

PL 5122/2023 CRISE DE ENDIVIDAMENTO RURAL

Esclarecimentos sobre Impacto Fiscal, Fontes de Recursos e Estrutura de Financiamento

CONTEXTO

A aprovação do PL nº 5.122, de 2023, pelo Senado Federal foi seguida de matérias jornalísticas atribuindo ao projeto um impacto fiscal que variou entre R\$ 140 e R\$800 bilhões em versões distintas, segundo dados do Ministério da Fazenda.

A narrativa enquadra o projeto como "Refis do Agro" ou "pauta bomba", associando o volume total de dívidas elegíveis ao custo efetivo para o Tesouro Nacional. Essa confusão distorce a análise e induz o debate público a conclusões incorretas.

O PROJETO É AUTORIZATIVO, NÃO IMPOSITIVO

O PL nº 5.122/2023 autoriza o governo a criar a linha de crédito e a mobilizar os fundos previstos. **Não cria obrigação de desembolso automático, não fixa valor global na lei e não impõe prazo para exaurir os recursos disponíveis.** A própria bancada do governo reconheceu isso durante a votação do projeto no Plenário do Senado.

A definição do limite global da operação é expressamente delegada ao Poder Executivo, por decreto. Isso significa que **o governo tem controle total sobre o tamanho do programa e pode calibrá-lo conforme a disponibilidade fiscal e orçamentária** de cada exercício.

FONTES DE RECURSOS PREVISTAS E SUA NATUREZA FISCAL

O texto aprovado pelo Senado foi construído justamente para não depender de recursos do Tesouro como fonte de receita. Ao contrário da narrativa do Governo, **o projeto se ampara em um conjunto diversificado de *funding* com o objetivo de minimizar o uso de recursos primários**, aproveitando fundos já existentes e estruturas de garantias já operacionais:

Fonte de Recursos	Natureza fiscal
Fundo Social do Pré-Sal (FS) - receitas correntes 2026 e 2027	Não é despesa primária. É uma poupança pública alimentada pela exploração do petróleo, recurso natural da União. Fonte extraordinária, não tributária. Pode ser direcionada a políticas estratégicas, incluindo preservação da capacidade produtiva do agro, sem criação de novos tributos ou aumento da dívida pública.
Superávit financeiro do FS (apurado em 31/12/2025 e 31/12/2026)	Não é despesa primária. Saldo acumulado não alocado, mobilizável sem impacto no resultado fiscal corrente.
Superávit de outros fundos supervisionados pelo Ministério da Fazenda	Saldos de fundos existentes não utilizados. Não constituem despesa primária.
Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO) e Funcafé - nas respectivas áreas de abrangência	Repasse constitucionais obrigatórios. O uso do superávit não gera despesa adicional ao Tesouro. O BNB, gestor do FNE, apoiou expressamente a medida.
SNCR - fontes definidas pelo Executivo	Inclui exigibilidades bancárias e poupança rural. Neste caso sim, o Tesouro pode ter custo pelas fontes de poupança Rural e LCA.
FG-Agro (Fundo Garantidor do Agro) - aporte de lastro	Aporte de garantia, não de <i>funding</i> direto. O risco de crédito fica com as instituições financeiras.*

*O aporte da União no FG-Agro é uma operação financeira, a União recebe cotas em contrapartida, e não um desembolso direto, ele é uma garantia para viabilizar uma operação financeira, alegar que terá desembolso direto, afirma que o produtor será um mal pagador.

A lógica do projeto é usar recursos que já existem e que, de outra forma, ficariam ociosos em fundos, e não o de criar despesa primária. É o mesmo mecanismo do Desenrola Brasil, um empréstimo a ser pago pelo produtor rural.

ESTIMATIVA DO CUSTO DE EQUALIZAÇÃO

O impacto real não pode ser calculado sem os dados que o Ministério da Fazenda ainda não divulgou. Sem esses dados, qualquer um dos números que têm sido apresentados ao longo do debate, R\$140 bilhões, R\$ 170 bilhões, R\$ R\$800 bilhões ou qualquer outro, é uma estimativa política, não técnica. O próprio fato do Ministro da Fazenda ter dado informações, em veículos distintos, números que variaram de R\$140 bilhões a R\$800 bilhões para R\$140 bilhões em menos de 24 horas, demonstra que os cálculos não partem de metodologia estável.

