

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 195/2025

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 4.601/2023, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Wellington Pinheiro de Araújo
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca, Turismo, Integração, Desenvolvimento Regional Meio Ambiente, Cidades, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O Projeto de Lei nº 4.601, de 2023, autoriza a criação de linha emergencial de crédito rural e a renegociação e prorrogação de operações de crédito rural de custeio e investimento para produtores da pecuária de corte e de leite afetados por queda de preços.

Ao projeto principal foram apensadas as seguintes proposições: PL nº 4.722/2023, PL nº 5.036/2023, PL nº 5.213/2023, PL nº 2.811/2024, PL nº 6.095/2023 e PL nº 919/2024. As propostas, em resumo, buscam a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) aprovou substitutivo que unifica as matérias, disciplinando a repactuação de dívidas do Pronaf e Pronamp, com condições específicas de juros e bônus de adimplência, autorizando que FNE, FNO, FCO, Funcafé e a União assumam eventuais ônus, remetendo a regulamento a metodologia de ressarcimento às instituições financeiras.

O Relator junto à CFT apresentou Emenda de Adequação com a inclusão de novo artigo ao Substitutivo da CAPADR, com a seguinte redação:

Art. 6º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas na Lei Orçamentária Anual, suplementadas se necessário, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, observado o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000, não implicando obrigação de execução sem a correspondente disponibilidade orçamentária e financeira.

2. ANÁLISE

Para avaliar possíveis impactos orçamentários e financeiros às contas públicas federais, cumpre inicialmente esclarecer algumas características do crédito rural. A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe em seu art. 48 que o crédito rural é o instrumento de financiamento da

atividade rural, e será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos.

As fontes que atualmente têm maior expressão no financiamento do crédito rural são as aplicações compulsórias (também conhecidas como exigibilidades bancárias) e as dotações das operações oficiais de crédito.

As exigibilidades bancárias decorrem de normas expedidas pelo Banco Central do Brasil, por meio do Manual do Crédito Rural, que determinam que as instituições financeiras estão obrigadas a aplicar um percentual mínimo dos saldos das rubricas sujeitas ao recolhimento compulsório no financiamento agropecuário. Isso implica que as taxas de juros fixadas para um plano de safra já embutem os custos de captação, administrativos e tributários, a serem suportados pelas instituições financeiras.

As dotações das operações oficiais de crédito, por sua vez, constituem recursos orçamentários aplicados diretamente no financiamento rural. O retorno dessas operações está vinculado ao órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito e são utilizados na concessão de novos empréstimos e subsídios.

Além dessas fontes, o Ministério da Fazenda edita portarias por meio das quais autoriza o empréstimo de valores oriundos de outras fontes como o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e a Poupança Rural, por exemplo. Esses recursos normalmente têm custo de captação que supera os encargos cobrados dos agricultores, o que obriga o Governo a arcar com o diferencial de custos entre taxas cobradas nos financiamentos e as taxas legais de remuneração da fonte, por meio do mecanismo de equalização de taxas de juros.

De acordo com o Substitutivo da CAPADR, o ônus financeiro decorrente da repactuação proposta será suportado pelos fundos constitucionais, pelo Funcafé e pela União.

Com base nessas informações, verifica-se que a previsão de repactuação de dívidas rurais no âmbito do Pronaf e do Pronamp têm diversos efeitos diretos e indiretos sobre as finanças públicas federais. No caso dos financiamentos lastreados em recursos orçamentários, ocorre a redução das receitas do órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito. Nos financiamentos lastreados em exigibilidades, há elevação de despesas públicas federais para ressarcir os agentes financeiros. Por fim, a previsão de refinanciamento de dívidas, com encargos inferiores aos contratados, também gera impactos na medida em que implica a necessidade de que o Governo Federal consigne subsídios diretos ou implícitos no orçamento, de modo a garantir a remuneração das instituições financeiras (no caso de financiamentos lastreados em recursos próprios) assim como a remuneração legal de outras fontes (no caso de financiamentos com recursos equalizados).

Com relação aos impactos assumidos pelos Fundos Constitucionais, cumpre esclarecer que, apesar de extraorçamentária, essa operação também tem efeitos fiscais.

A Mensagem Presidencial ao Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (pg 90), na parte dedicada à “Metodologia de Cálculo do Resultado Primário e Nominal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e dos Parâmetros Utilizados”, chama a atenção para outros fatores que afetam o resultado primário, cabendo destacar o seguinte trecho:

O resultado primário dos Fundos Constitucionais de Financiamento, expresso na linha “Superávit dos Fundos”, é calculado em cada período pela variação de seu patrimônio líquido (PL) deduzida dos juros apurados sobre o PL do período anterior com base na Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP. A despesa líquida ou o impacto primário associado aos fundos consiste na diferença entre as transferências constitucionais e o resultado primário dos Fundos Constitucionais. Para 2025, de acordo com essa metodologia, a projeção do subsídio aos Fundos em questão perfaz R\$ 14.930,1 milhões.

Portanto, a repactuação proposta poderá ter como efeito a redução do patrimônio efetivo dos fundos constitucionais, ampliando o mencionado subsídio, o que dificulta o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO 2025.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

A renegociação de dívidas rurais nos moldes propostos implicaria a concessão de subsídios por período superior a dois exercícios, configurando uma despesa obrigatória de caráter continuado. Nesse sentido a proposição deve cumprir os requisitos para geração dessa modalidade de despesa constantes do art. 17 da LRF:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

No mesmo sentido dispõe o art. 129 da LDO 2025:

Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

Sobre a elevação de despesas da União, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual:

"é incompatível e inadequada a proposição, **inclusive em caráter autorizativo**, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação". (grifos nossos)

4. RESUMO

O Projeto de Lei nº 4.601, de 2023, e demais projetos apensados buscam a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural.

A CAPADR aprovou um substitutivo que unifica as matérias, disciplinando a repactuação de dívidas do Pronaf e Pronamp, com condições específicas de juros e bônus de adimplência, autorizando que FNE, FNO, FCO, Funcafé e a União assumam eventuais ônus, remetendo a regulamento a metodologia de ressarcimento às instituições financeiras.

O Relator junto à CFT apresentou Emenda de Adequação com a inclusão de novo artigo ao Substitutivo da CAPADR, determinando que *“as despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas na Lei Orçamentária Anual, suplementadas se necessário, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, observado o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000, não implicando obrigação de execução sem a correspondente disponibilidade orçamentária e financeira”*.

A repactuação de dívidas rurais nos moldes propostos implicaria a concessão de subsídios por período superior a dois exercícios, configurando uma despesa obrigatória de caráter continuado. Nesse sentido a proposição deve cumprir os requisitos para geração dessa modalidade de despesa, quais sejam, a elaboração de estimativas e indicação de medidas de compensação.

De acordo com a Súmula nº 1/08 – CFT *“é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação”*.

Brasília-DF, 29 de setembro de 2025.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAÚJO
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA