosso do Sul onde foram incentivados cerca de 460 000 ha. de flo

principalmente com eucalyptus, os quais se encontram, hoje, qu se totalmente ociosos, excluídos aproximadamente 180 000 ha. que estão complementamente comprometidos por ataques de formigas, pragas, ocorrência de fogo e geada (o que equivale a quase 40% da área incentivada no Estado e dá uma idéia da perda de recur sos havida — aos preços de hoje isto equivaleria a cerca de Cr\$ 710 bilhões de prejuízo, segundo informações do próprio De partamento de Reflorestamento do IBDF à Comissão de Auditoria constituída pelo MINAGRI pela Portaria 365/85; mesmo assim, no te-se, o IBDF aprovou novas cartas-consulta (cerca de 2 600 ha.) para o Estado no ano de 1985, conforme afirma relatô rio da audi toria realizada pelo M.A., em cumprimento da Portaria 365/85 Ministério da Agricultura.

Caso mais recente de região-problema, distante dos centros consumidores do produto florestal, é o Oeste da Bahia, para onde houve uma corrida de reflorestadores (principalmente "independentes"), região essa que é pessimamente servida de vias de transporte. Este caso deveria merecer especial atenção nos trabalhos de avaliação dos incentivos do setor na pesquisa que se pretende implementar entre IPEA, MINAGRI e o IBDF. Para esses plantios que vêm sendo feitos nessa região distante (cerca de 150 mil ha. atualmente), e sob condições de inadequabilidade de solo e clima, que reforçam seu baixo nível de eficiência, tor nam-se imponderáveis as perspectivas de sua realização econômica final de mercado.

Na questão da definição e no estabelecimento das re giões prioritárias para o reflorestamento, em que a preocupa ção foi muito a de tornar o Estado da Federação legalmente apto a captar em suas fronteiras os recursos dos incentivos, e daí a conseqüente geração de florestas de produção ociosa por sua inadequada localização, há que se lembrar também os efeitos per versos sobre a especulação de terras, o deslocamento de áreas agricultáveis e o falso benefício social, decorrentes dessas de marcações de áreas.

Segundo o TCU cerca de 50% dos plantios incentivados pelo FISET/Reflorestamento, em todo o país, estão com época de corte vencida, e são anti-econômicos por falta de mercado consumidor, ou por elevados custos de transporte devido às grandes distâncias dos centros de consumo.

Segundo o próprio relatório do IBDF à COMIF, para as florestas mal localizadas, devido às condições atualmente existentes em termos de infraestrutura de transporte, energia, recursos financeiros, condições de mercado e preços praticados, é praticamente impossível, hoje, concretizar o uso dessas florestas.

Alguns indicadores sobre o problema que representa hoje o Oeste da Bahia podem ser aqui adiantados, ainda que forneçam evidências indiretas e parciais da gravidade da situação. Usando dados de um levantamento sobre a questão das "reformulações" de projetos aprovados, submetidas ao IBDF, e homologadas por este órgão, pode-se ter uma idéia do problema.

A Tabela 4 fornece uma aproximação da situação das reformulações de projetos no IBDF, e de sua extensão. Conquanto se tenha levantado o quadro das reformulações apenas para o ano de 1982, há indicações bastante seguras de que elas foram uma constante em outros anos. Algumas dessas reformulações de projetos devem ter tido razões que as recomendavam ou justificavam. Mas um bom número delas se liga a expedientes de que se valem as empresas para alcançar custos efetivos menores de implantação e manutenção de projetos (como é o caso, por exemplo, de projetos de caju aprovados com espaçamento de 7,5m x 7,5m, sendo reformulados para espaçamento de 10m x 10m, ou projetos que permutam espécies, como de pinus para caju), ou para realizar ganhos com o chamado "comércio de cartas-consulta" (casos de muitas "transferências de administradoras" dentro do período incentivado dos projetos), etc. E nesses casos, revelar-se

mais fortemente a irrelevância da análise de projetos como conduzida no IEDF, particularmente quando se sabe que as reformulações não estão normatizadas, nem que suas avaliações são submetidas a um exame mais rigoroso do que as análises originais dos projetos.

Fica patente, também, como na prática são desbaratadas algumas normas legais para a concessão dos incentivos aos projetos. Conforme exige o art. 10, do Decreto 79 046, um projeto de reflorestamento deve informar a destinação prevista para sua produção, o local provável de sua comercialização, e a distância entre este e o local da floresta. Tais informações se voltam para uma melhor alocação de recursos ao setor, para que não sejam implantados projetos com poucas perspectivas de aproveitamento econômico de sua madeira, o que inviabilizaria sua exploração. Mas, não bastassem as deficiências da análise dos projetos pelo IBDF, aliadas à sumaridade em que as informações exigidas pelo art. 10, são apresentadas, ainda se tem um grande número de reformulações de projetos, o que acaba por transformar aquelas exigências legais em verdadeira letra morta.

Mas, examinando a Tabela 4, e observando-se que, em 1982, o número de reformulações autorizadas em projetos anteriormente aprovados foi bastante significativo, comparado ao número de projetos naquele mesmo ano, verifica-se que a Bahia lidou de longe a quantidade de reformulações, bem como a frequência delas em relação ao número de projetos aprovados. As principais reformulações no Estado foram de "permuta de espécie" e de "realocação física de área". Se essas alterações em projetos no Estado não se prenderam apenas aos expedientes excusos acima mencionados, então os projetos na área podem estar realmente apresentando sérios problemas quanto a inadaptabilidade de espécies e/ou à inadequação de áreas.

6.10 - A verticalização do setor, o mercado da madeira e a rentabilidade dos projetos de reflorestamento.

No item 6.4, viu-se que as empresas consumidoras de madeira procuraram criar reflorestadoras subsidiárias. Detendo o poder decisório de suas reflorestadoras, e aliado à facilidade de capitalização dentro da própria atividade, as empresas aproveitaram a política de concessão dos incentivos e investiram no setor verticalizando sua produção. Dessa forma a política de incentivos ao reflorestamento estimulou a maior integração dos setores de beneficiamento da madeira e o setor florestal. O próprio Decreto 79 046, em seus artigos 6, 7 e 8, considerou a maior integração entre empreendimento florestal e industrial como prioritária.

Paralelamente ao processo de verticalização houve a formação de "reflorestadoras independentes". A sobrevivência dessas reflorestadoras, como empresas não diretamente encadeadas a outros setores, pode ser explicada pela continuada captação de recursos para estabelecimento de seus projetos, e pela diferença entre os custos fixados pelo IBDF e os efetivos, anteriormente referida, e que permitiram sua capitalização.

A verticalização ocorreu tanto na indústria de papel e celulose como na siderurgia a carvão-vegetal, só que neste setor a maior parcela dos reflorestamentos teria ficado com os "reflorestadores independentes". Esta última afirmativa é feita com base em dados de cartas-consulta e de projetos submetidos ao IBDF, onde pela empresa administradora é informado, sumariamente, apenas o destino de uso-final principal e previsto dos projetos. Esta é uma questão que precisa ser amplamente investigada na pesquisa que se propõe realizar pelo IPEA/MINAGRI/IBDF, ainda mais pela sua possibilidade de correlação com a situação, bastante conhecida, de que no setor siderúrgico a carvão-vegetal, do consumo total de carvão, 80% ainda provém de matas nativas, com apenas os restantes 20% vindo de reflorestamentos (vide Tabela 9).

Quanto a implicações do processo de verticalização sobre o mercado da madeira, de imediato pode-se dizer que este mercado tem características oligopsonistas.

No item 6.4, viu-se que as empresas consumidoras de madeira procuraram criar reflorestadoras subsidiárias. Detendo o poder decisório de suas reflorestadoras, e aliado à facilidade de capitalização dentro da própria atividade, as empresas aproveitaram a política de concessão dos incentivos e investiram no setor verticalizando sua produção. Dessa forma a política de incentivos ao reflorestamento estimulou a maior integração dos setores de beneficiamento da madeira e o setor florestal. O próprio Decreto 79 046, em seus artigos 6, 7 e 8, considerou a maior integração entre empreendimento florestal e industrial como prioritária.

Paralelamente ao processo de verticalização houve a formação de "reflorestadoras independentes". A sobrevivência dessas reflorestadoras, como empresas não diretamente encadeadas a outros setores, pode ser explicada pela continuada captação de recursos para estabelecimento de seus projetos, e pela diferença entre os custos fixados pelo IBDF e os efetivos, anteriormente referida, e que permitiram sua capitalização.

A verticalização ocorreu tanto na indústria de papel e celulose como na siderurgia a carvão-vegetal, só que neste setor a maior parcela dos reflorestamentos teria ficado com os "reflorestadores independentes". Esta última afirmativa é feita com base em dados de cartas-consulta e de projetos submetidos ao IBDF, onde pela empresa administradora é informado, sumariamente, apenas o destino de uso-final principal e previsto dos projetos. Esta é uma questão que precisa ser amplamente investigada na pesquisa que se propõe realizar pelo IPEA/MINAGRI/IBDF, ainda mais pela sua possibilidade de correlação com a situação, bastante conhecida, de que no setor siderúrgico a carvão-vegetal, do consumo total de carvão, 80% ainda provém de matas nativas, com apenas os restantes 20% vindo de reflorestamentos (vide Tabela 9).

Quanto a implicações do processo de verticalização sobre o mercado da madeira, de imediato pode-se dizer que este mercado tem características oligopsonistas.

A madeira de reflorestamento ainda não tem no Brasil uma utilização industrial extremamente diversificada. Os principais setores que utilizam os recursos de florestas plantadas em larga escala se restringem a papel e celulose, siderurgia a carvão-vegetal e madeira de chapas e painéis.

As possibilidades, dados os altos custos de transporte do material lenhoso, de diversificação das vendas da madeira de floresta plantada estão muito limitadas às indústrias consumidoras próximas aos projetos de reflorestamento, bem como, dependendo do ramo industrial consumidor, também influenciadas pela disponibilidade de madeira de matas nativas ainda exploradas primitivamente.

A maior integração floresta-indústria teve seus efeitos sobre o mercado madeireiro, devido ao maior poder de barganha que gerou às empresas consumidoras, modernas e altamente organizadas.

O processo de verticalização reforçou as características oligopsonistas do mercado madeireiro, pois os projetos verticalizados puderam utilizar seus estoques de madeira para regular o preço. A ocorrência, ou não, de redução e estabilização do preço da matéria-prima para os segmentos consumidores, e os efeitos disso no preço final dos produtos é assunto para a pesquisa IPEA/MINAGRI/IBDF. Há informações de que a manipulação dos preços de madeira de reflorestamento induziram a um aviltamento no mercado a ponto de serem praticados hoje preços de até 30% do custo de produção.

Parece que a verticalização implicou na transferência para os setores consumidores de madeira de grande porte dos recursos destinados à formação de florestas plantadas. Essa transferência representou um forte subsídio à obtenção de matéria-prima para esses setores.

Boa parcela dos recursos dos incentivos serviu também para capitalizar reflorestadoras independentes. É possível que, dada a formação de preços da madeira no setor, uma parte desses recursos tenha, no final, sido transferida àqueles setores consumidores de madeira dado seu poder de influência. Por outro lado, as reflorestadoras independentes que detêm áreas estocadas com plantios mal localizados, já com idade de corte vencida, e continuam a obter áreas de cartas-consulta, e ter projetos novos aprovados, seguem recebendo transferências vultosas de recursos, sem fazer retornar ao sistema econômico boa parte dos subsídios que captaram.

Quanto à questão da rentabilidade dos projetos de reflorestamento existem várias indicações de que os empreendimentos, quando bem localizados e/ou verticalizados a uma empresa consumidora, apresentam boas taxas internas de retorno do ponto-de-vista privado de mercado. Alguns trabalhos estimaram taxas internas de retorno para projetos de reflorestamento, levando em conta o custo da terra, que variam de 8% a 12%, sem cobertura dos custos por incentivos fiscais. Segundo o relatório do IBDF submetido à COMIF, a taxa interna de retorno de plantios de empresas verticalizadas está em torno de 12%. Com a redução dos custos pelo aporte dos incentivos essas taxas se situariam entre 15 e 18% pelo menos.

Os chamados "projetos de reforma" submetidos ao IBDF permitem outras indicações sobre a rentabilidade dos empreendimentos: como já se disse anteriormente as taxas internas de retorno estimadas para esses projetos se situam acima de 12%.

