

A AMPLIAÇÃO DA ATRATIVIDADE ECONÔMICA DA CONCESSÃO FLORESTAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Fernando Mafra Pelanda

Orientador: Prof. José Luiz Pagnussat

A ampliação da atratividade econômica da Concessão Florestal

Autor: Fernando Pelanda
Serviço Florestal Brasileiro

Resumo

Este artigo tem por objetivo estudar alternativas de políticas de incentivo para a ampliação da atratividade econômica nas concessões florestais. Focaliza a análise no problema de que, desde a implantação da política de concessões florestais, em 2006, poucas concessões foram realizadas e o interesse do setor produtivo tem sido pequeno. Considera que a economia florestal é carente de políticas de acesso ao crédito e sofre com a sobrecarga tributária incidente sobre os produtos de origem florestal. Com base nesse contexto, elabora a hipótese de que esse fato impõe dificuldade para a maior participação de interessados no processo de concessão florestal, dificultando a consolidação dessa política pública na região amazônica. A hipótese específica é que a carga tributária é a principal inibidora da participação das empresas nas concessões florestais. O método de pesquisa escolhido foi o bibliográfico e documental de caráter descritivo e o método qualitativo foi o utilizado na análise dos dados. O trabalho aplicou um questionário a potenciais interessados nas concessões e aos concessionários atuais, com questões abertas e fechadas, para identificar fatores restritivos à sua participação e apresentou uma simulação com três cenários, com alíquotas diferentes para os tributos: PIS, COFINS e ICMS. A conclusão foi de que medidas de desoneração tributária para os produtos provenientes da concessão florestal podem levar a uma ampliação dessa atividade econômica, ainda mais se combinada à implementação de uma política de acesso ao crédito, com linha de financiamento específica para o setor florestal adequada às suas características e necessidades.

Palavras-chave: Amazônia Brasileira, Concessão Florestal; Economia Florestal.

Abstract

This article aims to examine alternatives for incentive policies for increasing the economic attractiveness of forest concessions in Brazil. It focus the analyses on the problematic that since the implementation of forest concessions policy in 2006, few concessions were signed and there is little interest for the concessions by the private sector. It considers that the forest economy is lacking policies to credit access and suffers from the incident tax load on forest products. Within this context, elaborates the hypothesis that this fact imposes difficulty for greater participation in forest concession bidding process, impeding the consolidation of this public policy in the Amazon region. The specific hypothesis is that the tax burden is the main inhibitor of companies' participation in forest concessions. The research method chosen was the bibliographic and documentary of descriptive character and qualitative methods for data analysis. The research applied questionnaire to current concessionaires and potential stakeholders interested in concessions with objective and subjective questions to identify binding constraints to their participation and presented a simulation with three scenarios, with different rates for the following taxes: PIS, COFINS and ICMS. The conclusion was that tax exemption measures for products from the forest concession can lead to an expansion of this economic activity, especially if combined with the implementation of a credit access policy, with the credit line specific to the forest sector and adequate to its proper characteristics and needs.

INTRODUÇÃO

A política de concessões florestais surge no contexto da preservação das florestas brasileiras e da implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o setor.

As preocupações com o tema meio ambiente no Brasil são recentes. Nas últimas décadas, a visão de desenvolvimento econômico focada na utilização de recursos naturais de forma indiscriminada vem sendo substituída pela ideia de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável surge em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland. É o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Nesse cenário, as preocupações com os danos causados ao meio ambiente devido ao processo de desenvolvimento econômico se tornam cada vez mais importantes. Em 1992, foi realizada no Brasil a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida por Eco-92.

Na área florestal, a história revela contínuo desmatamento para a introdução de outras atividades econômicas, em especial agrícolas e pecuárias, com mínima utilização das reservas madeireiras de elevado valor econômico e em desacordo com a ideia de desenvolvimento sustentável.

Hoje, o Brasil possui aproximadamente 60% do seu território coberto por florestas nativas, concentradas na Amazônia, caracterizando-se por ser a maior extensão de florestas tropicais do mundo. As florestas públicas representam cerca de 310 milhões de hectares. Considerando essa realidade, as políticas públicas que visem a um crescimento da economia florestal, com preservação e sem degradação ambiental, apresentam-se como uma solução viável e capaz de produzir resultados positivos nas áreas social, econômica e ambiental.

Em termos econômicos, o tema florestal vem ganhando espaço, nas últimas décadas, nas discussões políticas e, principalmente, no meio acadêmico. A convergência dos interesses econômicos e sociais com uma produção florestal baseada na sustentabilidade aponta para a Economia Florestal como ferramenta gerencial para a ampliação de investimentos na atividade florestal.

