



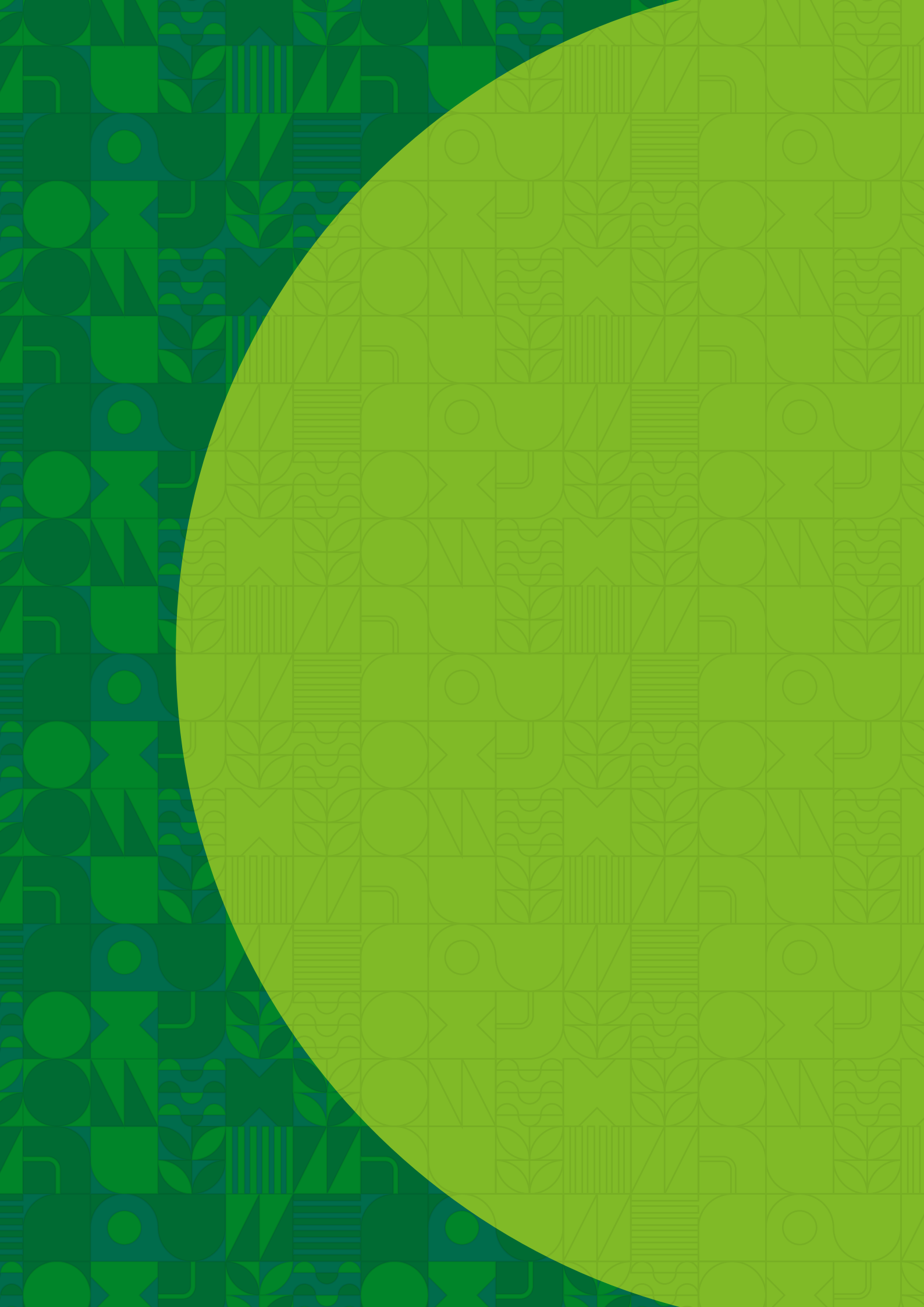
CNA
SENAR
ICNA

PROPOSTAS DO SISTEMA CNA



2026
2027

PLANO AGRÍCOLA E PECUÁRIO





CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA)

DIRETORIA EXECUTIVA

João Martins da Silva Junior
Presidente

Gedeão Silveira Pereira
1º Vice-Presidente

Antônio Pitanguí de Salvo
2º Vice-Presidente

Humberto Miranda
1º Vice-Presidente de Finanças

Muni Lourenço Silva Júnior
2º Vice-Presidente de Finanças

Marcelo Bertoni
1º vice-presidente de Secretaria

José Amílcar de Araújo Silveira
2º vice-presidente de Secretaria

SUMÁRIO

4 Nota de abertura

5 10 propostas prioritárias do Sistema CNA ao Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027

6 1. Introdução

9 2. Crédito rural

9 2.1 Orçamento Geral da União (OGU) e previsibilidade no agro

11 2.2 Novo modelo orçamentário plurianual para as políticas agrícolas

12 2.2.1 Novo modelo – Direcionamentos

13 2.2.2 Implementação da proposta plurianual

14 2.2.3 Transição de modelos – Assertividade das políticas agrícolas

15 2.3 Custeio agropecuário

17 2.3.1 Limites de financiamento

18 2.3.2 Renda Bruta Agropecuária (RBA)

19 2.4 Investimento

21 2.4.1 Moderfrota – Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados a Colheitadeiras

22 2.4.2 Proirriga – Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido

23 2.4.3 RenovAgro – Programa de Financiamento a Sistema de Produção Agropecuária Sustentáveis

25 2.4.3.1 RenovAgro – Recuperação e conversão

27 2.4.4 PCA - Programa de Construção de Armazéns

28 2.4.5 Inovagro – Programa de Incentivo à Modernização e à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária

29 2.4.6 Moderagro – Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais

30 2.4.7 Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

31 2.4.8 Pronaf

SUMÁRIO

32	<i>2.4.8.1 Custeio Pronaf</i>
33	<i>2.4.8.2 Pronaf Mais Alimentos e outros programas</i>
35	<i>2.4.8.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</i>
37	<i>2.4.8.4 Turismo rural</i>
38	<i>2.4.8.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)</i>
39	<i>2.4.8.6 Programa Venda Balcão (ProVB)</i>
40	2.5 Funcafé
40	2.5.1 Análise da linha de crédito para recuperação de cafezais danificados
41	2.5.2 Necessidade de recursos para a linha em 2026
41	2.6 Volumes e enquadramentos
42	2.6.1 Orçamento para equalização de taxas de juros
45	2.7 Ambiente de negócios
45	2.7.1 Custos cartorários e garantias
47	2.7.2 Custos Administrativos e Tributários (CAT)
48	2.7.3 Venda casada
49	2.8 Regulamentação infralegal
49	2.8.1 Impedimentos socioambientais
50	2.8.2 Resolução CMN nº 4966 – provisionamentos de perdas
51	3. Gestão de riscos
52	3.1 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)
55	3.2 Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)
56	3.3 Seguro paramétrico
57	4. Endividamento e saúde financeira do produtor rural
58	4.1 Cenário atual
60	4.2 Propostas em tramitação
60	4.3 Medidas necessárias de apoio ao produtor rural
61	5. Mercado de capitais
63	6. Proposta da “Lei do Agro 3”

NOTA DE ABERTURA



O Plano Safra 2026/2027 se insere em um contexto desafiador para parte relevante dos produtores rurais brasileiros. O aumento dos custos de produção, aliado à volatilidade dos preços agropecuários e ao ambiente de taxas de juros ainda elevadas, tem comprimido margens e reduzido a capacidade de investimento no campo.

Esse cenário é ainda mais sensível em atividades expostas a riscos climáticos e de mercado, exigindo maior atenção na formulação de políticas públicas que garantam a continuidade e a sustentabilidade da produção agropecuária.

Paralelamente, observa-se o enfraquecimento de instrumentos essenciais da política agrícola, com destaque ao seguro rural. A limitação orçamentária e a imprevisibilidade na alocação de recursos têm comprometido a efetividade do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), justamente em um momento de intensificação dos eventos climáticos adversos.

A redução do alcance desse instrumento aumenta a vulnerabilidade dos produtores e eleva o risco sistêmico do setor. Impacta não apenas a produção, mas também o acesso ao crédito e a estabilidade da renda no campo.

Diante desse cenário, torna-se necessário avançar para além de uma lógica de planejamento anual ou de curto prazo. Cabe adotar uma abordagem estruturante para a política agrícola brasileira.

O setor demanda instrumentos com horizonte plurianual, que permitam maior estabilidade nas regras, nos limites e nas condições de financiamento, reduzindo a exposição a ciclos econômicos e a incertezas fiscais. Essa previsibilidade é essencial ao produtor rural, mas também para atrair investimentos privados e fortalecer o financiamento do agro no longo prazo.

Nesse sentido, as propostas apresentadas pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para o Plano Safra 2026/2027 buscam contribuir para a construção de uma política agrícola mais robusta, estável e eficiente.

Ao priorizarmos a melhoria dos instrumentos existentes, a ampliação do acesso ao crédito, o fortalecimento do seguro rural e a integração com mecanismos de gestão de risco e comercialização, nosso foco é reduzir vulnerabilidades e proporcionar condições ao desenvolvimento sustentável do setor.

Mais do que responder aos desafios conjunturais, trata-se de estabelecer bases sólidas à continuidade do crescimento da agropecuária brasileira nos próximos anos.

João Martins da Silva Junior
Presidente da CNA

10 PROPOSTAS PRIORITÁRIAS DO SISTEMA CNA AO PLANO AGRÍCOLA E PECUÁRIO 2026/2027

- 1** - Possibilitar a construção de um novo modelo de Plano Agrícola e Pecuário Plurianual, com direcionamentos para programas prioritários;
- 2** - Garantir R\$ 4 bilhões no orçamento do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e a aprovação do Projeto de Lei nº 2.951/2024, que prevê a modernização do seguro rural;
- 3** - Assegurar efetivos R\$ 623 bilhões no Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027, sendo R\$ 104,9 bilhões destinados à agricultura familiar e R\$ 518,2 bilhões à agricultura empresarial, com recursos exclusivos do crédito rural tradicional;
- 4** - Promover medidas de apoio à saúde financeira do produtor rural e apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 5.122/2023;
- 5** - Atualizar e ampliar os limites de Renda Bruta Agropecuária (RBA) para enquadramento no Pronaf, no Pronamp e nas demais categorias de produtores;
- 6** - Apoiar e assegurar a aprovação da proposta de nova Lei do Agro (“Lei do Agro 3”);
- 7** - Promover ajustes no ambiente de negócios do crédito rural, reduzindo burocracias, eliminando extrapolações infralegais e fortalecendo o combate à venda casada;
- 8** - Nos programas de investimento agropecuário, priorizar o RenovAgro, o PCA e o Proirriga;
- 9** - Ampliar os fundos garantidores para operações de custeio e investimento agropecuário; e
- 10** - Ampliar os mecanismos de financiamento privado do agro no mercado de capitais.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração do Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027 ocorre em um contexto internacional e doméstico particularmente adverso, marcado por elevada incerteza, volatilidade e riscos crescentes. Trata-se de um ambiente que não apenas dificulta a tomada de decisão e o planejamento produtivo, mas que compromete, de forma concreta, a viabilidade econômica da atividade agropecuária. Nesse cenário, o fortalecimento das políticas agrícolas deixa de ser apenas desejável e passa a ser condição necessária para a estabilidade da produção, o controle da inflação de alimentos e a garantia da segurança alimentar.

No cenário internacional, a economia global permanece pressionada por um ambiente geopolítico instável, que se arrasta desde a pandemia da Covid-19 e se intensificou com o aumento de conflitos bélicos e tensões comerciais. A fragmentação das cadeias globais de valor, o avanço de medidas protecionistas e os recorrentes gargalos logísticos vêm comprometendo o funcionamento do comércio internacional e reduzindo a previsibilidade dos fluxos de insumos estratégicos. A recente escalada do conflito no Oriente Médio agrava esse quadro ao elevar riscos sobre o fornecimento global de energia, especialmente diante das ameaças ao tráfego em rotas críticas como o Estreito de Ormuz, pressionando os preços do petróleo e ampliando os custos de produção e transporte em nível global.

Os impactos sobre o setor agropecuário são diretos e imediatos. A elevação e a volatilidade dos preços dos insumos, especialmente dos fertilizantes, evidenciam a elevada dependência externa do Brasil. Desde o início da guerra entre Irã, Estados Unidos e Israel até 22 de abril, o preço da ureia acumulava alta de 68%. Diante desse cenário, muitos produtores têm postergado a aquisição de fertilizantes até o último momento. Caso não haja reversão desse quadro, já se projeta a redução da área cultivada e a adoção de pacotes tecnológicos menos intensivos.

A esse quadro soma-se a perspectiva de desaceleração da economia global, com viés de piora condicionado à evolução do conflito. A volatilidade nos mercados financeiros e de commodities permanece elevada, enquanto a inflação ainda resiste acima das metas em diversas economias do mundo. Nesse contexto, a política monetária internacional tende a permanecer restritiva por mais tempo, especialmente nos Estados Unidos, o que impacta diretamente a taxa de juros de países emergentes como o Brasil.

No plano doméstico, os desafios se intensificam. A economia brasileira segue marcada por uma política monetária excessivamente restritiva, combinada à deterioração das condições fiscais. O Brasil mantém uma das maiores taxas de juros reais do mundo, com média da taxa nominal (taxa Selic) superior a 13% ao ano nos últimos quatro anos. Esse patamar não apenas encarece o crédito, mas inviabiliza investimentos produtivos e agrava o custo do endividamento público. As despesas com juros superaram R\$ 1 trilhão no último ano, enquanto a dívida pública já alcança 78,7% do PIB, em trajetória de crescimento.

Esse quadro impõe um efeito duplo perverso: de um lado, restringe o acesso ao crédito por parte de produtores e empresas; de outro, comprime o espaço fiscal do Estado, limitando a capacidade de financiamento de políticas públicas essenciais, inclusive aquelas voltadas ao setor agropecuário. O resultado é um ambiente de crescente fragilidade econômica, no qual tanto o setor privado quanto o setor público operam sob restrições severas.

A atividade econômica já reflete esse cenário. Após crescimento de 2,3% em 2025 — 1,1 ponto percentual inferior ao observado em 2024 (3,4%) —, a expectativa é de desaceleração adicional em 2026. O consumo das famílias e o investimento privado perdem fôlego, enquanto o mercado de trabalho começa a apresentar sinais de acomodação. A proximidade do ciclo eleitoral adiciona

uma camada extra de incerteza, com potencial de ampliação da volatilidade cambial e de pressões sobre o gasto público, afetando diretamente as expectativas de inflação e a condução da política monetária.

Ressalte-se que, apesar desse ambiente adverso, a agropecuária sustentou o crescimento da economia brasileira em 2025, evidenciando seu papel fundamental. O setor cresceu 11,7% no ano e respondeu por, aproximadamente, um terço da expansão do PIB. Sem essa contribuição, o crescimento econômico teria sido de apenas 1,5%. No conceito ampliado, o agronegócio registrou crescimento de 12,2%, alcançando participação de 25,13% no PIB nacional e respondendo por 28,4 milhões de ocupações, mais de um quarto do emprego no país.

Além de impulsionar o crescimento econômico, o aumento da produção agropecuária contribuiu de forma decisiva para a desaceleração da inflação em 2025. A inflação do grupo Alimentação no Domicílio encerrou o ano com alta acumulada de apenas 1,43%, contribuindo significativamente para o arrefecimento do índice geral, que fechou em 4,26% ao ano, abaixo do teto da meta de inflação (4,5%). Esse resultado evidencia o papel estratégico do setor agropecuário não apenas como motor do crescimento, mas também como importante âncora para a estabilidade de preços.

No entanto, as expectativas inflacionárias para 2026 começam a se deteriorar, refletindo os riscos associados ao cenário internacional, em especial aos desdobramentos do conflito no Oriente Médio sobre os custos de produção, notadamente energia, fertilizantes e logística. A duração e a intensidade desses choques serão determinantes para a trajetória da inflação nos próximos meses. Nesse contexto, o comportamento da produção agropecuária volta a assumir papel central, uma vez que eventuais frustrações de safra ou aumento expressivo de custos podem pressionar os preços de alimentos e dificultar o processo de convergência da inflação à meta, com impactos diretos sobre a política monetária e o nível de atividade econômica.

Esse desempenho, no entanto, não reflete um ambiente favorável, mas sim a resiliência do produtor rural diante de condições adversas de diferentes naturezas. O setor tem operado sob forte pressão de custos, juros elevados, restrições financeiras, clima altamente instável e adverso. Por essas razões, vem mantendo a produção à custa de maior endividamento e redução de margens.

As perspectivas para 2026 são significativamente menos favoráveis. A combinação de custos mais elevados, a expectativa de queda nos preços de commodities, juros ainda em elevado patamar e maior risco climático tende a comprimir ainda mais a rentabilidade do setor e reduzir a capacidade de investimento. Em muitos casos, já se observa redução do pacote tecnológico, o que pode comprometer a produtividade e a produção futura.

O quadro financeiro no meio rural é particularmente preocupante. A inadimplência do crédito rural com taxas de mercado mais que triplicou em um ano, passando de 4,73% (fev/2025) para 13,84% (fev/2026). Os pedidos de recuperação judicial também avançaram rapidamente no período, evidenciando um processo de deterioração financeira no meio rural. Trata-se de um ciclo adverso, no qual o aumento do custo financeiro, somado à queda de receitas e às perdas produtivas, compromete a capacidade de pagamento e retroalimenta as dificuldades para o setor.

No campo climático, o cenário tende a ser mais desafiador, uma vez que as condições favoráveis observadas na safra 2025/2026 não devem se repetir integralmente. As previsões indicam aumento da probabilidade de ocorrência do fenômeno El Niño a partir do segundo semestre, período crítico para o plantio e o desenvolvimento inicial das lavouras de grãos no Brasil. O fenômeno apresenta impactos regionais distintos, podendo provocar tanto excesso quanto escassez de chuvas, além de temperaturas mais elevadas, o que afeta diretamente a produtividade de culturas como soja, milho, café, arroz e trigo. Adicionalmente, há efeitos sobre a pecuária, com

impactos na qualidade das pastagens, maior risco sanitário e prejuízos ao conforto térmico dos animais, o que pode comprometer o desempenho produtivo.

Diante desse cenário, a ausência de instrumentos eficazes de gestão de risco torna-se ainda mais grave. O seguro rural, principal mecanismo disponível, segue operando com recursos insuficientes e sujeitos a contingenciamentos recorrentes. Trata-se de uma falha estrutural de política pública: a falta de cobertura adequada amplia o risco sistêmico, compromete a capacidade de pagamento dos produtores, pressiona os preços de alimentos e eleva, no médio prazo, o custo fiscal por meio de sucessivas renegociações de dívidas (Figura 1).

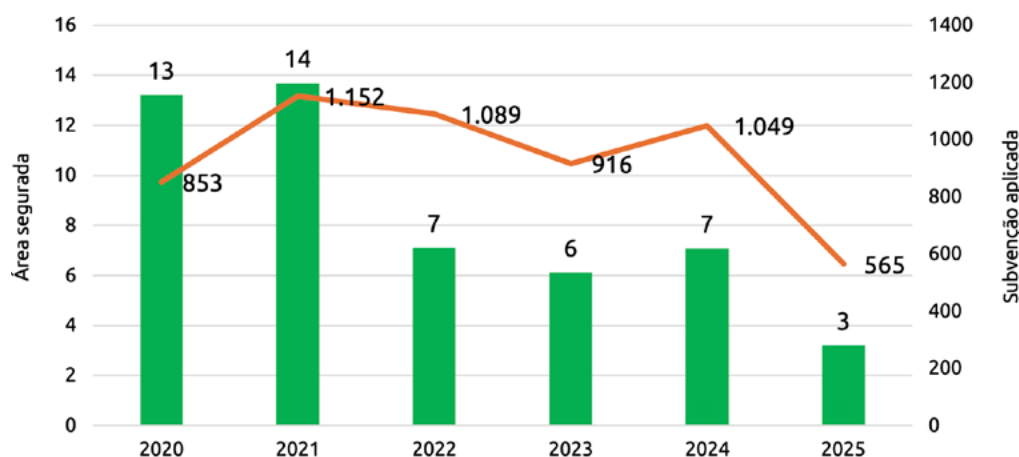


Figura 1: Dados do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). Área coberta em milhões de hectares e subvenção aplicada em milhões de reais.

Fonte: Ministério da Agricultura e Pecuária (2026).

Adicionalmente, observa-se uma deterioração qualitativa do ambiente de negócios, marcada por elevada imprevisibilidade regulatória, insegurança jurídica e ausência de coordenação entre políticas econômica, agrícola e ambiental. Esse conjunto de fatores reduz a confiança dos agentes econômicos, desincentiva investimentos de longo prazo e compromete a competitividade do setor.

Paralelamente, a crescente utilização de instrumentos de política comercial por grandes economias — como subsídios, barreiras sanitárias e exigências ambientais — tende a impor novos custos e desafios à produção agropecuária brasileira. Sem uma política agrícola robusta e estratégica, o Brasil corre o risco de perder competitividade não por ineficiência produtiva, mas por ausência de instrumentos equivalentes de apoio e proteção ao setor.

Diante desse conjunto de fatores — instabilidade internacional, fragilidade fiscal, juros elevados, risco climático e deterioração financeira do setor — o ambiente de produção agropecuária torna-se significativamente mais arriscado e menos previsível nesta próxima safra. As consequências desse cenário vão além do produtor rural, afetando diretamente a inflação de alimentos, o abastecimento e a segurança alimentar.

Nesse contexto, o Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027 assume caráter decisivo. Não se trata apenas de ampliar recursos, mas de reestruturar e fortalecer os instrumentos de política agrícola, garantindo acesso efetivo ao crédito, previsibilidade, gestão de riscos e condições efetivas para a continuidade da produção. As propostas da CNA se inserem nesse esforço, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade econômica do setor e preservar o papel estratégico do Brasil como um dos principais produtores e fornecedores de alimentos do mundo.

2. CRÉDITO RURAL

O crédito rural segue ocupando papel central na sustentação da agropecuária brasileira, mas o contexto atual impõe desafios crescentes à sua efetividade. Nas últimas safras, o produtor rural passou a operar em um ambiente marcado pela compressão de margens, decorrente da combinação entre elevação dos custos de produção, maior volatilidade de preços, eventos climáticos recorrentes e redução da renda líquida em diversas cadeias produtivas. Esse cenário fragiliza a capacidade de autofinanciamento da produção e amplia a dependência de recursos de terceiros para custeio, investimento e recomposição do fluxo de caixa.

Ao mesmo tempo, observa-se aumento da necessidade de crédito em um contexto no qual o acesso ao financiamento se tornou mais complexo e oneroso. A maior demanda por custeio, a necessidade de rolagem de passivos e a busca por recursos para manutenção da atividade produtiva têm pressionado produtores de diferentes perfis, especialmente em regiões e setores mais expostos a frustrações de safra e oscilações de mercado. O resultado é um ambiente em que a procura por crédito cresce justamente quando se ampliam as restrições de acesso, agravando a vulnerabilidade financeira no campo.

Esse movimento também está relacionado ao endurecimento do ambiente de concessão por parte das instituições financeiras. Restrições regulatórias, exigências prudenciais mais rigorosas, aumento da percepção de risco, avanço do endividamento rural e insegurança jurídica em torno da recuperação de crédito e da execução de garantias têm levado os agentes financeiros a adotar posturas mais conservadoras. Nesse contexto, normas como a Resolução CMN nº 4.966¹ reforçam a necessidade de maior cautela na classificação e no provisionamento das operações, o que, na prática, pode resultar em encarecimento, seletividade e redução da oferta de crédito, sobretudo para operações com maior nível de risco, como aquelas da atividade agropecuária.

Diante desse quadro, para o Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027, é fundamental partir do entendimento de que é preciso preservar o fluxo de crédito ao produtor rural, condição indispensável para a continuidade da produção, para o abastecimento e para a estabilidade econômica do país. Ao mesmo tempo, esse objetivo precisa ser compatibilizado com a construção de um ambiente de negócios equilibrado, previsível e juridicamente seguro para todos os envolvidos, tanto credores quanto tomadores. A política de crédito rural deve, dessa forma, buscar soluções que conciliem liquidez ao produtor, mitigação de riscos, instrumentos adequados de renegociação e segurança institucional, de modo a sustentar a atividade produtiva sem desorganizar os incentivos e a confiança no mercado de financiamento.

2.1 Orçamento Geral da União (OGU) e previsibilidade no agro

O Orçamento Geral da União tem papel decisivo para a sustentação das políticas agrícolas, especialmente nas ações de subvenção e equalização de juros que dão suporte ao crédito rural. No entanto, o fato de o orçamento ser anual e não estar plenamente sincronizado com o ciclo do Plano Safra cria um descasamento relevante para o setor. Como produtores, cooperativas e agentes financeiros planejam suas operações com um horizonte que ultrapassa o ano civil, essa assimetria entre o calendário orçamentário e o calendário agrícola prejudica a previsibilidade e dificulta o planejamento adequado das políticas públicas voltadas ao agro.

¹ Resolução CMN nº 4.966, de 25 de novembro de 2021 - Dispõe sobre os conceitos e os critérios contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros, bem como para a designação e o reconhecimento das relações de proteção (contabilidade de hedge) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Além do problema de calendário, a insuficiência de recursos em montante compatível com a necessidade do setor também é um obstáculo recorrente. Quando a dotação inicial não acompanha a demanda efetiva por crédito e por instrumentos de apoio à comercialização, surgem limitações operacionais que comprometem a execução das políticas e aumentam a incerteza dos agentes econômicos. Isso afeta tanto a agricultura familiar quanto a produção empresarial, reduzindo a capacidade de expansão, de investimento e de organização da atividade agropecuária em bases mais estáveis.

Outro ponto central é o impacto das taxas de juros sobre a necessidade de equalização. Em um ambiente de juros mais elevados, cresce o custo fiscal para manter linhas de crédito com taxas favorecidas ao produtor, pressionando o orçamento público e exigindo dotações maiores para assegurar a continuidade dos programas. Em outras palavras, quanto maior a taxa básica e o custo de captação, maior tende a ser o esforço orçamentário necessário para sustentar a política de crédito rural em condições compatíveis com a realidade do setor.