#### 6.11 - O caráter concentrador de renda dos Incentivos Fiscais ao Reflorestamento.

Do lado dos optantes/aplicadores que exercem seus direitos às "deduções para investimento", parece não haver dúvida de que as "despesas tributárias", do tipo que são os incentivos fiscais, têm um efeito perverso sobre a equidade do sistema tri

butário quanto maior for o grau de progressividade do imposto de renda. Essas deduções permitem que os agentes que arcam com uma maior alíquota sejam os que recebem os maiores benefícios, pois sua carga de imposto se torna mais reduzida.

Mas do lado dos captadores/empreendedores o efeito concentrador da destinação dos incentivos ao reflorestamento também foi marcante. Devido ao processo de verticalização ocorrido no setor, era de se esperar que aquele efeito perverso do lado das opções/aplicações tendesse a ser repassado ao lado dos empreendimentos, fechando-se, portanto, o circuito na integração vertical floresta-indústria do contribuinte/optante - empresário/investidor.

Deve-se notar que a distribuição dos recursos do FISET/Reflorestamento entre "projetos próprios" e "projetos comuns" de 1975 a 1984, mostra que os primeiros tiveram uma participação no total que variou em cerca de 60% a 70%. É bem verdade que no caso do FISET-F/R, como já reiterado aqui várias vezes, boa parte dos "projetos próprios" não denota verticalização, nem indicação efetiva de coligação de grupo de empresas, nem identificação direta de contribuinte/optante com empresário/investidor. Assim, conquanto haja uma significativa presença no setor de "reflorestadoras independentes" administrando "falsos projetos próprios", ainda foi forte a concentração dos recursos destinados aos empreendimentos florestais em termos da área reflorestada por empresa captadora/administradora. Embora a quantidade de "reflorestadoras independentes", captando recursos de projetos "comuns" e "próprios", seja grande, um pequeno número delas deteve considerável fatia da área reflorestada.

A Tabela 5 evidencia a forte concentração de áreas de projetos de reflorestamento por empresa reflorestadora, que ocorreu, e ainda vem ocorrendo, na concessão dos incentivos. Pode-se verificar que 99 empresas (verticalizadas e independentes), de um total de 1 336, detiveram quase 70% da área total

reflorestada no País, de 1971 a 1982 (veja também a Tabela 10).

Mesmo com o incremento do reflorestamento por incentivos fiscais no Nordeste, a partir de 1977/78, através principalmente do plantio de frutíferas e xerófitas na região, o que aumentou sensivelmente o número total de empresas dedicadas ao reflorestamento no País, e o número de projetos de menor tamanho, ainda assim repetiu-se o padrão concentracionista na região, o que terminou por não exercer maior influência numa redução da concentração global.

Esse quadro serve também para dar uma idéia do que foram os efeitos do reflorestamento incentivado na oferta e nos preços de terras: à medida que se expandiram as áreas reflorestadas no País, a oferta de terras foi se tornando inelástica, devido à expansão da fronteira do setor agrícola e ao próprio processo de valorização de terras destinadas à atividade silvicultural, caracterizada por extensos plantios de florestas.

A concentração também, se verificou no lado da formação de capital humano para o setor. As próprias instituições públicas têm direcionado recursos com maior ênfase as pesquisas com florestas homogêneas implantadas.

O Ensino Florestal no País, nos últimos 20 anos, vem formando profissionais voltados prioritariamente para atender à demanda oriunda do incentivo ao reflorestamento. Esse estímulo, cujo auge deu-se por volta de 1970, fez com que universidades e os próprios universitários dessem ênfase especial às florestas plantadas, em detrimento do manejo das florestas naturais bem como da fauna silvestre. Esse desequilíbrio, aliado às diversidades de tipologias florestais, e às próprias diferenças de desenvolvimento regional, produziu um maior universo de profissionais habilitados a integrar-se às atividades relacionadas ao reflorestamento.

Não fosse a realidade verificada, e comprovada através da Tabela 5, da forte concentração de áreas de projetos por empresa reflorestadora, com certeza os recursos públicos alocados à atividade teriam produzido maiores benefícios diretos em termos da incorporação de mais mão-de-obra e geração de empregos. Não há dúvida de que houve predominância de um pequeno número do total de empresas beneficiadas plantando a maior parte do total da área reflorestadora, o que deve ter levado a uma maior adoção de técnicas de implantação, e condução de plantios, mais capital-intensivas.

#### 6.12 - A contrapartida de Recursos Próprios nos Projetos de Reflorestamento Incentivado.

O Dec. 88 207/83, que atualmente rege a aplicação dos incentivos e define prioridades para o setor, estabelece em seu artigo 8º exigência de participação de recursos próprios dos empreendedores no investimento total previsto. Essa contrapartida alcança o máximo de apenas 15% do investimento, no caso de empreendimentos com área superior a 3 000 hectares, o que é, comparado ao sistema do FINOR e FINAM, uma participação muito pequena.

Além disso, sabe-se de arranjos aceitos pelo IBDF e que visam tornar essa exigência em simples questão de boa vontade da parte da empresa reflorestadora: o IBDF aprova área de 3 000 hectares, por exemplo, e permite que a empresa suplemente esse total, com a contrapartida de 450 hectares de recursos próprios, área essa que passa a ficar vinculada no contrato da SCP ao Fiset-F/R. Esse tipo de arranjo, além de representar um virtual aumento da área incentivada aprovada em carta-consulta é mais um exemplo de como exigências legais são transformadas em letra morta. É indicativo também de alguma relação com a possibilidade de superestimação dos custos oficiais pagos pelo IBDF aos plantios.

Parece prevalecer no setor uma verdadeira ojeriza à incorporação de recursos próprios dos empreendedores na execução dos projetos: diz-se, inclusive, que ocorrem casos em que o reflorestador dispõe-se a entrar com alta contrapartida de recursos próprios espontâneos no investimento projetado, mas o pleito é negado pelo órgão regulador sob a argumentação de que isso contradiz o disposto na legislação pertinente.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 1.134/70, em seu artigo 5º exigia a contrapartida de 1/3 (um terço) dos investimentos totais projetados; sabe-se contudo que essa exigência já mais foi cumprida, embora não se tenha notícia de sua revogação.

Além disso, até 1983, as liberações de recursos eram antecipadas à realização efetiva das tarefas de implantação e manutenção dos projetos.

#### 6.13 - Prejuízos com projetos cancelados:

Auditoria do TCU concluída em março de 1985 e publicada no Diário Oficial da União de 26.11.85 explorou amplamente este assunto. Confirmam os auditores oficiais que "há um sentimento de falta de força no órgão para a execução das empresas faltosas, em especial daquelas que têm projetos cancelados".

O cancelamento de projetos pode beneficiar as empresas administradoras, pois a formalização do ato implica "na perda do elo jurídico que amarra as obrigações dessas empresas", e as terras onde se implantam (ou deixaram de se implantar) os projetos perdem a vinculação com o FISET, podendo ser vendidas, liberadas, negociadas, aproveitadas em outro uso alternativo, etc., independente de sua prévia anuência. Note-se que o IBDF aprova projetos incentivados inclusive em terras que não são de propriedade da reflorestadora ou de

Existem vários instrumentos legais em vigor que respaldariam ação mais enérgica no sentido de executar as empresas faltosas e reaver recursos repassados; cita-se o Dec. 79 046 de 27.12.76, que prevê instauração de inquérito para apurar responsabilidades; o Dec. 88 207, que obriga à definição de responsabilidade em contrato (seu art. 14); e a Lei 7 134, de 26.10.83 que ordena a cobrança dos incentivos fiscais desviados (esta lei, contudo, deveria ter sido regulamentada em 60 dias de sua aplicação, e até hoje, não o foi; na prática ainda não se dispõe de uma tipificação legal das medidas aplicáveis no caso de desvio ou malversação dos incentivos fiscais).

Embora o Dec. 88 207, preconize que uma das condições indispensáveis à aprovação de cartas-consulta, e daí de projetos, seja a existência de informações cadastrais favoráveis com base em laudos do BB, isso não vem sendo rotineiramente observado.

Do levantamento feito pela equipe do TCU, e segundo os dados que, então, forneceu o IBDF, encontraram-se 287 "projetos próprios" concluídos envolvendo recursos de 1 314 investidores. Corrigidos a preços atuais (da época do levantamento) o montante de incentivos aplicados representa, conforme estimativas da Equipe de Inspeção, muitos bilhões de cruzeiros de prejuízos, sem possibilidade prática de recuperação, ainda que já tentado, sem êxito o ressarcimento.

A legislação dos incentivos é precariamente instrumentada visando à penalização de desvios, má aplicação dos recursos, perdas, etc., e, quando obriga o beneficiado à devolução dos incentivos, não prevê a atualização monetária desses recursos<sup>4/</sup>.

---

A Secretaria Técnica da COMIF, ouvidos os membros da Comissão, e a Consultoria Jurídica da SEPLAN/PR, está sugerindo aperfeiçoamentos ao Projeto de Lei nº 5 661-A (1981), de iniciativa do Poder Executivo (MINTER) e que tramita no Congresso Nacional, tipificando crimes e prevendo punições para os desvios e malversações que ocorram na área de incentivos.

Dentre os principais entraves, distorções ou dificuldades do Fiset-F/R, a equipe do TCU, a partir de informações prestadas pelos próprios dirigentes do Instituto, destacou: a perda estimada em 15% dos investimentos florestais motivada por causas eventuais, desvios de recursos ou abandono dos projetos; cerca de 50% dos empreendimentos amadurecidos são anti-econômicos por escassez de mercado para os produtos ou por conjuntura adversa (fato que neste relatório, foi mencionado acima, e que dá uma idéia do rombo havido no programa, por não terem retornado ao sistema econômico, os recursos públicos dispendidos na atividade); a morosidade do IBDF em promover a execução das empresas faltosas ou omissas, bem como de insucesso nas tentativas de natureza administrativa ou judiciais adotadas.

## 7. A Política Florestal e a Ênfase no Reflorestamento Incentivado

### 7.1 - O desequilíbrio nas linhas de atuação do IBDF.

A problemática do reflorestamento, e da política de incentivos a ele dirigidos não pode ser entendida apenas em seus aspectos mais diretamente relacionados ao mero alcance de metas de produção, e de consumo dos setores que industrializam o produto gerado pela atividade. Especialmente, não se pode dissociá-la das demais questões pertinentes às outras linhas de política florestal do País.

Como fruto da destinação específica de vultosos recursos públicos ao reflorestamento, através da sistemática dos incentivos fiscais, e da inexistência de outra fonte específica de recursos para os programas conservacionistas da autoridade florestal do País, verificou-se um forte desequilíbrio no IBDF entre os dois principais segmentos de sua atuação: o "desenvolvimento florestal" e a "conservação da natureza".

A Tabela 6, mostra a distribuição e os montantes de recursos orçamentários do IBDF, destinados às suas quatro principais linhas de programas/atividades: a coordenação e a administração da política de desenvolvimento florestal; a fiscalização da flora e da fauna; o desenvolvimento florestal; e a atividade ligada aos Parques Nacionais e Reservas Equivalentes.

A primeira linha de programas, mais de manutenção das atividades do órgão, vem absorvendo, em média, a cada ano (de 1974 a 1985) cerca de 70% do total de recursos orçamentários alocados à Instituição. A importante atribuição do órgão na fiscalização das atividades florestais em todo o País (destacando-se a fiscalização do desmatamento, a fiscalização, a vistoria, controle e o acompanhamento dos projetos de reflorestamento incentivados, a fiscalização do comércio de produtos florestais) são tem contado com cerca de 8%, em média, dos recursos. Para os projetos de investimentos, estudos e exploração sustentada de unidades de conservação com vistas a um uso múltiplo produtivo, bem como à promoção de produtos florestais e projetos de pesquisa florestal (linhas essas de finalidade econômica que constituem o programa de "Desenvolvimento Florestal" do órgão) têm sido destinados, aproximadamente, 17% dos orçamentos anuais. Os restantes, e ínfimos, 5% têm sido dirigidos à preservação da natureza (no programa Parques Nacionais e Reservas Equivalentes). Vêm sendo aí, insuficientemente contempladas, atividades como a implantação de Parques Nacionais e sua regularização fundiária, a elaboração de planos de uso público desses parques e reservas, as pesquisas, estudos e trabalhos de preservação de espécimes da fauna brasileira, etc.