A QUESTÃO DAS DÍVIDAS PRIVADAS

O crédito rural hoje não é composto apenas por operações bancárias, mais de 40% do financiamento agropecuário já passa pelo mercado extrabancário, entre CPRs, fornecedores de insumos, *trading*s, cerealistas e cooperativas. Excluir essas dívidas do programa seria tratar metade do problema. Além disso, nada é impositivo, nenhum banco é obrigado a absorver dívida privada, a operação só acontece se for viável para a instituição financeira. O critério de acesso não é o tipo de dívida, mas a perda comprovada do produtor.

A RELAÇÃO ENTRE ENDIVIDAMENTO E O COLAPSO DO SEGURO RURAL

O endividamento rural é, em parte, resultado direto de uma omissão do próprio governo. A área segurada com subvenção federal caiu 77% entre 2021 e 2025. O mesmo governo que cortou R\$461,7 milhões do seguro rural, agora chama de "bomba fiscal" a conta que ele mesmo ajudou a criar. Um programa robusto de subvenção ao seguro rural teria custado, ano a ano, uma fração do que agora se discute como custo de renegociação de dívidas.

REBATE ÀS ALEGAÇÕES DA NARRATIVA GOVERNAMENTAL

Alegação do governo	Resposta técnica
"Impacto de R\$140 a R\$800 bilhões"	R\$800 bilhões é o valor total da carteira financiada pelo agro. R\$180 bilhões é o volume aproximado da carteira estressada. O governo pode apresentar os dados que embasam a estimativa de R\$140 bilhões?
"O limite global foi retirado da lei"	O texto prevê expressamente que o limite global será definido por decreto do Poder Executivo (art. 2º, § 3º, inciso I). Portanto, cabe tão somente ao governo calibrar o programa conforme a disponibilidade fiscal.
"Dívidas privadas bancarizadas com subsídio público"	As instituições financeiras só assumirão as operações que considerarem economicamente viável. O risco de crédito não é do Tesouro.
"Fundo Social desviado da educação"	O uso do Fundo Social está limitado ao inciso VII do art. 47 da Lei nº 12.351/2010, mitigação climática e calamidades, e será utilizado para refinaranciar dívidas oriundas desses mesmos eventos. Por fim, o parágrafo único do art. 1º do PL reforça que os 50% destinados à educação permanecem intocados.

<p><i>"Juros a 12% eram necessários para reduzir o custo fiscal"</i></p>	<p>A Selic atual (14,50%) é conjuntural. Calcular o custo de uma renegociação de 13 anos pelo patamar atual é tecnicamente incorreto. Ademais, taxas de 12% seriam inviáveis para produtores já inadimplentes, e o programa não cumpriria seu objetivo.</p>
<p><i>"O limite de R\$10 mi beneficia grandes produtores"</i></p>	<p>O projeto exige comprovação de perdas de pelo menos 30% da renda bruta em duas ou mais safras entre 2019 e 2025. O critério de enquadramento é a perda efetiva e não o porte do produtor. Limites elevados refletem a realidade da carteira inadimplente, que inclui médios e grandes produtores com impacto sistêmico no crédito rural. Além disso, garante condições melhores para pequenos e médios produtores.</p>

CONCLUSÃO

O PL nº 5.122/2023, foi construído precisamente para evitar o que os críticos alegam.

- Não fixa valor de desembolso na lei, mas autoriza o Executivo a empregar as fontes de receita apontadas como fontes para o refinanciamento da dívida;
- Mobiliza fundos extrafiscais existentes, reduzindo a pressão sobre recursos primários;
- Utiliza o Fundo Social estritamente dentro de sua finalidade legal (mitigação climática);
- Não transfere risco de crédito privado para o Tesouro;
- Exige comprovação de perdas para enquadramento, limitando o universo de beneficiários ao critério da necessidade real;
- Dá ao governo todas as ferramentas regulatórias para limitar o custo fiscal dentro das metas orçamentárias.