No caso das operações de investimento, esse desafio é ainda mais sensível, porque a equalização não se encerra no momento da contratação e continua ocorrendo ao longo dos anos, acompanhando a vida financeira dos contratos. Isso significa que decisões tomadas em um Plano Safra geram compromissos fiscais futuros, que precisam ser acomodados nos orçamentos seguintes. Por isso, a previsibilidade orçamentária, a compatibilização entre OGU e Plano Safra e a alocação de recursos em volume adequado são condições essenciais para dar segurança ao planejamento do agro e evitar descontinuidades em políticas estruturantes para o setor.

A evidência empírica reforça esse diagnóstico (Tabela 1). Ao observar a execução orçamentária das principais ações de apoio ao crédito e à comercialização entre 2019 e 2025, nota-se um descompasso recorrente entre a dotação inicial e os valores efetivamente empenhados. Em diversas ocasiões, os montantes executados superam significativamente o previsto na Lei Orçamentária, indicando a necessidade de recomposições ao longo do exercício para garantir a continuidade das políticas. Esse padrão é particularmente visível nas ações de equalização de juros, tanto no Pronaf quanto no custeio e, sobretudo, no investimento, evidenciando a pressão crescente sobre o orçamento em um contexto de juros mais elevados e de demanda estrutural por crédito rural.

Ações de interesse do agro — Dotação inicial e valor empenhado (IPCA)						
Ano	281		294		301	
	Dotação Inicial	Empenhado	Dotação Inicial	Empenhado	Dotação Inicial	Empenhado
2019	R\$ 2.348.368.593,70	R\$ 3.969.578.660,88	R\$ 1.371.036.329,12	R\$ 1.620.369.109,25	R\$ 1.429.957.439,87	R\$ 2.008.419.451,59
2020	R\$ 2.320.935.721,11	R\$ 3.426.593.629,77	R\$ 988.491.467,46	R\$ 866.276.884,27	R\$ 1.096.272.214,11	R\$ 1.357.006.686,30
2021	R\$ 2.349.112.196,76	R\$ 4.063.721.854,27	R\$ 919.794.495,21	R\$ 1.146.051.107,65	R\$ 998.861.244,61	R\$ 4.336.405.185,72
2022	R\$ 4.834.842.035,53	R\$ 6.783.748.266,92	R\$ 1.680.060.118,27	R\$ 2.716.356.610,91	R\$ 2.633.155.404,00	R\$ 4.573.384.146,35
2023	R\$ 7.316.276.838,66	R\$ 7.103.754.869,16	R\$ 2.456.436.597,33	R\$ 1.720.112.399,45	R\$ 4.162.966.401,73	R\$ 3.811.605.702,06
2024	R\$ 7.366.231.572,64	R\$ 8.243.784.955,52	R\$ 1.123.551.839,44	R\$ 1.360.755.393,64	R\$ 3.646.552.701,03	R\$ 4.073.856.735,33
2025	R\$ 8.499.746.712,71	R\$ 8.313.408.718,32	R\$ 1.624.885.398,59	R\$ 2.123.280.587,26	R\$ 4.190.390.900,97	R\$ 5.932.235.555,11

Tabela 1: Orçamento Geral da União de 2019 a 2025. Fonte: Tesouro Nacional (2026).

281 - Equalização de juros para a agricultura familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)

294 - Equalizações de juros nas operações de custeio agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)

301 - Equalização de juros e de outros encargos financeiros em operações de investimento rural e agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)

2.2 Novo modelo orçamentário plurianual para as políticas agrícolas

O atual desenho do Plano Safra convive com uma distorção estrutural que compromete sua efetividade: enquanto a política agrícola opera segundo o ciclo produtivo da safra, normalmente de julho a junho, o orçamento público federal é organizado com base no exercício financeiro anual, vinculado à Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa assimetria produz um desalinhamento entre o tempo da produção agropecuária e o tempo da execução orçamentária, criando um ambiente de incerteza justamente em uma atividade que depende de planejamento antecipado, financiamento contínuo e previsibilidade para a tomada de decisão.

Na prática, o Plano Safra é anunciado com um volume expressivo de recursos e com a sinalização de diretrizes para crédito, seguro e apoio à produção. No entanto, sua sustentação concreta depende de fatores que se materializam ao longo do exercício fiscal, como a dotação aprovada na LOA, a disponibilidade para equalização, a execução orçamentária efetiva e a dinâmica fiscal do governo. Isso significa que, embora a política seja apresentada como um compromisso para todo o ciclo da safra, sua implementação permanece submetida a uma lógica anual, fragmentada e sujeita a interrupções, contingenciamentos e reprogramações ao longo do período produtivo, além de possíveis trocas de governos, que também alteram a lógica das políticas anunciadas.

A falta de uma arquitetura orçamentária compatível com a lógica da produção agropecuária reduz a credibilidade e a eficiência do Plano Safra. O produtor rural organiza o plantio, o custeio, os investimentos e a comercialização com antecedência e, muitas vezes, assume compromissos financeiros que dependem da continuidade do crédito e da estabilidade dos instrumentos do Plano Safra, por exemplo. Quando há incerteza quanto à manutenção da equalização, à execução do seguro rural ou à disponibilidade real das linhas anunciadas, a previsibilidade do plano se enfraquece e o sistema passa a operar sob maior risco, tanto para os produtores quanto para os agentes financeiros e fornecedores de máquinas e insumos.

Por isso, a proposta para o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) 2026/2027 deve avançar na direção de uma base orçamentária mais previsível e aderente ao ciclo agropecuário. O ponto central não é afastar o Plano Safra da disciplina fiscal, nem romper com a LOA, mas construir mecanismos institucionais que deem maior coerência entre planejamento, autorização orçamentária, execução financeira e necessidade real do produtor rural. A política agrícola precisa deixar de ser tratada apenas como um anúncio anual de crédito e passar a ser concebida como uma política estruturante, com horizonte plurianual, capaz de sustentar ações de longo prazo e de funcionar como verdadeira política de Estado.

A experiência internacional oferece referência útil nesse debate, ainda que tenhamos particularidades orçamentárias e fiscais. Nos Estados Unidos, a *Farm Bill*² tradicionalmente organiza a política agrícola em marcos plurianuais, normalmente de cerca de cinco anos, conferindo maior previsibilidade a programas de apoio a renda, seguro rural, conservação e financiamento do setor. Mesmo quando há necessidade de prorrogações legislativas, a lógica permanece assentada em uma estrutura multianual, que favorece continuidade, planejamento e estabilidade institucional. Esse arranjo não elimina revisões orçamentárias nem tensões fiscais, mas demonstra a importância de uma base legal e programática de médio e longo prazo para políticas agrícolas que exigem constância e capacidade de resposta.

Nesse sentido, o novo modelo orçamentário do Plano Safra deve ser orientado pela previsibilidade, pela plurianualidade e pela continuidade de execução. A construção de políticas estruturantes para o agro brasileiro exige um desenho que reduza rupturas, amplie a segurança dos

² Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-bill>. Acesso em: 22/04/2026.

agentes e permita planejamento mais consistente ao longo de sucessivos ciclos produtivos. Mais do que ampliar valores anunciados, trata-se de fortalecer a qualidade institucional do Plano Safra, com uma arquitetura orçamentária compatível com a dinâmica da produção agropecuária e apta a sustentar, de forma estável, instrumentos centrais como crédito, equalizações, seguro rural e mecanismos emergenciais de suporte ao produtor.

2.2.1 Novo modelo – Direcionamentos

A adoção de uma programação plurianual indicativa para o Plano Safra representa um passo essencial para conferir maior racionalidade, previsibilidade e capacidade de planejamento à política agrícola brasileira. Para o produtor rural, essa previsibilidade é decisiva, pois amplia a capacidade de organizar investimentos, planejar a expansão da atividade, adotar tecnologias e estruturar decisões de médio prazo com base em parâmetros mais estáveis de apoio público.

Essa lógica também produz efeitos positivos sobre toda a cadeia econômica associada à produção agropecuária. Uma sinalização plurianual de prioridades e volumes indicativos de recursos favorece a programação da indústria de máquinas e equipamentos, do setor de insumos, das empresas de irrigação, armazenagem e tecnologia, além de ampliar a capacidade de organização do mercado segurador. Ao reduzir a lógica do improvisado e das incertezas recorrentes, a programação plurianual cria condições mais favoráveis para a formação de oferta, para o desenvolvimento de soluções específicas ao setor e para a implementação gradual de políticas estruturantes voltadas à superação de gargalos históricos da agropecuária brasileira.

A programação plurianual indicativa pode contemplar, entre outros pontos:

- **Equalização de taxas de juros**, com sinalização prévia de recursos para assegurar continuidade às linhas prioritárias de custeio e investimento;
- **Subvenção ao seguro rural**, com horizonte de médio prazo que permita ampliar cobertura, previsibilidade e participação do mercado segurador;
- **Instrumentos emergenciais para eventos severos**, com reserva programada para resposta a secas, enchentes, geadas, quebras de safra e outros choques relevantes; e
- **Priorização gradual de gargalos estruturais do setor**, com definição de etapas e metas indicativas para áreas como:
 - armazenagem;
 - irrigação;
 - recuperação de solo;
 - inovação tecnológica;
 - conectividade e infraestrutura produtiva; e
 - repactuação de dívidas.

2.2.2 Implementação da proposta plurianual

A construção de uma programação plurianual indicativa para o Plano Safra não exige, em princípio, ruptura com a lógica constitucional do orçamento público atual. A Constituição já organiza o sistema de planejamento e orçamento da União em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e prevê que a LOA pode conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. Além disso, os PPAs³ mais recentes determinam que as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser compatíveis suas disposições. Em outras palavras, o ordenamento já admite uma ponte entre planejamento de médio prazo e execução anual; o problema está menos na inexistência de base jurídica e mais na ausência de proposta de desenho estruturante que utilize esses instrumentos de forma coerente com o ciclo e as demandas da agropecuária brasileira.

Nesse contexto, a proposta mais consistente é fazer com que o Plano Safra passe a ter disposição explícita no PPA e desdobramento anual na LDO e na LOA. O PPA poderia incorporar um programa, objetivo ou eixo específico voltado à estabilidade do financiamento agropecuário, com horizonte de quatro anos e indicação das prioridades estruturantes do período. A LDO, por sua vez, seria o instrumento adequado para, a cada exercício, fixar prioridades, critérios de execução — sobretudo de vedação de contingenciamentos — e um anexo indicativo de médio prazo para itens críticos como equalização de taxas, subvenção ao seguro rural e instrumentos emergenciais, em linha com sua função, atribuída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LOA continuaria anual, como deve ser, mas poderia passar a refletir com mais clareza essa programação de médio prazo. Em vez de operar apenas com dotações de curtíssimo horizonte, a lei orçamentária poderia trazer ações orçamentárias vinculadas a uma estratégia plurianual já definida, acompanhadas de previsões indicativas para os anos subsequentes, especialmente em investimentos e programas estruturantes. A própria moldura constitucional e a prática orçamentária recente já reconhecem essa possibilidade, e a LDO de 2026 mantém mecanismos que conectam o orçamento ao PPA e admitem, inclusive, despesas condicionadas à abertura de crédito adicional, o que mostra que há espaço técnico para calibrar continuidade e recomposição sem descaracterizar o princípio da anualidade.

Assim, a recomendação central pode ser a de que **não é necessária, num primeiro momento, uma mudança constitucional** para viabilizar a programação plurianual indicativa do Plano Safra. O caminho mais viável é atuar sobre a governança e sobre o conteúdo das peças orçamentárias: fortalecer a presença do tema no PPA, criar na LDO um anexo ou uma diretriz específica para a política agrícola com horizonte plurianual e fazer a LOA refletir essa trajetória de forma mais transparente.

Porém, acima de tudo, isso exigirá vontade política e compromisso com o setor. Caso contrário, teremos um “novo/velho Plano Safra”, com grandes promessas e pouca execução.

³ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual>. Acesso em: 22/04/2026.

No PPA	Na LDO	Na LOA	Mudança Legal
<p>a) Incluir objetivo, programa ou eixo específico para financiamento agropecuário e resiliência da produção.</p>	<p>a) Criar um anexo específico para o Plano Safra com programação indicativa para os três exercícios seguintes.</p>	<p>a) Manter a dotação anual, mas vinculada a uma trajetória plurianual previamente sinalizada.</p>	<p>a) Avaliar ajuste na LRF para exigir anexo plurianual indicativo para políticas setoriais estratégicas.</p>
<p>b) Fixar prioridades plurianuais para gargalos estruturais, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ armazenagem; ▪ irrigação; ▪ modernização tecnológica; ▪ gestão de riscos; e ▪ recomposição da capacidade produtiva em áreas afetadas por eventos severos. 	<p>b) Estabelecer diretrizes anuais para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ equalização de taxas; ▪ subvenção ao seguro rural; ▪ instrumentos emergenciais; e ▪ priorização de programas estruturantes. 	<p>b) Identificar com clareza ações estruturantes do agro com previsão para exercícios seguintes.</p>	<p>b) Avaliar a modernização da Lei nº 4.320/1964 ou da legislação de finanças públicas para reforçar mecanismos de programação multianual em políticas dependentes de ciclo produtivo próprio e investimentos de médio e longo prazo.</p>
-	<p>c) Prever critérios para recomposição orçamentária ao longo do exercício, quando houver forte demanda, choque climático ou alterações significativas nas taxas de juros.</p>	<p>c) Dar mais transparência à relação entre valor anunciado no Plano Safra e dotação disponível.</p>	-

Tabela 2: Estrutura da criação do Plano Safra Plurianual.

Fonte: CNA (elaboração própria).

2.2.3 Transição de modelos – Assertividade das políticas agrícolas

A transição para um novo modelo orçamentário do Plano Safra exige coordenação institucional permanente entre os principais órgãos responsáveis pela formulação, autorização, execução e acompanhamento da política agrícola. Nesse processo, a articulação entre Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, CMN e Congresso Nacional será decisiva para alinhar planejamento setorial, viabilidade fiscal, desenho regulatório e sustentação política. No âmbito do Legislativo, a participação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) será estratégica para consolidar apoio à agenda, dar previsibilidade ao debate orçamentário e fortalecer a defesa de uma política agrícola tratada como prioridade estruturante do Estado brasileiro.

Essa articulação deve ser orientada por uma governança mais clara e estável, com definição de competências e rotinas de coordenação ao longo de todo o ciclo da safra. O Mapa e o MDA podem exercer papel central na identificação das necessidades do setor e na priorização dos programas, enquanto Fazenda e Planejamento atuariam na compatibilização entre essas demandas e os instrumentos orçamentários e fiscais disponíveis. Ao CMN caberia a adequação normativa necessária à operacionalização do crédito e dos instrumentos correlatos, enquanto o Congresso, com apoio da FPA, contribuiria para incorporar essas prioridades no debate da LDO, da LOA e de eventuais ajustes legislativos necessários ao aprimoramento do modelo.

A implementação do novo arranjo também requer maior transparência sobre a execução real do Plano Safra. Para que produtores, agentes financeiros, seguradoras, cooperativas e demais atores possam planejar suas decisões, é essencial que haja clareza não apenas sobre os valores anunciados, mas sobre a dotação efetivamente disponível, os recursos já comprometidos, o ritmo de contratação e a necessidade de recomposição ao longo do ciclo. Nesse sentido, mecanismos de monitoramento contínuo e painéis periódicos de acompanhamento podem contribuir para reduzir assimetrias de informação, elevar a credibilidade da política pública e permitir ajustes tempestivos diante de mudanças no cenário fiscal, climático ou de mercado.

Além disso, o novo modelo deve prever mecanismos institucionais de recomposição ou gatilhos de ajuste, especialmente para situações em que haja esgotamento precoce dos recursos, aumento expressivo da demanda ou ocorrência de eventos severos. A previsibilidade do Plano Safra não depende exclusivamente do anúncio inicial, mas da capacidade do Estado de reagir com critérios claros e previamente definidos quando a execução se distancia do planejado.

Diretrizes de implementação podem incluir:

a) Transparência da execução real, com divulgação periódica de:

- valores anunciados;
- dotação autorizada;
- recursos efetivamente disponíveis;
- volume contratado;
- saldo remanescente; e
- necessidade de reforço ou recomposição.

b) Construção de indicadores de acompanhamento, como:

- ritmo de contratação por linha;
- nível de execução da equalização;
- execução da subvenção ao seguro rural;
- tempo médio de resposta a eventos severos; e
- cobertura de programas estruturantes prioritários.

c) Mecanismos de recomposição automática ou gatilhos de ajuste, para casos de:

- forte aumento de demanda;
- elevação do custo da equalização;
- ocorrência de eventos climáticos extremos; e
- esgotamento precoce de recursos essenciais.

d) Cronograma de transição do modelo atual para o novo, com etapas como:

- inclusão progressiva da lógica plurianual nas peças orçamentárias;
- criação de instrumentos de monitoramento e transparência; e
- implementação gradual dos gatilhos de ajuste.

2.3 Custeio agropecuário

Diante do atual cenário de estreitamento de margens, o custeio agropecuário tende a ganhar centralidade ainda maior no desenho do Plano Safra 2026/2027. Nos últimos ciclos, a combinação entre queda das cotações dos grãos, manutenção de custos de produção em patamar elevado, perdas de produtividade e maior volatilidade climática reduziu a capacidade de geração de caixa do produtor. Com isso, a parcela de recursos próprios tradicionalmente utilizada no *funding* da

safras tornou-se mais limitada, ampliando a dependência de capital de terceiros para financiar o ciclo produtivo. No caso dos grãos, o estudo do Campo Futuro⁴ mostra que, após margens positivas em 2020/2021 e 2021/2022, a rentabilidade se deteriorou de forma importante a partir de 2022/2023, com resultados negativos em diferentes praças e persistência de níveis reduzidos de margem nas safras mais recentes.

Esse contexto reforça a necessidade de direcionar maior atenção ao custeio, especialmente em um ambiente de juros elevados, no qual muitos produtores têm adiado ou redimensionado decisões de investimento de longo prazo. Em vez de assumir novos compromissos para expansão ou modernização, a tendência tem sido priorizar a preservação da liquidez e a manutenção da operação corrente. Nessa conjuntura, o crédito de custeio deixa de ser apenas uma linha de financiamento sazonal e passa a cumprir função decisiva para assegurar plantio, aquisição de insumos, condução da lavoura e continuidade da produção. Os dados do Painel Campo Futuro apontam que a queda da renda nas últimas três safras levou a uma postura mais cautelosa nos investimentos e no custeio da safra seguinte, refletindo preocupação crescente com preços, crédito e capacidade financeira.

Todo esse cenário evidencia a importância do planejamento e da oferta de linhas de crédito oportunas, com menos burocracia para liberação dos recursos. Isso reforça a tese de que, no atual momento, o Plano Safra deve fortalecer o custeio agropecuário como instrumento de liquidez e de continuidade produtiva.

Propostas

- Taxas de juros de até 4% a.a. no Pronaf, 9% a.a. no Pronamp e 12,5% a.a. aos demais produtores;
- Criação de linha específica de custeio para a produção de proteínas animais (suínos e aves):
 - » Estruturação de programa nacional voltado à produção integrada;
 - » Estruturação de programa nacional voltado à produção independente: possibilidade de financiamento de ração, sanidade, reposição de plantel, energia e demais insumos operacionais;
- Criação de linhas de crédito rotativo para adequação do financiamento ao modelo contínuo de produção na suinocultura e avicultura;
- Inclusão da possibilidade de financiamento da avaliação, perícia e vistoria prévia com recursos controlados do crédito rural, quando as contratações desses serviços forem necessárias;
- Aumento do prazo máximo para reembolso do crédito de custeio pecuário com vistas à aquisição de bovinos e bubalinos para engorda em regime de confinamento de seis meses a um ano;
- Aumento do prazo do custeio pecuário para 12 meses;
- Inclusão de práticas de manejo florestal de poda e desbaste de florestas plantadas como item financiável do crédito de custeio;

⁴ Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/projetos-e-programas/campo-futuro>. Acesso em: 22/04/2026.

- Possibilidade de que a RBA para culturas de ciclo bienal seja feita pela média do biênio produtivo;
- Inclusão da produção de organismos do reino Fungi nos itens financiáveis; e
- Possibilidade de custeio para produção *on farm* de bioinsumos.

2.3.1 Limites de financiamento

Os limites financiáveis de custeio dos principais programas do crédito rural avançaram, de forma relevante, entre as safras 2013/2014 e 2016/2017, mas, desde então, passaram a mostrar menor aderência à realidade de custos da produção, o que reforça a necessidade de reavaliar os tetos por porte de produtor e por atividade. No Pronaf, o limite de custeio saiu de R\$ 100 mil nas safras 2013/2014 a 2015/2016 para R\$ 250 mil a partir de 2016/2017; no Pronamp, passou da faixa de R\$ 600 mil a 710 mil para R\$ 1,5 milhão; e, para os demais produtores, o teto evoluiu de R\$ 1 milhão a R\$ 1,2 milhão para R\$ 3 milhões. Apesar desse salto inicial, os valores permaneceram praticamente estáveis por um longo período, enquanto os custos de produção, a inflação acumulada, o encarecimento dos insumos, o aumento do capital de giro necessário e a maior complexidade financeira da atividade rural alteraram, de modo substancial, o custo real de financiamento da safra.

Esse descompasso entre limite nominal e custo efetivo da produção torna-se ainda mais preocupante quando observado à luz do achatamento das margens verificado nas safras recentes. Em um cenário de margens comprimidas, menor uso de recursos próprios no funding, juros elevados e maior dependência de capital de terceiros, manter limites de custeio sem atualização real significa reduzir, na prática, a capacidade do crédito oficial de cumprir a sua função de sustentar a liquidez e a continuidade da produção.

A atualização dos limites financiáveis de custeio não significa, por si só, que os produtores passarão a contratar, automaticamente, o valor máximo disponível em cada programa. Como ocorre no crédito rural, a concessão das operações continua condicionada à análise individual realizada pelas instituições financeiras, as quais consideram fatores como capacidade de pagamento, fluxo de caixa, nível de endividamento, histórico de crédito e respaldo patrimonial do tomador. Nesse sentido, a elevação dos tetos deve ser compreendida como medida de adequação da política pública à nova realidade de custos da produção, e não como estímulo indiscriminado à expansão do endividamento.

Em outras palavras, atualizar os limites significa restabelecer margem operacional para que o crédito acompanhe a necessidade financeira real da atividade produtiva, preservando, ao mesmo tempo, os filtros técnicos e prudenciais já aplicados pelo sistema financeiro. A decisão final sobre o montante a ser contratado prosseguirá calibrada caso a caso, conforme o perfil do produtor, a sua condição econômico-financeira e a viabilidade da operação. Assim, a revisão dos limites financiáveis fortalece a funcionalidade dos programas de custeio sem afastar os parâmetros de responsabilidade e segurança que orientam a relação entre credores e tomadores.

Sugestão de limites:

Safra	Pronaf	Pronamp	Demais produtores
2013/2014	R\$ 100 mil	R\$ 600 mil	R\$ 1 milhão
2014/2015	R\$ 100 mil	R\$ 660 mil	R\$ 1,1 milhão
2015/2016	R\$ 100 mil	R\$ 710 mil	R\$ 1,2 milhão
2016/2017	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2017/2018	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2018/2019	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2019/2020	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2020/2021	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2021/2022*	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2022/2023	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2023/2024	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2024/2025	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2025/2026	R\$ 250 mil	R\$ 1,5 milhão	R\$ 3 milhões
2026/2027	R\$ 400 mil	R\$ 2 milhões	R\$ 4 milhões

Tabela 3: Limite financiável no custeio agropecuário ao longo dos últimos Planos Agrícolas e Pecuários. *Na safra 2021/2022, tivemos, temporariamente, aumento do limite do Pronamp para R\$ 1,75 milhão.

Fonte: Manual de Crédito Rural (2026).

2.3.2 Renda Bruta Agropecuária (RBA)

A evolução dos limites de enquadramento por Renda Bruta Agropecuária (RBA) mostra movimento semelhante ao observado nos limites financiáveis de custeio: houve avanços relevantes em alguns momentos, mas, também, períodos prolongados sem atualização, o que reduziu a aderência desses parâmetros à realidade econômica do setor.

No Pronaf, o teto de enquadramento permaneceu em R\$ 360 mil entre as safras 2013/2014 e 2017/2018, foi elevado para R\$ 415 mil a partir de 2018/2019 e alcançou R\$ 500 mil em 2021/2022, patamar mantido até a safra 2025/2026. No Pronamp, a trajetória foi de R\$ 1,6 milhão nas safras iniciais para R\$ 1,76 milhão, depois R\$ 2 milhões, R\$ 2,4 milhões, R\$ 3 milhões e, por fim, R\$ 3,5 milhões na safra atual. Esse comportamento evidencia que, embora tenha havido correções pontuais, os limites passaram longos intervalos sem reajuste, especialmente em contextos de inflação, aumento do valor bruto da produção e elevação nominal dos preços agropecuários.

Esse descompasso é, particularmente, sensível porque o enquadramento por renda funciona, na prática, como a porta de entrada para políticas públicas com condições diferenciadas. Quando os limites ficam defasados por vários anos, produtores podem ultrapassar o teto nominal não por que tenham ampliado, de forma estrutural, sua capacidade econômica, mas porque passaram a operar em um ambiente de custos mais altos, inflação acumulada e maior valor monetário da produção. O resultado é o risco de desenquadramento artificial, sobretudo no Pronaf e no Pronamp, com perda de acesso a instrumentos mais compatíveis com o perfil produtivo e financeiro desses públicos. Em outras palavras, a não atualização periódica da RBA pode deslocar produtores para faixas de crédito menos aderentes à sua realidade, por efeito meramente nominal, e não por efetiva mudança de porte econômico.