Comparando-se esses montantes de recursos com aqueles canalizados através dos incentivos fiscais do Fiset/Reflorestamento (ver Tabela 7) fica revelada a concentração de investimentos destinados aos setores silvi-industriais modernos e às empresas de reflorestamento beneficiárias dos incentivos, mostrando-se, em contrapartida, o pequeno aporte para os demais

subsetores e programas da política florestal do País. Isto reflete o que foi a tendência predominante na política de desenvolvimento florestal pós-1964.

Fica evidente, também, aí um forte contraste quanto à origem e o peso dos interesses e pressões que recaem sobre o IBDF e a assistência por ele prestada: de um lado, com maior expressão, os grupos empresariais nacionais, multinacionais e financeiros ligados aos setores de papel, celulose, siderurgia, e chapas de madeira; e de outro lado, uma extensa camada de pequenas e médias indústrias tradicionais madeireiras (cerca de 80 mil em todo o País), grandes geradoras de emprego, mas praticamente desassistidas; além do grupo de conservacionistas, mais precisamente os chamados "preservacionistas", com crescente nível de organização no cenário político-social do País.

Os primeiros continuam a reclamar por vantagens fiscais, facilidades e subsídios capazes de permitir a expansão dos seus negócios na área silvicultural. No segundo grupo, enquanto 300 a 400 associações privadas comunitárias de defesa da natureza insistem na proteção dos recursos da flora e da fauna, os pequenos e médios empresários e os proprietários e posseiros rurais desenvolvem práticas primitivas de exploração e produção do recurso natural.

Na Amazônia, essa depredação dos recursos florestais vem na esteira da abertura de áreas de assentamento e colonização agrícola e dos projetos incentivados na área, resultante de uma política de uso e ocupação inadequados da terra (vide avaliação dos incentivos fiscais do FINAM). O desmatamento na região vem alcançando anualmente 2,7 milhões de hectares, segundo dados das imagens do satélite LANDSAT. É indispensável observar que, com relação a essa extensão de derrubada e/ou queima de florestas, as autorizações de desmatamento concedidas pelo IBDF — uma imposição legal para a derrubada de áreas florestais — só chegam a cerca de 200 mil hectares.

Isto revela, de forma aguda, a total incapacidade do órgão no que toca à sua atribuição de fiscalização. Usando os dados da Tabela 6 e da Tabela 7, pode-se verificar que os gastos com fiscalização, que em média consumiram apenas 8% dos orçamentos totais da instituição, em relação aos investimentos anuais feitos com recursos incentivados do FISET/Reflorestamento, representaram, em média, ao longo de 1974-85, a parcela irrisória de 1,4%. Em vista disso, e lembrando que na rubrica da "Fiscalização da Flora e da Fauna" estão as vistorias e o acompanhamento de projetos de reflorestamento incentivado, não é de causar estranheza que tenham se verificado inúmeros casos de projetos com baixo rendimento, mal estabelecidos e mal conduzidos, paralisados, ou que tiveram de ser cancelados, podendo-se atribuir uma boa parcela da responsabilidade por tais insucessos àquela deficiência do órgão na Fiscalização.

Do pequeno aporte de recursos à atividade/programa de "Parques Nacionais e Reservas Equivalentes", contraposto ao que o órgão tem veiculado como realizações nessa área, pode-se concluir que o tratamento dado pelo IBDF à conservação e preservação dos recursos naturais renováveis tem sido casuístico, tendo-se criado, mais como "fachada", para amenizar as pressões sociais, parques nacionais e reservas biológicas destinados à proteção da natureza, sem a sua efetiva e imediata implantação e regularização fundiária. Até 1978, havia 2,8 milhões de hectares em parques e reservas, e no período 1979-1984, instituíram-se 18 novas unidades, com aproximadamente 10 milhões de hectares. Mas apenas 450 mil hectares do total dessas unidades de conservação (12 milhões de hectares) foram regularizados nos seus últimos cinco anos.

No que toca às Florestas Nacionais, áreas florestais naturais e plantadas, destinadas a uso múltiplo e produtivo racional, o IBDF não foi capaz até hoje de concretizar o aproveitamento dessas unidades de conservação (14 ao todo) e que cobrem cerca de 1,2 milhões de hectares. Dentre as suas

finalidades, o papel importante dessas unidades na regulação do suprimento de madeira no País, foi, e ainda está sub-explorado. Quanto ao reflorestamento de pequenos e médios imóveis rurais — o que foi feito com recursos repassados do CNP (Conselho Nacional de Petróleo), de 1978 a 1982 — propiciou-se a implantação de apenas 80-100 mil ha de florestas, o que representa 1,8% da área total de reflorestamentos incentivados.

A insuficiência de recursos financeiros do IBDF, acima caracterizada sobretudo em relação às suas atribuições e à disparidade e magnitude das fontes de recursos adotadas (recursos dos incentivos fiscais versus recursos orçamentários), deve-se agregar a insuficiência de recursos humanos do órgão, a qual pode ser constatada pelo montante de pessoal para todo o País, de somente 3 500 funcionários, dos quais apenas 600 de nível técnico.

É preciso destacar ainda que os recursos orçamentários do Instituto têm declinado significativamente em termos reais, exceto nos anos de 1974 a 1976, e em 1981 a 1982, situando-se em 1985, em cerca de 47% da média do período 1974-85 (ver Tabela 8).

Nesse mesmo período, a receita própria do IBDF, também, declinou em termos reais (exceto em 1978 e 1981). Muito embora sua participação no total dos recursos orçamentários tenha sido crescente, registra-se uma redução na participação da União na destinação de recursos do Tesouro ao IBDF, em flagrante contraste com os seus objetivos institucionais e com a crescente expectativa da sociedade em relação ao meio-ambiente. A partir de 1981, o IBDF passou a realizar operações financeiras no "mercado aberto" utilizando as disponibilidades existentes. A receita obtida com essas aplicações vem se constituindo na segunda maior fonte de receita do IBDF, sendo superada apenas pela receita de emolumentos florestais do Fiset/Reflorestamento.

Já os recursos do Fiset/Reflorestamento apresentam um acentuado crescimento real até 1978. A partir daí passaram a de crescer tendo demonstrado mais forte declínio a partir de 1980; em 1985, os recursos do Fiset situaram-se em cerca de 55% da média anual do período 75/85 (veja Tabela 8).

Essas constatações permitem que se diga que as duas mais importantes vertentes de uma Política Florestal realista o "desenvolvimento florestal" e a "conservação da natureza" não receberam tratamento integral e equânime. Não porque houvesse uma pretensa incompatibilidade entre conservação dos recursos vivos e desenvolvimento sustentado. Mas a linha doutrinária do "modelo de desenvolvimento" implantado no Brasil, nas duas últimas décadas, enfatizou o caráter predatório da política econômica, com reflexos negativos que se fizeram sentir em todas as políticas setoriais, especialmente nas áreas relacionadas com os recursos naturais.

A não prioritização da questão florestal pela política oficial promoveu o esvaziamento do IBDF como órgão normativo federal, bem como a descoordenação e duplicidade de competências e ações no setor. As instituições, cujas competências e atribuições são para com as questões ambientais e florestais, acusam uma completa descoordenação, justamente numa área em que, por suas peculiaridades, são indispensáveis decisões e ações multidisciplinares.

Os órgãos de assistência técnica rural e agrícola, por sua vez não foram o mínimo sensibilizados para a extensão florestal, e uma orientação para a conservação dos recursos naturais não atingiu o segmento produtor agrícola.

Se fosse atribuída maior ênfase ao uso, aproveitamento e expansão das unidades de conservação para se cumprir as delegações da Autoridade Florestal do País, quer seja do ponto-de-vista ecológico, econômico ou social, isto teria requerido uma

forte opção de ordem política pelo resguardo e manejo, sob domínio ou controle público, de extensas áreas de terras, bem como uma reorientação de recursos financeiros para as unidades produtivas rurais, enfatizando-se a reformulação da base produtiva sob um enfoque agro-silvo-pastoril visando o auto-suprimento e a geração de excedentes energéticos e madeireiros. A enorme concentração de recursos de incentivos fiscais destinados à atividade empresarial reflorestadora, e à silvi-indústria, reflete o privilegiamento e a predominância de estímulos governamentais ao "moderno" capital privado.

#### 7.2 - Reflorestamento Incentivado e Conservação da Natureza.

É preciso que se deixe claro que não se desconhece a contribuição que a atividade do reflorestamento incentivado tem prestado à conservação da natureza. De fato, não se pode ter uma política conservacionista sólida sem um programa de reflorestamento adequadamente direcionado e dimensionado, capaz de atender às crescentes demandas de matéria-prima florestal, a médio e longo prazos, e de alcançar a integração e complementaridade desejadas com as atividades agrícolas e com a conservação da natureza.

Mas, nos moldes em que nesses 20 anos de incentivos fiscais a atividade se vem conduzindo o programa de reflorestamentos não se pode prescindir de importantes qualificações ou acautelatórios ao olharmos os efeitos das florestas homogêneas plantadas sobre a conservação da natureza, mesmo que encarados apenas em termos de uma relativa poupança no uso de matas nativas. Não se pode perder de vista as condições de localização das plantações florestais, e a existência ou não de áreas nativas situadas em raio econômico dos centros de consumo que se abastecem daqueles reflorestamentos; é preciso ter sempre em conta as condições de mercado que prevalecem em determinada região, os preços praticados dos produtos obtidos das nativas vis-à-vis aqueles obtidos

dos reflorestamentos; os fatores de rigidez tecnológica da estrutura de produção que se supre de matéria-prima oriunda de florestas plantadas; se o reflorestamento não remover uma mata nativa e xuberante, ou se foi implantado em área degradada.

Note-se que, até 1981, o IBDF permitia que matas nativas fossem derrubadas para serem substituídas por reflorestamentos homogêneos. E de fato, uma das ineficiências econômicas mais comumente apontadas no sistema de incentivos fiscais ao reflorestamento é o seu subsídio implícito à remoção de florestas naturais. É, também, bastante sabido que as plantações homogêneas estabelecidas pelos incentivos são derivadas de uma base genética estreita das espécies utilizadas (principalmente pinus e eucaliptus), e ainda hoje carecem de mais atenção quanto à procura de maior diversidade genética. Esses são aspectos importantes que precisarão ser considerados na pesquisa que o IPEA se propõe a realizar, juntamente com o MINAGRI e o IBDF, sobre os resultados dos projetos de reflorestamento incentivado, para que se avalie qual tem sido o grau de influência efetiva dos plantios na conservação do meio-ambiente.

### 7.3 - Reflorestamento Incentivado e Reposição Florestal Obrigatória.

Uma inovação do Código Florestal vigente (Lei nº 4 771/65), comparativamente a seu predecessor (o Código Florestal de 1934), encontra-se em sua linha de política de incentivos fiscais e isenções a atividades florestais, dentro da qual destaca a disposição de dar um decisivo impulso ao reflorestamento homogêneo. Foi uma medida introduzida no momento em que o governo pós-64, demonstrava uma firme intenção de estender e promover o desenvolvimento regional, setorial e industrial através de vários programas de investimentos públicos, e de vários e novos incentivos à iniciativa privada, com o propósito de modernização de atividades tradicionais onde relações de produção obsoletas prevaleciam e eram consideradas incompatíveis, à época, com níveis de produtividade, economias de escala e racionalidade administrativa.

A introdução dos incentivos fiscais ao reflorestamento também respondia a demandas por arranjos que pudessem reduzir os visíveis e crescentes déficits de madeira que alguns setores industriais (especialmente a siderurgia a carvão-vegetal e a indústria de papel e celulose) apresentavam, e apresentariam no futuro, e cuja incapacidade de formarem, por si próprios, suprimentos regulares e suficientes de madeira, demonstrava que as imposições da reposição florestal (já trazidas do Código de 1934) estavam ainda muito longe de ser alcançadas. Com os incentivos, tal capitalização dos ramos mais dinâmicos da indústria de base florestal passava a ser, então, promovida com fundos providos pelo Estado.

Tomando-se os dispositivos do Código Florestal como enunciados de política florestal, deles se podem extrair três principais linhas de política, viz.: (i) a linha de política de incentivos e isenções fiscais às atividades florestais; (ii) uma linha de política de conservação; e (iii) uma linha de política de Utilização Racional de Florestas, para as quais estariam voltados os programas/atividades do IBDF, e que foram anteriormente destacados segundo a nomenclatura que recebem na orçamentação dos cursos.