Em paralelo ao processo de desmatamento, o setor florestal brasileiro teve seu crescimento estimulado a partir da década de 1960, com um plano de incentivos fiscais direcionado para as atividades relacionadas às florestas plantadas, o que fez com que a área de florestas plantadas no Brasil fosse ampliada em mais de dez vezes, entre 1960 e 2010.

Embora seja indiscutível a evolução do setor florestal brasileiro nos últimos anos, ainda estamos muito distantes de um patamar aceitável de exploração econômica sustentável, considerando as dimensões e potencialidades do setor. O país destina um percentual muito pequeno de suas florestas nativas à produção florestal.

Nesse contexto, surge, em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), como marco legal para a gestão das florestas públicas brasileiras. Essa lei cria o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) como órgão responsável pela missão de atuar na gestão de florestas públicas federais para a produção sustentável. A atuação do SFB ocorre principalmente por meio do instituto da concessão florestal.

A concessão florestal é o instrumento utilizado para a delegação onerosa, feita pelo poder concedente a um particular, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços florestais. O manejo florestal sustentável é um método de exploração dos recursos da floresta de forma não predatória. Consiste na retirada das maiores árvores da floresta sem danificar as menores, que serão retiradas futuramente, permitindo assim a recomposição da floresta em um período entre 30 e 40 anos – prazo de vigência dos contratos de concessão.

O problema, objeto do presente artigo, é que, desde a institucionalização da política de concessão florestal, o interesse do setor produtivo tem sido pequeno, apesar do extraordinário potencial econômico da atividade de exploração florestal sustentável.

Vários estudos realizados sob demanda pelo Serviço Florestal Brasileiro e no meio acadêmico mostram que a consolidação da concessão florestal como uma política pública efetiva enfrenta alguns obstáculos (SFB, 2014; HUMMEL, 2014; OLIVEIRA, 2013; ALBUQUERQUE, 2009). O principal deles é a concorrência injusta com a oferta de madeira ilegal, visto que o processo ainda é pouco atrativo

economicamente em razão dos custos de instalação para a exploração de madeira e outros produtos na região amazônica, dos elevados custos na atividade, dada a sobrecarga tributária incidente sobre os produtos e serviços de origem florestal, e da precariedade da infraestrutura de escoamento da produção na região – os maiores mercados consumidores internos da madeira amazônica estão localizados nas regiões Sul e Sudeste. Soma-se o fato de a economia florestal brasileira ser carente de políticas de acesso ao crédito.

Este trabalho tem como objetivo analisar alternativas de políticas de incentivo para as concessões florestais, com vistas à ampliação da sua atratividade econômica, com foco na redução da carga tributária incidente sobre essa atividade. Nesse sentido, foi feita uma comparação dos investimentos necessários à implantação de uma unidade de exploração com e sem a incidência de alguns tributos específicos.

A hipótese que a carga tributária a principal inibidora da participação das empresas nas concessões florestais.

O trabalho aplicou um questionário aos concessionários atuais, com questões abertas e fechadas, para identificar fatores restritivos à participação nas concessões e comparou o fluxo de caixa de uma Unidade de Manejo Florestal padrão na Amazônia, com o fluxo de caixa com a desoneração de taxas e impostos incidentes sobre a atividade.

A pergunta norteadora da pesquisa é se a desoneração tributária para a atividade florestal e a construção de uma política de acesso ao crédito serão capazes de aumentar a atratividade econômica das concessões florestais.

1 – REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A decisão de entrada de uma firma numa atividade econômica resulta da sua expectativa de lucro na produção. Tal expectativa de lucro deve superar a rentabilidade das alternativas de investimento do empreendedor. Esse é o conceito de custo de oportunidade, que, conforme definem Pindyck e Rubinfeld (2006, p. 182), “são os custos associados às oportunidades que serão deixadas de lado, caso a empresa não empregue seus recursos da melhor maneira possível”.

A estimativa do lucro esperado tem um grau de incerteza grande, dada a expectativa de preço futuro dos produtos e do nível de produção da firma, que compõem a receita, e, de outro lado, os custos fixos e variáveis da firma na atividade.

Nesse sentido, a participação de empresas nas concessões florestais, do ponto de vista teórico, tem, na análise econômica, argumentos importantes que ajudam a compreender a baixa participação na atividade. Dois argumentos se destacam: a teoria das barreiras à entrada de empresas no mercado e o estudo da viabilidade econômica e financeira de um projeto. Este capítulo procura sintetizar os principais elementos apresentados por essas bases teóricas, associando-os ao caso da exploração florestal por meio da concessão, conforme definido pela política pública brasileira.

1.1 Barreiras à Entrada de Empresas no Mercado

Considerando os altos investimentos iniciais necessários para que uma empresa participe do processo de concessão florestal, uma avaliação criteriosa sobre esses investimentos torna-se fundamental para subsidiar a decisão do potencial investidor em direcionar seus recursos para essa atividade econômica.

