

Módulo fiscal e acesso ao crédito rural no Brasil¹

Fiscal module and access to rural credit in Brazil

Bruno S. Machado², Mateus C. R. Neves³, Carlos O. Freitas⁴ e Felipe F. Silva⁵

GT 11 – Elaboração e análise de política para agropecuária

Resumo: Este estudo analisa a relação entre o módulo fiscal, como critério fundiário, e o acesso ao crédito rural no Brasil, com base nos microdados do Censo Agropecuário 2017. Os resultados mostram que estabelecimentos classificados como minifúndios e pequenas propriedades representaram a maioria dos acessos ao crédito rural total e governamental. No Pronaf, esses estratos responderam por 94,5%, enquanto no Pronamp, as médias propriedades representaram 35,7%. Contudo, identifica-se uma sobreposição imperfeita entre o critério fundiário e o enquadramento institucional, com médias e grandes propriedades acessando o Pronaf e minifúndios e pequenas propriedades acessando o Pronamp. Desse modo, conclui-se que o módulo fiscal se apresenta como um parâmetro necessário, porém insuficiente para a definição do público beneficiário do crédito rural no país.

Palavras-chave: módulo fiscal, crédito rural, Pronaf, Pronamp.

Abstract: This study analyzes the relationship between the fiscal module, as a land criterion, and access to rural credit in Brazil, based on microdata from the 2017 Agricultural Census. The results show that establishments classified as smallholdings and small properties accounted for most of the access to total and government rural credit. In Pronaf, these strata accounted for 94.5%, while in Pronamp, medium-sized properties accounted for 35.7%. However, an imperfect overlap is identified between the land criterion and the institutional framework, with medium and large properties accessing Pronaf and smallholdings and small properties accessing Pronamp. Thus, it is concluded that the fiscal module is a necessary but insufficient parameter for defining the beneficiary public of rural credit in the country.

Keywords: fiscal module; rural credit; Pronaf; Pronamp.

1. Introdução

O módulo fiscal (MF) consolidou-se como importante parâmetro adotado pelo Estado brasileiro para classificar imóveis rurais segundo seu porte, influenciando diretamente o acesso a políticas públicas, como a obtenção de crédito rural subsidiado. Contudo, as transformações recentes no meio rural, intensificação tecnológica, diversificação das fontes de renda e maior integração aos mercados (Souza et al., 2019), suscitam debates sobre a adequação do MF como critério fundiário determinante para o enquadramento em determinadas políticas.

Apesar de sua utilização normativa por mais de quatro décadas no país, ainda são escassos os estudos que investiguem, em escala nacional, como as classes de módulo fiscal se relacionam com o acesso ao crédito rural. Isso é especialmente relevante quando se considera a distinção entre crédito total, crédito governamental e programas subsidiados, como Programa

¹ Os autores agradecem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pelo acesso ao microdados do Censo Agropecuário 2017, na sala de sigilo da instituição no Rio de Janeiro/RJ e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo financiamento da pesquisa.

² Doutor em Economia Aplicada/UFV. Brasília/DF, Brasil. E-mail: brunobsmachado@gmail.com

³ Professor do PPGEA/UFV. Viçosa/MG, Brasil. E-mail: mateus.neves@ufv.br

⁴ Professor UFES. Vitória/ES, Brasil. E-mail: carlos.o.freitas@ufes.br

⁵ Professor Clemson University. Carolina do Sul, EUA. E-mail: fdsilva@clemson.edu.

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp).

Diante disso, este artigo tem por objetivo analisar a relação entre módulo fiscal e acesso ao crédito rural no Brasil, classificando os estabelecimentos agropecuários em diferentes classes fundiárias, com base nos microdados do Censo Agropecuário 2017. Mais especificamente, o estudo descreve como as diferentes classes de propriedade (minifúndio, pequena, média e grande, além de sem área declarada) se distribuem no crédito rural total, no crédito governamental e nos programas Pronaf e Pronamp. Sendo assim, este estudo busca avaliar em que medida a classificação baseada no módulo fiscal é informativa para compreender o acesso ao crédito rural, ao mesmo tempo, discutir os limites do seu uso como referência determinantes para o direcionamento de políticas de financiamento agropecuário no Brasil.

2. Revisão da Literatura

O módulo fiscal (MF) foi instituído pela Lei nº 6.746, de 1979, como medida fundiária para o cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) no Brasil (Brasil, 1979). Seu valor, expresso em hectares, varia entre 5 e 110 hectares por município, refletindo condições produtivas, econômicas e naturais de cada localidade (Landau et al., 2012). Os menores MF concentram-se no Sul e Sudeste, regiões mais dinâmicas, enquanto os maiores ocorrem no Norte e Centro-Oeste, onde a viabilidade econômica demanda áreas mais extensas.

A legislação brasileira define as classes de propriedade rural com base no MF: pequena propriedade (até quatro MF), média propriedade (acima de quatro e até 15 MF) e grande propriedade (acima de 15 MF) (Brasil, 1993; Brasil, 2017; Brasil, 2022). Essas classes são utilizadas frequentemente como referência para políticas públicas, incluindo o acesso ao crédito rural e o enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), por exemplo.

3. Metodologia

Para analisar a relação entre a classificação fundiária dos estabelecimentos agropecuários, em módulo fiscal, e o acesso ao crédito rural no Brasil, utilizaram-se os microdados do Censo Agropecuário 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acessados na sala de sigilo da instituição (IBGE, 2017). Nesse sentido, a unidade empírica de análise do estudo foi o estabelecimento agropecuário, sendo considerados os 784.538 estabelecimentos que declararam ter acessado algum tipo de financiamento rural.