Dentro da política de utilização racional de florestas se insere a imposição da reposição florestal obrigatória. Na mesma linha de política são contempladas ainda a exploração de florestas plantadas e nativas, e em áreas de propriedade governamental, uma política de uso-múltiplo, através das Florestas Nacionais, com finalidades sociais, técnicas e econômicas. Pode-se destacar ainda, aqui, uma orientação de integração florestal-industrial pela determinação, às grandes consumidoras, da constituição de serviços florestais organizados, com a reposição florestal sendo vinculada, mais explicitamente, ao consumo industrial (artigos 20 e 21 do Código Florestal).

Mas a questão da reposição florestal também está embutida no art. 12 do Código, embora aí não se diga que o consumidor

estaria obrigado a fazer a reposição. De fato, segundo o artigo 12, a extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão é livre nas florestas plantadas não consideradas de preservação permanente. Mas "nas demais florestas, dependerá de norma estabelecida em ato do Poder Federal ou Estadual, em obediência às prescrições ditadas pela técnica e as peculiaridades locais". A menos que se entenda extração de lenha ou fabricação de carvão nessas florestas obedecendo prescrições ditadas pela técnica, como não incluindo provisões ou manejo que prevêm uma reposição (ou recomposição) do material explorado, então a questão da reposição não se inseriria neste artigo. Isto serve para esclarecer que a reposição não é devida apenas pelo grande consumidor, distintamente do que estaria previsto somente nos artigos 20 e 21.

Se o IBDF, ao longo dos anos, regulamentou a questão enfatizando o lado do grande consumidor bem como a formação de florestas artificiais no seu suprimento, ao invés de manejo racional de florestas nativas, é um assunto que se prendeu mais à prática e às reais possibilidades do órgão em fazer cumprir as determinações do Código. Não se pretende, aqui, explorar o assunto com toda a atenção que lhe é devida. A matéria é uma das mais polêmicas e das mais difíceis de regulação e, principalmente, de fiscalização.

Mas era preciso introduzir o tema para se apresentar como a reposição florestal obrigatória se entremeia com os incentivos fiscais ao reflorestamento, e como esses recursos públicos vêm preenchendo aquela. Ainda mais que a última portaria baixada pelo IBDF, regulando a reposição florestal (Portaria 302-P/IBDF, de 03.07.84), oficializa, de maneira especial, a junção desta com a sistemática de alocação dos incentivos fiscais ao reflorestamento.

Assim, de início é preciso que se esclareça a colocação de alguns que, ou por falharem em reconhecer a ligação das

obrigações de reposição florestal com os incentivos fiscais ao re-florestamento, ou por tentarem encobri-la, argumentam que os privilégios fiscais foram concebidos para se destinar apenas para cobrir as necessidades por "novas áreas adicionais" de florestas. "Novas áreas adicionais" significando que o reflorestamento de áreas que representassem o cumprimento da obrigação de repor correspondente a um prévio consumo de madeira, ou que tivesse que ser feito para alcançar e sustentar o corrente e completo suprimento das unidades consumidoras, não seria elegível aos incentivos fiscais. Ou ainda, uma segunda colocação, que defende que o consumidor industrial seria elegível ao incentivo para cumprir sua reposição obrigatória apenas até o limite dos recursos de sua própria dedução do imposto sobre a renda, ou do seu grupo de empresas coligadas.

As duas colocações parecem ser contraditórias. Tanto a primeira quanto a segunda o seriam do ponto-de-vista da existência de um déficit global de madeira obtida a partir de explorações racionais, situação que prevalecia a época do estabelecimento da política dos incentivos fiscais - e ainda hoje prevalece e que caracterizava a grande justificativa para a adoção da política. Ora, se esta situação existia, não tem sentido dizer que os incentivos seriam apenas para "novas áreas adicionais", pois enquanto permanecesse o déficit (e esperando que ele não estivesse aumentando), qualquer área que fosse plantada estaria somente cobrindo parte do déficit. Por outro lado, se os incentivos fossem só para áreas a serem plantadas com vistas apenas à expansões futuras de consumo previstas (de sorte que o consumo corrente teria pleno abastecimento à partir de explorações racionais), então só mesmo com base em firmes previsões de muito sérios e graves desequilíbrios no futuro, é que se poderia propor os incentivos para "evitar o caos".

Quanto à segunda colocação, cabe ainda dizer que ela parte muito dos chamados reflórestadores "independentes" (não verticalizados a uma indústria consumidora) e implica mais numa questão

de repartição dos recursos incentivados entre os beneficiários ou captadores dos incentivos do que, propriamente, de elegibilidade aos mesmos para efeitos de usá-los legitimamente em plantios de reposição obrigatória.

Feitas as considerações acima para destacar que, da edição do Código Florestal de 65, as obrigações da reposição florestal e os incentivos fiscais ao reflorestamento se tornaram sócios inseparáveis, cabe agora verificar o que se tem obtido como resultados efetivos em termos da reposição (ou recomposição) da cobertura florestal do País.

A primeira constatação é que a reposição florestal obrigatória veio a ficar quase que totalmente preenchida e restrita aos incentivos fiscais ao reflorestamento. O grosso da reposição tem sido feito através dos projetos de reflorestamento incentivado. Certos sub-setores (como a indústria da madeira serrada, composta de milhares de pequenas serrarias) têm tido que fazer (ou recolher ao Fundo de Reposição Florestal), quando o fazem, a reposição com recursos próprios. Essa reposição feita com recursos próprios é uma fração bastante reduzida do total de recursos de incentivos colocados no mercado para a atividade reflorestadora.

A cobrança da reposição florestal obrigatória, pelo IBDF, ao longo dos anos, veio sendo sistematicamente negligenciada; referência especial aqui deve ser feita ao acompanhamento dos Planos Integrados Florestais Industriais (PIFI's) da siderurgia à carvão vegetal; esse acompanhamento, pelo Departamento de Comercialização e Industrialização do IBDF, se não o for, hoje, praticamente inexistente, é bastante insatisfatório. Este é mais um tópico especial que tem que ser aprofundado na pesquisa dos resultados dos reflorestamentos a ser conduzida pelo IPEA/MINAGRI/IBDF.

O reflorestamento incentivado, enquanto orientado precisamente para o uso econômico com uma visão nitidamente industrialista, voltado principalmente para os grandes grupos econômicos

e dada a vultosa destinação de recursos à atividade - deixou de propiciar uma reposição florestal ampla e difusa, principalmente ao nível das milhões de pequenas e médias propriedades rurais e de alguns ramos florestais-industriais, como as milhares de serrarias, e também olarias, cerâmicas, e outras pequenas indústrias, que se alimentam, principalmente, de material lenhoso proveniente de florestas nativas.

Ao mesmo tempo que se buscou impulsionar a atividade do reflorestamento através de projetos incentivados, para os quais, conforme já se viu acima, o IBDF pagou custos por hectare superestimados para a realização efetiva das operações de implantação e manutenção, houve menor rigor quanto às exigências da apresentação de projetos de reposição florestal obrigatória. O IBDF promoveu isenções de reposição para classes de consumidores, que ao invés de realizar efetivamente os plantios, preferissem optar pelo recolhimento ao Fundo, bem como foi menos exigente nas técnicas e provisões para a implantação e condução de tais plantios. De modo geral pode-se afirmar que o custo da reposição florestal obrigatória, realizada sem utilizar recursos do FISET-F/R, aceito pelo IBDF, fica hoje em cerca de 50% dos tetos de custo do reflorestamento incentivado pagos pelo IBDF.

Embora, por um lado, essas isenções e determinações possam ser vistas como um paliativo para os que não tiveram acesso aos incentivos mas procederam à sua reposição obrigatória, por outro lado, à parte questões de distorção na política quanto à distribuição dos bônus e ônus aos diversos segmentos do Setor Florestal, revela-se a possibilidade concreta de que a reposição obrigatória feita pelos consumidores com seus recursos próprios, ou através do Fundo de Reposição pelo IBDF, não tenha correspondido às condições de valor e qualidade, para não falar em quantidade do material lenhoso removido.

Ao mesmo tempo que a reposição florestal no País ficou quase que totalmente restrita aos projetos incentivados, inexistiram

outras linhas de crédito específicas para o Setor. Apenas de 1978 a 1982, como já foi visto, houve repasses de recursos do CNP (Conselho Nacional de Petróleo) para o programa REPEMIR (Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis Rurais), e o volume desses era desprezível comparado com o vulto dos incentivos fiscais concedidos à "silvi-indústria" e aos "reflorestadores independentes". Durante esses anos alguns institutos estaduais de florestas (como em São Paulo e em Minas Gerais) deslançaram, junto com o IBDF, o reflorestamento em propriedades rurais. Embora a área reflorestada tenha sido pequena, o programa apresentou bons resultados. Extinta a fonte de recursos do CNP, apenas o Instituto de Florestas de Minas Gerais deu continuidade à linha de crédito para o plantio desses pequenos bosques.

Para se avaliar um pouco mais os resultados da implementação da política de reposição florestal no País fortemente calçada nos incentivos fiscais ao reflorestamento, é conveniente que se observem os dados da Tabela 9. Os segmentos das pequenas e médias propriedades rurais, de alguns ramos industriais-florestais e de indústrias que consomem madeira, principalmente como fonte de energia, tais como serrarias, moveleiras, olarias, cerâmicas, padarias e outras pequenas indústrias, continuam a se alimentar quase que totalmente de material lenhoso proveniente de matas nativas. Apresentaram um consumo de madeira, em 1984, que montou a pelo menos 128 milhões de metros cúbicos, o que perfazia no mínimo 50% do consumo anual total de madeira no País.

Ainda, pela Tabela 9, pode-se verificar que o consumo de lenha para energia rural, que representa mais de 40% do total da madeira consumida no País e supera o total de suprimento da madeira dos segmentos da indústria de papel e celulose e da siderurgia a carvão vegetal, sequer foi atendido em 8% a partir de florestas artificiais plantadas.

Ainda com base nesses dados, a impotência dos reflorestamentos incentivados em atender às demandas do sub-setor de

madeira processada também fica patente. De um consumo total de 28 milhões de metros cúbicos, apenas 8 milhões seriam provenientes das florestas artificiais.

Mas, o fato mais marcante desse quadro é o que diz respeito ao carvão vegetal para a siderurgia, fato esse destacado anteriormente: a despeito de 1,6 milhões de hectares de reflorestamentos em Minas Gerais (área essa segundo as informações de cartas-consulta aprovadas para o Estado), cerca de 80% do carvão vegetal consumido ainda provém de matas nativas.

Apenas o setor de papel e celulose, em 1984, seria auto-suficiente em madeira proveniente de florestas plantadas. Dadas as características tecnológicas do Setor, que não pode facilmente assimilar madeira nativa, a auto-suficiência em material proveniente de florestas plantadas seria mais indispensável. Quanto ao consumo de madeira da indústria para fins energéticos, esse é um tópico, também, a ser explorado na pesquisa IPEA/MINAGRI/IBDF, principalmente dado o protocolo de intenções já assinado pelo Setor quanto a substituição energética.

As evidências apontadas a partir da Tabela 9 fornecem sérias indicações de que a política dos incentivos fiscais ao reflorestamento viria atendendo insatisfatória e incipientemente aos verdadeiros requerimentos florestais nacionais, segundo as necessidades dos vários segmentos de consumo de madeira do País, bem como não proporcionando uma mais ampla e mais difusa reposição florestal.

