

Projeto de Lei nº de 2018.
Dos Srs. Augusto Coutinho e Jorge Corte Real

Estabelece condições para renegociação de débitos em operações com os Fundos Constitucionais de Financiamento FNO, FNE e FCO, bem com os Fundos de Investimentos Regionais FINAM e FINOR.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam autorizadas a repactuação e liquidação de dívidas oriundas de operações de crédito de natureza não rural, contratadas junto as instituições financeiras administradoras, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro- Oeste, regulamentados pela Lei n. o 7.827, de 27 de setembro de 1989, de acordo com as condições, prazos e encargos estipulados nesta Lei.

§ 1º Incluem-se no permissivo legal constante do caput, toda e qualquer operação de assunção, renegociação, prorrogação, composição e/ou alongamento de dívidas de beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro Oeste, de que trata o art. 4o, da Lei n. o 7.827/89, mesmo as que tenham sido objeto de negociação anterior ou ajuizadas.

§ 2º Os mutuários interessados na repactuação de dívidas oriundas de perações de crédito de que trata este artigo deverão manifestar, formalmente, até o prazo do § 3º, seu interesse às instituições financeiras, que deverão proceder à repactuação nos termos desta Lei.

§ 3º Fica estabelecido o prazo até 180 dias da promulgação desta lei como limite para a formalização dos pedidos de repactuação por parte dos mutuários. As instituições financeiras deverão formalizar o instrumento de repactuação em até 180 dias a contar da manifestação do interessado.

Art. 2º As dívidas oriundas de operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata o artigo 1º desta Lei, relativas a contratos de financiamento celebrados até 31 de dezembro de 2010, poderão ser repactuadas nas seguintes condições:

I - O saldo devedor da operação deverá ser recalculado utilizando a taxa de juros praticada pelo FNE na data da repactuação/liquidação, respeitando-se o limite máximo de encargos financeiros (atualização monetária mais juros) de 12% (doze por cento) ao ano, abatendo-se integralmente quaisquer encargos por inadimplemento, multas, mora e honorários advocatícios e sem prejuízo de rebates ou outras condições favorecidas fixadas em contrato;

II - Nos contratos celebrados por microempresas, empresas de pequeno porte ou empresas de médio porte, assim consideradas na data da celebração dos respectivos contratos, o limite de encargos financeiros (atualização monetária mais juros) previsto no Inciso I deste artigo será de 6% (seis por cento), aplicando-se as demais as demais disposições ali previstas;

III - sobre os saldos devedores das operações apurados na data da repactuação serão aplicados rebates equivalentes aos seguintes percentuais:

- a) para microempresas – 35% (trinta e cinco por cento);
- b) para empresas de pequeno porte – 30% (trinta por cento); e
- c) para empresas de médio e grande porte – 25 % (vinte e cinco por cento);

IV - a partir da data da repactuação, sobre os novos saldos devedores das operações, apurados em conformidade aos Incisos I a III, incidirão os encargos financeiros fixados no art. 1º, da Lei n. o 10.177, de 12 de janeiro de 2001, com a incidência do bônus de adimplência de 25% (vinte e cinco por cento) para mutuários que desenvolvem suas atividades na região do semiárido nordestino e de 15% (quinze por cento) para mutuários das demais regiões, desde que a parcela da dívida seja paga até a data do respectivo vencimento, sem prejuízo da observância do seu § 5º;

V - a amortização dos novos saldos devedores, apurados em conformidade aos incisos I a III, se dará em até doze anos, a partir da data da repactuação, estabelecendo-se novo esquema de amortização, fixado de acordo com a capacidade de pagamento do devedor.

Art. 3º Os mutuários adimplentes que não optarem pela repactuação farão jus ao bônus de adimplência de 40% (quarenta por cento) no caso de pagamento total de seus débitos, a qualquer época do prazo de amortização de suas operações.

Art. 4º O valor resultante da diferença entre o saldo devedor atual e o saldo devedor apurado na forma do artigo 2º será utilizado na amortização da própria dívida repactuada.

Art. 5º As empresas titulares de projetos aprovados pelas extintas Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), beneficiárias de recursos incentivados sob a forma de debêntures, conversíveis ou não conversíveis, subscritas em favor do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) ou do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), relativamente às debêntures vencidas e vincendas, em cobrança judicial ou não, a partir da data de publicação desta lei, terão direito a dispensa dos juros moratórios e multas previstos nas respectivas escrituras de emissão, quando:

I – quitar, total ou parcialmente o saldo atualizado das debêntures vencidas e vincendas, com encargos de situação de normalidade, em moeda corrente do país, com redução de 40% (quarenta por cento) sobre o montante de pagamento à vista, ou redução de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o montante parcelado no prazo máximo de 10 anos, não podendo a parcela inicial ser inferior a 5% (cinco por cento);

II – quitar total ou parcialmente o montante dos encargos contratuais incorporados ao saldo devedor, considerado em situação de normalidade, mediante a utilização de Precatórios Federais, Créditos Fiscais com a Receita Federal do Brasil passíveis de restituição, Títulos da Dívida Agrária - TDA ou de outros títulos de créditos não prescritos de responsabilidade do Banco Central do Brasil ou do Tesouro Nacional, próprios ou de terceiros, tomando por base os respectivos valores atualizados até o mês anterior ao da data de formalização da repactuação;

III – converter em ações preferenciais nominativas, total ou parcialmente, o saldo devedor inadimplido e o vincendo, atualizado com encargos de situação de normalidade originários de debêntures conversíveis ou não conversíveis e, obedecendo a proporcionalidade original do projeto com relação a composição do capital;

IV – renegociar, total ou parcialmente, o saldo devedor inadimplido e o vincendo, apurado com encargos de situação de normalidade, mediante a emissão de novas debêntures não conversíveis, com prazo de carência e de amortização máximos de dois e dez anos, respectivamente, aplicando-se a taxa de juros praticada pelos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) exigidos nos casos de empreendimento de médio porte, na ocasião da formalização do novo contrato;

V – resgatar as debêntures não conversíveis mediante nova emissão de debêntures conversíveis e simultaneamente converter estas ações em preferenciais.