A literatura econômica apresenta uma classificação para as chamadas barreiras à entrada de empresas no mercado, ou seja, para a entrada de uma empresa numa atividade econômica. O manual de Microeconomia de Robert Pindyck e Daniel Rubinfeld (PINDYCK; RUBINFELD, 2006) apresenta essa classificação dividida em quatro tipos.

A primeira classificação é a barreira decorrente da diferenciação de produto, que não ocorre de forma evidente no caso da concessão florestal, pois todos os concorrentes trabalham com produtos florestais definidos no processo licitatório e no contrato de concessão. A segunda barreira é a decorrente da presença de vantagens absolutas de custo – um exemplo para o setor de concessão florestal é a competição injusta entre produtos da concessão e os produtos advindos da exploração ilegal, que não pagam impostos, encargos sociais e não têm os custos associados à concessão. O terceiro tipo de barreira é o decorrente da existência de economia de escala. Nesse caso, apesar de haver economia de escala na exploração das concessões florestais, o presente trabalho assume que esse fator não é significativo para a decisão de participação de investidores em novas concessões, pois a ampliação da área explorada e a intensidade da exploração tendem a reduzir os custos médios marginais com transporte e outros gastos relacionados às vendas, mas não impactam nos custos médios com máquinas e equipamentos ou outros insumos utilizados na exploração. Finalmente, a quarta classificação refere-se à barreira ocasionada pela necessidade de investimentos iniciais elevados, que, no caso das concessões, tende a ter impacto elevado na decisão dos investidores.

Um potencial investidor disposto a participar do processo de concessão precisa ter uma capacidade de investimento que lhe permita atuar nos primeiros anos da concessão. Esses recursos iniciais são denominados, na teoria econômica, de *sunk costs* (custos afundados, que são investimentos que irão produzir receitas a longo prazo; são custos não recuperáveis, caso a firma abandone a atividade). Os recursos para essas despesas iniciais são de difícil acesso no mercado financeiro quando o investidor não está estruturado no setor, visto que não há linhas de financiamento direcionadas para a atividade.

1.2 Viabilidade Econômica e Financeira

O estudo da viabilidade econômica e financeira de um projeto é elaborado quando há possibilidade de ampliação do investimento ou de investimento de entrada no mercado (atividade econômica).

A decisão entre as opções de investimento em uma atividade, como a concessão florestal, as aplicações no mercado financeiro ou qualquer outra atividade

econômica, passa pela necessidade de avaliação da viabilidade econômico-financeira.

Primeiramente, é necessário se projetar as receitas, os custos e os investimentos ao longo do período de vigência dos contratos de concessão florestal, que atualmente estão pactuados em 40 anos. Para isso, se faz necessária a identificação dos custos fixos e dos custos variáveis.

Os custos fixos são aqueles que ocorrem de forma permanente durante a existência da empresa e são previsíveis, como salários (pessoal permanente) e despesas com aluguel (concessão), independente do volume produzido pela firma. Conforme definem Pindyck e Rubinfeld (2006, p. 183), são “custos que não variam com o nível de produção e só podem ser eliminados se a empresa deixa de operar”. Os custos variáveis são definidos pela produção, como é o caso dos insumos e da mão de obra operacional. São “custos que variam quando o nível de produção varia” (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 183). Dentre os custos variáveis, destacam-se os impostos, objeto principal deste trabalho, que se referem à tributação incidente na atividade de exploração de produtos florestais e serviços, por meio da concessão florestal.

Ainda com relação à viabilidade econômico-financeira do investimento, é preciso analisar a Taxa Interna de Retorno (TIR). Esse indicador torna-se importante no contexto deste trabalho, pois a Taxa Interna de Retorno é a taxa de retorno do projeto para igualar as despesas realizadas. É o retorno dos investimentos trazidos a valores presentes, considerando os saldos de caixa gerados em cada período. Permite assim uma análise da viabilidade econômica do investimento.

1.3 Metodologia

O tipo de pesquisa escolhido foi o bibliográfico e documental de caráter descritivo, com a aplicação do método qualitativo para a análise dos dados.

O foco da pesquisa se restringe às concessões florestais das florestas públicas da região amazônica, objeto da Lei de Concessões Florestais.

O trabalho aplicou um questionário a potenciais interessados e concessionários atuais, com questões abertas e fechadas, para identificar fatores restritivos à participação nas concessões. As questões formuladas foram:

- 1) Na sua opinião, quais as principais dificuldades para a participação de potenciais interessados nas licitações para a concessão florestal no Brasil? (Coloque em ordem de prioridade).
- 2) Quais os aspectos econômicos influenciam na decisão de investir em concessão florestal?
- 3) Na sua opinião, qual o grau de importância das ações do governo, relacionadas a seguir, para a consolidação do atual processo de concessão florestal? (Coloque em ordem de prioridade.)
 - Implementação de uma política de crédito para concessão florestal
 - Redução da carga tributária
 - Capacitação da mão de obra técnico-operacional
 - Melhoria da infraestrutura de transporte
 - Outros

Para efeito de análise dos impactos da desoneração tributária sobre a atividade de exploração florestal, construiu-se uma simulação de fluxo de receita para uma Unidade de Manejo Florestal padrão na Amazônia. Foram subtraídos os valores relativos à carga tributária em três cenários comparativos, com redução das alíquotas para os tributos PIS, COFINS e ICMS. Para cada cenário foi calculada a Taxa Interna de Retorno.