## 8. Conclusões

As principais conclusões que podem ser extraídas da análise acima são as seguintes:

- 8.1 - Quanto aos objetivos preconizados para os investimentos incentivados na atividade do reflorestamento e aos efeitos da política na economia em geral:

- a sistemática dos incentivos ao reflorestamento teria sido eficaz em deslanchar a atividade, a qual era, antes, muito incipiente no país;

- conseguiu-se capitalizar e solidificar a estrutura empresarial do setor reflorestador, bem como assegurar matéria-prima a custos privados reduzidos a alguns segmentos florestais-industriais grandes consumidores (como papel e celulose, siderurgia a carvão-vegetal, painéis e chapas de madeira), obtendo-se ganhos efetivos na substituição de importações e nas exportações desses segmentos;

- foram marcantes as ineficiências econômicas no Fiset-F/R, as quais se manifestam: pela sobreestimação dos custos dos plantios pagos pelo IBDF; pelos baixos rendimentos volumétricos, após transcorridos 20 anos de incentivos à atividade, hoje incompatíveis com o nível de tecnologia silvicultural alcançado; pelo estímulo indireto à remoção de florestas nativas; por muitos plantios de árvores em terras agrícolas; pela alta rotatividade de empresas no setor atuando apenas no período incentivado dos projetos; pela parcela considerável de plantios com época de corte vendida, sendo anti-econômicos por falta de mercado consumidor ou por má localização; enfim, por aplicações que erroneamente confundiram os incentivos com uma doação do governo, e não os encararam como "despesas tributárias", as quais devem ser aplicadas eficientemente e gerar retornos;

- a política dos incentivos estimulou uma maior integração dos setores de beneficiamento da madeira e o setor florestal, como também a verticalização empresarial. Mas, ao mesmo tempo estimulou a formação de reflorestadoras independentes, que vivem mais pela continuada captação de recursos, e se capitalizam pelos diferenciais de custos acima mencionados;

- os mercados da madeira de reflorestamento têm características fortemente oligopsonistas, as quais foram reforçadas

ainda mais pelo processo de verticalização ocorrido. Essa conformação de mercado, aliada ao continuado fluxo de vultosos recursos de incentivos à atividade, tem efeitos perversos na concretização da utilização de muitos projetos mal localizados hoje improdutivos;

- as perdas de recursos de incentivos pela paralização e pelo cancelamento de projetos no FISET-F/R foram consideráveis;

- dados os amplos gastos feitos em projetos que desperdiçaram recursos financeiros, que são originalmente "despesas tributárias", através de ineficientes práticas administrativas por parte do IBDF, de negócios especulativos, de má-condução dos plantios etc., o programa teria deixado de contribuir eficazmente para a redução dos déficits públicos;

- pequenos e médios proprietários rurais ficaram praticamente alijados do sistema, incapazes de captar os recursos dos incentivos; o programa foi extremamente viesado ao favorecimento de grandes proprietários de terras e grandes corporações, desta forma favorecendo a desigual distribuição da renda e da terra no país;

- já há indicações suficientes e seguras de que o setor empresarial do reflorestamento tem boas condições de sustentar os investimentos necessários à ampliação dos recursos florestais, e de que foram superados os motivos que justificavam o subsídio na forma atual dos incentivos fiscais à atividade. Dentre elas cabe destacar: a capitalização das empresas pelos incentivos; a maior verticalização; os consideráveis avanços na bio-tecnologia e a eventualidade de produtividades médias bastante altas; as evidências sobre boas taxas de retorno dos projetos, especialmente quando verticalizados e/ou bem localizados; e as bases dos negócios estabelecidos nas "cartas de recompra";

- embora o reflorestamento já possa ser considerado um atividade financeiramente rentável, do ponto de vista privado, por

suas características de atividade marcada pelo longo prazo de maturação de investimentos, necessita de uma assistência financiera compatível;

8.2 - Quanto ao funcionamento e a gestão do mecanismo do FISET-F/R:

- na configuração e no funcionamento do FISET-F/R, destacam-se fortes distorções e fatores de cunho especulativo na explicação da atratividade que o mesmo exerce sobre as opções das deduções do imposto de renda;

- pelas características da atividade do reflorestamento, e pelas especificidades da sua sistemática, o FISET-F/R conteria intrinsecamente mais atrativos, em relação aos outros Fundos, para empreendimentos visando atuar apenas na fase incentivada dos projetos. Isto é agravado pela estrutura empresarial do setor; pela predominância das SCPs; pela forte distinção entre meros contribuintes - optantes e empresários - investidores, que existe no caso do FISET-F/R, na ótica das aplicações das "deduções" na atividade; pelas oportunidades de aplicação em "projetos próprios"; pela sobreestimação dos custos pagos pelo IBDF;

- a predominância das SCPs no FISET-F/R, tem sido um dos principais fatores responsáveis por tornar o sistema ainda mais vulnerável a distorções;

- essa forma extremamente simplista de associação empresarial - a SCP - que escapa mesmo às mais simples formas de controle e coibição da atividade empresarial, é incompatível com a complexidade do mecanismo do FISET-F/R, e do funcionamento de economias modernas. No caso do FISET-F/R, ela acomodou interesses produtivos de médio-longo prazo com interesses especulativos, tendo exercido grande influência em descaracterizar o sistema, especialmente, quanto às definições de "projeto próprio", à sobrevivência das práticas de corretagem comissionada, à ausência de

recursos próprios como contrapartida dos investimentos incentivados, e à rotatividade de empresas atuando apenas na fase incentivada dos projetos.

- pelas diferentes e marcantes influências na racionalidade de seus agentes, e pelas amplas possibilidades abertas a negócios especulativos dentro do Fiset-F/R, o sucesso da aplicação desses incentivos ficou muito na dependência de um correto funcionamento da estrutura administrativa pública do sistema na alocação dos recursos. Na forma como ele foi conduzido e gerido pelo IBDF, parece ter sido essa a peça menos eficiente na complexa maquina do sistema;

- apesar de uma quase completa concentração na administração da política dos incentivos, o IBDF operou e opera com notória ineficiência nessa área. Pela deficiente estrutura de normatização, regulamentação, fiscalização, e de descentralização de sua ação, o IBDF contribuiu para aumentar as distorções na aplicação dos recursos, tanto qualitativa como quantitativamente;

- O IBDF é tido como uma agência frágil e extremamente vulnerável à influências políticas externas, de "lobbies", etc.; a este respeito merece destaque a questão da competência, que cabe ao presidente do órgão, das decisões sobre a aprovação de projetos e de cartas-consulta; a agência não se estruturou, nem se aparelhou adequadamente para responder às complexas demandas do sistema nem para se resguardar frente a elas;

- por estar o crescimento das aplicações do Fiset-F/R, muito ligado à suas formas distorcidas de atração de opções, e por uma maior tendência de investimentos ligados a negócios especulativos, é relevante a reclamação de que boa parcela dos recursos dos incentivos teria, indevidamente, deixado de ser dirigida a outros Fundos; o que indica não ter sido atenuada a competição pela canalização dos recursos incentivados, e deixa transparecer a possibilidade do afastamento da alocação global desses recursos de seus objetivos sociais;

- a falta de sentido econômico atribuída às transferências de recursos públicos no mecanismo dos Fundos de Incentivos Fiscais aos projetos de art. 17 se aplicaria a muitos "projetos próprios" do FISET-F/R, dada a forte descaracterização dos mesmos que ocorre no caso deste Fundo.

### 8.3 - Quanto aos efeitos no âmbito da Política e do Desenvolvimento Florestais:

- vistas dentro do contexto global da Política Florestal, a vultosa destinação e a concentração relativa de recursos no reflorestamento incentivado teriam sido excessivas, tendo ocorrido grave desequilíbrio no programa da autoridade florestal no país;

- a área conservacionista progressivamente perdeu peso no IBDF, cotejada com o que foi a prioridade concedida ao "desenvolvimento florestal", o qual na verdade, restringiu-se quase por completo ao reflorestamento incentivado;

- os grandes reflorestamentos, de empresas verticalizadas ou independentes, na forma como foram conduzidos através do FISET-F/R, contribuíram muito pouco para o desenvolvimento de uma consciência florestal em âmbito nacional;

- por ter inexistido uma política de reflorestamento de cunho mais eminentemente social contemplando pequenas e médias propriedades rurais deixou-se de realizar um aproveitamento mais adequado do solo, tendo-se induzido a uma maior depredação de florestas nativas com funções ambientais;

- a questão florestal foi encarada de forma estanque, e em boa dose orientou-se para o atendimento de interesses econômicos e especulativos de grupos em muito alheios ao setor.

- a política dos incentivos do FISET-F/R, atendeu incipiente e insatisfatoriamente aos verdadeiros requerimentos florestais

nacionais de consumo de madeira, não tendo proporcionado uma mais ampla e difusa reposição florestal.

## 9. Recomendações

Com vistas ao melhor uso dos incentivos fiscais ao reflorestamento, alinham-se a seguir algumas recomendações de mudanças na sistemática do Fiset-F/R, bem como algumas diretrizes ou indicações de prioridades que, em função da análise contida no texto acima, deveriam nortear uma nova orientação da política de investimentos no reflorestamento.

9.1 - No que diz respeito a alterações mais diretamente ligadas à sistemática do Fiset-F/R, sugere-se:

a) que apenas os "projetos próprios" devam ainda ser elegíveis, em caráter temporário, à obtenção de recursos incentivados a custo zero.

b) que não se permita que a sociedade titular do empreendimento incentivado seja constituída na forma de uma Sociedade em Conta de Participação;

c) que se eliminem por completo as oportunidades que existem à formação de "falsos projetos próprios" como beneficiários de recursos incentivados; que o controle do capital e a participação de sócios ou coligadas sejam efetivamente calculados sobre o valor do capital social da empresa líder ou titular do empreendimento, conforme determina o Artigo 18 do DL 1 376/74;

d) que se fixe como limite percentual mínimo de contrapartida obrigatória aos recursos dos incentivos ao reflorestamento um aporte de recursos próprios, ou levantados em mercado, igual àquele a ser exigido no caso dos outros Fundos de Incentivos Fiscais (em princípio, 50% do investimento total).

e) que a destinação dos recursos de incentivos aos "projetos próprios" deve ser orientada segundo o consumo madeireiro e para as áreas de necessidades ou déficits madeireiros mais acentuados; com plantios em áreas próximas à demanda, dimensionados em função dos usos, com alocação dos recursos sob critérios de rentabilidade;

f) que se flexibilize a utilização dos recursos dos incentivos fiscais não vinculados a "projetos próprios", de modo a que venham constituir Fundo de crédito à atividade florestal com linhas compatíveis com ela, e com níveis diferenciados e explícitos de subsídio, ou sem subsídio, e segundo categorias de tomadores dos empréstimos e programas de fomento à atividade definidos e geridos pela Autoridade Florestal do país;

g) que o médio-prazo, seja programada a extinção dos incentivos fiscais ao reflorestamento, tendo-se garantida a sustentação dos fundos de crédito à atividade;

h) que para os "projetos próprios" e para certas linhas de crédito florestal, exija-se a apresentação de projetos de reflorestamento, que deverão estar inseridos em "programas plurianuais de investimento" das empresas e que deverão ser analisados devidamente dentro de métodos de análise econômica e de "avaliação social de projetos"; dessa forma poderão as empresas ter maior liberdade na elaboração de seus projetos a serem submetidos à autoridade florestal do país;

i) que seja reestruturado e reaparelhado o IBDF para o planejamento e avaliação, e o acompanhamento apropriados dos projetos de reflorestamento dentro dessa nova orientação; a adoção de análise econômica criteriosa e da avaliação social de projetos impõe que se integre o planejamento do desenvolvimento florestal ao sistema de planejamento nacional, redefinindo-se objetivos e diretrizes para o setor; para tanto será indispensável treinar, e

capacitar os quadros técnicos do Instituto, bem como montar-se um sistema adequado e eficiente de geração e acompanhamento sistemático de estatísticas confiáveis do setor, a nível bastante desagregado;

j) que se faça mais transparente o processo de alocação de recursos dos incentivos à atividade; nesse sentido, sugere-se que se estabeleça, a nível do IBDF, um Conselho Deliberativo, nos moldes do que existe na SUDENE e SUDAM, com a participação de representantes dos Ministérios da área econômica, de órgãos oficiais afins com a política florestal e de associações empresariais e de trabalhadores;

l) que finalmente, seja realizada ampla pesquisa sobre a atividade do reflorestamento, devendo-se dar especial atenção àqueles tópicos destacados na análise contida no texto acima, bem como ao levantamento das práticas administrativas do IBDF em cotejo com os instrumentos legais que normatizam o setor, e à crítica da adequação dessas estruturas face à nova orientação da política de estímulos proposta para o setor. Isto tem o objetivo de dotar a ação do IBDF dos meios administrativos adequados e compatíveis à nova orientação;