À luz do que já levantamos sobre o achatamento das margens, a maior necessidade de custeio e a menor capacidade de autofinanciamento da safra, torna-se necessário reavaliar, também, os limites de enquadramento por renda bruta agropecuária. Assim como nos limites financiáveis, o problema não está apenas no valor nominal, mas na perda de aderência desses tetos à dinâmica real da produção. Em síntese, os limites de enquadramento avançaram em saltos, mas passaram a mostrar menor aderência à realidade econômica do campo, o que reforça a necessidade de revisão periódica e tecnicamente fundamentada.

Safra	Pronaf	Pronamp	Demais produtores
2013/2014	até R\$ 360 mil	até R\$ 1,6 milhão	acima de R\$ 1,6 milhão
2014/2015	até R\$ 360 mil	até R\$ 1,6 milhão	acima de R\$ 1,6 milhão
2015/2016	até R\$ 360 mil	até R\$ 1,6 milhão	acima de R\$ 1,6 milhão
2016/2017	até R\$ 360 mil	até R\$ 1,76 milhão	acima de R\$ 1,76 milhão
2017/2018	até R\$ 360 mil	até R\$ 1,76 milhão	acima de R\$ 1,76 milhão
2018/2019	até R\$ 415 mil	até R\$ 2,0 milhões	acima de R\$ 2,0 milhões
2019/2020	até R\$ 415 mil	até R\$ 2,0 milhões	acima de R\$ 2,0 milhões
2020/2021	até R\$ 415 mil	até R\$ 2,0 milhões	acima de R\$ 2,0 milhões
2021/2022	até R\$ 500 mil	até R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 2,4 milhões
2022/2023	até R\$ 500 mil	até R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 2,4 milhões
2023/2024	até R\$ 500 mil	até R\$ 3,0 milhões	acima de R\$ 3,0 milhões
2024/2025	até R\$ 500 mil	até R\$ 3,0 milhões	acima de R\$ 3,0 milhões
2025/2026	até R\$ 500 mil	até R\$ 3,5 milhões*	acima de R\$ 3,5 milhões
PROPOSTA CNA			
2026/2027	até R\$ 750 mil	Até R\$ 4 milhões	Acima de R\$ 4 milhões

Tabela 4: Renda Bruta Agropecuária para enquadramento nos programas do Plano Agrícola e Pecuário. * Considerando-se, nesse limite, a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% (cem por cento) do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele e 100% (cem por cento) das demais rendas não agropecuárias.

Fonte: Manual de Crédito Rural (2026).

2.4 Investimento

O agronegócio brasileiro ainda convive com gargalos estruturais relevantes que limitam ganhos de produtividade e competitividade. Entre os principais desafios, destacam-se a insuficiência de capacidade de armazenagem, a baixa expansão de áreas irrigadas, a necessidade de maior adoção de tecnologias digitais e de precisão, além de deficiências logísticas em determinadas regiões. Esses entraves impactam, diretamente, a eficiência produtiva, aumentam custos e expõem o produtor a maiores riscos operacionais e de mercado, reforçando, desse modo, a importância de uma agenda consistente de investimentos no setor.

Apesar dessa necessidade evidente, o cenário atual de investimento encontra-se pressionado por fatores macroeconômicos adversos. Taxas de juros elevadas encarecem o crédito, ao mesmo tempo em que o achatamento das margens – resultado do aumento dos custos de produção e da volatilidade dos preços agrícolas – reduz a capacidade de alavancagem dos produtores. Esse contexto tende a postergar decisões de investimento, sobretudo aquelas de maior escala ou com retorno de longo prazo, criando um ambiente de maior cautela no campo.

Ainda assim, observa-se que parte relevante dos produtores mantém apetite para investir, especialmente aqueles mais capitalizados ou com maior acesso a instrumentos financeiros. Esse movimento reforça que a demanda por investimentos no agro permanece estruturalmente elevada, mesmo em cenários adversos. Nesse sentido, o atual contexto apenas fortalece os argumentos em favor de políticas com caráter plurianual, que garantam previsibilidade, estabilidade e condições adequadas para o planejamento de investimentos ao longo do tempo, reduzindo a exposição a ciclos econômicos de curto prazo.

Nos últimos anos, os valores anunciados e os contratados, efetivamente, nos programas de investimento oscilaram, significativamente (Figura 2). Em programas específicos, como o Proirriga e o RenovAgro, os montantes, frequentemente, anunciados ficam longe de ser, integralmente, contratados. Essa diferença não decorre de falta de demanda, mas da indisponibilidade de recursos. Nos anos em que a contratação superou o volume, inicialmente, anunciado, o resultado positivo deveu-se, sobretudo, às operações realizadas nos programas de investimento empresarial, sem participação de recursos públicos e com taxas de mercado.

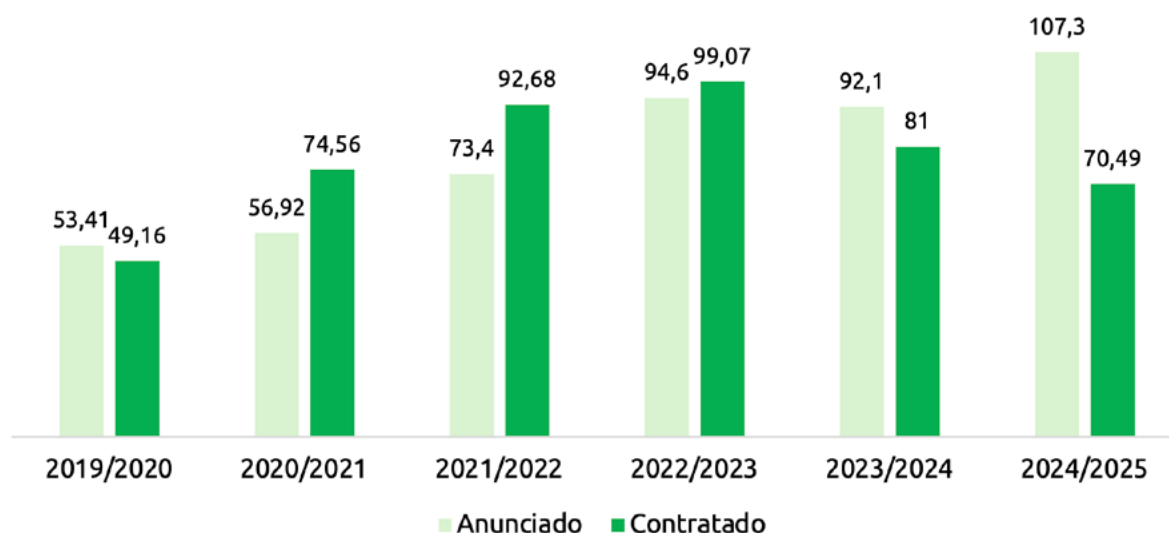


Figura 2: Recursos anunciados e efetivamente contratados nos programas de investimento do Plano Agrícola e Pecuário. Valores em bilhões de reais. PAP 2023/2024 e 2024/2025 não contempla os dados do investimento Pronaf, que passaram a ser anunciados separadamente.

Fonte: Banco Central do Brasil e Mapa (2026).

Adicionalmente, a implementação da reforma tributária traz um elemento importante ao planejamento desses investimentos. O art. 110, § I, da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece a redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS para tratores, máquinas e implementos agrícolas destinados a produtores rurais não contribuintes. Assim, destacamos que aquisições de bens de capital ao longo de 2026 terão incidência dos atuais tributos, o que irá encarecer os equipamentos, ao passo que, a partir do próximo ano, espera-se não haver incidência dos novos tributos sobre os mesmos equipamentos. A lista de bens de capital isentos da CBS e IBS deverá ser publicada por meio da regulamentação, pela RFB e pelo Comitê gestor do IBS. Embora essa previsão já esteja vigente, os seus efeitos econômicos serão graduais, acompanhando o cronograma de implementação da CBS, a partir de 2027, e do IBS, a partir de 2029.

Trata-se, portanto, de um fator adicional a ser considerado nas decisões de investimento, especialmente em projetos que serão implantados ainda em 2026. Além disso, investimentos em tecnologias, irrigação e infraestrutura produtiva tendem a ampliar a resiliência do produtor frente a choques climáticos e de preços, contribuindo não apenas para a estabilidade da produção, mas, também, para a melhoria dos resultados financeiros no longo prazo.

2.4.1 Moderfrota – Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados a Colheitadeiras

O Moderfrota é uma linha de crédito destinada ao financiamento de máquinas e equipamentos agrícolas, como tratores e colheitadeiras, com foco na modernização e no aumento da produtividade no campo.

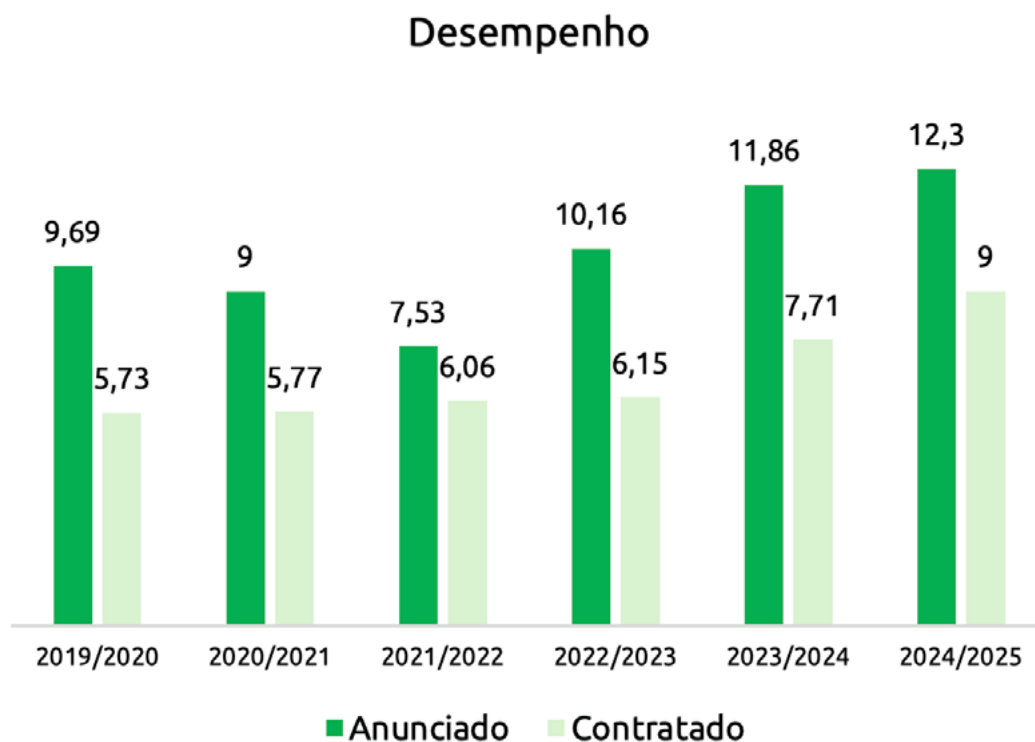


Figura 3: Valores anunciados e efetivamente contratados no Moderfrota. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Propostas

- Elevar o limite de crédito de 85% para 100% do valor dos bens financiados;
- Ampliar o prazo de reembolso do financiamento:
 - » para itens novos, de até 7 anos para até 8 anos; e
 - » para itens usados, de até 4 anos para até 6 anos; e
- No caso do Moderfrota Pronamp, adequar as taxas de juros e as demais condições às praticadas nos demais programas de investimento do Pronamp.

2.4.2 Proirriga – Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido

O Proirriga é uma linha de financiamento de sistemas de irrigação, estruturas de armazenamento de água e tecnologias associadas, com o objetivo de ampliar a segurança hídrica e reduzir a exposição do produtor aos riscos climáticos, aumentando a estabilidade da produção e da renda no campo.

Desempenho

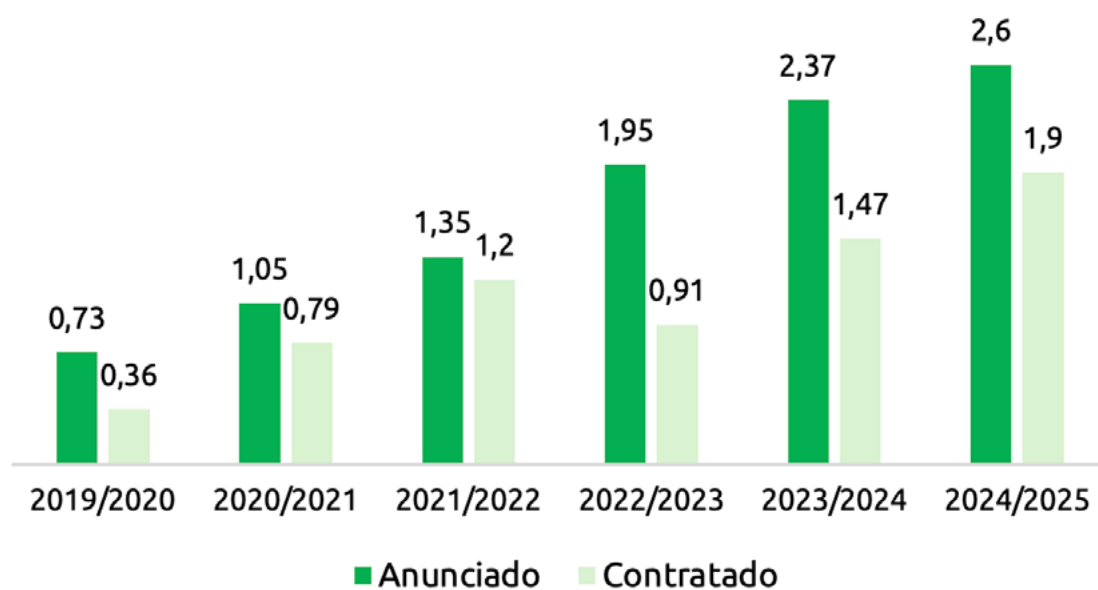


Figura 4: Valores anunciados e efetivamente contratados no Proirriga. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Propostas

- Custeio do serviço de manejo de água para irrigação;
- Aquisição de itens de telemetria e monitoramento;
- Fomentar programas para infraestrutura de reservação e captação de água com taxas de juros menores e prazos maiores, principalmente ao Semiárido brasileiro; e
- Investimentos relacionados com todos os itens inerentes aos sistemas de irrigação, inclusive infraestrutura elétrica.

2.4.3 RenovAgro – Programa de Financiamento a Sistema de Produção Agropecuária Sustentáveis

O RenovAgro é uma linha voltada ao financiamento de práticas e tecnologias sustentáveis na agropecuária, com foco em produtividade, adequação ambiental e redução de emissões. Possui três modalidades principais: RenovAgro Recuperação e Conversão, para recuperação de pastagens degradadas e conversão produtiva; RenovAgro Ambiental, voltado à recomposição e regularização ambiental da propriedade, como APP e reserva legal; e RenovAgro Demais, destinado a outros investimentos sustentáveis, como sistemas integrados, plantio direto, florestas e tecnologias de baixa emissão de carbono.

Desempenho

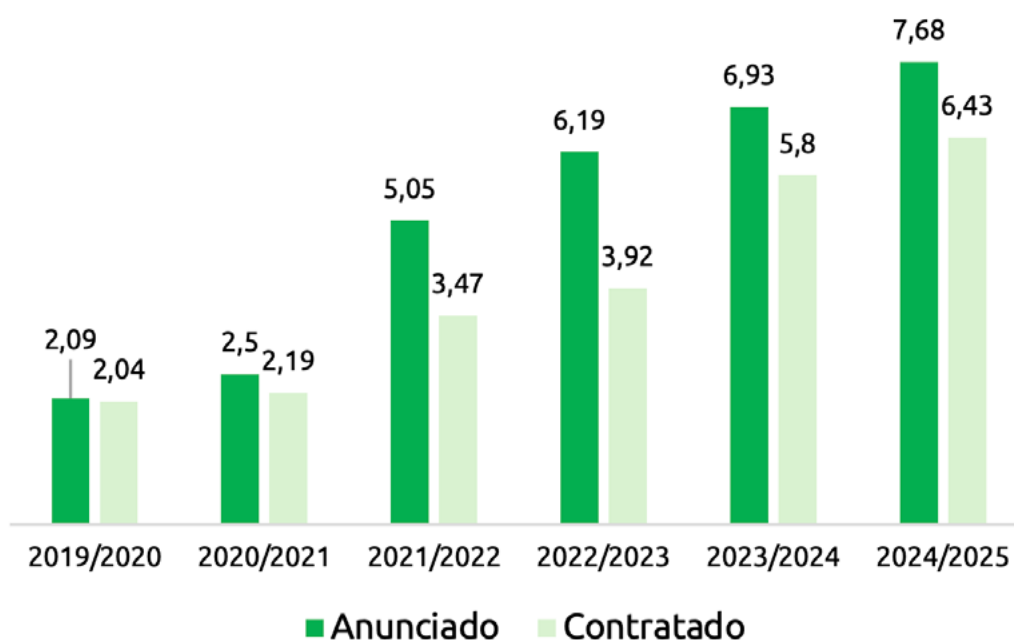


Figura 5: Valores anunciados e efetivamente contratados no Renovagro. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Proposta

- Incluir a ILPF em áreas arenosas dentre as práticas contempladas;
- Trazer nas Resoluções CMN a disposição exata dos itens financeiros. As atuais previsões normativas são genéricas e abrem margem de interpretação;

- Incluir como itens financiáveis dos subprogramas:
 - » aquisição de matéria-prima, cepas e matrizes de organismos para produção doméstica de bioinsumos;
 - » implantação e renovação de lavouras de cana-de-açúcar em sistemas de colheita mecanizada, por se tratar de prática ambientalmente mais adequada e já amparada por legislação em vigor;
 - » implantação e renovação de seringais (*Hevea brasiliensis*), tendo em vista tratar-se de cultura permanente, com métodos produtivos sustentáveis e elevada capacidade de retenção de carbono;
 - » análise laboratorial da composição química de dejetos sólidos e líquidos, bem como do produto da compostagem desses dejetos, para utilização como fertilizantes ou condicionadores de solo;
 - » construção e modernização de benfeitorias e instalações destinadas à terminação intensiva de bovinos, com tratamento expresso para essa finalidade; hoje, a previsão normativa é genérica;
 - » implantação e melhoramento de sistemas de condução de café sombreado, aplicáveis ao cultivo orgânico e convencional;
 - » implantação, adequação, melhoramento e manutenção de sistemas de terminação intensiva na atividade pecuária;
 - » implementação, melhoramento e manutenção de sistema de cobertura do solo, adubação verde e formação de palhada nas entrelinhas de culturas perenes, como fruticultura e cafeicultura; e
 - » elaboração de projeto técnico e implementação de sistema de agricultura de precisão, incluindo a realização de análise físico-química do solo para pontos georreferenciados;
- Previsão de condições especiais de financiamento para projetos relacionados ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), em função das exigências de adequação ambiental decorrentes do Código Florestal;
- Ampliação do limite individual por beneficiário em 50%, no caso de termo de compromisso do PRA;
- Ampliação do limite para aquisição de bovinos, bubalinos, ovinos e caprinos, para reprodução, recria e terminação, bem como sêmen, óvulos e embriões dessas espécies, de 30% para 50% do valor financiado;
- Considerar recursos provenientes de taxas, multas e outros fundos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima como fonte de financiamento de programas de adequação ambiental, com taxas de juros inferiores às anunciadas no Plano;

- Manter o diferencial de taxa de juros para médios produtores e o diferencial de taxa de juros do Renovagro frente às demais linhas de crédito; e
- Aumentar o limite de crédito por beneficiário do Renovagro para o PAP 2026/2027.

2.4.3.1 RenovAgro – Recuperação e conversão

A Recuperação de Pastagens Degradadas é uma meta-chave para o cumprimento do Plano Clima e do Plano ABC+, os quais estabelecem a recuperação de 30 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 como um de seus objetivos. O Ministério da Agricultura e Pecuária prevê que o cumprimento dessa meta é capaz de mitigar a emissão de 113,7 Mt de CO₂eq, o que representa 46% da meta de redução de emissões do Plano Setorial de Mudanças do Uso da Terra em Áreas Rurais Privadas do Plano Clima Mitigação.

Nesse sentido, municípios com elevada proporção de pastagens severamente degradadas e baixa taxa de lotação animal apresentam, simultaneamente, o maior potencial de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e as maiores barreiras econômicas para o acesso ao crédito rural. A recuperação de pastagens nessas localidades viabiliza o aumento da eficiência produtiva e contribui, ao mesmo tempo, para a redução das emissões da agropecuária e do uso da terra, dado que tanto sistemas com pastagens bem manejadas e adubadas demonstram maior potencial de sequestro carbono quanto a intensificação da atividade produtiva reduz a intensidade de emissões agropecuárias.

Propõe-se, então, a adoção de taxa de juros diferenciada, de 7,5% no RenovAgro Recuperação e Conversão para municípios que atendam cumulativamente aos seguintes critérios: mais de 50% das pastagens classificadas como severamente degradadas, taxa de lotação inferior a 1 cabeça por hectare e rebanho bovino superior a 1.000 cabeças. Essa medida visa reduzir as barreiras de acesso ao crédito nos territórios que mais necessitam do instrumento, ampliando o alcance e a efetividade do programa.

A aplicação desses critérios, com base nos dados do Atlas das Pastagens do Lapig/UFG e nos dados de rebanho bovino do IBGE, identificou 204 municípios como áreas prioritárias, totalizando 8,6 milhões de hectares de pastagem, dos quais 5,6 milhões de hectares estão severamente degradados. Com base nos custos de recuperação de pastagens severamente degradadas estimados pelo Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da FGV (OCBio/FGV), que variam entre R\$ 1.563,31 e R\$ 2.100,71 por hectare conforme o bioma, o investimento necessário para a recuperação dessas áreas é estimado entre R\$ 8,7 e R\$ 11,7 bilhões. O volume e o custo do investimento reforçam a necessidade de condições diferenciadas de financiamento para viabilizar o acesso dos produtores ao instrumento e ampliar o alcance do programa nos municípios com maior potencial de impacto ambiental e produtivo.

O mapa a seguir mostra a distribuição geográfica dos municípios identificados como áreas prioritárias, que estão distribuídos em 13 unidades da Federação.

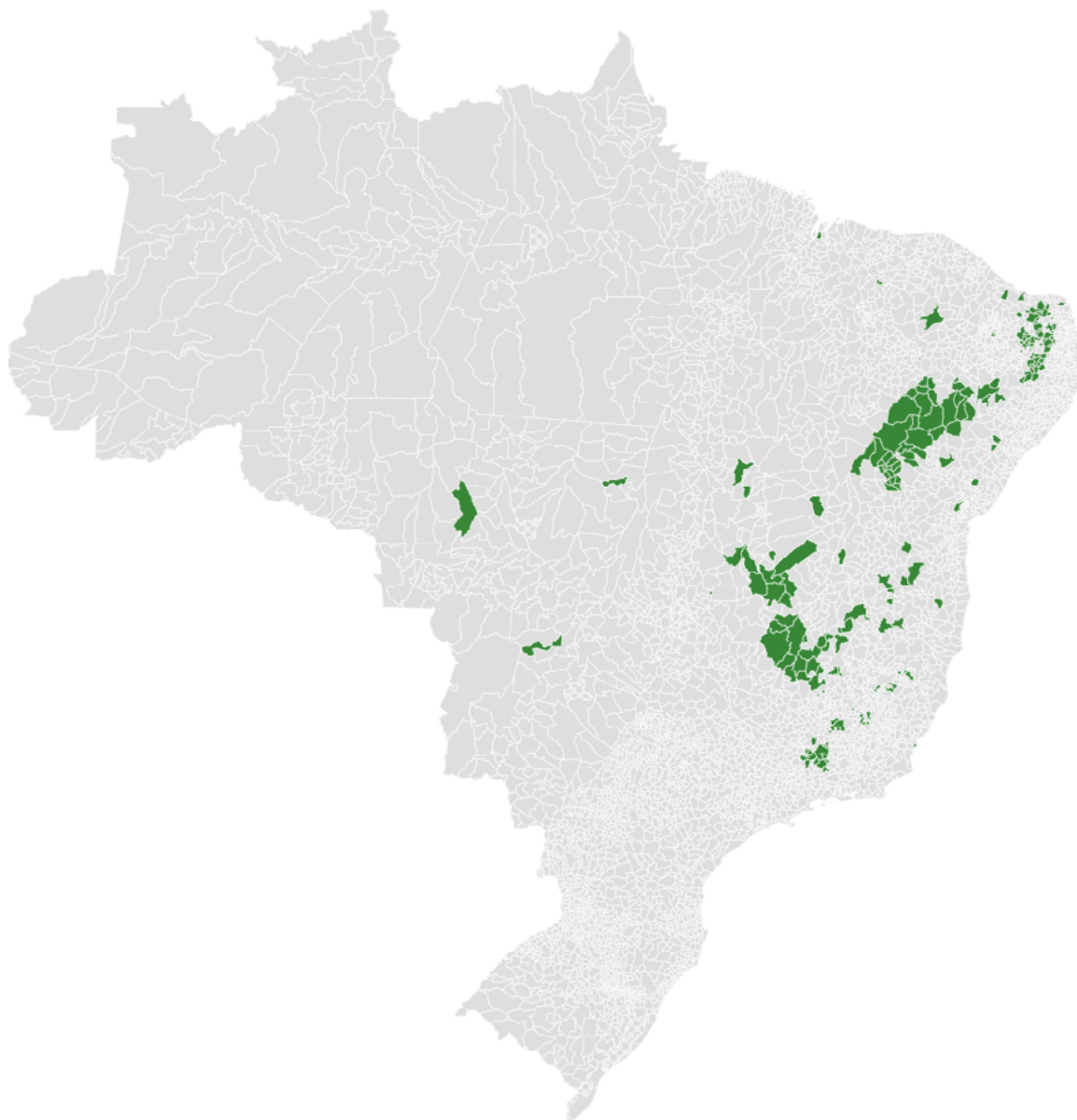


Figura 6: Municípios prioritários para o RenovAgro Recuperação e Conversão.

Fonte: CNA (2026).

2.4.4 PCA - Programa de Construção de Armazéns

O **PCA** é uma linha de investimento destinada ao financiamento da construção, ampliação, modernização e reforma de estruturas de armazenagem nas propriedades rurais. O objetivo é ampliar a capacidade de estocagem do produtor, reduzir as perdas, melhorar a gestão da comercialização e dar mais flexibilidade para vender a produção em momentos mais favoráveis de mercado.