A escolha desses tributos se deu baseada no estudo, encomendado pelo Serviço Florestal, intitulado "Fortalecimento do Setor Florestal no Brasil: mapeamento da carga tributária incidente sobre os produtos florestais madeireiros e proposição de medidas de desoneração" (BRASIL, 2013), no qual esses três tributos são definidos como os que mais oneram a cadeia produtiva.

2 – HISTÓRICO DA POLÍTICA FLORESTAL BRASILEIRA

A legislação existente relacionada ao tema florestal mostra a intenção do Brasil em organizar a utilização das florestas. Segundo Kengen (2001), essa preocupação com a proteção jurídica dos recursos florestais é percebida pela extensa legislação destinada a orientar e regular o uso desses recursos.

O fato relevante nessa questão é a necessidade de uma política florestal que permita o desenvolvimento do setor, o que não está diretamente relacionado ao arcabouço legal sobre a temática florestal. Os aspectos históricos apontam os principais fatos que contextualizam a gestão florestal no Brasil.

2.1 Período Colonial

A colonização portuguesa tinha como premissa a exploração econômica de suas colônias. Assim, no Brasil, a extração de madeira tornou-se uma das principais atividades nesse período, em virtude da abundância de florestas e da necessidade de matéria-prima para as embarcações. A exploração do pau-brasil ocorreu de forma acelerada, levando a uma escassez da espécie nas proximidades da costa. Com isso, a necessidade de interiorização tornou-se latente.

Dessa maneira, a primeira regulamentação florestal do país foi o Regimento do Pau-Brasil, em 1605, que instituía permissões especiais para o corte da espécie, reservando seus benefícios à Coroa Portuguesa (URBAN, 1998 *apud* ALBUQUERQUE, 2009).

2.2 Período do Império

A política florestal do período colonial foi mantida com destaque para a promulgação do Decreto 4.887, de 1872, que deu início à atividade florestal particular no comércio legal de madeiras (KENGEM, 2001).

2.3 Período Republicano

No período compreendido entre 1889 e 1930, que foi chamado de a República Velha, não se obtiveram avanços significativos na questão florestal, porém foi nesse período que surgiram as primeiras preocupações com os desmatamentos e com as providências visando à conservação das florestas. Ainda, como ponto importante desse período, destaca-se a criação do Horto Florestal e sua posterior incorporação ao Serviço Florestal do Brasil (KENGEN, 2001).

O período entre 1930 e 1960 foi marcado pela primeira proposta de Código Florestal, que, apesar de ter sido apresentada em 1931, levou cerca de 4 anos para torna-se lei. Trazia uma inovação que infelizmente não alcançou êxito: a proposta de descentralização por meio de conselhos florestais. Ainda nesse período, foram criadas instituições públicas e privadas relacionadas ao tema floresta. Na área governamental, foram criados o Instituto do Mate e o Instituto do Pinho, ambos com características econômicas e vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio. Fora da esfera de governo, a criação da Sociedade Brasileira de Silvicultura e da Fundação Brasileira de Conservação da Natureza mostram uma crescente preocupação com a temática florestal.

O período compreendido entre 1960 e 1970 trouxe mudanças ao setor florestal. Extinguiu-se o Serviço Florestal do Brasil (SFB). Entre 1965 e 1967, o setor florestal passou por uma completa reestruturação (KENGEN, 2001). Em 1965, surge o Novo Código Florestal e, em 1967, é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

Os anos 1970 foram um período em que ocorreram muitas mudanças na perspectiva e na percepção da questão ambiental no Brasil. As preocupações com as condições do meio ambiente passaram a fazer parte das discussões políticas e foram incluídas na formulação das políticas públicas.

Na década de 1980, surgiu um arcabouço jurídico que orientou a temática ambiental no Brasil. A Lei 6.938/1981 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que tem caráter deliberativo e normativo e competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao

controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

Entre outros, a Lei 6.938/1981 estabeleceu instrumentos de aplicação da política, como os instrumentos econômicos e a concessão florestal.

Outro fato de relevância nos anos 1980 foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo ao tema ambiental.