9.2 - Quanto a diretrizes que deveriam nortear uma nova orientação de política de investimentos no setor florestal, poder-se-ia acrescentar:

a) A política do estímulo ao reflorestamento precisa passar a ser orientada coerentemente com as questões ambientais, e sociais, embasada em políticas agrícolas, agrárias, econômicas e industriais. Deverá estar inserida e compatibilizada com as prioridades e ações maiores da esfera ambiental e em perfeita sintonia com a política agrária;

b) os recursos financeiros deverão ser orientados para a unidade produtiva rural, com ênfase à reformulação da base produtiva sob um enfoque agro-silvo-pastoril;

c) A atividade florestal deverá estar íntimamente integrada à produção animal e vegetal ao nível da propriedade rural, e orientada para o auto-suprimento e geração de excedentes energéticos e madeireiros, e para a recomposição do equilíbrio florístico, faunístico e hídrico.

d) A par de uma adequação urgente na área da fiscalização, deve o IBDF adotar uma atitude agressiva nos aspectos pertinentes à educação florestal. A capacitação e envolvimento dos órgãos de extensão rural na orientação dos produtores agrícolas quanto aos aspectos pertinentes à ecologia e à economia florestal devem ser prioridade na nova orientação da política de reflorestamento.

e) O reflorestamento descentralizado deve ser almejado, procurando-se evitar a monocultura florestal que já acusa sérios problemas fitossanitários e ambientais.

f) As atividades de reflorestamento devem ser financiadas visando a reposição florestal para o suprimento energético requerido pelos setores agroindustriais processadores de grãos, pelas pequenas indústrias ceramistas, fundições, forjarias, olarias, etc.

g) A exploração de benefícios "indiretos" ou "secundários" dos reflorestamentos, que contém forte componente de geração de renda nos períodos intermediários de maturação dos plantios, precisa vir acoplada à atividade (o caso da resinagem, por exemplo, é bem conhecido), e proporcionar aos projetos melhor fluxo de caixa e maior rentabilidade.

h) Deve-se fazer cumprir a obrigação de reposição florestal ao nível de 100% da auto-suficiência (e não necessariamente auto-abastecimento) dos grandes consumidores industriais de madeira, especialmente exigindo o cumprimento dos Planos Integrados Floresta-Indústria (PIFI's), os quais deverão ser estendidos,

dada a substituição por biomassa no consumo de energia, aos setores de papel e celulose, cimento, e madeira processada mecanicamente (hoje são cobrados apenas da siderurgia a carvão vegetal).

4) Os efeitos sobre a oferta e o preço das terras, da expansão do reflorestamento e das grandes extensões de plantios, sugerem que se deve promover uma política de substituição de combustível por biomassa levando em consideração fatores locacionais conjugados a reflorestamento de pequenas áreas, de terras inaproveitáveis ou marginais nas propriedades, próximas à região demandante, com realidade técnica e econômica que justifiquem o empreendimento.

5) Nas regiões áridas e semi-áridas do Nordeste é importante incrementar a produção de madeira para uso nas propriedades rurais, para fins domésticos e habitacionais, e propósitos energéticos, sem perder de vista os problemas ambientais.

1) No que diz respeito ao apoio à fruticultura do NE - bem como à outras culturas, como por exemplo o Dendê na região Norte - com recursos do Fiset/F-R, administrados por uma agência precipuamente voltada ao desenvolvimento florestal e à silvicultura, e tendo-se concordado sobre essa incompatibilidade técnica, aquelas atividades nas regiões poderiam ser financiadas através dos Fundos Regionais do FINOR e FINAM.

m) Para finalizar, a nova política terá que despertar os agricultores e reflorestadores brasileiros a uma mudança de atitude no que concerne à preservação, recuperação e utilização racional dos recursos naturais, e ser capaz de internalizar no setor a reposição florestal.

TABELA 1

VALOR MÉDIO DAS OPÇÕES POR FUNDOS DE INCENTIVOS  
(Média por optante)  
- 1981 a 1984 -

| FUNDOS           | Em Cr\$ milhões, de 1984 |             |             |             |
|------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                  | 1981                     | 1982        | 1983        | 1984        |
| FINOR            | 5,57                     | 6,71        | 6,13        | 6,46        |
| FINAM            | 8,86                     | 12,96       | 12,55       | 12,28       |
| FISSET-F/R       | 22,42                    | 21,94       | 19,63       | 19,34       |
| FISSET-Pesca     | 1,83                     | 1,57        | 2,54        | 2,44        |
| FISSET-Turismo   | 7,02                     | 3,23        | 3,55        | 3,65        |
| <b>T O T A L</b> | <b>8,11</b>              | <b>9,41</b> | <b>8,65</b> | <b>8,67</b> |

Fonte: COCIF/SRF/MF

DIFERENÇAS ENTRE CUSTOS/ha. PAGOS PELO IBDF A PROJETOS APROVADOS  
E ESTIMATIVAS INDEPENDENTES DOS CUSTOS/ha. DE PROJETOS DE RE-  
FLORESTAMENTO  
(CUSTOS APENAS PARA IMPLANTAÇÃO)

Custo/ha. pago pelo IBDF:

Ano: 1975 = Cr\$ 6 045,00 (média global entre pinus e eucalyptus)

Ano: 1976 = Cr\$ 7 212,00 (média global entre pinus e eucalyptus)

Estudo de Beatie e Ferreira (1978)

Ano: 1976 (média global entre pinus e eucalyptus)

|                   |   |               |                         |
|-------------------|---|---------------|-------------------------|
| Mata Tec. I       | = | Cr\$ 6 348,00 | } Média = Cr\$ 4 085,00 |
| Mata Tec. II      | = | Cr\$ 6 107,00 |                         |
| Mata Tec. III     | = | Cr\$ 4 695,00 |                         |
| Capoeira Tec. I   | = | Cr\$ 4 274,00 |                         |
| Capoeira Tec. II  | = | Cr\$ 4 033,00 |                         |
| Capoeira Tec. III | = | Cr\$ 4 137,00 |                         |
| Cerrado Tec. I    | = | Cr\$ 3 475,00 |                         |
| Cerrado Tec. II   | = | Cr\$ 3 446,00 |                         |
| Cerrado Tec. III  | = | Cr\$ 3 626,00 |                         |
| Campo Tec. I      | = | Cr\$ 2 951,00 |                         |
| Campo Tec. II     | = | Cr\$ 2 921,00 |                         |
| Campo Tec. III    | = | Cr\$ 3.007,00 |                         |

Estudo de CAPP Filho (1976)

Ano: 1975 = Cr\$ 2 873,00 (média para Minas Gerais, apenas eucalyptus)

Fonte: Beatie, W.D., e Ferreira, J.M., "Avaliação Sócio Economia do Re florestamento; COPLAN/IBDF, 1978

Capp Filho, M., "Avaliação Econômica do Reflorestamento com Eu- calyptus em Minas Gerais", tese de Mestrado, Viçosa, 1976.

TABELA 3

EVOLUÇÃO DOS CUSTOS MÉDIOS\* PAGOS PELO IBDF NOS PROJETOS DE REFLORESTAMENTO  
APROVADOS, E DOS ÍNDICES DE PREÇOS (BASE 1967 = 100)

| ANO    | ÍNDICE DO CUSTO POR HA. | ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (COL 2) | ÍNDICE DAS ORTN'S | ÍNDICE DOS PREÇOS PAGOS PELOS AGRICULTORES |         |         |         |
|--------|-------------------------|--------------------------------|-------------------|--|---------|---------|---------|
|        |                         |                                |                   | MG   | SP      | PR      | MÉDIA   |
| 1967   | 100                     | 100                            | 100               | 100  | 100     | 100     | 100     |
| 1968   | 119                     | 124                            | 122               | 110  | 120     | 112     | 114     |
| 1969   | 140                     | 150                            | 149               | 130  | 142     | 133     | 135     |
| 1970   | 206                     | 179                            | 178               | 169  | 167     | 154     | 163     |
| 1971   | 237                     | 218                            | 213               | 190  | 200     | 175     | 188     |
| 1972   | 292                     | 253                            | 256               | 218  | 246     | 211     | 225     |
| 1973   | 356                     | 291                            | 291               | 259  | 306     | 266     | 277     |
| 1974   | 502                     | 378                            | 353               | 408  | 537     | 492     | 479     |
| 1975   | 775                     | 478                            | 458               | 520  | 747     | 683     | 650     |
| 1976   | 924                     | 676                            | 595               | 705  | 917     | 539     | 820     |
| 1977   | 1 116                   | 965                            | 811               | 920  | 1 209   | 1 065   | 1 064   |
| 1978   | 1 431                   | 1 346                          | 1 072             | 1 239                                      | 1 667   | 1 417   | 1 441   |
| 1979   | 2 051                   | 2 072                          | 1 502             | 1 891                                      | 2 613   | 2 163   | 2 222   |
| 1980   | 4 451                   | 4 150                          | 2 314             | 4 122                                      | 5 845   | 4 937   | 4 968   |
| 1981   | 8 355                   | 8 711                          | 4 011             | 8 564                                      | 11 944  | 10 082  | 10 196  |
| 1982   | 13 753                  | 17 026                         | 7 744             | 16 114                                     | 21 312  | 18 108  | 18 511  |
| 1983** | 27 420                  | 43 337                         | 17 898            | 45 019                                     | 56 410  | 42 329  | 47 919  |
| 1984** | 80 113                  | 138 948                        | 52 694            | 140 585                                    | 168 383 | 148 048 | 152 338 |

Fonte: Relatório de Avaliação do IBDF à COMIF

\* Custo médio dos projetos de "pinus" e "eucalyptus", apenas para implantação dos plantios

\*\* A partir de 1983 custos passaram a ser indicados em ORTN'S; custos médios com base no valor médio das ORTN'S dos anos de 1983 e 1984.

TABELA 4

NÚMERO DE REFORMULAÇÕES DE PROJETOS HOMOLOGADAS PELO IBDF E  
NÚMERO DE PROJETOS APROVADOS - 1982

| TIPO DE REFORMULAÇÃO             | ESTADO DA FEDERAÇÃO |            |           |            |           |           |          |           |           |           |
|----------------------------------|---------------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|
|                                  | BA                  | CE         | MS        | MG         | RS        | GO        | RR       | PB        | AP        | PA        |
| Permuta de Espécie               | 69                  | 3          | 1         | 11         | -         | 19        | 4        | 7         | 2         | 27        |
| Realocação Física de Área        | 51                  | 67         | 8         | 26         | 6         | -         | -        | 7         | 2         | 25        |
| Transferência de Administradora* | 25                  | 1          | 25        | 33         | 1         | -         | -        | -         | 10        | -         |
| Troca de Espaçamento             | 6                   | -          | -         | -          | -         | -         | -        | -         | -         | -         |
| Transferência de Executora       | 14                  | 23         | -         | 22         | 1         | -         | -        | -         | 8         | -         |
| Total de Reformulações           | <u>165</u>          | <u>94</u>  | <u>34</u> | <u>92</u>  | <u>8</u>  | <u>19</u> | <u>4</u> | <u>14</u> | <u>22</u> | <u>52</u> |
| TOTAL DE PROJETOS APROVADOS      | <u>216</u>          | <u>180</u> | <u>45</u> | <u>275</u> | <u>70</u> | <u>41</u> | <u>3</u> | <u>94</u> | <u>6</u>  | <u>23</u> |

Fonte: Relatório de Avaliação do IBDF à COMIF

\* Casos de Transferência de Administradora dentro do Período Incentivado.