Desempenho

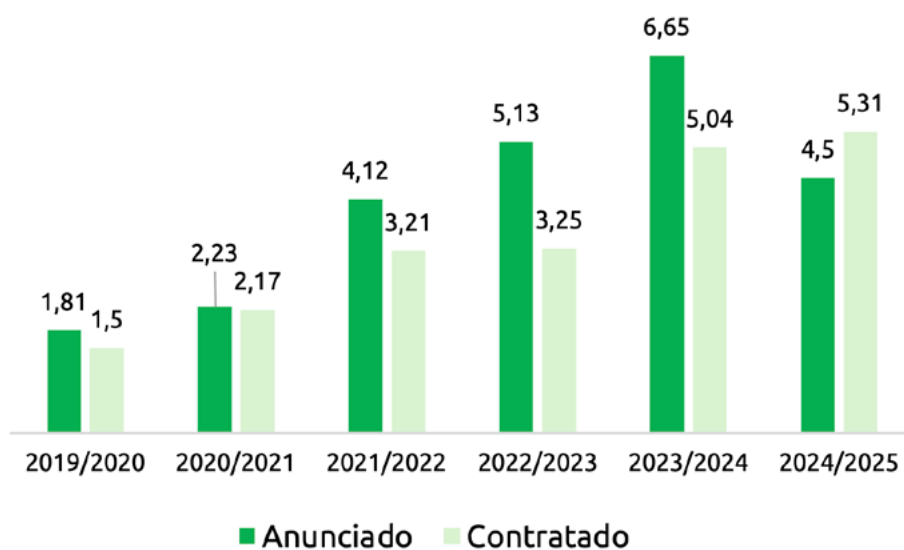


Figura 7: Valores anunciados e efetivamente contratados no PCA. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Propostas

- Manter o diferencial de taxa de juros para médios produtores e o diferencial de taxa de juros do Programa PCA frente às demais linhas de crédito, mas com recursos suficientes para suprir a demanda;
- Admitir, no âmbito do PCA, projetos para construção, modernização e readequação de unidades armazenadoras, independente da elevação da capacidade estática;
- Reduzir as garantias exigidas pelas instituições financeiras, como alienação fiduciária dos equipamentos e propriedade, em conjunto, com a possibilidade de utilização de alienação de fração do imóvel rural;
- Incluir, como itens financiáveis, câmaras frias para armazenagem de carnes, produtos lácteos, produtos aquícolas e vegetais congelados apenas para produtores rurais;
- Fomentar fontes privadas de financiamento para construção de armazéns, como medida complementar para evitar a competição com os recursos do PCA e paralisação dos investimentos em armazenagem; e
- Possibilitar taxas de investimentos reduzidas para as regiões com maior déficit de armazenagem.

2.4.5 Inovagro – Programa de Incentivo à Modernização e à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária

O Inovagro é uma linha voltada ao financiamento de tecnologias e à inovação na agropecuária, como agricultura de precisão, automação, conectividade e sistemas digitais, com o objetivo de aumentar a eficiência produtiva, reduzir custos e modernizar a gestão das propriedades rurais.

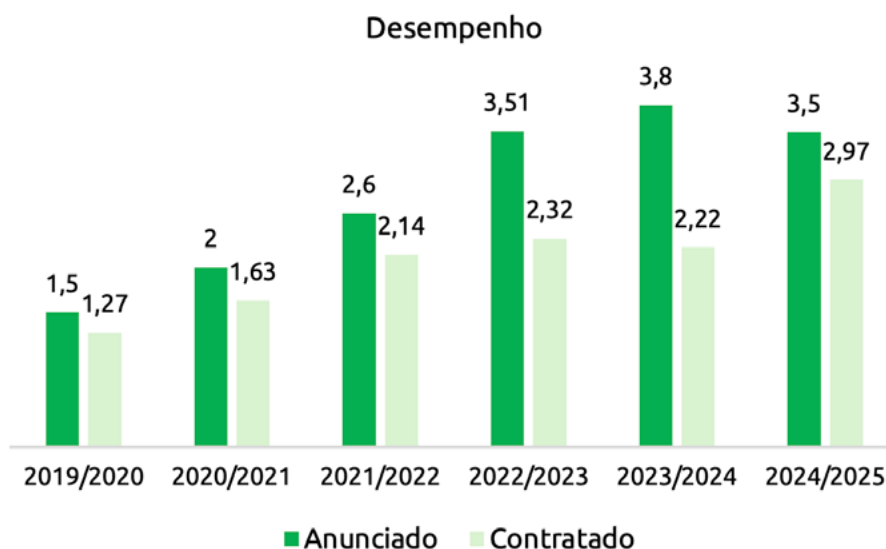


Figura 8: Valores anunciados e efetivamente contratados no Inovagro. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Propostas

- Aumentar o limite de crédito por beneficiário do Inovagro; e
- Incluir como itens financiáveis:
 - » Implantação e melhoramento de infraestrutura para produção doméstica (on farm) de bioinsumos, mesmo que para a agricultura convencional;
 - » Criar condições específicas de financiamento para os pecuaristas da planície pantaneira;
 - » Implantação de sistemas para geração e distribuição de energia alternativa à eletricidade convencional, para consumo próprio, como energia eólica, solar fotovoltaica e de biomassa, além do uso de tecnologias de armazenamento de energia elétrica, observado que o projeto deve ser compatível com a necessidade de demanda energética da atividade produtiva instalada na propriedade rural;
 - » Aquisição de geradores e itens de armazenamento de energia, novos e usados; e
 - » Linhas específicas para modernização de granjas com relação ao bem-estar animal e biossegurança, abrangendo automação; ambiência; biossegurança e equipamentos de alimentação, manejo e manutenções periódicas.

2.4.6 Moderagro – Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais

O Moderagro financia investimentos para modernizar a produção agropecuária, apoiar a defesa animal e recuperar solos. Também contempla obras, máquinas, equipamentos e estruturas de armazenagem e beneficiamento.

****Na safra 2025/2026, o programa foi fundido ao Inovagro.**

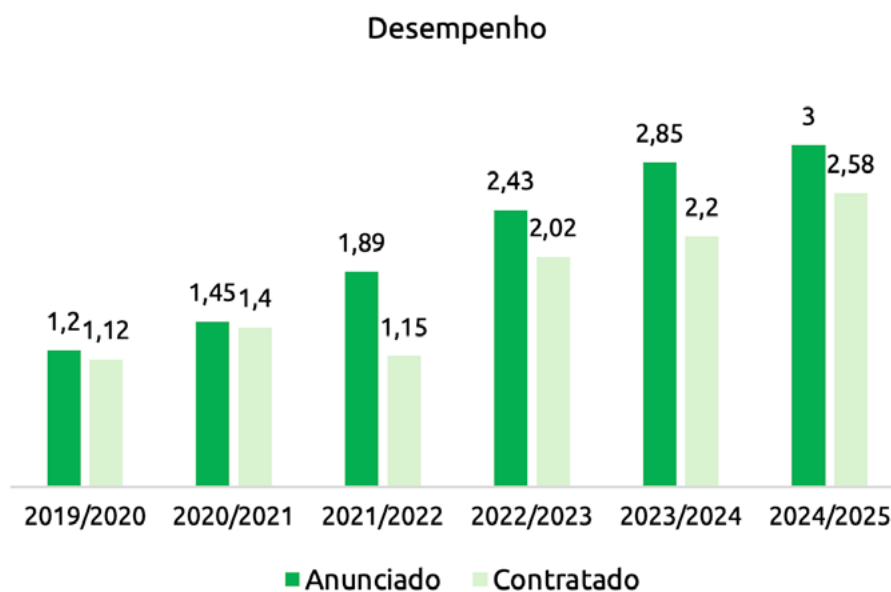


Figura 9: Valores anunciados e efetivamente contratados no Moderagro. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

2.4.7 Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

O Pronamp Investimento é uma linha voltada aos médios produtores rurais, destinada ao financiamento de projetos de modernização, expansão e melhoria da atividade agropecuária, incluindo máquinas, infraestrutura e tecnologias, com condições diferenciadas de prazo e taxas em relação às linhas gerais de mercado.

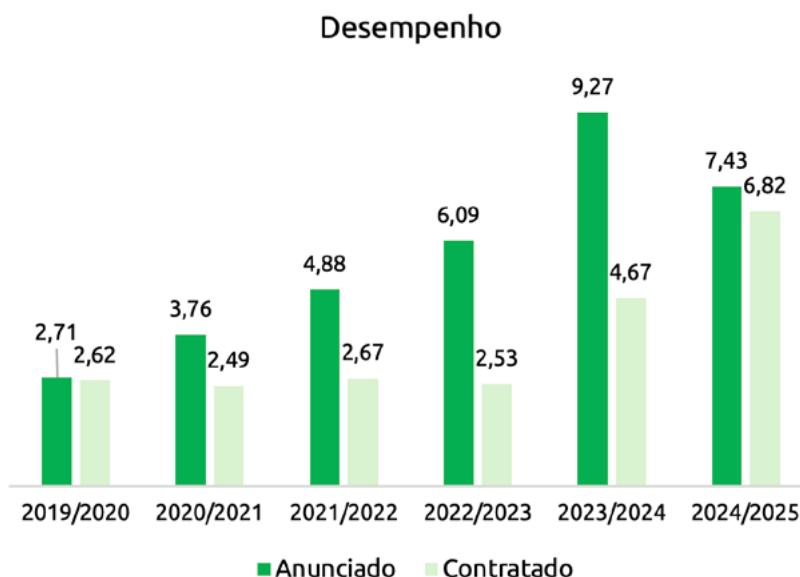


Figura 10: Valores anunciados e efetivamente contratados no Pronamp. Valores em bilhões de reais.

Fonte: Banco Central e Mapa (2026).

Propostas

- Criar estrutura semelhante ao “Pronaf Mais Alimentos” destinada aos médios produtores, promovendo o estímulo a geração de renda e eficiência produtiva;
- Ampliar o limite de financiamento de investimento por beneficiário dos atuais R\$ 1,5 milhão para R\$ 2 milhões;
- Ampliar o limite de financiamento de investimento por beneficiário dos atuais R\$ 600 mil para R\$ 1 milhão;
- Alterar o prazo para reembolso dos investimentos de 8 anos para 10 anos, com carência de 3 anos;
- Incluir nos itens financiáveis:
 - » A construção e reforma de residências para os funcionários de propriedades (adequação à legislação trabalhista);
 - » Veículos novos ou usados, para transporte de funcionários, tais como microônibus e vans, a fim de viabilizar a adequação às leis trabalhistas;
 - » Cobertura de tela antigranizo; e
 - » Atividade de Turismo Rural; e
- Criar mecanismo de suporte semelhante ao PGPAF (Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar), com vistas a conceder bônus de desconto aos mutuários de operações de

crédito de custeio e investimento agropecuário contratadas no âmbito do Pronamp, sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente, no âmbito dos produtos amparados pela PGPM (Política de Garantia de Preço Mínimo).

2.4.8 Pronaf

A agricultura familiar, atendida principalmente pelo Pronaf, desempenha papel importante na produção de alimentos no Brasil, mas também é o segmento mais vulnerável às oscilações climáticas e de mercado. Eventos extremos, como secas e chuvas irregulares, afetam, diretamente, a produção e a renda desses produtores, que, em geral, possuem menor capacidade de absorver prejuízos e menor acesso a instrumentos privados de gestão de risco. Nesse contexto, os instrumentos de política agrícola são fundamentais para garantir condições mínimas de estabilidade e continuidade da atividade.

O crédito rural, especialmente por meio do Pronaf, é um dos principais mecanismos de apoio a esse público, viabilizando investimentos, custeio da produção e melhoria das condições produtivas. No entanto, é essencial que esses recursos cheguem ao produtor, de forma efetiva, sem barreiras que comprometam a sua acessibilidade. Custos acessórios do crédito, como taxas adicionais, projetos e exigências operacionais, acabam distorcendo as taxas preferenciais anunciadas, reduzindo o benefício real ao agricultor familiar e limitando o alcance da política pública.

Além disso, observa-se a necessidade de atualização dos parâmetros que definem o acesso ao programa, sobretudo no que se refere aos limites de renda bruta agropecuária e aos tetos financiáveis. A ausência de reajustes compatíveis com a inflação e com o aumento dos custos de produção ao longo dos anos acaba excluindo produtores do enquadramento ou reduzindo a efetividade do crédito disponível, comprometendo a capacidade de investimento e de manutenção da atividade.

Entre as safras 2019/2020 e 2022/2023 o volume de recursos contratados no Pronaf ficou muito próximo do montante anunciado, chegando inclusive a superá-lo em alguns anos, o que sugere forte demanda por crédito por parte da agricultura familiar e capacidade operacional dos agentes financeiros para aplicar os recursos disponíveis. Ao mesmo tempo, observa-se uma expansão significativa dos recursos anunciados do programa, que passou de R\$ 31,2 bilhões em 2019/2020 para R\$ 76 bilhões em 2024/2025 (Figura 11). Nas duas últimas safras, porém, a contratação passou a ficar mais distante do valor anunciado.

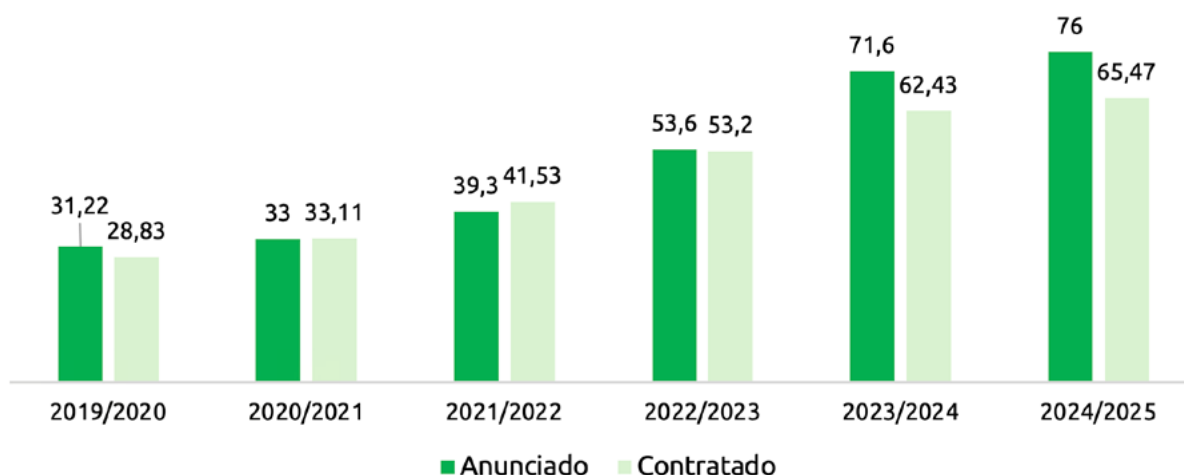


Figura 11: Valores anunciados e efetivamente contratados no Pronaf nos últimos Planos Agrícolas e Pecuários. Valores em bilhões de reais.

Fonte: MDA e Banco Central (2026).

Faz-se importante, ainda, destacar que o produtor familiar não depende apenas do crédito para garantir a sua sustentabilidade econômica. Instrumentos de comercialização e estabilização de preços, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), são igualmente essenciais. Esses mecanismos contribuem para reduzir a volatilidade da renda, assegurar canais de escoamento da produção e fortalecer a resiliência desse público diante de choques externos.

2.4.8.1 Custeio Pronaf

Os dados de custeio agropecuário do Pronaf indicam um aumento relevante no valor médio das operações ao longo das últimas safras. O ticket médio passou de R\$ 28,95 mil em 2019/2020 para R\$ 60,61 mil em 2024/2025, mais do que dobrando no período, ao mesmo tempo em que o volume contratado aumentou, também, de R\$ 13,8 bilhões para cerca de R\$ 33 bilhões. Esse movimento reflete o encarecimento dos custos de produção nos últimos anos, com insumos e demais despesas pressionando a estrutura de custos das atividades agropecuárias. Em um contexto de margens mais apertadas para os produtores, a necessidade de recursos de custeio tende a crescer, elevando o valor médio das operações contratadas.

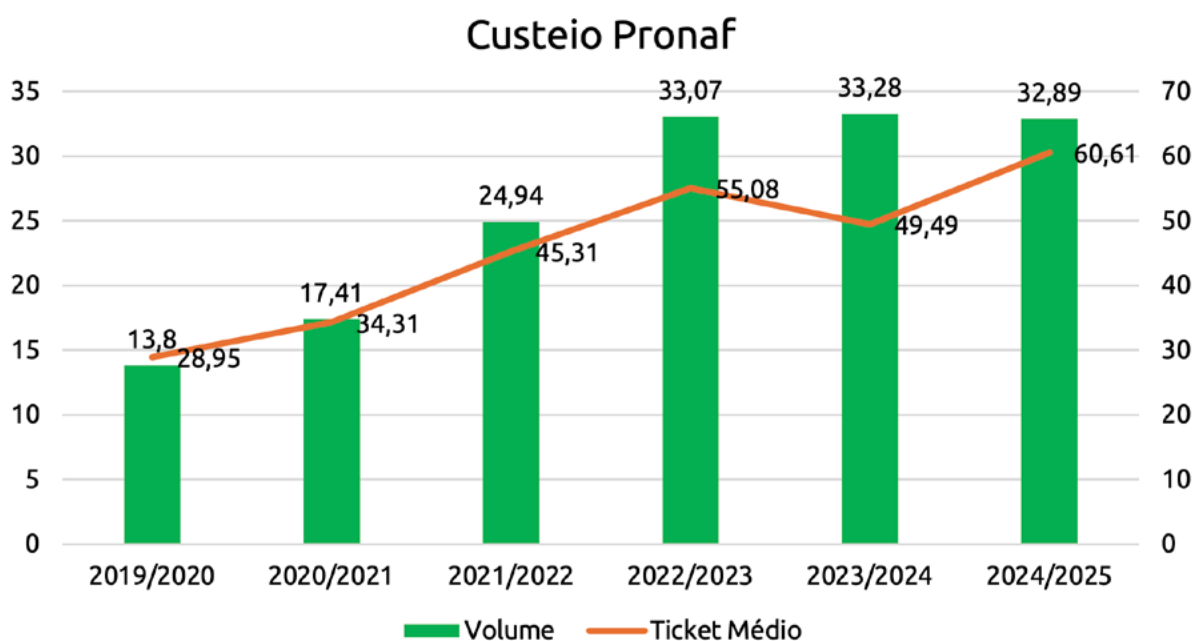


Figura 12: Volume de recursos aplicados no custeio agropecuário do Pronaf nos últimos Planos Agrícola e Pecuário. Volume em bilhões de reais e ticket médio em milhares de reais.

Fonte: Banco Central (2026).

Ao mesmo tempo, embora o ticket médio observado esteja próximo a R\$ 60 mil, é importante considerar que há grande heterogeneidade entre as operações. Em diversas situações, especialmente para culturas com custo operacional mais elevado, os financiamentos aproximam-se do limite atual de R\$ 250 mil por operação. Isso indica que, em determinadas situações, o limite vigente pode mostrar-se insuficiente para cobrir, adequadamente, as necessidades de custeio da safra, o que reforça a importância de se avaliar, periodicamente, a atualização desses parâmetros para garantir aderência às realidades produtivas e aos custos da atividade rural.

Proposta

Proposta CNA	PAP 2026/2027
Taxa de juros	0,5% a 4% a.a.*
Limite de financiamento	R\$ 400 mil

Tabela 5: Proposta do Sistema CNA ao Pronaf – Taxas e limite de financiamento do custeio agropecuário. *Mesmo para atividades como soja e pecuária de corte a taxa de juros máxima da agricultura familiar deve ser a de 4% a.a.

2.4.8.2 Pronaf Mais Alimentos e outros programas

O Pronaf Mais Alimentos é um dos principais instrumentos de financiamento para investimentos na agricultura familiar brasileira. Em muitas regiões e cadeias produtivas, trata-se da principal – e frequentemente da única – fonte de crédito acessível para que produtores familiares possam modernizar as suas propriedades, adquirir máquinas e equipamentos, implantar infraestrutura produtiva e melhorar as condições de produção.

Os dados recentes reforçam a relevância do programa. Na safra 2018/2019 foram contratadas cerca de 201 mil operações, somando R\$ 7,6 bilhões. Ao longo dos anos seguintes, observa-se crescimento consistente no valor médio das operações e no volume total de recursos mobilizados, refletindo tanto a ampliação dos investimentos quanto o aumento do custo dos bens financiados.

Esse movimento fica ainda mais claro ao observarmos a evolução do ticket médio das operações, que passou de, aproximadamente, R\$ 37,9 mil em 2018/2019 para mais de R\$ 104 mil na safra 2025/2026 (dados até março de 2026). No mesmo período, o volume total contratado chegou a ultrapassar R\$ 20 bilhões na safra 2024/2025. Apesar da oscilação no número de contratos entre as safras, o programa mantém papel estratégico ao permitir que agricultores familiares realizem investimentos estruturantes em suas atividades produtivas. Diante disso, o fortalecimento do Pronaf Mais Alimentos permanece fundamental para sustentar a capacidade produtiva, a adoção de tecnologias e a resiliência econômica da agricultura familiar no país.

Ano-safra	Quantidade de contratos	Ticket médio (R\$)	Valor total (R\$)
2018/2019	201.540	37.937	7.645.855.899,50
2019/2020	224.866	44.923	10.101.553.026,59
2020/2021	195.478	55.251	10.800.356.118,59
2021/2022	171.900	64.474	11.083.087.432,98
2022/2023	174.434	77.663	13.547.131.753,66
2023/2024	225.273	82.097	18.494.160.605,24
2024/2025	218.091	92.320	20.134.112.957,08
2025/2026*	144.964	104.638	15.168.734.352,93

Tabela 6: Desempenho do Pronaf Mais Alimentos. Para a safra 2025/2026, os dados vão até março de 2026.

Fonte: Banco Central (2025).

Propostas

- Aumentar limite financiável:
 - » R\$ 600 mil para atividades de suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura (criação de crustáceos) e fruticultura;
 - » R\$ 130 mil para construção ou reforma de moradias no imóvel rural de propriedade da beneficiária final ou de terceiro cujo CPF conste no documento Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF válido no qual esteja o seu enquadramento no Pronaf;
 - » R\$ 45 mil para regularização fundiária do imóvel rural;
 - » R\$ 150 mil para aquisição de máquinas, equipamentos e implementos, inclusive para sistema de irrigação, conectividade no campo e adaptados a pessoas com deficiência, para clientes cuja renda bruta familiar anual seja inferior a R\$ 200 mil;
 - » R\$ 10 milhões nos financiamentos para atendimento a cooperados, observado o limite de R\$ 100 mil por associado com CAF válido em que conste o enquadramento no Pronaf, relacionado no Ricaf da cooperativa, de acordo com o projeto técnico e o estudo de viabilidade econômico-financeira do empreendimento; e
 - » 350 mil para as demais finalidades;
- Incluir o financiamento de veículos utilitários com dupla aptidão, de até 160 CV;
- Ampliar o prazo de financiamento para máquinas, implementos e equipamentos, pelo Pronaf Mais Alimentos, de sete anos para dez anos;
- Possibilitar que descontos na taxa de juros por boas práticas também sejam aplicados ao Pronaf;
- Para o Pronaf Agroecologia, incluir, entre as finalidades do programa, o financiamento de itens para implantação de biofábricas nas propriedades rurais, para a produção de bioestimulantes/biodefensivos, mesmo que para a agricultura convencional;
- Para o Pronaf Bioeconomia (Crédito de Investimento em Sistemas de Exploração Extrativistas, de Produtos da Sociobiodiversidade, Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental), aumentar o prazo para reembolso do Pronaf Bioeconomia de 10 e 12 anos para até 15 anos, mantendo o prazo de reembolso de 16 anos no caso dos fundos constitucionais;
- Nas chamadas “linhas verdes” (Pronaf Eco, Floresta, Agroecologia), estimular o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), como forma de motivar os produtores familiares rurais a aumentarem a adesão ao serviço;
- Para o Pronaf Semiárido (Crédito de Investimento para Convivência Produtiva com o Semiárido), inserir, nas finalidades, investimentos para aquisição e instalação de tecnologias para a geração de energia elétrica com fontes renováveis, como uso da energia solar fotovoltaica, biomassa e eólica e tecnologias para o armazenamento de energia elétrica; Incluir capital de giro da propriedade rural como item financiável do crédito de investimento;
- Incluir, como item financiável, capital de giro para a manutenção de matrizes no rebanho de suinocultores independentes e bovinocultores de leite, com taxas menores e carência e prazo para pagamentos maiores;

- Incluir o conceito de ciclo produtivo na aquicultura (etapa que vai desde o preparo dos tanques até o pagamento pelos frigoríficos);
- Manter as entidades públicas e privadas autorizadas a emitir o CAF, por se tratar de documento bastante importante para o agricultor familiar, o qual possibilita vários benefícios ao acesso a diversos programas e políticas públicas estaduais e federais; e
- Permitir que renegociações de operações do Pronaf sejam feitas sem a DAP/CAF, pois muitos produtores que buscam a renegociação já não estão mais nesse enquadramento, ou até mesmo já deixaram a atividade.

2.4.8.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é o principal “braço” do governo para comprar o que a agricultura familiar produz e garantir que essa comida chegue a pessoas com insegurança alimentar. Nos últimos anos, porém, o programa teve grande oscilação financeira que afetou, diretamente, os pequenos produtores. Entre 2015 e 2021, o investimento real (ajustado pela inflação) despencou (Figura 13).