A década de 1990 iniciou com a Eco-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento que elevou a questão ambiental a um patamar nunca antes alcançado nas agendas governamentais e políticas, tanto nacional como internacionalmente. Como resultado das discussões ocorridas na Eco-92, surgiu um documento denominado Agenda 21, que continha um capítulo inteiramente dedicado à questão florestal (capítulo 11 – Combate ao Desflorestamento) (KENGEN 2001).

A partir dos anos 2000, destacam-se algumas ações governamentais no sentido de fortalecer e dar estrutura à área florestal no País. Entre 2000 e 2002, foram criados o Programa Nacional de Florestas (PNF), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o Fundo Nacional do Meio Ambiente e, finalmente, a Política Nacional de Biodiversidade.

Em um contexto de altos índices de desmatamento da Amazônia e dificuldades dos órgãos responsáveis por controlar a movimentação de madeira na região, surge a Lei 11.284/2006, que instituiu a concessão florestal como forma de gestão das florestas públicas brasileiras. Essa mesma lei criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a fim de atuar na gestão de florestas públicas federais para a produção sustentável. A atuação do SFB ocorre principalmente por meio do instituto da concessão florestal.

Conforme destacado, a concessão florestal é a delegação onerosa, feita pelo poder público a uma pessoa jurídica, para explorar produtos e serviços florestais, obedecendo a regras definidas em contrato. Esses contratos de concessão celebrados pelo Serviço Florestal Brasileiro têm prazo de vigência entre 30 e 40 anos.

3 – PANORAMA ATUAL DAS CONCESSÕES FLORESTAIS

As concessões florestais atualmente enfrentam inúmeras dificuldades no processo de implantação e na sua consolidação como uma ferramenta de política pública. Vários aspectos podem ser citados como responsáveis por esse entrave, segundo o Acórdão do TCU 2176/2014 (BRASIL. TCU, 2014), entre eles:

- a ineficiência do arcabouço institucional e legal que é responsável pela regulação das concessões florestais;
- o número de atores envolvidos na concessão, sem a definição clara e objetiva dos seus papéis nesse processo;
- a falta de coordenação da atuação dos atores no processo de concessão;
- as exigências relativas às garantias contratuais;
- a concorrência com a madeira ilegal; e
- a atratividade econômica da concessão florestal.

Como o objetivo deste trabalho é analisar medidas de incentivo alternativas para as concessões florestais, com vistas à ampliação da sua atratividade econômica, em especial a redução da carga tributária incidente sobre essa atividade, dar-se-á ênfase ao último ponto indicado pelo TCU.

Conforme Azevedo e Tocantins (2006), uma política de concessão florestal somente será bem sucedida se for acompanhada de instrumentos e incentivos econômicos que deem suporte à política. Por outro lado, a atividade florestal deverá ser fomentada com medidas de estímulo, principalmente no que diz respeito a linhas de crédito adequadas às características do setor.

O ponto crucial da expansão das concessões florestais está relacionado ao aspecto financeiro diretamente ligado ao retorno econômico dos altos investimentos necessários para o ingresso dos potenciais concessionários na atividade da concessão florestal. Assim, os fatores que impactam no retorno econômico da atividade são de grande importância para o contexto a ser estudado.

A Taxa Interna de Retorno (TIR) do investimento em concessão florestal deverá ser competitiva com as taxas de retorno de outras atividades. Caso contrário, os empresários buscarão investir em atividades mais lucrativas.

O grande desafio do Serviço Florestal Brasileiro é ampliar o número de empresários interessados em participar das concessões florestais e isso somente será possível quando economicamente a atividade for rentável a ponto de competir com as atividades concorrentes na região (pecuária e agricultura).

A quantidade de interessados na participação das licitações das concessões florestais já realizadas pelo Serviço Florestal mostra uma tendência de queda, conforme o quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Participação de empresas nas licitações da concessão florestal

Edital	UMFs	Nº de propostas por UMF	Nº de propostas	Nº de empresas no início da licitação	Nº de empresas no final da licitação
Flona ¹ do Jamari	I	5	19	8	4
	II	7			
	III	7			
Flona de Saracá-Taquera	I	Não houve	8	4	2
	II	4			
	III	4			
Flona do Amana	I	3	15	3	3
	II	3			
	III	3			
	IV	3			
	V	3			
Flona do Jacundá	I	4	11	4	1
	II	4			
	III	3			
Flona de Saracá-Taquera (lote sul)	IA	3	7	4	3
	IB	4			
Flona do Amana II		Não houve			
Flona do Crepori	I	Não houve	2	1	1
	II	1			
	III	1			

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro, 2014.

Nota: ¹Flona – Floresta Nacional.

Observando os números apresentados sob a ótica do interesse dos empresários nas concessões florestais, é possível afirmar que esse processo vem sofrendo redução na participação desses interessados. As possíveis causas dessa redução são apontadas em diversos estudos e trabalhos relacionados ao tema. Os motivos mais relevantes são: a falta de conhecimento sobre o mercado madeireiro; o baixo grau de gestão da atividade florestal na região; e a dificuldade de calcular a rentabilidade do investimento na atividade.

Na auditoria operacional no processo de concessão florestal federal, realizada pelo Tribunal de Contas da União, cujo relatório consta do Acórdão

2176/2014 (BRASIL. TCU, 2014), registram-se algumas das dificuldades já apontadas por concessionários estaduais e federais, que explicam a redução no interesse na participação do processo de concessão. São elas:

- a necessidade de investimentos iniciais muito altos;
- a concorrência injusta com a madeira ilegal ou explorada de forma não sustentável; e
- a inexistência de política de fomento à atividade florestal.

Com esse contexto como referência e mantendo-se o foco no objetivo do trabalho, ações governamentais que reduzam a carga de impostos e uma política de crédito que contemple a especificidade do setor seriam potencialmente a mola propulsora necessária à expansão e conseqüente consolidação da concessão florestal como uma efetiva política pública.

Os cálculos necessários para uma avaliação precisa do retorno econômico das concessões florestais são muito complexos, pois envolvem número expressivo de variáveis e condicionantes. Nesse sentido, decidiu-se elaborar uma simulação de fluxo de receita para uma Unidade de Manejo Florestal (UMF) padrão na Amazônia.

Os cálculos elaborados foram baseados na proposta de redução do PIS, COFINS e ICMS, tributos incidentes sobre o faturamento de uma empresa concessionária que tenha como objetivo a venda de madeira serrada, considerando que esse é o principal produto oriundo das concessões florestais. Vale lembrar que outros produtos e serviços podem ser explorados nas concessões, desde que devidamente incluídos nos processos licitatórios e registrados nos contratos de concessão florestal celebrados.

Destaca-se ainda o fato de esses tributos terem sido apontados, no estudo encomendado pelo SFB (BRASIL, 2013), como os principais a onerarem a atividade florestal.

Ressalta-se que se tomaram como referência informações de uma pesquisa que tinha como parâmetro uma UMF com área de 300.000 ha. Entretanto, levando-se em consideração as últimas áreas licitadas pelo SFB, optou-se por uma UMF padrão com área total de 100.000 ha, buscando mais aproximação com a realidade.

Considerando que a produção dessa UMF padrão seria de 12.500 m³ de madeira serrada por ano e que o preço de mercado atual gira em torno de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) o metro cúbico, chega-se aos seguintes valores para a receita bruta desse empreendimento descritos na tabela 1.

Tabela 1 – Receita Bruta Anual de uma UMF com área total de 100.000 ha

Produto	Volume (m³/ha)	Área explorada (em ha)	Volume anual (em m³)	Valor (R\$/m³)	Receita Bruta (em R\$)
Madeira Serrada	5	2500	12.500	1.600,00	20.000.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SFB 2014.

A tabela 2 apresenta os valores dos tributos calculados de acordo com a receita bruta anual da empresa concessionária, para os três cenários simulados: o primeiro, para as alíquotas incidentes atualmente; o segundo considera uma redução de 1/3 nas alíquotas; e o terceiro para uma redução de metade das alíquotas dos tributos. Para cada cenário é calculado o valor total a ser pago relativo aos tributos.

Tabela 2 – Simulação da incidência de tributos sobre a receita bruta de empresa concessionária

Impostos (Serrados)	Situação atual		Redução de 1/3		Redução de 1/2	
	Alíquota	Total anual (em R\$)	Alíquota	Total anual (em R\$)	Alíquota	Total anual (em R\$)
PIS	0,65%	130.000,00	0,43%	86.000,00	0,33%	65.000,00
COFINS	3,00%	600.000,00	2,00%	400.000,00	1,50%	300.000,00
ICMS	12,00%	2.400.000,00	8,00%	1.600.000,00	6,00%	1.200.000,00
Total		3.130.000,00		2.086.000,00		1.565.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SFB 2014.

Visando permitir um comparativo entre os três cenários, calculou-se a Taxa Interna de Retorno com base nos números apresentados anteriormente. A tabela 3 a seguir apresenta os resultados

Tabela 3 – Cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR)

Cenários	Receita Bruta (em R\$)	Tributos (PIS, COFINS e ICMs) (em R\$)	Receita Líquida (em R\$)	TIR% a.a
Situação atual	20.000.000,00	3.130.000,00	16.870.000,00	13,37
Redução de 1/3	20.000.000,00	2.086.000,00	17.914.000,00	25,04
Redução de 1/2	20.000.000,00	1.565.000,00	18.435.000,00	31,47

Fonte: Elaboração própria, com base em dados SFB 2014.