TABELA 5

DISTRIBUIÇÃO POR FIRMAS DA ÁREA TOTAL DE REFLORESTAMENTO POR INCENTIVOS FISCAIS (1971 a 1982)

| Classes de Área Total<br>de Reflorestamento por<br>firma (em ha.). | Número<br>de<br>Projetos | Nº de firmas |      | Área Total Plantada |      |            |                 |                 |  |
|--|--------------------------|--------------|------|---------------------|------|------------|-----------------|-----------------|--|
|  |                          | Total        | %    | T o t a l           |      | Pinus spp. | Eucalyptus spp. | Outras espécies |  |
|  |                          |              |      | ha.                 | %    | ha.        | ha.             | ha.             |  |
| 0 - 500  | 1.636                    | 807          | 60,4 | 161.883,17          | 4,7  | 22.967,36  | 38.520,89       | 100.394,92      |  |
| 501 - 1000   | 713                      | 168          | 12,5 | 118.883,32          | 3,4  | 23.404,75  | 33.637,18       | 61.841,39       |  |
| 1001 - 1500  | 454                      | 73           | 5,5  | 90.407,79           | 2,6  | 13.016,21  | 36.052,49       | 41.339,00       |  |
| 1501 - 2000  | 311                      | 42           | 3,1  | 74.561,59           | 2,2  | 15.241,22  | 30.765,12       | 28.555,25       |  |
| 2001 - 2500  | 296                      | 38           | 2,8  | 86.802,35           | 2,5  | 28.808,55  | 32.835,03       | 25.158,72       |  |
| 2501 - 3000  | 179                      | 15           | 1,1  | 41.955,57           | 1,2  | 15.577,87  | 10.484,00       | 15.893,70       |  |
| 3001 - 3500  | 173                      | 18           | 1,3  | 59.028,66           | 1,7  | 22.265,09  | 15.822,52       | 20.941,05       |  |
| 3501 - 4000  | 73                       | 11           | 0,8  | 42.235,82           | 1,2  | 9.712,50   | 23.725,81       | 8.787,51        |  |
| 4001 - 4500  | 133                      | 13           | 1,0  | 55.766,77           | 1,6  | 20.594,63  | 16.900,10       | 18.272,04       |  |
| 4501 - 5000  | 139                      | 6            | 0,5  | 28.580,47           | 0,8  | 6.389,00   | 4.958,00        | 17.233,47       |  |
| 5001 - 6000  | 329                      | 20           | 1,5  | 110.207,83          | 3,2  | 37.708,46  | 49.997,04       | 22.502,33       |  |
| 6001 - 7000  | 291                      | 17           | 1,3  | 111.982,35          | 3,2  | 23.966,85  | 63.565,99       | 24.449,51       |  |
| 7001 - 8000  | 153                      | 9            | 0,7  | 65.937,96           | 1,0  | 26.218,76  | 29.797,82       | 9.921,38        |  |
| 8001 - 9000  | 60                       | 4            | 0,3  | 34.234,30           | 1,0  | -o-        | 29.146,66       | 5.087,64        |  |
| 9001 - 10000   | 91                       | 5            | 0,3  | 47.836,79           | 1,4  | 12.012,99  | 27.508,14       | 6.315,66        |  |
| 10001 - 11000  | 101                      | 6            | 0,5  | 63.181,61           | 1,8  | 13.986,40  | 47.674,45       | 1.520,76        |  |
| 11001 - 12000  | 48                       | 1            | 0,1  | 11.145,00           | 0,3  | -o-        | -o-             | 11.145,00       |  |
| 12001 - 13000  | 96                       | 6            | 0,5  | 75.067,62           | 2,2  | 23.444,20  | 47.535,18       | 4.088,24        |  |
| 13001 - 14000  | 137                      | 4            | 0,3  | 54.076,84           | 1,6  | 11.740,00  | 21.599,63       | 20.737,21       |  |
| 14001 - 15000  | 156                      | 8            | 0,6  | 116.458,40          | 3,4  | 23.313,75  | 68.214,21       | 24.930,44       |  |
| 15001 - 16000  | 124                      | 5            | 0,3  | 77.539,61           | 2,2  | 13.816,68  | 56.987,70       | 6.735,23        |  |
| 16001 - e mais   | 2.928                    | 60           | 4,5  | 1.920.757,21        | 55,7 | 598.003,15 | 1.107.447,95    | 215.306,11      |  |
| T o t a l  | 8.621                    | 1.336        | 100  | 3.448.531,03        | 100  | 962.188,42 | 1.793.185,96    | 693.156,65      |  |

FONTE: IBDF - Departamento de Reflorestamento; in "Contribuição do IBDF ao I PND-NR", 1985.

TABELA 6

DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO IBDF POR ATIVIDADES - 1974 a 1985

| PROJETO/ATIVIDADE                                    | Em Cr\$ MILHÕES correntes |            |              |            |              |            |              |            |              |            |              |            |                |            |                |            |                |            |                 |            |                 |            |                 |            |
|--|---------------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|  | 1974                      |            | 1975         |            | 1976         |            | 1977         |            | 1978         |            | 1979         |            | 1980           |            | 1981           |            | 1982           |            | 1983            |            | 1984            |            | 1985            |            |
|  | Cr\$                      | %          | Cr\$         | %          | Cr\$         | %          | Cr\$         | %          | Cr\$         | %          | Cr\$         | %          | Cr\$           | %          | Cr\$           | %          | Cr\$           | %          | Cr\$            | %          | Cr\$            | %          | Cr\$            | %          |
| Coordenação da Política de Desenvolvimento Florestal | 97,5                      | 94         | 142,9        | 68         | 374,9        | 82         | 382,0        | 72         | 480,7        | 73         | 728,6        | 75         | 1 246,8        | 69         | 2 678,1        | 64         | 5 990,4        | 70         | 12 726,9        | 60         | 36 408,7        | 70         | 65 335,1        | 67         |
| Fiscalização da Flora e Fauna                        | -                         | -          | -            | -          | -            | -          | -            | -          | 29,3         | 5          | 67,4         | 7          | 75,8           | 4          | 261,8          | 6          | 761,9          | 9          | 1 848,2         | 9          | 3 949,7         | 8          | 9 867,8         | 10         |
| Desenvolvimento Florestal                            | 5,1                       | 5          | 66,0         | 31         | 80,5         | 17         | 142,1        | 27         | 102,7        | 15         | 116,3        | 12         | 402,5          | 22         | 500,7          | 12         | 1 289,1        | 15         | 5 602,0         | 26         | 8 957,8         | 17         | 16 275,7        | 17         |
| Parques Nacionais e Reservas Equivalentes            | -                         | -          | -            | -          | -            | -          | -            | -          | 37,3         | 6          | 55,5         | 5          | 76,3           | 4          | 116,5          | 3          | 376,3          | 4          | 843,0           | 4          | 2 028,1         | 4          | 5 007,9         | 5          |
| Programa de Mobilização Energética                   | -                         | -          | -            | -          | -            | -          | -            | -          | -            | -          | -            | -          | -              | -          | 598,0          | 14         | 115,6          | 1,5        | -               | -          | -               | -          | -               | -          |
| Contribuição ao PASEP                                | 0,7                       | 1          | 1,1          | 1          | 1,5          | 1          | 4,0          | 1          | 4,6          | 1          | 6,0          | 1          | 10,5           | 1          | 27,0           | 1          | 55,0           | 0,5        | 163,9           | 1          | 235,2           | 1          | 705,8           | 1          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>103,3</b>              | <b>100</b> | <b>210,0</b> | <b>100</b> | <b>456,9</b> | <b>100</b> | <b>528,1</b> | <b>100</b> | <b>654,5</b> | <b>100</b> | <b>973,8</b> | <b>100</b> | <b>1 811,9</b> | <b>100</b> | <b>4 182,1</b> | <b>100</b> | <b>8 578,3</b> | <b>100</b> | <b>21 184,0</b> | <b>100</b> | <b>51 577,5</b> | <b>100</b> | <b>97 192,3</b> | <b>100</b> |

Fonte: IBDF/Coordenação de Orçamento e Finanças

NOTAS:

- Coordenação da Política de Desenvolvimento Florestal: Atividades de administração e manutenção, convênios com outras instituições para manutenção, campanhas educativas e publicidade.
- Fiscalização da Flora e Fauna: Atividades de fiscalização da comercialização e industrialização de produtos florestais, fiscalização de desmatamentos, fiscalização, controle, acompanhamento e vistorias dos projetos de reflorestamento, fiscalização do comércio de animais silvestres, convênios com outras instituições para a fiscalização da flora e fauna
- Desenvolvimento Florestal: Atividades de exploração e manejo de florestas nacionais, projetos e estudos de zoneamento econômico florestal, projeto de monitoramento da cobertura florestal do Brasil, estudos de criação ou extinção de Postos de Fomento, gastos de investimentos na criação de Postos de Fomento, de Postos Florestais Fixos, gastos na Pesquisa Florestal, promoção comercial de madeiras pouco conhecidas, Projeto FMD/FAC/BR-82, Pesquisa em Tecnologia de Produtos Florestais e Cadastro das Empresas do Setor Florestal, etc.
- Parques Nacionais e Reservas Equivalentes: Elaboração de planos de uso público de parques e reservas, elaboração de planos de manejo, elaboração do Plano do Sistema de Unidades de Conservação, pesquisa, Projeto Tartaruga Marinha, Pesquisa Projeto Peixe-boi Marinho, Centro de Migrações de Aves, Pesquisa Manejo Fauna do Pantanal, implantação dos Parques nacionais, regularização fundiária de parques nacionais, etc.

TABELA 7

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E RECEITA PRÓPRIA DO IBDF, E  
RECURSOS DO FISET/REFLORESTAMENTO - 1974 a 1985

Cr\$ milhões correntes

| A N O S | RECURSOS ORÇAMEN-<br>TÁRIOS DO IBDF<br>(A) | RECEITA PRÓPRIA<br>DO IBDF<br>(B) | (B) / (A) | RECURSOS DO FISET/<br>REFLORESTAMENTO<br>(C) | (A) / (C) |
|---------|--|-----------------------------------|-----------|--|-----------|
| 1974    | 103,33                                     | n.d.                              | -         | -  | -         |
| 1975    | 210,02                                     | n.d.                              | -         | 952,00                                       | 0,22      |
| 1976    | 456,97                                     | 153,96                            | 0,33      | 1 900,00                                     | 0,24      |
| 1977    | 528,19                                     | 128,84                            | 0,24      | 3 180,00                                     | 0,16      |
| 1978    | 654,68                                     | 341,61                            | 0,52      | 5 450,00                                     | 0,12      |
| 1979    | 973,81                                     | 449,42                            | 0,46      | 7 700,00                                     | 0,12      |
| 1980    | 1 811,95                                   | 930,69                            | 0,53      | 12 900,00                                    | 0,13      |
| 1981    | 4 182,14                                   | 2 857,44                          | 0,68      | 28 100,00                                    | 0,15      |
| 1982    | 8 578,35                                   | 5 093,30                          | 0,59      | 52 000,00                                    | 0,16      |
| 1983    | 21 184,03                                  | 10 124,56                         | 0,47      | 96 100,00                                    | 0,22      |
| 1984    | 51 577,50                                  | 32 496,62                         | 0,63      | 238 000,00                                   | 0,21      |
| 1985    | 97 192,33*                                 | 88 112,00*                        | 0,90      | 690 000,00                                   | 0,14      |

\* Estimativa da Coordenadoria de Orçamento e Finanças do IBDF

Fonte: Tabela 3.5 e Relatório Avaliação IBDF para COMIF.

n.d. = não disponível

TABELA 8

EVOLUÇÃO REAL DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E RECEITA PRÓPRIA DO IBDF,  
E DOS RECURSOS DO FISET/REFLORESTAMENTO - 1974 a 1985

Cr\$ milhões de 1977.

| A N O S | RECURSOS ORÇAMEN-<br>TÁRIOS DO IBDF<br>(A) | RECEITA PRÓPRIA<br>DO IBDF<br>(B) | (B) / (A) | RECURSOS DO FISET /<br>REFLORESTAMENTO<br>(C) | (A) / (C) |
|---------|--|-----------------------------------|-----------|---|-----------|
| 1974    | 266,24                                     | -                                 | -         | -   | -         |
| 1975    | 423,17                                     | -                                 | -         | 1.918,2                                       | 0,22      |
| 1976    | 651,88                                     | 219,62                            | 0,33      | 2.710,4                                       | 0,24      |
| 1977    | 528,19                                     | 128,84                            | 0,24      | 3.180,0                                       | 0,16      |
| 1978    | 472,01                                     | 246,29                            | 0,52      | 3.929,3                                       | 0,12      |
| 1979    | 456,11                                     | 210,50                            | 0,46      | 3.606,5                                       | 0,12      |
| 1980    | 423,84                                     | 217,70                            | 0,51      | 3.017,5                                       | 0,14      |
| 1981    | 466,08                                     | 318,44                            | 0,68      | 3.131,6                                       | 0,15      |
| 1982    | 489,15                                     | 290,43                            | 0,59      | 2.965,1                                       | 0,16      |
| 1983    | 474,57                                     | 226,81                            | 0,48      | 2.152,8                                       | 0,22      |
| 1984    | 360,38                                     | 227,06                            | 0,63      | 1.662,9                                       | 0,21      |
| 1985    | 208,62                                     | 189,13                            | 0,90      | 1.481,1                                       | 0,14      |

Fonte: Tabela 3.6

Nota: Valores deflacionados pelo IGP (coluna 2) da FGV; ano-base utilizado: 1977.