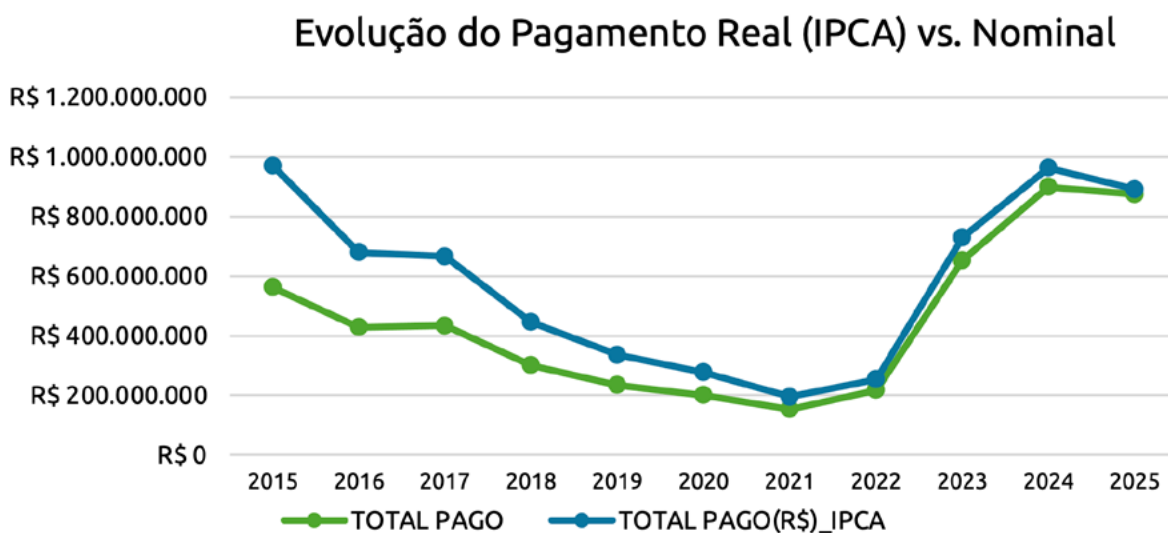


Figura 13: Evolução do valor pago pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Fonte: Tesouro Nacional (2026).

Vale ressaltar que, em termos de valor real (ajustado pelo IPCA), o poder de investimento atual ainda busca recuperar o patamar observado em 2015.

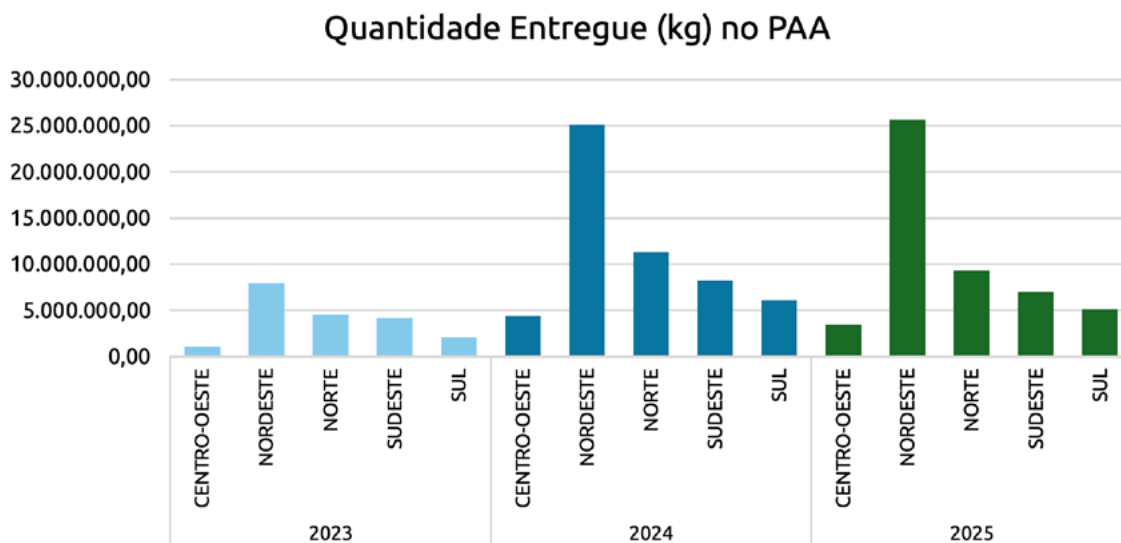


Figura 14: Volume de alimentos adquiridos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Fonte: Conab (2026).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) opera como uma das bases da segurança alimentar no país, com a distribuição de, aproximadamente, 50 milhões de refeições diárias em uma rede de 140 mil escolas. Para o exercício de 2026, a previsão orçamentária é de R\$ 6,7 bilhões, o que representa um reajuste de 14,35% em relação ao período anterior. Além da alteração nos valores globais, o planejamento prevê que a fatia, obrigatoriamente, de recursos destinada à compra de produtos da agricultura familiar passe de 30% para 45%.

Contudo, a execução física desses recursos enfrenta gargalos estruturais que podem comprometer a eficácia do aumento orçamentário. Historicamente, existe uma defasagem entre o valor autorizado e o efetivamente pago, além de um volume persistente de restos a pagar, o que indica dificuldades na gestão logística e burocrática dos repasses. No caso da agricultura familiar, a elevação da cota obrigatória para 45% impõe um desafio técnico imediato: muitas prefeituras e cooperativas locais carecem, ainda, de infraestrutura de armazenamento e regularidade produtiva para absorver esse volume adicional de demanda, o que pode gerar ociosidade de recursos ou o descumprimento das novas metas estabelecidas.

Propostas

- Instituir contratos de fornecimento de médio prazo (dois a três anos) com organizações da agricultura familiar, garantindo maior segurança de renda ao produtor e regularidade no abastecimento;
- Criar sistema unificado de cadastro e habilitação, integrando CAF, PAA e PNAE, a fim de reduzir burocracia e inconsistências cadastrais, associado ao aumento da pontuação de cooperativas e associações que possuam agricultores familiares com Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) pessoa física ativo;
- Permitir a participação consorciada entre cooperativas e associações, ampliando escala produtiva e capacidade de fornecimento;
- Aumentar o valor destinado ao PNAE para R\$ 10 bilhões em 2026;
- Estabelecer limites mínimos e máximos por cadeia produtiva, evitando concentração de recursos em poucos produtos;

- Ampliar a aquisição de produtos regionais e da sociobiodiversidade, respeitando hábitos alimentares locais e promovendo o desenvolvimento regional;
- Estimular a inclusão de proteínas de origem animal e vegetal nos programas, promovendo maior equilíbrio nutricional dos cardápios;
- Permitir o acesso facilitado ao Financiamento Especial para Estocagem (FEE) pelas cooperativas fornecedoras dos programas, com condições diferenciadas;
- Instituir garantia de pagamento ao produtor, com prazo máximo definido, evitando atrasos;
- Atualizar, periodicamente, os valores por beneficiário do PAA e do PNAE, considerando inflação e aumento dos custos de produção;
- Revisar os limites per capita da alimentação escolar, assegurando qualidade nutricional adequada aos estudantes;
- Promover integração sistêmica entre FNDE, Conab, instituições financeiras e órgãos de assistência técnica, garantindo maior eficiência operacional e com foco na qualificação da produção, gestão e comercialização;
- Garantir fluxo de informações em tempo real entre os sistemas dos programas, ampliando transparência e controle; e
- Estabelecer diretrizes para a diversificação e a qualidade nutricional dos alimentos adquiridos, alinhadas às recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira.

2.4.8.4 Turismo rural

O turismo rural vem consolidando-se como estratégia relevante de diversificação de renda no meio rural, ao integrar atividades produtivas tradicionais com experiências turísticas, culturais e gastronômicas. Nesse contexto, o crédito rural desempenha papel fundamental ao viabilizar investimentos em infraestrutura, adequação sanitária, hospedagem, sinalização, capacitação e inovação, permitindo que os produtores ampliem sua atuação e acessem novos mercados. A criação de linhas específicas, com definição clara de itens financiáveis e condições adequadas ao fluxo de receita da atividade, faz-se essencial para reduzir barreiras de acesso e estimular a formalização e o desenvolvimento do segmento.

Propostas:

- Criar linha de crédito específica para turismo rural no Pronaf, contemplando definição clara dos itens financiáveis e atividades elegíveis, facilitando, assim, o acesso dos produtores. As atuais disposições em subprogramas não trazem o direcionamento necessário ao programa;
- Promover integração com os fundos regionais de desenvolvimento, criando linhas específicas em fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO), promovendo o desenvolvimento territorial equilibrado;
- Fortalecer serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) com foco específico em turismo rural, ampliando a capacidade dos produtores de acessar e operar nesse mercado;
- Incentivar projetos que integrem turismo rural com cadeias produtivas locais, promovendo agregação de valor, geração de renda complementar e fortalecimento das economias territoriais; e
- Criar incentivos para projetos que promovam o turismo de base comunitária, valorizando culturas locais e promovendo inclusão produtiva.

2.4.8.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)

A valorização acelerada da terra consolidou, em 2026, um cenário desafiador para o acesso à propriedade rural. Dados do Atlas do Mercado de Terras do Incra indicam que o preço médio nacional do hectare alcançou R\$ 22.951,94, em dezembro de 2024, com valorização de até 28,36% nos últimos dois anos, movimento impulsionado pela alta das commodities e pela intensificação tecnológica da produção. Esse processo ampliou a distância entre o valor de mercado das terras e a capacidade de compra dos pequenos produtores. Nesse contexto, o limite de financiamento por família do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), atualmente fixado em R\$ 306.044,77, tem-se mostrado aquém do necessário.

Considerando-se os preços praticados em algumas regiões do Brasil, como em Santa Catarina, onde o hectare pode atingir até R\$ 173 mil, a depender do município, o teto de financiamento muitas vezes não permite sequer a aquisição de um módulo fiscal (Tabela 7). Como o tamanho do módulo varia entre municípios, e a Lei nº 11.326/2006 estabelece como referência para a agricultura familiar áreas de até quatro módulos fiscais, o limite atual acaba restringindo o acesso a áreas compatíveis com a realidade produtiva local, comprometendo, assim, a efetividade do programa.

UF	Módulo fiscal	Faixa VTI* (R\$/ha)	Faixa VTN** (R\$/ha)
Santa Catarina (SC)	7 ha - 24 ha	56.808,07 — 173.298,67	55.668,16 — 169.842,52
São Paulo (SP)	5 ha - 40 ha	36.114,90 — 165.018,66	28.258,39 — 134.533,77
Rio Grande do Sul (RS)	5 ha - 40 ha	25.627,46 — 141.676,12	24.616,08 — 135.527,71
Mato Grosso do Sul (MS)	15 ha - 110 ha	18.900,00 — 113.529,00	18.063,00 — 91.948,00
Paraná (PR)	5 ha - 30 ha	15.857,59 — 104.429,94	14.313,23 — 101.666,37

Tabela 7: Ranking dos estados com maiores faixas de VTI e VTN do Brasil.

Fonte: Atlas do Mercado de Terra (Incra). CNA (elaboração própria).

*VTI: valor total do imóvel rural, incluindo terra, benfeitorias e demais componentes.

**VTN: valor da terra, considerando-se apenas o solo e a vegetação natural, sem incluir benfeitorias ou melhorias.

Propostas

- Ampliação do limite por beneficiário para R\$ 450 mil, com previsão de atualização periódica vinculada a indicadores oficiais de preços da terra, de modo a manter a capacidade de aquisição frente à sua valorização;
- Instituição de mecanismo de mitigação de risco (fundo garantidor) para ampliar o acesso ao crédito, especialmente para beneficiários com menor capacidade de garantias reais;
- Disponibilização de crédito adicional vinculado à estruturação produtiva inicial (infraestrutura, insumos e tecnologias), reduzindo o risco de descapitalização após a aquisição da terra;
- Padronização nacional de procedimentos e exigências nos cartórios de registro de imóveis, com integração digital dos processos para reduzir prazos e custos de transação; e
- Ampliação dos recursos e do período de acompanhamento técnico, assegurando suporte contínuo ao beneficiário por, no mínimo, cinco anos, com foco na sustentabilidade produtiva e financeira.

2.4.8.6 Programa Venda Balcão (ProVB)

Os dados evidenciam a crescente importância do Programa de Venda em Balcão (ProVB) como instrumento de apoio aos pequenos produtores rurais, especialmente aqueles que dependem do milho para a alimentação animal. Entre 2022 e 2025, observa-se expansão significativa no volume comercializado, que passou de 56,9 milhões de kg para 149,7 milhões de kg, praticamente triplicando no período. Esse crescimento demonstra a relevância do programa em momentos de maior pressão sobre os custos de produção, garantindo acesso a milho a preços mais estáveis e contribuindo para a manutenção da atividade de milhares de produtores, sobretudo da agricultura familiar e da pecuária de pequena escala. Ao assegurar o abastecimento em regiões nas quais o mercado pode ser mais restrito ou volátil, o programa cumpre papel importante na segurança produtiva e na estabilidade da produção agropecuária.

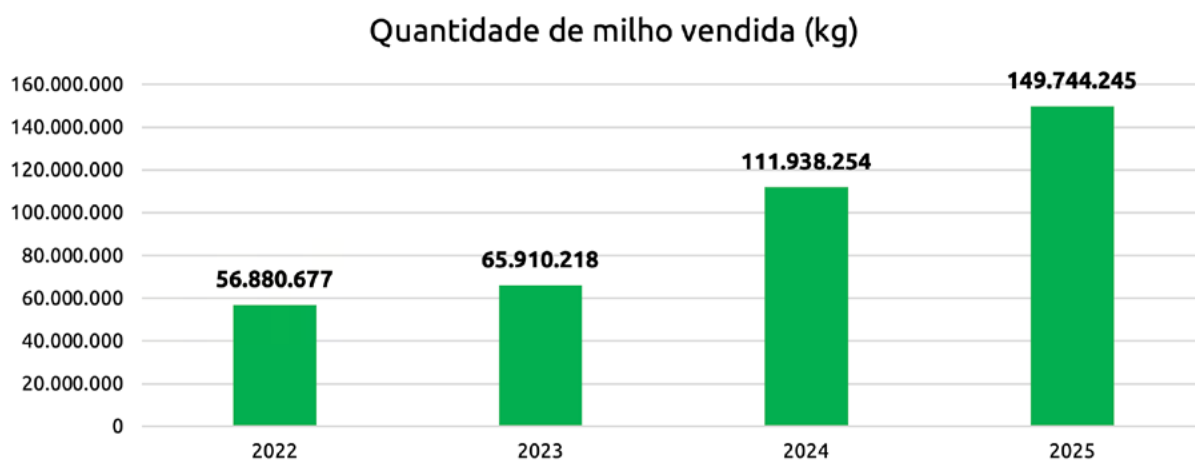


Figura 15: Quantidade de milho vendida (kg) no Programa Venda Balcão, de 2022 a 2025.

Fonte: Conab (2026).

Propostas

- Garantir que a Conab mantenha em estoque o volume de milho necessário para a execução anual do Programa de Venda de Milho em Balcão;
- Revisar os limites de aquisição de milho por região, considerando-se as questões regionais de acesso ao produto, porte do produtor, condições de acesso, entre outros aspectos;
- Definir novos critérios para fixar o preço de venda do Programa de Vendas em Balcão da Conab, com a volta do subsídio aos estados não produtores de grãos;
- Ampliar a capacidade de estocagem pública nas regiões Sertão, Matopiba, Norte e Nordeste;
- Credenciar armazéns para produtos da agricultura familiar, para que seja possível participar das políticas de comercialização; e
- Aprovar o Projeto de Lei nº 1.384/2011, que prevê a ampliação dos produtos ofertados no programa.

2.5 Funcafé

2.5.1 Análise da linha de crédito para recuperação de cafezais danificados

A linha de crédito específica para a recuperação de cafezais danificados, nos moldes em que a conhecemos hoje, dentro do fluxo operacional do Funcafé, foi formalizada e consolidada com a Resolução CMN nº 3.323, de 28 de outubro de 2005.

Embora o Funcafé pudesse realizar operações de socorro desde a sua regulamentação em 1987 (sob o amparo genérico de “recuperação e replantio”), foi, em 2005, que o Conselho Monetário Nacional (CMN) criou uma seção específica e permanente para esse fim, separando-a das linhas tradicionais de custeio e colheita. O CMN percebeu que o café, por ser uma cultura perene e sensível, precisava de uma linha de pronto atendimento. A Resolução nº 3.323/2005 criou as condições de taxa, prazo e, principalmente, a exigência do laudo técnico de constatação de danos climáticos que vigora até hoje.

Conforme dados do Painel do Funcafé, das últimas 4 safras, apenas na safra 2021/2022 (quando houve uma grande geada, em julho de 2021), a ociosidade da linha foi baixa (aproximadamente, 3%); nos outros anos, esteve acima dos 40% e chegou a atingir quase 74%, como pode ser observado na tabela 8, disposta abaixo:

Safra	Recurso programado (R\$ milhões)	Recurso contratado (R\$ milhões)	Ociosidade (%)
2022/2023	R\$ 47,70	R\$ 17,00	64,5
2023/2024	R\$ 22,30	R\$ 8,80	56,6
2024/2025	R\$ 10,70	R\$ 6,30	41,4
2025/2026	R\$ 37,20	R\$ 8,40	69

Tabela 8: Desempenho da linha de recuperação de cafezais danificados.

Fonte: Painel do Funcafé (2026).

Proposta

Resta claro, pelo exposto, que a linha de recuperação de cafezais danificados é uma linha reativa, ou seja, só pode ser acionada após a ocorrência, mantendo o cafeicultor, especialmente os pequenos e médios, em situação de vulnerabilidade. Por isso, propomos o seguinte:

1. Ampliação do escopo de eventos climáticos, incluindo outros eventos como estresses e adversidades climáticas relevantes nas diferentes regiões produtoras, além de geada e granizo;
2. Elegibilidade de manejos de recuperação aplicáveis tanto a arábica quanto a canephora, como poda e rebaixamento, recepa, replantio localizado, adubação e correção de solo para recomposição de vigor, condução e reestruturação de renques, além de intervenções de infraestrutura estritamente necessárias à retomada produtiva quando tecnicamente recomendadas; e
3. Visão de modernização do parque cafeeiro, permitindo, em casos tecnicamente justificados, a renovação de cafezais depauperados, com substituição por materiais genéticos mais produtivos e resilientes, associados a boas práticas agrônômicas e de conservação, de modo a elevar produtividade e reduzir custos ao longo do ciclo.

Tais ajustes preservam o objetivo reparador da linha, mas a tornam mais efetiva, isonômica e aderente à realidade da cafeicultura brasileira em suas duas espécies arábica e canéfora.

Beneficiários: Cafeicultores que se enquadrem no perfil de Pronaf ou Pronamp.

Itens financiáveis: recuperação e replantio da área em obsolescência, conforme apurado pelo projeto técnico previsto no item 4.

Limite de crédito: até R\$ 45.000,00, por hectare, para as áreas de cafeicultura de montanha; e R\$ 30.000,00, por hectare, para as áreas planas de cultivo de café.

Período de contratação: de acordo com a safra.

Liberação de recursos: de acordo com o cronograma de aplicação dos recursos, previsto no orçamento.

Reembolso: três parcelas anuais e subsequentes, respeitado o prazo máximo, a partir da data de contratação:

a) de até seis anos, incluídos até três anos de carência, para os financiamentos destinados à recuperação de lavouras submetidas ao procedimento de recepa ou esqueletamento; e

b) de até 10 anos, incluídos até quatro anos de carência, para os financiamentos destinados ao arranquio e replantio.

Taxa de juros: a mesma da linha de custeio do Funcafé.

2.5.2 Necessidade de recursos para a linha em 2026

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, o Brasil conta com 263 mil estabelecimentos produtores de café com o perfil de Pronaf e Pronamp, com uma área total que perfaz 1 milhão e 736 mil hectares. Dessa forma, o potencial seria contratação de recursos pode chegar a até R\$ 1,4 bilhão, mas entendemos que, por se tratar de uma alteração substancial na linha, em um primeiro ano, apenas 20% desses recursos seriam contratados. Portanto, o valor sugerido para a destinação para a linha seria de **R\$ 280.000.000,00**.

2.6 Volumes e enquadramentos

Volume de recursos sugeridos

2026/2024	R\$ bilhões		
	Custeio e comercialização	Investimento	Total
Pronamp e demais produtores	400	118,16	518,2
Pronaf	68	36,85	104,9
Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027			623,1

Tabela 9: Volume de recursos sugeridos para o Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027.

Programas de Investimento Empresarial	Recursos (R\$ bilhões)	Taxa de juros
Moderfrota	9,5	12,5 % a.a.
Moderfrota Pronamp	3,2	9 % a.a.
Proirriga	3,2	10 % a.a.
RenovAgro Demais	6,7	9 % a.a.
RenovAgro Ambiental	0,3	7,5 % a.a.
RenovAgro Recuperação	2,4	7,5 % a.a.
PCA	5,2	9 % a.a.
PCA até 12 mil toneladas	4,3	7,5 % a.a.
Inovagro	7,8	11 % a.a.
Prodecoop	2,2	12 % a.a.
Procap Agro	1,2	12 % a.a.
Pronamp	10,4	9 % a.a.
Investimento empresarial	2,0	11 % a.a.
Juros controlados não equalizados	35,0	-
Recursos direcionados com juros livres	11,0	-
Recursos livres com juros livres	14,0	-

Tabela 10: Volume de recursos e taxas sugeridos para o Plano Agrícola e Pecuário 2026/2027 – Investimentos.
* Em nenhum volume sugerido há a inclusão de Cédulas de Produto Rural (CPR), apenas o crédito rural *stricto sensu*.

2.6.1 Orçamento para equalização de taxas de juros

A proposta de recursos para a subvenção econômica no Plano Safra deve partir de uma distinção fundamental entre o volume total de crédito anunciado e o volume efetivamente sujeito à equalização de taxas. O Plano Agrícola e Pecuário 2025/2026, por exemplo, teve o montante anunciado de R\$ 594 bilhões, porém com apenas pouco mais de R\$ 150 bilhões sendo equalizados.

Essa separação é fundamental para evitar superestimações orçamentárias e para aproximar a proposta da realidade operacional das políticas agrícolas. No caso da safra 2026/2027, enquanto não dispomos dos ajustes orçamentários necessários, o volume total sugerido, ainda que a necessidade seja maior, é de R\$ 623 bilhões, distribuído entre recursos para agricultura familiar e empresarial. Contudo, nem todo montante exige subvenção orçamentária.

No desenho que adotamos, consideramos que 100% do custeio do Pronaf seria equalizado, enquanto, no caso da agricultura empresarial, apenas 40% do custeio entra no universo equalizável. Para investimento, considera-se 100% dos investimentos do Pronaf como equalizado e, para os demais produtores, apenas as linhas com taxas subvencionadas, como disposto na tabela 11.

Bloco	Volume total (R\$ bi)	Equalizado (R\$ bi)	Não equalizado / livre (R\$ bi)
Agricultura Familiar	104,85	104,85	0
Agricultura empresarial	518,16	218,4	299,76
Total	623,01	323,25	299,76

Tabela 11: Estrutura do volume total e do volume equalizado sugerido – PAP 2026/2027.

Fonte: CNA (elaboração própria).

A partir dessa decomposição, observa-se que o volume sugerido a ser equalizado, na próxima safra, é de R\$ 323,25 bilhões, e não o montante total do Plano Safra. Assim, o orçamento público deve ser calibrado sobre o universo equalizável, e não sobre o total de volumes sugeridos. Para a projeção plurianual, foi adotada a hipótese de crescimento nominal de 5% ao ano do volume equalizado, preservando-se a estrutura relativa entre os recursos: agricultura familiar e empresarial (Tabela 12). Essa proposta busca refletir a tendência de expansão gradual da demanda por crédito rural, compatível com o aumento do custo de produção, a necessidade de capitalização do setor e a ampliação de investimentos produtivos e de adaptação tecnológica.

Safra	Pronaf custeio	Empresarial custeio	Pronaf investimento	Empresarial investimento	Total a ser equalizado
2026/2027	68	160	36,85	58,4	323,25
2027/2028	71,4	168	38,69	61,32	339,41
2028/2029	74,97	176,4	40,63	64,39	356,38
2029/2030	78,72	185,22	42,66	67,61	374,2

Tabela 12: Projeção plurianual do volume equalizado por enquadramentos com correção nominal de 5% a.a. Valores em R\$ bilhões.

Fonte: CNA (elaboração própria).

Com essa base, a estimativa de subvenção pode ser calculada a partir da diferença entre o custo da fonte + Spread e a taxa final ao produtor, aplicada sobre o volume equalizado de cada bloco. Nesse caso, para simulação, usamos: Custo da fonte + CAT = Selic média da safra + 2,0 p.p (Tabela 13).

Safra	Selic média	Custo da fonte + CAT
2026/2027	11,50%	13,50%
2027/2028	10,25%	12,25%
2028/2029	9,88%	11,88%
2029/2030	9,75%	11,75%

Tabela 13: Taxa média da safra calculada a partir do Boletim Focus. A previsão atual do boletim vai até 2029. Nesse caso, mantivemos 9,75% por prudência para a safra 2029/2030.

Como não há tabela oficial consolidada com as taxas aplicáveis às quatro safras nas quais estamos sugerindo valores de subvenção, adotamos hipótese de transmissão da trajetória esperada da Selic para as taxas finais ao produtor. Para tanto, foram mantidas, como referência, as taxas sugeridas da 2026/2027, sendo aplicada, nas safras seguintes, redução parcial compatível com a queda projetada dos juros. Na modelagem, considerou-se repasse de 25% da variação da Selic para o custeio do Pronaf, 50% para o custeio equalizado dos demais produtores, 30% para o investimento do Pronaf e 50% para o investimento dos demais produtores, preservando, nesse último caso, a estrutura relativa entre os programas.

Com base nisso, os valores de subvenção sugeridos são:

Safra	Subvenção agricultura familiar	Subvenção agricultura empresarial	Total
2026/2027	9,9	10,87	20,77
2027/2028	9,39	9,98	19,37
2028/2029	9,54	10,03	19,57
2029/2030	9,91	10,38	20,29

Tabela 14: Subvenção anual sugerida por safra — (custo da fonte + CAT = 14%). Nesse desenho, temos aumento da subvenção, mesmo com a queda das taxas de juros, pois a queda dos juros vai perdendo força como fator de alívio, enquanto o volume equalizado continua crescendo 5% ao ano, conforme sugerido.

Fonte: CNA (elaboração própria).