3.1 Resultados dos Questionários

O questionário aplicado obteve um percentual de respostas de 37,5%, ou seja, dos 32 questionários encaminhados 12 foram respondidos. As questões apresentadas no questionário tiveram como objetivo identificar a percepção dos concessionários e de profissionais envolvidos sobre as principais dificuldades para participação no processo de concessão florestal e os aspectos econômicos que têm relevância e influenciam a decisão de investir nessa atividade. O questionário apresentou ainda uma questão fechada para avaliar quais ações do governo seriam importantes para consolidar a concessão florestal como política pública na visão dos entrevistados.

Algumas respostas ao questionário aplicado são importantes para compreensão do ponto de vista dos concessionários no contexto em que as concessões florestais se encontram atualmente. A seguir são apresentados alguns comentários dos entrevistados, feitos em resposta à pergunta nº 1 (Na sua opinião, quais as principais dificuldades para a participação de potenciais interessados nas licitações para a concessão florestal no Brasil?).

"O ambiente de mercado é muito ruim, com concorrentes ilegais e falsamente documentados. Enquanto o governo não coibir a ilegalidade, o negócio de madeira tropical formal, como das concessões, não será atrativo".

"Setor florestal não tem prioridade nas políticas de governo".

"As instituições financeiras ou não têm tradição ou não têm conhecimento para financiar atividades nestes ramos de utilização de recursos florestais tropicais nativos. Há uma clara preferência em se optar por investimentos com menor risco ou em maiores certezas quanto aos riscos reais da atividade, como pecuária e agricultura".

Para a pergunta nº 2 (Quais os aspectos econômicos influenciam na decisão de investir em concessão florestal?), os comentários a seguir também mostram as principais preocupações dos entrevistados.

"O desenvolvimento institucional, ambiente de negócios com controle da ilegalidade (e falsa legalidade) e incentivos a quem produz direito via, por exemplo, compras públicas, linhas de crédito, melhoria tributária e apoio à inovação são os principais elementos".

"Custos – exemplo: (a) País – impostos, taxas, isenções fiscais/tributárias; (b) mão de obra – salários, qualificação; (c) maquinários".

"Insegurança quanto ao retorno financeiro do negócio".

Na última questão (Na sua opinião, qual o grau de importância das ações do governo, relacionadas a seguir, para a consolidação do atual processo de concessão florestal?), foram elencadas algumas políticas para serem avaliadas pelos entrevistados com opções de resposta: muito importante; importante; ou pouco importante. Essas respostas apresentaram os seguintes percentuais descritos na tabela 4.

Tabela 4 – Avaliação dos concessionários sobre a importância de políticas específicas para as concessões florestais (respostas à pergunta nº 3 do questionário)

	Muito Importante	Importante	Pouco Importante
Implementação de uma política de crédito para concessão florestal	58,34%	41,66%	0
Redução da carga tributária	83,33%	16,67%	0
Capacitação da mão de obra técnico-operacional	58,33%	33,33%	4,54%
Melhoria da infraestrutura de transporte	58,33%	4,54%	33,33%
Outros	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

O resultado mostra que, para os entrevistados, a "redução da carga tributária" é a política mais recomendada para ampliar a participação de interessados nas concessões florestais – 83,3% dos respondentes a indicaram como muito importante e 16,7% como importante. Em seguida, mereceu destaque a proposta de implementação de uma política de crédito para concessão florestal – 58,3% dos entrevistados afirmaram ser muito importante e 41,7% definiram como

importante essa iniciativa. Esses resultados reforçam a hipótese do trabalho de que a carga tributária é fator inibidor da participação nas concessões florestais.

Surpreende o resultado das respostas sobre a necessidade de melhoria da infraestrutura de transporte, já que 33,3%, um percentual significativo dos respondentes, consideraram essa questão pouco importante como ação governamental para consolidação da concessão florestal.

4 – CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar medidas alternativas de incentivo para a ampliação da atratividade econômica das concessões florestais, em especial a redução da carga tributária incidente sobre essa atividade.

Focou o problema de que, desde a implantação da política de concessões florestais, em 2006, foram poucas as concessões realizadas e tem sido baixo o interesse nas concessões, apesar do elevado potencial econômico da exploração sustentável dos recursos florestais, considerando a área ocupada com florestas e a disponibilidade de madeira de elevada qualidade.

Com a implementação das concessões florestais, por meio da Lei 11.284/2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas) e da criação do Serviço Florestal Brasileiro, a gestão florestal no país alcançou um novo patamar. A concessão florestal apresenta-se como um instrumento de promoção do uso sustentável dos recursos florestais, permitindo o desenvolvimento local considerando os aspectos sociais e ambientais. Além disso, as concessões florestais têm a premissa de ofertar madeira legal, funcionando também como uma forma de combate ao desmatamento na região amazônica.

Nesses oito anos de existência do Serviço Florestal Brasileiro, apesar da necessidade de estruturação interna do órgão para exercer suas competências e da deficiência de capital humano para o desempenho de suas atividades, observa-se aperfeiçoamento do processo licitatório (edital e contratos) das concessões florestais e a busca por sua ampliação na região amazônica.