Para fins analíticos, foi construída uma classificação operacional com base na relação entre a área declarada do estabelecimento e o módulo fiscal do município de localização,

distinguindo-se cinco classes: minifúndios (até 1 MF), pequenas propriedades (>1 e até 4 MF), médias propriedades (>4 e até 15 MF), grandes propriedades (>15 MF) e estabelecimentos sem área declarada. Essa classificação deve ser entendida como aproximação empírica para fins descritivos, e não como enquadramento jurídico estrito do imóvel rural.

4. Resultados

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos estabelecimentos agropecuários com acesso ao crédito rural segundo classes de propriedade definidas por módulo fiscal (MF). Os estabelecimentos classificados como minifúndios responderam por 65,0% do total de estabelecimentos financiados, seguidos pelas pequenas (23,3%), médias (7,5%) e grandes (3,6%) propriedades. Quando se considera apenas o crédito governamental, observa-se padrão semelhante, em que estabelecimentos tidos como minifúndios (64,6%) e pequenas propriedades (27,6%) representaram a maior parte dos acessos. Esse resultado reflete, em parte, a própria estrutura fundiária brasileira, majoritariamente composta por estabelecimentos de menor porte.

No caso do Pronaf, programa cujo desenho institucional define como público-alvo estabelecimentos agropecuários com até quatro MF, observa-se que minifúndios e pequenas propriedades responderam por 94,5% dos acessos. Já no Pronamp, voltado a médios produtores, cujo tamanho do estabelecimento varia entre quatro e 15 MF, as médias propriedades representaram a classe de maior participação relativa (35,7%).

Tabela 1 – Quantidade e percentual de estabelecimentos agropecuários por acesso ao crédito rural (total, governamental e programas) e por classe de propriedade rural, Brasil, 2017.

Classe	Crédito	%	Créd. Gov.	%	Pronaf	%	Pronamp	%
Minifúndio	509.839	65,0	255.583	64,6	207.400	64,6	3.988	20,1
Pequena	182.801	23,3	112.484	27,6	95.985	29,9	5.826	29,4
Média	58.611	7,5	28.090	6,9	14.698	4,6	7.075	35,7
Grande	28.610	3,6	10.045	2,5	1.602	0,5	2.906	14,7
Sem área	4.677	0,6	1.930	0,5	1.237	0,4	32	0,2
Total	784.538	100	408.132	100	320.922	100	19.827	100

Fonte: elaborado com bases nos microdados do Censo Agropecuário 2017, IBGE.

Chama a atenção, contudo, a sobreposição imperfeita entre o critério fundiário e o enquadramento institucional dos programas. Embora o Pronaf seja direcionado a propriedades de até quatro MF, observa-se a presença de médias (4,6%) e grandes propriedades (0,5%) entre seus beneficiários. De modo análogo, o Pronamp, voltado a propriedades entre quatro e 15 MF, registra acesso por parte de minifúndios (20,1%) e pequenas propriedades (29,4%).

Esses achados não indicam, necessariamente, uma falha na focalização dos programas governamentais. Antes, evidenciam que o módulo fiscal, embora seja um parâmetro relevante, não opera como delimitador exclusivo do público-alvo na prática da política. Outros critérios,

especialmente a renda bruta agropecuária anual, concorrem para a definição dos beneficiários do financiamento rural no país. Assim, o MF se apresenta como um critério necessário, porém insuficiente para a compreensão da dinâmica de acesso ao crédito rural no Brasil.

5. Considerações finais

Este artigo analisou a relação entre módulo fiscal e acesso ao crédito rural no Brasil, a partir dos microdados do Censo Agropecuário 2017. Os resultados revelaram que os estabelecimentos agropecuários classificados como minifúndios e pequenas propriedades representaram a maioria dos acessos ao crédito rural total e do crédito rural governamental, o que reflete, em parte, a própria estrutura fundiária brasileira. No que tange aos programas específicos, observou-se predominância de minifúndios no Pronaf e pouco mais de um terço do Pronamp sendo acessado por estabelecimentos classificados como médias propriedades.

No entanto, identificou-se uma sobreposição imperfeita entre o critério fundiário e o enquadramento dos beneficiários, em que estabelecimentos classificados como médias e grandes propriedades acessaram o Pronaf, assim como minifúndios e pequenas propriedades acessaram o Pronamp. Esse achado não indica, necessariamente, falhas de direcionamento, mas sim que o módulo fiscal, embora relevante, não é o único critério utilizado na operacionalização do crédito rural, com fatores como renda bruta agropecuária anual, tendendo a influenciar mais o enquadramento dos estabelecimentos. Logo, conclui-se que o módulo fiscal se apresenta como um parâmetro necessário, porém insuficiente para a definição do beneficiário do crédito rural no Brasil. Futuras investigações podem avançar na análise do volume de recursos contratados por classe fundiária e na compreensão de como critérios não fundiários operam na prática da política pública de financiamento rural.

Referências

- BRASIL. Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências, 1979.
- BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, 1993.
- BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...] e dá outras providências, 2017.
- BRASIL. Instrução Especial MAPA/INCRA nº 5, de 29 de julho de 2022. Dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural, 2022.
- IBGE. Censo Agropecuário 2017. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.
- LANDAU, Elena Charlotte *et al.* Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil. Sete Lagoas, MG, 2012.
- SOUZA, Paulo Marcelo de *et al.* Diferenças regionais de tecnologia na agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 594–617, dez. 2019.