Esse comportamento evidencia o caráter anticíclico que a subvenção deverá ter no novo “plano plurianual”. Em vez de reduzir o volume financiado em momentos de juros elevados, a política precisaria absorver o aumento do custo financeiro por meio de maior dotação orçamentária, preservando a capacidade do setor de custear a produção e realizar investimentos. Da mesma forma, em cenários de redução do custo financeiro, o ganho fiscal não deveria ser absorvido apenas como economia orçamentária, mas também utilizado para ampliar o alcance do crédito.

Para o orçamento de investimento, exige-se atenção adicional, porque, diferentemente do custo, a sua pressão fiscal não se esgota no ano da contratação. Cada safra contratada cria um conjunto de compromissos orçamentários, que se prolonga pelos anos seguintes, formando um estoque acumulado de subvenção, apresentado na tabela 15.

Safra	Pronaf investimento (estoque)	Demais investimentos (estoque)	Total estoque investimento	Total PAP (estoque + novas operações):
2026/2027	2,76	2,07	4,83	20,77 + 4,83 = 25,6
2027/2028	5,05	3,64	8,69	19,37 + 8,69 = 28,06
2028/2029	7,1	4,98	12,08	19,57 + 12,08 = 31,65
2029/2030	8,99	6,17	15,16	20,29 + 15,15 = 35,44

Tabela 15: Estoque acumulado de subvenção do investimento e total necessário por Plano Agrícola e Pecuário. Valores em R\$ bilhões.

Fonte: CNA⁵.

⁵Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/projetos-e-programas/campo-futuro>. Acesso em: 22/04/2026.

$$\text{Estoque}_{t,j} = \sum_{k=0}^{t-1} \text{FluxoNovo}_{t-k,j} \times \frac{P_j - k}{P_j}$$

Onde:

- Fluxo Novo_{t-k,j} = subvenção nova gerada pela safra anterior,
- P_j = prazo médio da linha.
- $\frac{P_j - k}{P_j}$ = parcela ainda viva daquela safra na data considerada.

Ou seja, a cada safra passada, verifica-se quanto ela gerou de subvenção nova e aplica-se o percentual que ainda resta vivo do prazo médio.

2.7 Ambiente de Negócios

Um ambiente de negócios favorável é condição para o desenvolvimento de um mercado de crédito rural mais amplo, eficiente e acessível aos produtores rurais. A redução de custos operacionais, a simplificação de procedimentos e o aprimoramento legal contribuem diretamente para ampliar a oferta de crédito, melhorar as condições de financiamento e estimular a participação de diferentes agentes financeiros. Nesse contexto, medidas que promovam maior eficiência nas etapas de formalização das operações, sem comprometer a segurança jurídica e a confiabilidade dos instrumentos, tornam-se fundamentais para fortalecer o financiamento do setor agropecuário.

A modernização dos processos, com maior digitalização, integração de sistemas e agilidade nos registros, pode reduzir prazos e custos na contratação das operações de crédito, beneficiando tanto produtores quanto instituições financeiras. Ao mesmo tempo, é importante assegurar que essas melhorias preservem a robustez dos mecanismos de registro, a rastreabilidade das garantias e a qualidade dos procedimentos. Nesse sentido, o aperfeiçoamento do ambiente regulatório e operacional do crédito rural abre espaço para discutir temas como os custos cartorários, encargos administrativos e tributários e outros fatores que impactam, diretamente, a eficiência e o acesso ao financiamento no agronegócio.

2.7.1 Custos cartorários e garantias

Os custos com registros cartorários representam parcela significativa das despesas extras nas operações de crédito rural, especialmente nos casos que envolvem garantias reais e produtores de menor porte. A grande discrepância observada entre as unidades da Federação chama a atenção para o elevado grau de discricionariedade na definição dos valores cobrados pelos cartórios, o que resulta em diferenças expressivas de custos para operações com características semelhantes. Essa heterogeneidade tende a aumentar o custo de acesso ao crédito e introduz assimetrias no ambiente de negócios do financiamento agropecuário.

Em estudo recente realizado pela CNA, o registro de uma operação de crédito rural no valor de R\$ 346 mil, com garantia hipotecária, apresentou variação expressiva entre os estados. Enquanto em algumas unidades da Federação o custo foi de R\$ 174,51, em outras chegou-se a R\$ 5.694,56 (Figura 16). Essa amplitude evidencia como os custos de registro podem representar fator relevante na contratação das operações, reforçando a importância de se discutirem medidas que aumentem a transparência, promovam maior harmonização dos critérios de cobrança e contribuam para reduzir custos e prazos, sem comprometer a segurança jurídica dos registros.

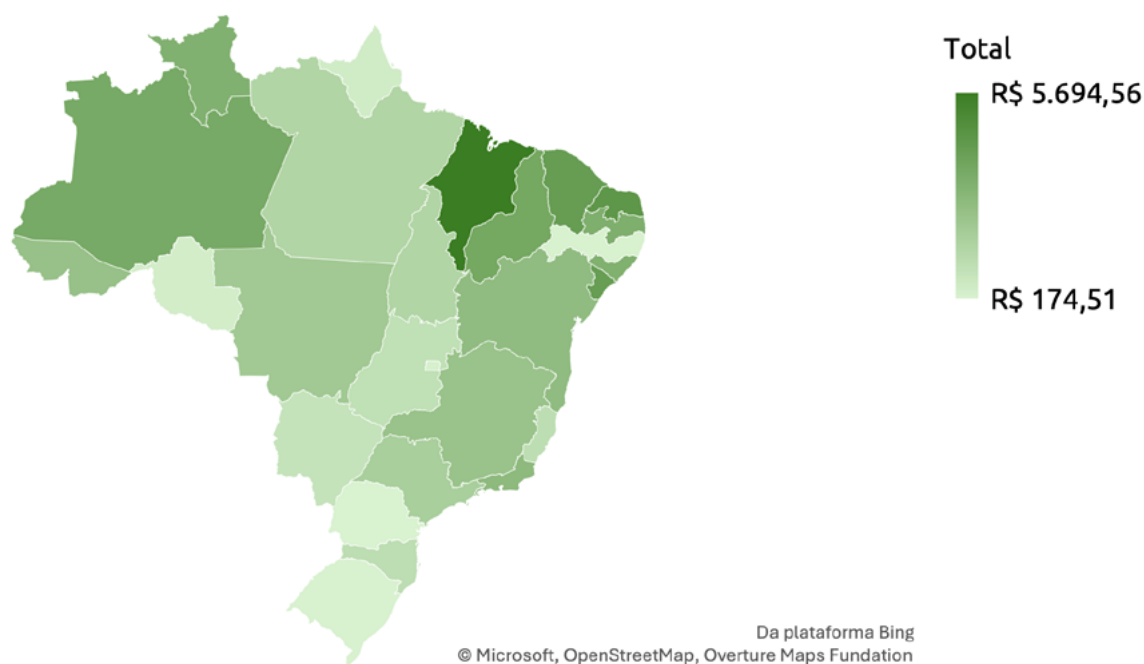


Figura 16: Custo do registro de operação de crédito rural com hipoteca como garantia – simulação de cédula de R\$ 346 mil.

Fonte: CNA – 2026 (elaboração própria).

Propostas

- Transferência do registro de garantias mobiliárias rurais para registradoras (entidades autorizadas pelo Banco Central a exercer atividade de registro centralizado);
- Emolumentos devidos pela constituição de direitos reais de garantia mobiliária ou imobiliária, destinados ao crédito ao agronegócio, não poderão exceder o menor dos seguintes valores:
 - 0,1% (zero vírgula um por cento) do valor do crédito concedido, respeitado o limite inferior de R\$ 20,00 e o limite superior de R\$ 250,00, incluída a taxa de fiscalização judicial, limitada a 5% do valor pago pelo usuário, vedados quaisquer outros acréscimos a título de taxas, custas e contribuições para o Estado ou Distrito Federal, carteira de previdência ou para associação de classe, criados ou que venham a ser criados sob qualquer título ou denominação;
- Para as Cédulas de Produto Rural (CPR), o valor das custas e emolumentos cartorários para qualquer assentamento notarial relativo aos bens dados em garantia a esse instrumento não poderá ser superior a 0,1% do valor desses bens, respeitado o limite inferior de R\$ 20,00 e o limite superior de R\$ 250,00;
- O Conselho Nacional de Justiça poderá alterar os limites das custas e emolumentos sugeridos aqui, podendo aumentá-los ou diminuí-los, em conformidade com a racionalidade econômica e os custos incorridos na prestação de tal serviço sem, contudo, corrigi-los além da variação inflacionária, no caso de aumento;
- Viabilização da constituição de propriedade fiduciária sobre fração de imóvel rural, mediante contrato em que o devedor transfira ao credor a propriedade resolúvel da fração, como garantia de obrigação, observada legislação específica;
- Criação de mecanismo de fiscalização e denúncias sobre cobranças de emolumentos em desacordo com a lei;

- Utilização das apólices de seguro rural, com endosso ao credor, como garantia de forma única, sem exigências adicionais, assim como a estruturação de “seguro garantia” para o setor;
- Liberação do excedente de garantia a cada parcela liquidada do crédito em questão, de modo a facilitar novas operações; e
- Simplificação do acesso ao crédito rural pelos produtores familiares, com processos facilitados e suporte governamental na cessão de garantias, com a opção de “fundos garantidores”.

2.7.2 Custos Administrativos e Tributários (CAT)

Os Custos Administrativos e Tributários (CAT), que compõem o chamado spread bancário no crédito rural, correspondem à diferença entre a taxa de juros cobrada dos produtores e o custo de captação dos recursos pelas instituições financeiras, acrescido das despesas operacionais e tributárias das operações. Esse spread é influenciado por diversos fatores, como o risco da operação, os custos administrativos dos bancos, a política monetária, o nível de concorrência no sistema financeiro e as regras regulatórias aplicáveis ao crédito rural. Em função desses elementos, a transparência na composição desses custos torna-se aspecto importante para compreender a formação das taxas de juros e o funcionamento do financiamento ao setor agropecuário.

Desde 1992, a principal política pública de apoio ao crédito rural tem sido a equalização das taxas de juros, instituída pela Lei nº 8.427/1992. Esse mecanismo permite que o governo subsidie parte dos encargos financeiros das operações, cobrindo a diferença entre o custo de captação das instituições financeiras, acrescido dos custos administrativos e tributários, e a taxa efetivamente cobrada do produtor rural. Na prática, a equalização busca viabilizar taxas mais acessíveis ao setor agropecuário, ao mesmo tempo em que garante condições para que as instituições financeiras operem o crédito rural de forma sustentável.

O custo de captação das instituições financeiras varia de acordo com as diferentes fontes de recursos utilizadas para financiar o crédito rural, como a poupança rural, os depósitos à vista, os recursos do BNDES provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, as Letras de Crédito do Agronegócio, além dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do Funcafé. Nesse contexto, o aprimoramento da governança na distribuição dos recursos equalizados e a ampliação da transparência sobre os custos administrativos e tributários das operações podem contribuir para aumentar a eficiência na alocação dos recursos do Plano Safra, estimular a concorrência entre as instituições financeiras e ampliar a oferta de crédito ao setor agropecuário.

Propostas

- Aumentar a penalização para as financeiras que não aplicarem os recursos subvencionados solicitados e demorem a sinalizar a devolução;
- Evitar a concentração regional de recursos em bancos de montadoras que operam com programa único;
- Divulgar a composição dos Custos Administrativos e Tributários (CAT) dos vencedores dos “leilões” autorizados a operar no Plano Agrícola e Pecuário de cada safra, detalhando a sua precificação;
- Criar painel com informações sobre a disponibilidade de recursos em cada uma das instituições operadoras; e

- Viabilizar o repasse efetivo de recursos dos fundos constitucionais a outras instituições financeiras, especialmente cooperativas de crédito, e não os concentrar nos bancos administradores dos fundos, cuja reclamação referente à qualidade dos serviços prestados tem sido grande por parte dos produtores rurais. É preciso alterar o artigo 9º, § 3º, da Lei nº 7.827/1989, que prevê o repasse de 10% dos recursos do FCO e do FNO apenas aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito. Esse repasse não se estende aos recursos do FNE, cuja distribuição está concentrada no Banco do Nordeste.

2.7.3 Venda casada

A prática de vendas casada ainda é, frequentemente, relatada no acesso ao crédito rural. É comum ouvir produtores afirmarem que foram induzidos ou condicionados a adquirir produtos ou serviços adicionais como requisito para a liberação do financiamento. No canal “Nada Além do que Preciso”⁶, iniciativa da CNA destinada ao recebimento de denúncias sobre vendas casadas no crédito rural, é possível perceber, em muitos casos, que os principais afetados são os pequenos produtores, que possuem menor poder de negociação diante das instituições financeiras.

Nos últimos meses, a CNA encaminhou as denúncias recebidas de forma anônima, ao Banco Central, à Febraban e ao Tribunal de Contas da União (TCU), solicitando a adoção de medidas de fiscalização e repressão a essa prática. O objetivo é reforçar a necessidade de garantir que a contratação do crédito rural ocorra de forma transparente e em conformidade com as normas vigentes, assegurando que os produtores disponham de acesso apenas aos produtos financeiros de que realmente necessitam.

Das denúncias recebidas na plataforma, a maior parte foram de situações que ocorreram em bancos públicos:

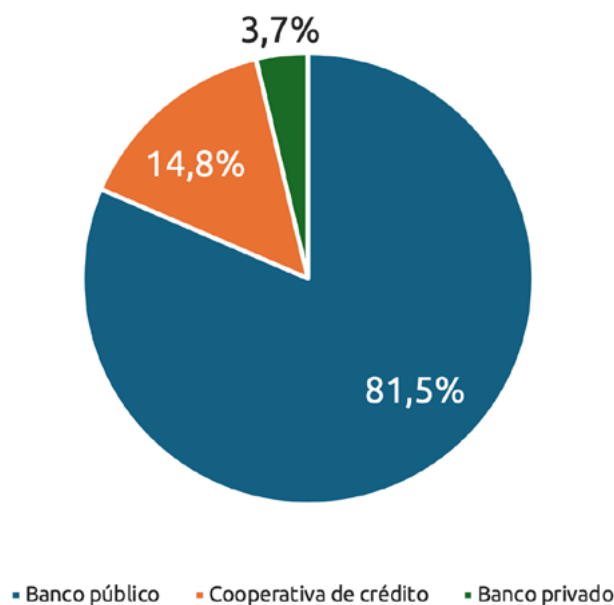


Figura 17: Distribuição das denúncias de venda casada no canal “Nada Além do que Preciso” da CNA.

Fonte: CNA – 2026 (elaboração própria).

⁶<https://www.cnabrasil.org.br/paginas-especiais/nadaalemdoquepreciso>

Propostas

- Coibir a exigência de “reciprocidade” pelas instituições financeiras, por meio do aumento da fiscalização e da criação de canais oficiais de denúncia mais eficientes, que protejam o produtor sem os expor. A CNA criou o canal “Nada além do que preciso”, com o objetivo de orientar os produtores a reconhecerem a venda casada na concessão do crédito rural nas instituições financeiras do país;
- Proibir a cobrança de tarifas para estudo: a taxa de análise de projeto custa de 0,5% a 1% do valor da proposta para financiamentos em algumas instituições financeiras, percentual que varia em função do valor do financiamento. Além disso, há instituições que cobram taxa de 0,5% do valor da propriedade para convalidação do projeto (visita do técnico do banco à propriedade). Outras instituições financeiras cobram tarifas sobre o valor da operação para estudo de alongamento dos prazos que chegam a 0,7% do valor do financiamento;
- Reduzir os custos de análises socioambientais e de garantias no Banco da Amazônia. Esses custos extras, algumas vezes de até 2% do valor do projeto, dificultam o acesso por grande parte dos produtores, uma vez que a documentação tem validade curta e é recorrente a cada operação, ainda que na mesma safra; e
- Aumentar as penalidades para as instituições que cometam “venda casada”, classificando a ação como crime contra o Sistema Financeiro Nacional (SFN).

2.8 Regulamentação infralegal

O crescente direcionamento das políticas agrícolas por regramentos infralegais tem gerado insegurança jurídica no ambiente produtivo, especialmente quando tais normas extrapolam ou reinterpretam legislações já consolidadas e amplamente “cumpridas” pelos produtores rurais. Em muitos casos, instruções normativas, resoluções e outros atos administrativos passam a impor exigências adicionais ou condicionantes não previstas na legislação, alterando, de forma significativa, a forma como regras já estabelecidas são aplicadas. Essa dinâmica cria um cenário de instabilidade regulatória, no qual produtores que seguem, rigorosamente, a legislação vigente podem, ainda assim, enfrentar questionamentos ou restrições decorrentes de interpretações administrativas posteriores.

Esse desalinhamento entre a legislação e os regramentos infralegais gera impactos diretos sobre a atividade produtiva, ao impor custos adicionais de adequação e aumentar a complexidade do cumprimento regulatório. Além de exigir adaptações operacionais e jurídicas, essas divergências podem limitar o acesso a políticas públicas importantes, como crédito rural, seguro e programas de apoio governamental. Em diversas situações, produtores acabam sendo impedidos de acessar esses instrumentos não por descumprimento da lei, mas por exigências adicionais introduzidas por normativas administrativas, o que amplia a insegurança e reduz a efetividade das políticas voltadas ao setor.

2.8.1 Impedimentos socioambientais

Os impedimentos socioambientais no crédito rural resultam de um processo de ampliação das exigências regulatórias aplicáveis às operações de financiamento no campo. Ao longo dos últimos anos, o acesso ao crédito passou a ser condicionado não apenas à capacidade econômica do produtor, mas, também, ao cumprimento de critérios relacionados à regularidade ambiental, fundiária e social do imóvel rural. Nesse contexto, passaram a ganhar peso verificações sobre cadastro ambiental, embargos, sobreposição com áreas protegidas, incidência sobre florestas públicas e possíveis conflitos com territórios tradicionalmente ocupados, o que tornou a concessão de crédito mais complexa e sujeita a maior grau de condicionamento.

Nos últimos anos, esse quadro se agravou porque novas exigências passaram a alcançar inclusive produtores que, em tese, encontram-se em situação regular. O problema está no fato de que determinados critérios de restrição nem sempre distinguem, com a precisão necessária, irregularidades efetivas de situações ainda pendentes de definição administrativa, técnica ou jurídica. Com isso, o crédito rural deixa de funcionar apenas como instrumento de fomento à produção e passa a incorporar um nível elevado de incerteza regulatória, afetando produtores que, muitas vezes, não possuem infração ambiental comprovada, mas acabam submetidos a entraves operacionais para obter financiamento.

Um dos pontos mais sensíveis desse debate é o uso de bases de monitoramento remoto para identificar supressão de vegetação nativa como condição para acesso ao crédito e ao seguro rural. Embora a intenção seja reforçar o controle ambiental, a adoção desses mecanismos levanta preocupações relevantes, sobretudo porque os sistemas utilizados podem apontar inconsistências, sobreposições e divergências de georreferenciamento. Além disso, há receio de que essas ferramentas não consigam diferenciar, de forma adequada, situações de desmatamento ilegal de hipóteses legalmente autorizadas. Na prática, isso amplia a insegurança jurídica e transfere ao produtor o ônus de demonstrar a sua regularidade, mesmo quando não há clareza objetiva sobre a ocorrência de irregularidade.

Diante desse cenário, o principal desafio é compatibilizar a proteção socioambiental com a previsibilidade necessária ao funcionamento do crédito rural. O fortalecimento de critérios ambientais é legítimo e responde à necessidade de maior conformidade no financiamento agropecuário, mas a sua implementação exige instrumentos confiáveis, procedimentos claros e mecanismos de defesa acessíveis ao produtor. Sem esse equilíbrio, há o risco de transformar o crédito rural em um espaço de bloqueios excessivos, elevando o custo institucional das operações e restringindo investimentos produtivos justamente em casos nos quais seria possível conciliar regularidade ambiental, segurança jurídica e continuidade da atividade econômica.

Propostas

- Suspensão dos efeitos das Resoluções CMN nº 5193 e nº 5268 sobre a utilização do Prodes no crédito rural;
- Aprovação do Projeto de Lei nº 205/2025, o qual prevê vinculação das exigências socioambientais do crédito apenas ao que estabelece o Código Florestal, sem extrapolações;
- Não concessão de crédito rural a empreendimento cuja área do imóvel esteja total ou parcialmente inserida em Floresta Pública Tipo B (Não Destinada), exceto para imóveis rurais com título de propriedade, definitivo ou provisório, e para aqueles com até 2.500 hectares conforme previsto na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com pedido de regularização fundiária em andamento no órgão fundiário competente; e
- A limitação ao crédito rural por embargo ambiental será restrita à área onde, efetivamente, ocorreu a infração ambiental, conforme disciplinado no artigo 51 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse rural.

2.8.2 Resolução CMN nº 4966 – provisionamentos de perdas

A Resolução CMN nº 4.966/2021 representa avanço relevante ao aproximar o sistema financeiro brasileiro das normas internacionais de classificação, mensuração e provisionamento de perdas esperadas. Ainda assim, a sua aplicação ao crédito rural traz preocupações por não considerar, de forma suficiente, as particularidades da atividade agropecuária, marcada por sazonalidade, exposição a riscos climáticos e forte volatilidade de preços. Ao equiparar essas operações às demais

modalidades de crédito, a norma pode produzir distorções na avaliação do risco e comprometer a aderência regulatória à dinâmica própria do financiamento rural.

Esse descompasso torna-se mais evidente quando os prazos de reclassificação de operações como problemáticas mostram-se mais curtos do que aqueles, tradicionalmente, observados no âmbito do Manual de Crédito Rural para a formalização de pedidos de renegociação. Em contextos de frustração de safra, dificuldades de comercialização ou oscilações de mercado, esse tratamento pode levar à deterioração prematura da percepção de risco da carteira, sem refletir, necessariamente, a real capacidade de recuperação do tomador. Embora tenha havido aumento da inadimplência do crédito rural em 2025, o volume de operações em dificuldade ainda não autoriza uma leitura homogênea de risco sobre toda a carteira, sobretudo diante da relevância dos produtores que permanecem adimplentes e financeiramente saudáveis.

Diante desse cenário, mostra-se necessário um ajuste regulatório que preserve os objetivos prudenciais da norma, mas incorpore critérios compatíveis com a realidade do crédito agropecuário. O aperfeiçoamento da regulamentação deve buscar uma avaliação mais precisa das operações, reconhecendo diferenças regionais, produtivas e contratuais, além do papel de instrumentos mitigadores de risco, como o seguro rural. Com isso, seria possível conciliar maior segurança regulatória, adequada mensuração do risco e continuidade do financiamento à produção agropecuária.

Propostas

- Não caracterizar automaticamente o ativo de crédito rural com base nos critérios gerais da Resolução nº CMN 4.966, sem considerar as particularidades e a sazonalidade da atividade agropecuária;
- Adotar, para operações de crédito rural, a perda esperada para o provisionamento de devedores duvidosos, conforme os prazos previstos no Manual de Crédito Rural, que variam de 30 a 120 dias, de acordo com a fonte dos recursos;
- Estratificar as carteiras de crédito rural entre operações com e sem ferramentas de gestão de risco, como o seguro rural;
- Permitir que a descaracterização de ativo financeiro com problema de recuperação, no crédito rural, seja feita com base em métricas próprias de cada instituição financeira, consideradas as especificidades regionais e produtivas;
- Prever que operações renegociadas por dificuldades de comercialização, frustração de safra ou outros eventos que afetem o desenvolvimento da atividade não sejam, automaticamente, classificadas como problemáticas, desde que a renegociação tenha potencial de restabelecer a capacidade de pagamento do tomador; e
- Admitir a não caracterização como ativo com problema de recuperação de crédito nas operações cobertas por seguro rural endossado ao agente financeiro, quando houver indicação de adimplemento integral nas condições pactuadas, sem necessidade de execução de garantias ou colaterais.

3. GESTÃO DE RISCOS

Os desafios atuais do setor agropecuário na gestão de riscos estão cada vez mais associados às maiores frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos, os quais afetam, diretamente, a produção, a renda do produtor e a capacidade de planejamento da atividade.

Entre 2013 e 2024, a agricultura acumulou R\$ 325,6 bilhões em prejuízos, e a pecuária, R\$ 94,4 bilhões, o que coloca ambos entre os segmentos mais atingidos por desastres naturais. Somados, os danos ao agro alcançaram R\$ 420 bilhões, equivalente a 57,4% do total de perdas registradas, superior a setores como instalações públicas de saúde (R\$ 86 bilhões), abastecimento de água potável (R\$ 61,2 bilhões) e habitação (R\$ 43,4 bilhões) (Figura 18). Esse cenário reforça que o risco climático deixou de ser um evento pontual e passou a representar um fator estrutural para o funcionamento do setor.

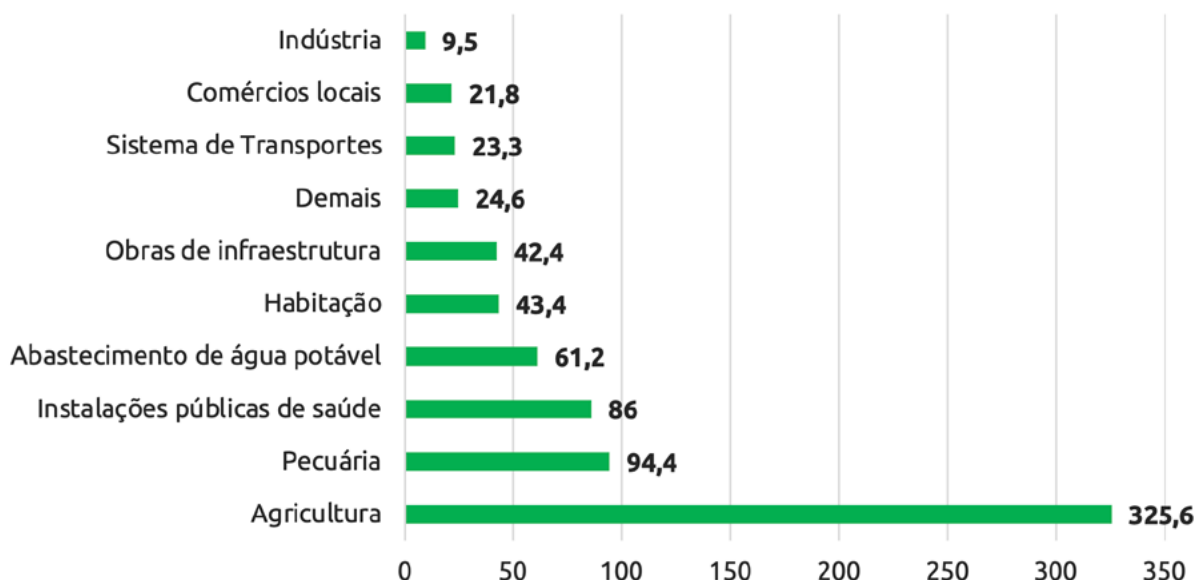


Figura 18: Prejuízos causados por desastres naturais, de 2013 a 2024. Valores em R\$ bilhões.

Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Nesse contexto, as dificuldades atuais não se limitam às perdas produtivas imediatas, mas envolvem, também, a insuficiência dos instrumentos de mitigação e enfrentamento. O setor enfrenta limitações relacionadas ao acesso a seguro rural, à previsibilidade de renda, à recomposição da capacidade produtiva após eventos extremos e à necessidade de ampliação de investimentos em adaptação, infraestrutura e prevenção. Além disso, quando os prejuízos se concentram, justamente, nas atividades de agricultura e pecuária, os efeitos se espalham por toda a cadeia, pressionando custos, dificultando o cumprimento de contratos, comprometendo o fluxo de caixa e elevando a dependência de políticas públicas emergenciais. O fortalecimento da gestão de riscos no campo não é somente medida setorial, mas condição necessária para aumentar a resiliência da produção agropecuária diante de um ambiente climático cada vez mais adverso.

3.1 Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)

O histórico do PSR mostra a relevância da ferramenta, mas opera, ainda, de forma insuficiente e instável diante das necessidades dos produtores rurais. Após crescer de forma importante ao longo dos anos, a subvenção aplicada atingiu o seu pico em 2021, com cerca de R\$ 1,15 bilhão, acompanhada por 119,9 mil produtores, 212,7 mil apólices e 13,7 milhões de hectares segurados.

No entanto, mesmo com a manutenção de valores nos anos seguintes, o alcance do programa perdeu força, devido ao não acompanhamento dos custos reais. Em 2024, a subvenção ficou em R\$ 1,05 bilhão, valor apenas 8,9% inferior ao de 2021, mas o número de produtores atendidos caiu para 85,6 mil, as apólices recuaram para 135,4 mil e a área segurada encolheu para 7,1 milhões de hectares (Tabela 16).

Ano	Quantidade de produtores	Quantidade de apólices	Área segurada (milhões de hectares)	Valor da subvenção por ano (R\$)
2006	16.460	21.783	1,76	R\$ 31.161.632,79
2007	23.350	31.740	2,27	R\$ 60.946.215,41
2008	43.431	59.705	4,69	R\$ 156.272.539,82
2009	49.785	72.644	6,58	R\$ 258.880.016,93
2010	38.047	52.543	4,76	R\$ 197.170.559,35
2011	39.945	57.038	4,46	R\$ 249.195.321,80
2012	43.453	63.063	5,19	R\$ 317.952.270,96
2013	65.490	101.678	9,82	R\$ 556.418.201,90
2014	73.512	117.597	9,88	R\$ 689.109.350,33
2015	27.662	39.892	2,64	R\$ 276.932.172,83
2016	47.482	74.329	5,44	R\$ 385.849.536,16
2017	44.747	66.354	4,75	R\$ 362.808.146,52
2018	42.266	63.062	4,62	R\$ 366.505.688,07
2019	57.351	92.672	6,65	R\$ 425.497.115,91
2020	104.195	187.656	13,2	R\$ 852.625.662,85
2021	119.912	212.729	13,67	R\$ 1.152.117.425,75
2022	77.804	123.054	7,1	R\$ 1.089.370.835,94
2023	69.295	105.190	6,12	R\$ 916.799.124,22
2024	85.579	135.387	7,08	R\$ 1.049.842.008,21
2025	42.026	61.632	3,2	R\$ 565.357.023,07

Tabela 16: Desempenho do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

Fonte: Mapa (2026).

Esse descolamento entre o volume financeiro e a cobertura efetiva evidencia uma das principais fragilidades do programa: os recursos disponíveis não têm sido suficientes para sustentar, com capilaridade, a gestão de riscos em um ambiente de risco mais elevado e de prêmio mais caro. Na prática, isso significa que, mesmo quando o orçamento parece robusto em termos nominais, consegue alcançar menos produtores e contratos, bem como uma área menor.

Diante desse cenário, a suplementação de recursos faz-se necessária para fortalecer a proteção no campo e ampliar a efetividade do PSR. Não se trata apenas de preservar o orçamento nominal, mas de recompor a capacidade real de atendimento do programa diante do encarecimento do seguro e do aumento da exposição do setor a eventos climáticos adversos. Sem reforço orçamentário, a tendência é de continuidade da cobertura insuficiente, com exclusão de produtores, redução da área protegida e maior dependência de medidas emergenciais após perdas já consumadas.

Sem estabilidade orçamentária, o PSR perde capacidade de ampliar cobertura, de alcançar mais produtores e de funcionar como política pública estruturante. Por isso, assegurar proteção institucional e financeira a seus recursos constitui medida necessária para dar continuidade ao programa, fortalecer a resiliência do setor e evitar que a resposta do Estado ao risco rural permaneça sujeita a interrupções que fragilizam a proteção no campo.

Além disso, é fundamental blindar os recursos do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) para evitar que cortes orçamentários, como os registrados em 2025, voltem a comprometer a sua execução e enfraquecer um dos principais instrumentos de gestão de risco da agropecuária brasileira. A recorrência de contingenciamentos reduz a previsibilidade do programa, dificulta o planejamento das seguradoras e dos produtores rurais e limita a contratação de apólices justamente em um contexto de maior exposição a eventos climáticos extremos.

Propostas

- Não impor qualquer tipo de obrigatoriedade enquanto instrumentos adequados não estiverem disponíveis para todos os públicos que acessam o crédito rural;
- Apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 2951/2024, que busca modernizar o seguro rural ao transferir os recursos do PSR às Operações Oficiais de Crédito (OOC), operacionalizar o Fundo Catástrofe e promover melhora ao “ambiente de negócios” do seguro rural (benefícios ao produtor e criação novos produtos). O projeto já foi aprovado no Senado Federal e, agora, tramita na Câmara dos Deputados;
- Garantir a aprovação de R\$ 4 bilhões ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), a sua plena aplicação e necessária suplementação para 2026;
- Fomentar o uso do ZarcNM no seguro rural e ampliar os pilotos a nível regional;
- Apoiar projetos de qualificação de produtores rurais, corretores, funcionários de instituições financeiras e peritos de seguro rural, que visam ampliar o conhecimento dos agentes do mercado;
- Fomentar a criação e a oferta de novos produtos de “seguro faturamento” e produtos vinculados a riscos não climáticos;
- Estabelecer, em ato normativo, a padronização da forma de cobrança do prêmio referente ao valor não subvencionado. Justamente por não dispor de padronização, algumas seguradoras não cobram do segurado o valor referente à subvenção até que se tenha o indeferimento do Ministério da Agricultura. Outras, no entanto, cobram o prêmio total e, caso a subvenção seja deferida, devolvem o valor ao segurado, mas sem nenhum prazo máximo estipulado;
- Harmonizar as informações solicitadas às seguradoras pela Susep às informações coletadas pelo Mapa, no âmbito do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e que alimentam o Atlas do Seguro Rural. As informações desagregadas por produto agropecuário, produto de seguro rural, nível de cobertura, entre outras informações, são importantes para a elaboração de análises e prospecções sobre o potencial de desenvolvimento desse mercado no Brasil;
- Padronizar os sistemas de informação dos programas estaduais e do PSR para registro das apólices, evitando retrabalhos e reduzindo a burocracia e os custos de transação;
- Fomentar a criação e a ampliação de programas de subvenção ao seguro rural em nível estadual e municipal, estimulando a participação ativa dos entes federados no apoio à gestão de riscos.
- Além da divisão dos recursos do PSR por produtos, também incluir a divisão por regiões para fomentar a oferta em estados que possuem pouca tradição no uso do seguro rural e diluir o seu risco, que se concentra, hoje, em poucas regiões;
- Permitir a contratação de seguro rural por período no caso das culturas de ciclo rápido, como as hortaliças. Nesse caso, o produtor poderia contratar um período semestral, por exemplo, que cobriria vários ciclos da cultura, conforme previsto na apólice;

- Criar parâmetros mínimos de cobertura de riscos e cláusulas obrigatórias dos contratos de seguro rural com recursos do PSR;
- Aprimorar os regulamentos referentes ao seguro rural para padronizar a atividade das seguradoras na oferta dos produtos, avaliação de sinistros e pagamento de indenizações;
- Padronizar os termos e a estrutura das apólices. A linguagem deve ser simplificada e de fácil compreensão pelos contratantes;
- Suspender as verificações socioambientais que extrapolam a legislação ambiental brasileira.
- Criar o Manual do Seguro Rural, assim como o Manual do Crédito Rural, direcionando a atuação de seguradoras, corretores e contratantes das ferramentas de seguro;
- Incluir efetivamente a suinocultura e a avicultura no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural; e
- Criação de seguro específico para a suinocultura e avicultura (seguro zootécnico), com cobertura para: mortalidade em escala; eventos sanitário e quebras relevantes de desempenho produtivo.

3.2 Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)

O Proagro passou por uma redução significativa de alcance nas últimas safras. A diminuição do limite de enquadramento, que caiu de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil e, posteriormente, para R\$ 200 mil, restringiu o acesso ao programa, inclusive para produtores da agricultura familiar. Atualmente, enquanto o limite financiável para o custeio agrícola da agricultura familiar chega a R\$ 250 mil, o teto de enquadramento no Proagro permanece em R\$ 200 mil. Na prática, isso significa que mesmo produtores familiares passaram a ficar fora da cobertura do instrumento.

As resoluções do Conselho Monetário Nacional que promoveram essa mudança argumentavam que a economia gerada com a redução do programa permitiria redirecionar recursos e público para o seguro rural, movimento que não se concretizou. O resultado foi a formação de um grupo de produtores que não tem acesso nem ao Proagro nem ao seguro rural e, conseqüentemente, enfrenta maiores dificuldades para acessar o crédito. Na prática, a única sustentabilidade efetivamente observada foi a fiscal, concentrada no Tesouro Nacional, enquanto os produtores ficaram mais expostos aos riscos da atividade agropecuária.

Os dados mostram que o Proagro atingiu um pico em 2022/2023 e, desde então, passou por retração relevante. Entre 2022/2023 e 2024/2025, a área amparada caiu de 5,12 milhões para 3,46 milhões de hectares, o número de adesões recuou de 362,6 mil para 264,7 mil contratos e o valor amparado passou de R\$ 32,03 bilhões para R\$ 19,84 bilhões (Tabela 17).

Safra	Área amparada (ha)	Adesões (contratos)	Valor amparado (R\$)	Valor adicional (R\$)
2021/2022	4.129.315,70	299.201	21.508.509.877,07	1.046.228.239,25
2022/2023	5.118.652,00	362.602	32.026.875.293,56	2.123.598.675,36
2023/2024	4.940.045,40	333.716	27.621.521.349,49	1.977.520.742,74
2024/2025	3.459.216,90	264.670	19.835.385.910,36	1.729.557.510,48

Tabela 17: Desempenho do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

Fonte: Banco Central (2026).

Assim, caso as propostas de enxugar o Proagro e transferir produtores para o PSR não se concretizem, torna-se fundamental recompor o programa e restabelecer o pleno atendimento a pequenos e médios produtores. A concentração das operações em valores médios mais baixos, frequentemente utilizada como argumento para justificar as restrições, na verdade reforça que ainda há espaço para operações de maior valor dentro do programa.

Propostas

- Recompor o limite de enquadramento e trazer de volta os produtores que foram expulsos do programa, enquanto a promessa de migrar recursos não se concretizar;
- Aumentar o limite de cobertura de R\$ 270 mil para R\$ 450 mil por produtor em cada safra;
- No caso da região Sealba, caso as resoluções do CMN não sejam revistas, realizar um escalonamento das alíquotas cobradas, conforme o número de acionamentos de indenizações:
 - » Produtor rural que nos últimos cinco anos não acionou o Proagro para a cultura do milho, manutenção da alíquota de 9% ou bônus de 60% sobre a alíquota;
 - » Produtor rural que nos últimos cinco anos acionou uma vez o Proagro para a cultura do milho, alíquotas de 12% ou bônus de 50% sobre a alíquota; e
 - » Produtor rural que nos últimos cinco anos acionou duas vezes o Proagro para a cultura do milho, alíquotas de 15% ou bônus de 35% sobre a alíquota; e
- Ampliar a cobertura e o limite de enquadramento para culturas que não possuem ferramentas de gestão riscos;
- Adequar as alíquotas à realidade do produtor rural. Para muitas regiões e culturas, mesmo que sob influência de risco maior, 23% ficam totalmente fora da realidade produtiva;
- Alterar a responsabilidade sobre o deferimento dos sinistros, que hoje fica a cargo da própria instituição credora;
- Ampliar a rede de peritos do Proagro e melhorar sua remuneração;
- Incluir tromba d'água como evento amparado pelo Proagro;
- Incluir a possibilidade de adesão ao Proagro para custeios pecuários, com produção de milho para silagem;
- Criar duas safras de enquadramento no Proagro: a "safra de verão", para atender a culturas como soja, milho primeira safra, feijão, entre outras; e "demais safras", para atender culturas como trigo, milho segunda safra, fruticultura, entre outras;
- Excluir a possibilidade de que o perito do Proagro também seja credenciado à instituição financeira credora da operação, como projetista. Isso evitará o conflito de interesses de ambos; e
- Aprimorar a classificação de risco climático a nível de propriedade e possibilitar que essa classificação seja feita por Índice de Severidade da Seca (ISSE), com base no balanço hídrico.

3.3 Seguro paramétrico

O seguro paramétrico tem ganhado destaque internacionalmente como instrumento capaz de ampliar a proteção contra riscos climáticos no setor agropecuário. Ao vincularem o pagamento das indenizações a indicadores objetivos, como volume de chuva, temperatura ou índices de ve-

getação, esses produtos reduzem custos operacionais, simplificam o processo de regulação de sinistros e proporcionam maior agilidade no pagamento das indenizações.

Em um contexto de crescente frequência e intensidade de eventos climáticos adversos, o seguro paramétrico pode contribuir para ampliar o alcance da gestão de riscos no campo, especialmente em regiões ou atividades em que os modelos tradicionais de seguro ainda enfrentam limitações operacionais ou custos elevados.

Apesar desse potencial, a implementação em larga escala desse instrumento no Brasil enfrenta grandes desafios. A construção de índices confiáveis exige séries históricas extensas e consistentes de dados climáticos e produtivos, que ainda são limitadas para muitas regiões e culturas no país. Além disso, a definição de parâmetros adequados para diferentes culturas e sistemas produtivos demanda pesquisas específicas e modelagens técnicas que ainda estão em desenvolvimento. Soma-se a isso a baixa densidade e cobertura irregular de estações meteorológicas em diversas áreas agrícolas, o que dificulta a medição precisa dos eventos que acionariam os pagamentos.

Esses fatores tornam o avanço do seguro paramétrico dependente de investimentos em infraestrutura de dados, ampliação das redes de monitoramento e aprimoramento dos modelos técnicos que sustentam esse tipo de cobertura. Portanto, propostas que busquem levar essa estrutura a um grande número de produtores e regiões devem considerar sua complexidade e os riscos associados à sua implementação.

Propostas

- Criar uma base de dados sólida para a construção dos parâmetros e das necessidades de cada cultura e região;
- Direcionar R\$ 80 milhões em subvenção ao prêmio de operações de seguro paramétrico;
- Criar pilotos de apólices coletivas para pequenos produtores e cooperativas de empreendedores familiares que trabalham com culturas sem a oferta de seguro rural;
- Criar modelos com base na agricultura brasileira, que precisam atender às particularidades continentais do país e gerar confiabilidade aos produtores, uma vez que há perda presumida; e
- Possibilitar o atendimento de pequenas áreas não englobadas no seguro rural tradicional e focar nos riscos excluídos das apólices do seguro rural, como áreas de solo arenoso, primeiro ano pós pastagem, entre outras.

4. ENDIVIDAMENTO E SAÚDE FINANCEIRA DO PRODUTOR RURAL

Nos últimos anos, a agropecuária brasileira passou a operar em um ambiente de risco mais elevado, marcado pela intensificação de eventos climáticos extremos e pela forte volatilidade dos preços. Em 2024, o país enfrentou secas severas na Amazônia e no Pantanal, enquanto a Região Sul foi atingida por chuvas intensas e enchentes de grande impacto. Já em 2025, o verão 2024/2025 foi classificado pelo INMET⁷ como o sexto mais quente no Brasil desde 1961, com

⁷ Disponível em: [nota-tecnica-cemaden-sei_mcti-12567552-sumario-2024.pdf](https://www.inmet.gov.br/pt-br/assuntos/boletim-de-pressao/2024/04/22/nota-tecnica-cemaden-sei_mcti-12567552-sumario-2024.pdf). Acesso em: 22/04/2026.

temperatura média 0,34 °C acima da série histórica, além do registro de novas ondas de calor intensas, especialmente no sul do país. Esse cenário afetou diretamente a produção, a produtividade e a previsibilidade da renda no campo.

Diante dessas condições, muitos produtores passaram a enfrentar dificuldades para honrar seus compromissos financeiros, tanto nas operações de crédito rural contratadas junto ao sistema bancário quanto nas dívidas privadas, especialmente com fornecedores de insumos. Paralelamente, o sistema financeiro passou a operar sob regras prudenciais mais rigorosas, com a implementação da Resolução CMN nº 4.966/2021 e o aumento das provisões esperadas para perdas apontado pelo Banco Central.

Nesse contexto, o próprio Conselho Monetário Nacional editou, ao longo de 2024 e 2025, sucessivas normas de renegociação e prorrogação de dívidas rurais voltadas a produtores afetados por eventos climáticos adversos, com destaque para o Rio Grande do Sul. Ainda assim, tais medidas não foram suficientes para promover a reorganização financeira esperada, e as operações classificadas como problemáticas pelos novos modelos de risco atingiram níveis recordes em janeiro de 2026 (Figura 19).

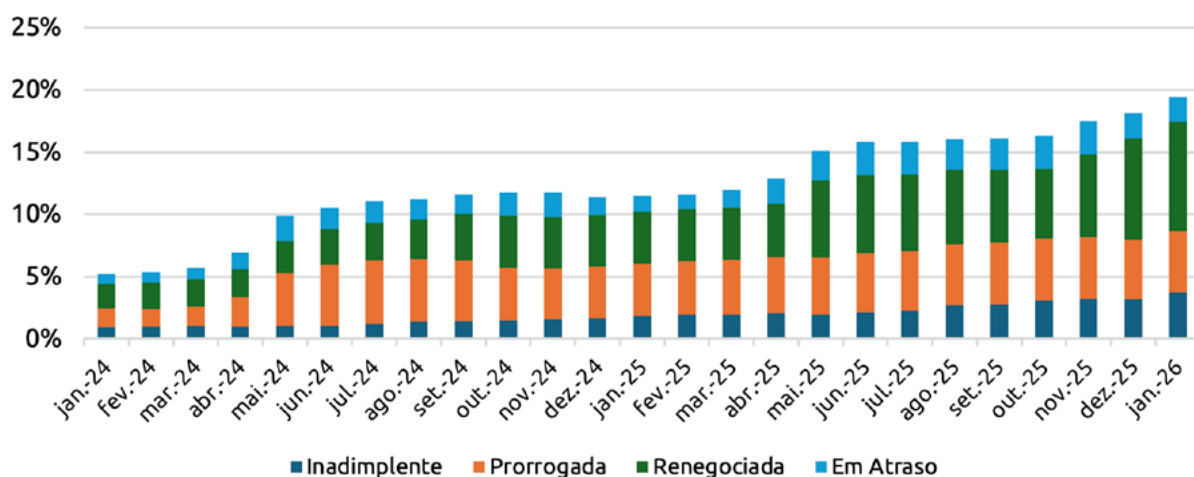


Figura 19: Percentual de operações de crédito rural classificadas como “problemáticas” pelo Banco Central.

Fonte: Banco Central (2026).

4.1 Cenário atual

Atualmente, mesmo os poucos produtores que conseguiram renegociar suas dívidas enfrentam dificuldades para cumprir os novos termos acordados. Em muitos casos, essas repactuações foram realizadas com taxas de mercado ou implicaram a descaracterização da operação de crédito rural, que passou a ser tratada como operação comercial. Como reflexo desse cenário, a inadimplência da carteira de crédito rural para pessoas físicas contratada a taxas de mercado atingiu nível recorde em fevereiro de 2026, alcançando 13,84% (Figura 20).

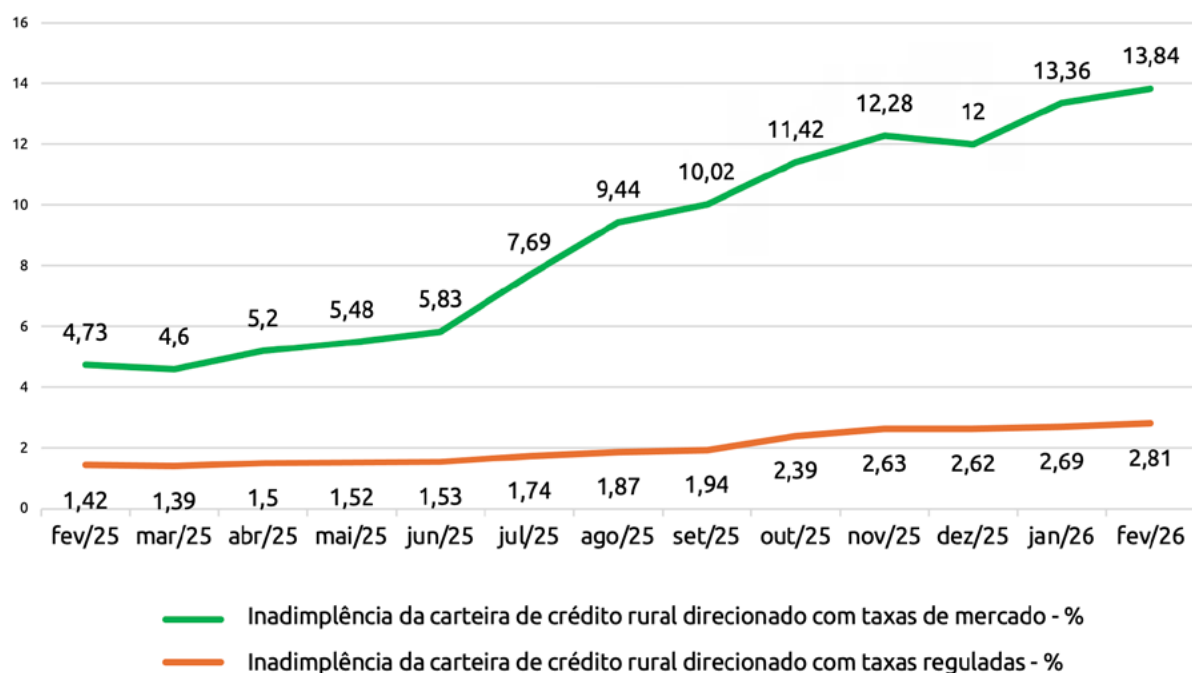


Figura 20: Inadimplência da carteira de crédito rural direcionado (pessoas físicas) com taxas de mercado e reguladas.

Fonte: Banco Central (2026).

Nem mesmo a Medida Provisória nº 1.314/2025 — que destinou R\$ 12 bilhões para linhas voltadas à liquidação e à amortização de dívidas — foi capaz de atenuar os problemas financeiros no campo. Além de o volume inicialmente aprovado já se mostrar insuficiente diante da dimensão do endividamento, os recursos sequer foram integralmente utilizados. Em razão de entraves operacionais, como a exigência de decretos de emergência e calamidade pública com reconhecimento em nível federal, ao final da vigência da medida, apenas R\$ 7,5 bilhões haviam sido efetivamente disponibilizados aos produtores (Tabela 18).

Fonte de recursos	Unidade da Federação	Operações		Participação no valor
		Quant. (x 1000)	Valor (R\$ bi)	
Tesouro Nacional	RS	25,6	6,9	92%
	Demais UFs	2,2	0,6	8%
Total	-	27,8	7,5	-

Tabela 18: Renegociação das dívidas dos produtores rurais – MP no 1.314. Período de contratações: 15/10/2025 a 13/2/2026.

Fonte: Banco Central (2026).

4.2 Propostas em tramitação

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional algumas propostas voltadas ao enfrentamento do endividamento no campo, tema que ganhou centralidade diante da sucessão de perdas climáticas, da deterioração da capacidade de pagamento dos produtores e das restrições crescentes ao crédito.

As medidas em debate vão desde linhas especiais para liquidação ou renegociação de passivos com juros favorecidos e prazos alongados até modelos mais amplos de securitização das dívidas rurais. Entre elas, a proposta mais avançada é o PL 5.122/2023, aprovado pela Câmara dos Deputados em julho de 2025, na forma de substitutivo relatado pelo deputado Afonso Hamm, e atualmente aguardando apreciação pelo Senado. O texto passou a ser defendido pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) como uma das alternativas mais viáveis para enfrentar parte relevante do endividamento acumulado no setor.

Paralelamente, também tramita no Senado o PL 320/2025, que trata da securitização das dívidas de produtores rurais impactados por eventos climáticos adversos a partir de 2021, com foco em alongamento, garantia e reestruturação financeira das operações.