O desafio do SFB é conseguir dar escala às concessões florestais, ampliando as áreas e a participação da sociedade nessa política pública a fim de torná-la efetiva e benéfica ao país.

Pela análise desenvolvida neste trabalho, conclui-se que a aplicação de uma política de desoneração tributária para os produtos provenientes da concessão florestal pode levar a uma ampliação desse instrumento, ainda mais se combinada com a implementação de uma política de acesso ao crédito específica para o setor florestal e adequada às suas características e necessidades. A expansão do setor traria efeitos positivos nas áreas social, ambiental e econômica, da região amazônica e, conseqüentemente, do país.

As simulações realizadas de redução de impostos sobre as atividades florestais nas concessões mostram o impacto elevado na Taxa Interna de Retorno (TIR) e as respostas aos questionários aplicados para os atuais concessionários revelam a preocupação com os custos dos impostos e a necessidade de financiamento adequado para o setor.

Nesse sentido, recomenda-se que as políticas relacionadas ao setor florestal e, mais especificamente, às concessões florestais tenham como horizonte o fato de que essa atividade tem características de longo prazo e necessita de investimentos iniciais muito elevados.

Outro ponto importante, destacado especialmente nas respostas aos questionários, é a concorrência desleal da madeira ilegal, muitas vezes “falsamente documentada”, o que reforça a necessidade de ampliação na fiscalização do setor.

Por fim, recomenda-se a realização de estudos que subsidiem o setor, no sentido da ampliação do conhecimento e da capacidade de avaliação da conjuntura da economia florestal, permitindo assim que investimentos de grande porte possam ter sua viabilidade econômica melhor avaliada e potencializando o desenvolvimento do setor florestal brasileiro.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Gabriela. **Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

AZEVEDO, Tasso; TOCANTINS, Maria Alice Corrêa. **Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil**. Disponível em: <http://www.conservacao.org/publicacoes/files_mega2/instrumentos.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BALIEIRO, M. et. al. **As concessões de florestas públicas na Amazônia brasileira**. Um manual para pequenos e médios produtores florestais. Belém. Imaflora. Instituto Floresta Tropical. 2010.

BARBOSA, A. P. et al. Considerações sobre o perfil tecnológico do setor madeireiro na Amazônia Central. **Parcerias Estratégicas**, v. 12, p. 45-591, 2001.

BOMFIM, Sérgio L. **Índice de clima econômico para concessões florestais**. Tese de Doutorado em Ciências Florestais - Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento. Nota Informativa nº 72/2011/COGUN/SEAE/MF, de 29/9/2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano anual de outorga florestal 2014**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. **Relatório de Gestão de florestas públicas 2014**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____. **Fortalecimento do setor florestal no Brasil:** mapeamento da carga tributária incidente sobre os produtos florestais madeireiros e proposição de medidas de desoneração, 2013. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/publicacoes/tecnico-cientifico/fortalecimento-do-setor-florestal-no-brasil-mapeamento-da-carga-tributaria-incidente-sobre-os-produtos-florestais-madeireiros-e-proposicao-de-medidas-de-desoneracao>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2176/2014 - Plenário** - Processo nº TC 046.126/2012-0 - Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria - Órgão: Serviço florestal Brasileiro - Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira - Unidade Técnica Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

GIUDICE, Roberta Rubim. **A sistematização dos instrumentos normativos florestais federais e os indicadores de sustentabilidade da floresta amazônica brasileira do processo de Tarapoto.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

HARGRAVE, Jorge. Causas da queda do desmatamento na Amazônia: estado ou mercado? **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.** Edição nº 22. p. 21-29, 2009.

HUMMEL, Antônio Carlos. Madeira da Amazônia: um novo foco no combate ilegalidade. **Painel Florestal**, Botucatu, 16 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.painelflorestal.com.br/noticias/artigos/madeira-da-amazonia-um-foco-no-combate-a-ilegalidade>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

JUVENAL, Thais; MATTOS, René. **O setor florestal no Brasil e a importância do reflorestamento.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 16, p. 3-30, 2002.

KENGEN, S. **A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica.** Série Técnica IPEF, n. 34. p. 18- 34. 2001.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão florestal.** Leme: J. H. Mizuno, 2013. 373 p.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

Curriculum

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília. Servidor público há 28 anos – a maior parte desse tempo desempenhou suas atividades no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Desde 2007, compõe o quadro de pessoal do Ministério do Meio Ambiente, lotado no Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Fernando Mafra Pelanda

Graduado em Ciências Econômicas (1992) – Universidade Católica de Brasília

Chefe de Gabinete do Serviço Florestal Brasileiro

Contato: fernando.pelanda@florestal.gov.br