TABELA 9

BRASIL: CONSUMO DE MADEIRA POR SUB-SETORES - 1984

| SUB-SETOR                                  | Em 1.000 m <sup>3</sup>                |  |                |
|--|--|--|----------------|
|  | CONSUMO A PARTIR<br>DE FLORESTA NATIVA | CONSUMO A PARTIR<br>DE REFLORESTAMENTO | CONSUMO TOTAL  |
| Papel e Celulose                           | -                                      | 21 169                                 | 21 169         |
| Carvão Vegetal                             | 61 494                                 | 12 524                                 | 74 018         |
| Energia Industrial                         | 8 886                                  | 10 159                                 | 19 045         |
| Madeira Processada                         | 20 200                                 | 8 300                                  | 28 500         |
| Energia Rural e outros<br>usos energéticos | 99 420                                 | 7 848                                  | 107 268        |
| <b>T O T A L</b>                           | <b>190 000</b>                         | <b>60 000</b>                          | <b>250 000</b> |

Fonte: CAERG/MA e IBDF (Exposição do Presidente do IBDF na COMIF).

RELAÇÃO DAS 99 EMPRESAS (VERTICALIZADAS E INDEPENDENTES) MAIORES  
 DETENTORAS DE ÁREAS REFLORESTADAS COM INCENTIVOS FISCAIS DO FISET-  
 F/R, CLASSIFICADAS POR SETOR  
 (1971 a 1982)

| CÓDIGO DA<br>EMPRESA | ÁREA TOTAL<br>REFLORESTADA<br>(ha.) | (V) ou (I) * | Setor * |
|----------------------|-------------------------------------|--------------|---------|
| 58                   | 72040                               | V            | S       |
| 42                   | 68856                               | V            | P       |
| 79                   | 67586                               | V            | M       |
| 59                   | 65032                               | I            | -       |
| 80                   | 61939                               | I            | -       |
| 54                   | 54278                               | I            | -       |
| 83                   | 51835                               | I            | -       |
| 64                   | 50974                               | I            | -       |
| 77                   | 49966                               | I            | -       |
| 46                   | 46716                               | V            | S       |
| 97                   | 45354                               | I            | -       |
| 67                   | 44925                               | V            | S       |
| 88                   | 42846                               | I            | -       |
| 45                   | 39940                               | I            | -       |
| 78                   | 38000                               | I            | -       |
| 81                   | 37889                               | I            | -       |
| 71                   | 37557                               | V            | M       |
| 94                   | 34190                               | I            | -       |
| 66                   | 33501                               | I            | -       |
| 89                   | 32739                               | I            | -       |
| 51                   | 32442                               | V            | P       |
| 53                   | 32069                               | I            | -       |
| 43                   | 31682                               | I            | -       |
| 92                   | 29987                               | I            | -       |
| 49                   | 28958                               | V            | S       |
| 74                   | 28908                               | V            | S       |
| 39                   | 27893                               | I            | -       |
| 68                   | 27748                               | I            | -       |

FONTE: IBDF

- (\*) V = Empresa Verticalizada  
 I = Empresa Independente  
 E = Energia  
 M = Madeira  
 P = Papel e Celulose  
 S = Siderurgia

(cont.)

| CÓDIGO DA EMPRESA | ÁREA TOTAL REFLORRESTADA (ha.) | (V) ou (I) * | SETOR * |
|-------------------|--------------------------------|--------------|---------|
| 75                | 27721                          | V            | P       |
| 60                | 26955                          | V            | P       |
| 84                | 26533                          | I            | -       |
| 82                | 26156                          | I            | -       |
| 72                | 25750                          | V            | P       |
| 63                | 25395                          | V            | P       |
| 57                | 25392                          | I            | -       |
| 87                | 24943                          | I            | -       |
| 70                | 24751                          | I            | -       |
| 93                | 24587                          | I            | -       |
| 41                | 24059                          | I            | -       |
| 47                | 23577                          | V            | P       |
| 95                | 23165                          | V            | P       |
| 52                | 22639                          | V            | M       |
| 50                | 22298                          | I            | -       |
| 44                | 22225                          | I            | -       |
| 48                | 21889                          | I            | -       |
| 61                | 21870                          | I            | -       |
| 96                | 21250                          | V            | S       |
| 56                | 21082                          | I            | -       |
| 40                | 20822                          | I            | -       |
| 69                | 20404                          | V            | S       |
| 90                | 20208                          | V            | S       |
| 73                | 19395                          | V            | M       |
| 55                | 19153                          | V            | M       |
| 98                | 18999                          | I            | -       |
| 65                | 18749                          | V            | P       |
| 76                | 18273                          | I            | -       |
| 85                | 17214                          | I            | -       |
| 86                | 16730                          | V            | P       |
| 62                | 16376                          | V            | P       |
| 91                | 16284                          | I            | -       |
| 34                | 15928                          | I            | -       |

(\*) V = Empresa Verticalizada  
I = Empresa Independente  
E = Energia  
M = Madeira  
P = Papel e Celulose  
S = Siderurgia

| CÓDIGO DA EMPRESA | ÁREA TOTAL REFLORESTADA (ha.) | (V) ou (I) * | SETOR |
|-------------------|-------------------------------|--------------|-------|
| 36                | 15717                         | V            | P e M |
| 38                | 15659                         | I            | -     |
| 35                | 15200                         | I            | -     |
| 37                | 15035                         | I            | -     |
| 33                | 14995                         | V            | M     |
| 30                | 14891                         | I            | -     |
| 27                | 14839                         | I            | -     |
| 31                | 14487                         | I            | -     |
| 26                | 14450                         | V            | P     |
| 28                | 14314                         | V            | P     |
| 29                | 14308                         | V            | P     |
| 32                | 14172                         | I            | -     |
| 25                | 13946                         | I            | -     |
| 22                | 13743                         | I            | -     |
| 24                | 13285                         | I            | -     |
| 23                | 13101                         | I            | -     |
| 18                | 12974                         | V            | S     |
| 19                | 12915                         | V            | M     |
| 21                | 12802                         | V            | P     |
| 20                | 12331                         | I            | -     |
| 16                | 12042                         | V            | P     |
| 17                | 12002                         | V            | E     |
| 99                | 11145                         | I            | -     |
| 13                | 10780                         | V            | P     |
| 12                | 10700                         | I            | -     |
| 10                | 10650                         | I            | -     |
| 14                | 10407                         | V            | P     |
| 11                | 10341                         | V            | S     |
| 15                | 10302                         | I            | -     |
| 07                | 10060                         | I            | -     |
| 08                | 9980                          | I            | -     |
| 09                | 9572                          | V            | S     |
| 05                | 9164                          | I            | -     |

(\*) V = Empresa Verticalizada  
I = Empresa Independente  
E = Energia  
M = Madeira  
P = Papel e Celulose  
S = Siderurgia

(cont.)

| CÓDIGO DA EMPRESA | ÁREA TOTAL REFLORESTADA (ha.) | (V) ou (I) *                       | SETOR                              |
|-------------------|-------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 06                | 9128                          | I                                  | -                                  |
| 01                | 8900                          | I                                  | -                                  |
| 02                | 8886                          | V                                  | P                                  |
| 03                | 8418                          | V                                  | S                                  |
| 04                | 8030                          | I                                  | -                                  |
| TOTAIS            | 2.400.293 ha                  | V = 950.378 ha<br>I = 1.449.915 ha | V = 40 empresas<br>I = 59 empresas |

- (\*) V = Empresa Verticalizada  
I = Empresa Independente  
E = Energia  
M = Madeira  
P = Papel e Celulose  
S = Siderurgia

11. Textos e Documentos consultados

- . Alvarenga, Roberto de Mello - "O Estatuto da Reposição Obrigatória", in Anais do 4º Congresso Florestal Brasileiro, revista Silvicultura, SBS, 1982.
- . Arienti, Wagner Leal - "Os investimentos em recursos florestais: um estudo do uso de despesa tributária como instrumento de política setorial", dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, PUC/RJ, julho 1983.
- . Associação Brasileira de Carvão Vegetal (ABRACAVE) - "Pauta de Matérias para discussão com a COMIF", fevereiro de 1986.
- . Associação Brasileira de Investidores em Projetos Incentivados (ABIPI) - "Considerações sobre projetos de lei que alteram a redação do art. 18 do Decreto Lei nº 1376/74", São Paulo, abril 1985.
- . Associação Nacional dos Fabricantes de Papel - Celulose - "1º Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose", in Celulose e Papel, ano 1, nº 3, nov/dez/1985.
- . Banco do Brasil S.A. - "FISBT-Reflorestamento - Relatório do 10º Exercício Social - 01.07.84 a 30.06.85", Brasília, agosto 1985.
- . BDMG - "Proposta de criação de um esquema de apoio financeiro ao setor de Reflorestamento".
- . Beattie, William D. e Ferreira, Joldes Muniz - "Avaliação Sócio-Econômica do Reflorestamento", COPLAN/IBDF, 1978.
- . Bezerra, Agostinho F. - "Relatório de Avaliação Preliminar dos Incentivos Fiscais ao Florestamento/Reflorestamento", COMIF/IPEA/IPLAN, dez. 1985.

- . Capp Filho, M. - "Avaliação Econômica do Reflorestamento com Eucaliptus em Minas Gerais", tese de Mestrado, Viçosa, 1976.
- . Carvalho, José Carlos - "A administração Pública do Setor Florestal e a Conservação da Natureza no Brasil", IEF/MG, dez/84.
- . Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF) - "Avaliação dos Procedimentos de Análise de Projetos Adotados pelas Agências Administradoras de Incentivos - Sûmula das Exposições e Debates do Seminário sobre Avaliação de Projetos com Incentivos Fiscais, promovido pelo CENDEC/IPLAN/IPEA, Brasília, dezembro 1985.
- . Coordenadoria de Agro-energia (CAERG), Secretaria-Geral/M.A. - "Proposta de Utilização Energética de Florestas e Resíduos Agrícolas", Brasília, 1984.
- . Gasques, José Garcia e Yokomizo, Cláudio - "Avaliação dos Incentivos Fiscais na Amazônia", convênio IPEA/SUDAM/BASA, dezembro 1985.
- . Haddad, Paulo - "Os incentivos fiscais aos Projetos de Reflorestamento: uma Avaliação Preliminar", relatório de trabalho à COMIF, fevereiro de 1986 (manuscrito).
- . IBDF - "Pronunciamento do Presidente do IBDF na Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais", 1985.
- . IBDF - "Algumas Anotações sobre Práticas Correntes da Reposição Obrigatória e sua interface com o decreto nº 87 079/82", documento interno, gabinete da Presidência do IBDF.
- . IBDF - "Contribuição ao I PND da Nova República", Brasília, 1985.

- . IBDF - "Avaliação dos Incentivos Fiscais ao Reflorestamento", relatório oficial enviado à COMIF, 1985.
- . Moita, Edmir Simões e Galvão, Antônio Carlos - "Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais do DL 1 376/74, com base em um estudo do Mercado de Títulos Incentivados", IPEA/IPLAN, relatório preliminar, 1985.
- . Prado, Antônio Carlos do - "A qualidade do desempenho administrativo do IBDF no tocante à análise e seleção dos projetos de reflorestamento incentivado", relatório de trabalho, IBDF, agosto de 1985.
- . Quintão, Angela Tresinari B. - "Evolução do Conceito de Parques Nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento", in Brasil Florestal, nº 54, abr/mai/jun-83.
- . Secretaria de Agricultura do Paraná - "Propostas e Ações Necessárias para as Mudanças na Política Florestal Brasileira", documento de encontro sobre a conjuntura do Setor Florestal realizado em Curitiba em fevereiro de 1985.
- . Secretaria de Estado de Minas e Energia (SEME)/MG - "Os Incentivos Fiscais e o Setor Reflorestador", janeiro de 86.
- . SEPLAN/PR - "I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986 - 1989 (Projeto)", Brasília, nov. 1985.
- . TCU - Relatório de Inspeção Ordinária - Fundo de Investimentos Setoriais, Diário Oficial da União, 26.11.85, Seção I.
- . Thibau, Carlos E. - "Política Florestal e o Aproveitamento da Energia Fotossintética em Programas Especiais", Anais do Seminário Floresta - potencial Energético Brasileiro, in Silvicultura, ed. especial, dez. 1977.