Projeto de Lei 5.122/2023: no substitutivo aprovado pela Câmara em 16 de julho de 2025, a proposta passou a autorizar o uso de recursos do Fundo Social como fonte para uma linha especial de financiamento destinada à quitação de operações de crédito rural e também de Cédulas de Produto Rural (CPRs) de produtores prejudicados por eventos climáticos adversos. A linha prevê limite global de R\$ 30 bilhões, prazo de pagamento de 10 anos, com até três anos de carência, juros de 3,5% ao ano para Pronaf e pequenos produtores, 5,5% para Pronamp e médios produtores e 7,5% para os demais. Entre os critérios de acesso, o substitutivo exige, em regra, que o produtor esteja em município com reconhecimentos recorrentes de calamidade ou emergência entre 2020 e 2025, elevado nível de atraso ou renegociação no crédito rural e registro de perdas em ao menos duas safras.

Projeto de Lei 320/2025: a proposta, de autoria do senador Luis Carlos Heinze, autoriza a securitização das operações de crédito rural contratadas até 30 de junho de 2025, relativas a custeio, investimento e comercialização, de produtores rurais, cooperativas agropecuárias e agroindústrias atingidos por eventos climáticos adversos a partir de 2021. O projeto contempla empreendimentos localizados em municípios com situação de emergência ou calamidade pública reconhecida pelo governo federal, bem como casos com perdas comprovadas por laudo técnico agrônomo. Segundo o texto, a modelagem prevê a conversão dessas dívidas em títulos com condições especiais de pagamento, além da criação, pelo Executivo, de um Fundo Garantidor para a Securitização das Dívidas Rurais, com a finalidade de mitigar riscos e dar liquidez aos títulos lastreados nas operações renegociadas.

4.3 Medidas necessárias de apoio ao produtor rural

Diante do acúmulo de perdas climáticas, da volatilidade de preços, da elevação do custo financeiro e das restrições prudenciais que dificultaram a repactuação das operações, a estratégia de renegociação das dívidas rurais precisa combinar liquidez imediata, reestruturação de passivos e incentivos à resiliência produtiva.

É fundamental distinguir os perfis de endividamento e calibrar os instrumentos conforme a situação de cada grupo, evitando tanto soluções insuficientes para os casos mais graves quanto mecanismos excessivamente amplos para produtores com capacidade de reorganização no curto prazo.

- **Separar endividamento recente das operações mais antigas:**
 - a) Para operações mais recentes, ainda com alguma capacidade de reorganização, a prioridade deve ser a renegociação convencional com prazos mais longos, carência compatível com o ciclo produtivo e taxas adequadas; e
 - b) Já para produtores com passivos mais degradados, múltiplas renegociações anteriores, operações vencidas ou forte comprometimento da renda, é necessário um tratamento diferenciado, com instrumentos mais robustos de reestruturação, com a possibilidade, inclusive, de securitização;
- **Direcionar recursos específicos para viabilizar renegociações em condições compatíveis com a realidade do setor, com *funding* previsível e custo financeiro reduzido.** Não basta autorizar a renegociação; é preciso garantir fonte de recursos. Na proposta de Plano Safra plurianual, já devemos direcionar recursos para a repactuação de dívidas. Nesse ponto, as medidas anunciadas devem contemplar taxas favorecidas, prazos mais longos, carência real, quando cabível, e inclusão de compromissos não bancários diretamente vinculados à atividade produtiva, como aquelas operações com CPR com os fornecedores de insumos;
- **Adotar critérios técnicos e objetivos para comprovar a impossibilidade de renegociação,** com comprovações pelas vias tradicionais, sem depender exclusivamente de decretos de calamidade ou emergência. Tais decretos são instrumentos importantes, mas muitas vezes não capturam adequadamente perdas localizadas, recorrentes ou economicamente severas. O ideal é permitir a comprovação por meio de laudos técnicos, séries de produtividade e registros de perdas de safra;
- **Vincular melhores condições de renegociação à adoção de ferramentas de gestão de riscos e práticas conservacionistas;**
- **Padronizar os critérios de renegociação a serem adotados pelas instituições financeiras,** já que, atualmente, lacunas no Manual de Crédito Rural trazem discricionariedade na renegociação de dívidas rurais. É importante estabelecer diretrizes claras, uniformes e auditáveis para enquadramento, análise e concessão das renegociações, reduzindo insegurança para produtores e agentes financeiros;
- **Consolidar operações inadimplentes acumuladas de mesmo tomador em instrumento único,** permitindo, nos casos mais graves, a consolidação de múltiplas operações em um único instrumento de crédito rural renegociado, com cronograma unificado;
- **Compatibilização regulatória para viabilizar a renegociação,** tendo em vista que as regras prudenciais e contábeis não podem bloquear, na prática, a repactuação necessária. O setor precisa de ajuste regulatório ou tratamento transitório que dê segurança às instituições para renegociar sem penalização desproporcional; e
- **Inclusão de operações não bancárias ligadas diretamente à produção,** já que parte importante do passivo rural está em fornecedores de insumos, revendas, barter e CPRs. Uma solução que considere apenas o crédito bancário pode ser incompleta. Deve haver, ao menos, mecanismos que permitam tratamento articulado desses compromissos.

5. MERCADO DE CAPITAIS

O mercado de capitais brasileiro soma, atualmente, cerca de R\$ 16 trilhões, mas a participação do agronegócio ainda é limitada. O setor responde por apenas 3,34% desse volume, o equivalente a aproximadamente R\$ 534,2 bilhões (Figura 21). Trata-se de uma participação modesta quando

comparada à relevância do agro na economia nacional, já que o setor representa cerca de 25% do PIB brasileiro. Esse descompasso evidencia o amplo espaço para a expansão do financiamento do agro por meio do mercado de capitais.



Figura 21: Tamanho do mercado de capitais brasileiro e participação do agronegócio. Valores em R\$ trilhões.

Fonte: CVM (2025).

Diante desse cenário, há oportunidades para ampliar o uso de instrumentos de mercado no financiamento da atividade agropecuária. Para que esse avanço ocorra, no entanto, é importante que os instrumentos estejam alinhados às características da atividade, considerando aspectos como ciclos produtivos, riscos climáticos e volatilidade de preços. Ao mesmo tempo, o setor também precisa avançar em organização financeira, transparência e adoção de instrumentos adequados de gestão de riscos, condições cada vez mais valorizadas pelos investidores que atuam no mercado de capitais.

Porém, mesmo ainda ocupando parcela pequena do mercado de capitais brasileiro, a trajetória de crescimento dos instrumentos privados de financiamento ao agro evidencia uma demanda cada vez maior por recursos para sustentar a produção, os investimentos e a modernização do setor. Os dados mostram expansão relevante do estoque de instrumentos como CPR, CRA e Fiagros entre 2022 e 2026, sinalizando que, diante da insuficiência de Planos Safra robustos para atender plenamente às necessidades do campo, o mercado privado tem assumido papel central na oferta de funding ao produtor rural e às cadeias agroindustriais (Tabela 19). Esse movimento também foi favorecido por aprimoramentos promovidos pela Lei do Agro (Lei no 13.986/2020), que ampliaram a segurança jurídica, diversificaram as estruturas de captação e estimularam maior participação de investidores privados no financiamento do agro.

Instrumentos	Patrimônio/estoque (R\$ bilhões)			Variação	
	Fev/24	Fev/25	Fev/26	26/24	26/25
CPR	314,15	483,63	561,4	79%	16%
LCA	476,84	540,14	588,2	23%	9%
CDCA	31,85	35,13	32,26	1%	-8%
CRA	134,31	153,37	176,9	32%	15%
	Jan/2024	Jan/2025	Jan/2026	-	-
Fiagro*	38,25	43,99	48,35	26%	10%

Tabela 19: Desempenho dos títulos privados do agro.

Fonte: Boletim do Agro: Finanças Privadas | Mapa (2026).

Propostas

- Manter a isenção dos instrumentos privados do agronegócio;
- Integrar melhor plataformas de crowdfunding ao sistema tradicional de distribuição;
- Fortalecer educação financeira, capacitação e conexão entre agro e investidores;
- Aprimorar transparência e padronização das informações para o investidor;
- Reforçar a segurança jurídica das garantias e dos contratos do agro;
- Possibilitar que até 10% da exigibilidade sobre fontes de recursos livres também possam ser cumpridos com a aquisição de cotas de Fiagro. Dessa forma, estimula-se o aumento do número de canais por meio dos quais os recursos bancários de aplicação obrigatória serão direcionados à agropecuária;
- Promover maior aproximação entre o mercado de capitais e o agronegócio;
- Atuar na redução dos custos do registro da CPR e de suas garantias para promover maior adesão à ferramenta;
- Estimular a criação de ferramentas que atendam à agricultura familiar e aos empreendedores familiares rurais. Mesmo gozando de taxas nominais de juros menores no crédito rural, os pequenos produtores sofrem com suspensões das linhas de crédito oficial, vendas casadas, rotinas burocráticas e falta de crédito em virtude de insuficiência de garantias;
- Incentivar os bancos de montadoras e empresas de armazenagem a utilizarem operações estruturadas lastreadas nos seus recebíveis com produtores rurais para captar recursos no mercado privado de crédito; e
- Incentivar novos modelos de negócio nos mercados financeiros a financiarem o agronegócio, estimulando a atuação de fintechs, securitizadoras e fundos de investimento que operam canais digitais de alta tecnologia, tokenização, plataformas de *peer-to-peer* e marketplaces e registro em *blockchain*, promovendo-se, dessa forma, a inovação e a desintermediação do crédito.

6. PROPOSTA DA “LEI DO AGRO 3”

Nos últimos meses, no âmbito da Câmara Temática de Modernização do Crédito do Ministério da Agricultura e Pecuária, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) apresentou uma proposta para a construção de uma nova Lei do Agro, conhecida como Lei do Agro 3. A iniciativa é resultado de um esforço coletivo envolvendo representantes do setor produtivo, instituições financeiras, especialistas e entidades ligadas ao financiamento do agronegócio. O objetivo central é promover uma microrreforma no ambiente de crédito rural brasileiro, atualizando dispositivos legais e aprimorando instrumentos que sustentam o financiamento da atividade agropecuária.

A construção da proposta ocorreu ao longo de uma série de debates técnicos, que reuniram diferentes agentes públicos e privados ligados ao financiamento do agro. Ao todo, foram realizadas mais de 25 reuniões com a participação de mais de 40 entidades, o que permitiu consolidar uma agenda ampla de modernização do marco legal. As discussões foram conduzidas no âmbito da Câmara Temática de Modernização do Crédito, espaço criado justamente para promover a inovação dos mecanismos de financiamento e ampliar a competitividade do setor agropecuário brasileiro.

A proposta busca fortalecer o ambiente de negócios no campo, aumentar a segurança jurídica das operações e ampliar o acesso a fontes diversificadas de financiamento. Entre os principais eixos debatidos estão o aperfeiçoamento de títulos do agronegócio e do crédito rural tradicional, melhorias no ambiente regulatório e ajustes institucionais capazes de reduzir custos e ampliar a previsibilidade das operações. Com isso, pretende-se criar condições para ampliar o volume de recursos destinados ao financiamento da produção agropecuária, inclusive com maior integração entre o crédito rural e o mercado de capitais, ampliando as alternativas de funding para o setor.

Entre as propostas apresentadas estão:

a) CPR – ampliar o alcance do título e reforçar garantias

- **Ajuste de nomenclatura no art. 1º da Lei nº 8.929/1994:** troca-se a referência a “insumos, máquinas e implementos agrícolas” por “insumos, máquinas e implementos agropecuários”, para deixar a redação mais precisa e aderente ao setor como um todo.
- **Ampliação dos legitimados a emitir CPR no art. 2º:** a proposta inclui expressamente quem comercializa produtos rurais, além de quem beneficia ou promove a primeira industrialização. O objetivo é ajustar a CPR para atender melhor aos elos da cadeia que ajudam a financiar o setor primário.
- **Ampliação do escopo da alienação fiduciária no art. 8º:** a redação proposta deixa mais claro que a alienação fiduciária pode recair sobre os “produtos rurais objeto desta lei”, reforçando a utilização dessa garantia sobre bens presentes ou futuros, fungíveis ou infungíveis, consumíveis ou não. A observação do documento é explícita: “aumentar o escopo da alienação fiduciária”.
- **Uniformização do prazo de registro da CPR no art. 12:** a proposta elimina a dualidade histórica e passa a prever regra única de 30 dias úteis para registro ou depósito da CPR e de seus aditamentos, em entidade autorizada pelo Banco Central. A justificativa é uniformizar com CDA/WA e criar uma regra geral.
- **Combate ao duplo lastro no art. 17:** inclui-se parágrafo único para deixar claro que o estelionato previsto na Lei da CPR não afasta a aplicação da Lei nº 7.492/1986, especialmente quando os mesmos bens dados em garantia estiverem lastreando simultaneamente outro título de crédito ou obrigação. A finalidade declarada é combater/dificultar o duplo lastro.

b) Crédito rural – simplificação operacional, vedação à venda casada e integração com mercado de capitais

- **Menor burocracia na contratação:** no art. 10 da Lei nº 4.829/1965, a proposta dispensa plano, projeto ou assessoramento técnico em operações de custeio e investimento semifixo para produtores que já tenham contratado operação semelhante nos últimos cinco anos e estejam adimplentes. Além disso, permite que o agente financeiro dispense esses documentos em qualquer operação, a seu critério. O racional é reduzir ônus desnecessário e aumentar a efetividade da política pública.
- **Vedação expressa à venda casada no crédito rural:** a proposta proíbe condicionar a contratação do crédito rural à aquisição de outros produtos ou serviços. Quando constatada, a prática fica sujeita a sanções administrativas e, na esfera penal, é equiparada a desvio de finalidade, com comunicação ao MPF. Também determina atuação mais forte do Bacen para coibir a prática, tratando-a como infração grave.

- **Integração entre exigibilidades do crédito rural e mercado de capitais:** a proposta determina que o CMN, ao regulamentar a manutenção obrigatória de recursos no crédito rural, permita o uso combinado de instrumentos bancários e de mercado de capitais. Também explicita que isso deve valer para crédito rural de produtores de todos os portes. A ideia é trazer instrumentos do mercado de capitais para dentro da execução da política de crédito rural.

c) Subvenções – além do crédito rural, ampliar instrumentos mais modernos de política agrícola

- **Mudança da ementa da Lei nº 8.427/1992:** deixa de ser uma lei voltada apenas à “subvenção econômica nas operações de crédito rural” para passar a tratar de “subvenção econômica nos instrumentos de política agrícola”.
- **Ampliação do objeto da subvenção:** além da equalização de preços e juros, a proposta passa a permitir subvenção para:
 - » prêmio/preço de instrumentos de mitigação de risco, como seguro rural e derivativos;
 - » serviços de assistência técnica e extensão rural;
 - » aquisição de cotas de fundos e títulos do agronegócio supervisionados pela CVM, quando destinados ao financiamento agropecuário; e
 - » assunção de coobrigação em operação financeira voltada ao agro.
- **Regulamentação e transparência:** a proposta exige do CMN regulamentação sobre essas subvenções e determina divulgação pública das informações sobre operações subvencionadas, afastando a oponibilidade do sigilo bancário. A finalidade é reforçar governança, transparência e prestação de contas dos recursos públicos.

d) FG-Agro – ampliar cobertura e dar mais flexibilidade ao fundo garantidor

- **Expansão do escopo de cobertura:** a proposta altera o art. 8º da Lei nº 12.087/2009 para que os fundos garantam não apenas operações de investimento, mas também de custeio realizadas com produtores rurais e cooperativas.
- **Flexibilização da base de cotistas:** onde hoje a lei diz que os fundos “deverão” prever a participação de cotistas pessoas físicas ou jurídicas, a proposta passa para “poderão”.
- **Flexibilização do limite de garantia por beneficiário:** em vez de travar em lei o teto de R\$ 10 milhões por beneficiário para investimento, a proposta remete ao estatuto do fundo a definição de limites máximos, abrangendo também operações de custeio.
- **Segmentação mais ampla de limites e cobertura:** a proposta também sugere que os limites máximos de cobertura por agente financeiro possam ser segregados por porte, período, faixa de valor e prazo, deixando a redação mais ampla.

e) CRA, LCA, CDCA e securitização – ampliar lastro e reduzir assimetrias regulatórias

- **CRA com formação de lastro a prazo:** no art. 20, § 2º, da Lei nº 14.430/2022, a proposta deixa de exigir aquisição integral do lastro até a data de integralização e passa a remeter à CVM a regulamentação do prazo entre a integralização do certificado e a aquisição dos direitos creditórios. A justificativa compara com FIDC e Fiagro e diz que o CRA hoje sofre uma assimetria regulatória injustificada.

- **Ampliação do conceito de direitos creditórios do agronegócio no art. 23 da Lei nº 11.076/2004:** a proposta passa a admitir como lastro:
 - » cédulas de produto rural, de forma expressa; e
 - » negócios entre distribuidores de insumos/máquinas e terceiros, e não apenas negócios envolvendo produtores rurais e cooperativas.

A justificativa afirma que distribuidores são elo essencial de funding, sobretudo em barter para pequenos e médios produtores.

- **Racional da mudança:** aumentar a base de ativos elegíveis, aproximar títulos do agro da dinâmica real do financiamento privado e destravar captação por distribuidores e securitizadoras.

f) CDA e WA – modernização registral e mais transparência do lastro

- **Ajuste do art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.076/2004:** CDA e WA emitidos sob forma cartular passariam a assumir forma escritural enquanto permanecessem registrados ou depositados em entidade autorizada pelo Bacen, e não apenas quando depositados em depositário central.
- **Criação do art. 3º-D:** as entidades responsáveis pelo registro ou depósito centralizado passariam a poder emitir:
 - » certidão de inteiro teor do título; e
 - » certidão para identificar produtos vinculados a CDA/WA em determinado local de armazenamento, deixando claro a terceiros que aquele produto está vinculado aos títulos. O objetivo é reforçar transparência e publicidade do vínculo do produto ao título e evitar restrições incompatíveis.

g) Fiagro/FII – modernização da lei para alinhar com a indústria de fundos

- **Uniformização de nomenclatura e atualização técnica da Lei nº 8.668/1993:** há vários ajustes formais, mas o ponto central é modernizar a lei dos FII/Fiagro para alinhá-la à lógica contemporânea dos fundos e à regulação da CVM.
- **Separação mais clara entre administrador fiduciário e gestor:** a proposta deixa claro que a CVM fiscaliza constituição, funcionamento, administração e gestão dos fundos, e sugere que a obrigatoriedade de o administrador fiduciário ser instituição financeira deixe de estar travada em lei, ficando isso a cargo da CVM. A justificativa invoca alinhamento com outras classes de fundos e com regulação internacional.
- **Ativos registrados em nome do próprio fundo:** a proposta permite que bens e direitos sejam adquiridos em nome do fundo, inclusive imóveis e direitos reais, com registro em nome do próprio fundo e identificação do fundo e do CNPJ no cartório. A justificativa é eliminar dificuldades práticas perante cartórios, facilitar substituição de administradores e compatibilizar com o Cadastro Imobiliário Brasileiro.
- **Ajuste de responsabilidades de administrador e gestor no art. 8º:** a redação proposta distribui melhor deveres e responsabilidades, sem solidariedade automática, aproximando o modelo da Resolução CVM 175 e da Lei de Liberdade Econômica.
- **Facilitação da transição entre administradores:** a proposta busca deixar claro que a ata registrada na CVM é documento hábil para averbar substituição e transferência/assunção da administração fiduciária dos imóveis do fundo. O problema que se quer resolver é a fricção cartorial na troca de administradora.

- **Deslegalização de temas excessivamente rígidos:** o documento critica o fato de conteúdos mínimos de regulamento, regras de substituição e vedações operacionais estarem na lei, defendendo que esses temas sejam deslocados para a regulamentação da CVM, mais adaptável e técnica.
- **Tributação e investidores não residentes:** há proposta para reforçar que a isenção do art. 16 se refere, também, às aplicações financeiras da carteira do fundo, bem como para equiparar os Fiagros com perfil semelhante aos FIPs ao tratamento tributário conferido a esses fundos no que se refere a investidores não residentes, como forma de atrair capital estrangeiro.

h) Registro de garantias mobiliárias rurais – tirar do cartório e levar para registradoras autorizadas pelo Bacen

- **Penhor rural (Lei nº 492/1937 e Código Civil):** a proposta muda o local de registro do penhor rural. Em vez de registro imobiliário local, o penhor passaria a ser constituído por instrumento público ou particular registrado em entidade autorizada pelo Banco Central a exercer atividade de registro de ativos financeiros. Também prevê mecanismos de troca de informações entre sistemas para garantir unicidade.
- **Alienação fiduciária de bens móveis rurais:** cria-se regramento para que a alienação fiduciária de bem móvel rural seja constituída por registro em entidade autorizada pelo Bacen. Define-se como bens móveis rurais aqueles passíveis de penhor rural, incluindo produtos rurais da Lei nº 8.929/1994.
- **Ajustes no Código Civil e na Lei de Registros Públicos:** a proposta altera o art. 1.361, § 1º, do Código Civil e o art. 129, § 10º, da Lei nº 6.015/1973 para retirar a alienação fiduciária de bens móveis rurais do Registro de Títulos e Documentos e remetê-la à legislação específica/ registradoras.
- **Ajuste na própria Lei da CPR:** deixa-se expresso que a validade e eficácia da CPR, do penhor rural e da alienação fiduciária de bens móveis rurais não dependem de registro em cartório. Já as garantias reais imobiliárias seguem no registro de imóveis.

i) Emolumentos de garantias rurais – reduzir custo e padronizar cobrança

- **Mudança de escopo da Lei nº 10.169/2000:** a proposta substitui “crédito rural” por “crédito ao agronegócio”, ampliando o alcance do balizamento de emolumentos.
- **Redução do teto de emolumentos:** o limite cairia de 0,3% para 0,1% do valor do crédito concedido, com piso de R\$ 20 e teto de R\$ 250, incluída a taxa de fiscalização judicial. A proposta também veda acréscimos paralelos e tenta conter a multiplicação de cobranças acessórias.
- **Possibilidade de ajuste pelo CNJ:** cria-se dispositivo permitindo ao CNJ aumentar ou diminuir esses limites conforme racionalidade econômica e custos incorridos, sem correção acima da inflação nos casos de aumento.
- **Infrações graves para descumprimento:** o novo parágrafo único do art. 9º-A classifica como graves as infrações às regras do art. 2º, com o objetivo expresso de induzir obediência às regras de fixação dos emolumentos.
- **Regra específica para CPR:** o § 3º do art. 12 da Lei da CPR passaria a limitar emolumentos para assentamentos notariais relativos a bens em garantia da CPR ao mesmo teto de 0,1%, com piso e teto fixos.

j) Alienação fiduciária de fração de imóvel rural

- **Inserção do art. 1.368-C no Código Civil:** a proposta cria autorização expressa para constituição de propriedade fiduciária sobre fração de imóvel rural, por contrato em que o devedor transfere ao credor a propriedade resolúvel da fração, como garantia.
- **Criação de capítulo específico na “Lei do Agro 3”:** o proprietário de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, poderia constituir alienação fiduciária de fração de seu imóvel. A proposta também define a natureza jurídica da operação e remete subsidiariamente à Lei nº 9.514/1997 e ao Código Civil.
- **Registro e operacionalização:** a alienação fiduciária da fração seria constituída por registro na matrícula do imóvel, que traria a descrição da fração e do remanescente. Em caso de ex-cussão, o credor poderia requerer parcelamento definitivo da área.

k) Capital estrangeiro – tratamento tributário e cambial mais competitivo

- **Isenção de IR para investidor estrangeiro em títulos do agro e cotas de Fiagro:** a proposta inclui novos incisos VI e VII no art. 3º da Lei nº 11.033/2004 para isentar de imposto de renda os rendimentos e ganhos de capital de investidor não residente em aplicações em títulos das Leis nº 8.929/1994, 11.076/2004 e 14.430/2022, além de cotas de Fiagro, desde que cumpridos requisitos de residência, registro e não residência em paraíso fiscal.
- **Isenção também para hedge e contas vinculadas de securitizadoras:** a proposta inclui o inciso VIII e os §§ 8º e 9º para afastar tributação sobre resultados positivos de hedge e depósitos vinculados a patrimônios separados que lastreiem emissões de certificados de recebíveis.
- **IOF em CRA e fluxo cambial:** no bloco de facilitação ao capital estrangeiro, há proposta para isentar de IOF operações de câmbio relativas ao ingresso e saída de recursos aplicados em CRA.
- **Moeda estrangeira na CPR:** a proposta também trata da viabilização e do aperfeiçoamento de operações denominadas em moeda estrangeira na CPR financeira, em linha com contratos internacionais e mercados futuros dolarizados.

Em síntese, o desenho da proposta parte de quatro diagnósticos centrais:

1. O crédito rural tradicional não é suficiente nem eficiente, sozinho, para atender à demanda do agro;
2. O mercado de capitais já financia o setor, mas ainda opera com travas legais, registrares e tributárias;
3. As garantias rurais são caras, fragmentadas e juridicamente pouco fluidas; e
4. Há espaço para atrair mais capital privado, inclusive estrangeiro, desde que haja mais segurança, padronização e neutralidade regulatória. Esse racional aparece de forma recorrente nas justificativas sobre CPR, CRA, distribuidores, subvenções, Fiagro, FG-Agro e capital estrangeiro.

**COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA
AGRÍCOLA DA CNA**

COORDENAÇÃO TÉCNICA DO PROJETO

Bruno Barcelos Lucchi
Diretor Técnico

Elisangela Pereira Lopes
Assessora Técnica

Fernanda Laundos da Costa
Assessora Técnica

Guilherme Rios
Assessor Técnico

Isabel Mendes de Faria
Assessora Técnica

Maciel Aleomir da Silva
Diretor Técnico Adjunto

Renato Conchon
Coordenador do Núcleo Econômico

Zenaide Rodrigues Ferreira
Assessora Técnica



2026
2027

PLANO AGRÍCOLA E PECUÁRIO

PROPOSTAS DO SISTEMA CNA

ACOMPANHE O SISTEMA CNA



@sistemacna

ACOMPANHE O SENAR



@senarnacional

OUTROS CANAIS DO SISTEMA



Ouça o
Agro

Canal do
Produtor

cnabrazil.org.br