§1º As disposições estabelecidas neste artigo não se aplicam a empresas, que durante a execução de seus projetos, comprovadamente apresentaram desvios ou fraudes na aplicação dos recursos incentivados.

§2º As empresas poderão utilizar, a seu critério, de uma ou mais das alternativas elencadas no caput deste artigo, desde que proceda a total regularização dos respectivos débitos vencidos junto aos Fundos credores.

§3º Fica estabelecido o prazo até 180 (cento e oitenta) dias a contar da promulgação desta lei para a formalização dos pedidos de repactuação.

§4º Os prazos de carência e amortização de todas as debêntures emitidas, vencidas e vincendas ficam automaticamente prorrogados até a data da emissão de Parecer técnico emitido pelo Ministério da Integração Nacional que autorizar a conversão das debêntures em ações ou até a emissão do Certificado de Empreendimento Implantado – CEI, para as empresas que ainda estejam em implantação na data da vigência desta Lei.

Art. 6º - As empresas referidas no artigo anterior, com projetos em fase de implantação e que tenham registro de ocorrência de atraso nas liberações de recursos dos incentivos, relativamente ao cronograma original aprovado, sem que lhes possa ser imputada a responsabilidade por essa ocorrência, poderão solicitar a reavaliação e, eventualmente, a reestruturação do seu projeto pelo Ministério da Integração Nacional.

§1º As empresas que implantarem os seus projetos poderão ter o saldo de suas dívidas em debêntures conversíveis e não conversíveis, vencidas e vincendas, dispensado da incidência dos encargos financeiros previstos, inclusive os de mora, desde 24 de agosto de 2000 até que projeto obtenha parecer técnico favorável, emitido pelo Ministério da Integração Nacional, aprovando os pleitos relativos às opções formalizadas ou até a emissão do CEI, para as empresas que ainda estejam em implantação na data da vigência desta Lei.

§2º O prazo para conversão das debêntures em ações será de 01 (um) ano contado a partir do parecer técnico favorável, emitido pelo Ministério da Integração Nacional, aprovando os pleitos relativos às opções formalizadas ou até a emissão do CEI, para as empresas que ainda estejam em implantação na data da vigência desta Lei.

Art. 7º - O montante reduzido proveniente da renegociação das dívidas previstas nesta lei não será computado na apuração do lucro real e nem constituirá base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Programa de

Integração Social (PIS) e nem da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Art. 8º - A renegociação referente ao art. 5º poderá ser realizada em relação a débitos em discussão judicial, desde que haja renúncia ao direito em que se funda a ação por parte do beneficiário ou mediante transação nos respectivos autos.

Art. 9º - Aplica-se o disposto no art. 5º, no que couber, ao Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) e ao Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES).

Art. 10 - O Poder Executivo Federal, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e no art. 14 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nos arts. 2º, 3º e 4º desta Lei Complementar e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal que acompanhar o projeto de lei orçamentária anual e fará constar das propostas orçamentárias subsequentes os valores relativos à renúncia.

Parágrafo único. Os benefícios fiscais previstos nessa Lei somente poderão ser concedidos se atendido o disposto no caput, inclusive com a demonstração pelo Poder Executivo Federal de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do art. 12 da Lei Complementar no 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 11 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementado o disposto no seu art. 10º.

JUSTIFICAÇÃO

O elevado custo do financiamento – aliado à relativa escassez de recursos financeiros para que as empresas possam se instalar e crescer – é um problema crônico no Brasil, principalmente para as empresas de menor porte e que se encontram

fora dos eixos principais de desenvolvimento nacional. Em atenção a isso, a Constituição de 1988 destinou 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para financiar, sob condições diferenciadas, empresas instaladas nessas regiões. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) criados com esses recursos constituem, portanto, instrumentos de desenvolvimento regional.

Muitas empresas que hoje operam e empregam em diversos segmentos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste só puderam ser implantadas por terem tido acesso aos recursos financeiros desses Fundos. Mas esse quadro pode se alterar de forma drástica sem uma solução definitiva para um problema que vem se acumulando desde a constituição dos Fundos e que se agravou na década de 90 depois do Plano Real: o crescimento das dívidas muito acima do faturamento e da capacidade de pagamento das empresas.

O descompasso se originou dos elevados encargos financeiros praticados nas operações em virtude das sucessivas elevações dos juros promovidas pela política econômica ao longo da década de 90 visando a estabilização da economia. Observe-se que, os financiamentos com recursos dos Fundos não ficaram protegidos, ao contrário do previsto pela legislação. Constatou-se a inobservância de previsões legais objetivando o efetivo tratamento diferenciado e favorecido aos empreendimentos produtivos nessas regiões, consoante com o interesse constitucional.

A Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou os Fundos, consagrou os benefícios a que fariam jus os financiamentos com seus recursos. A prática dos financiamentos nos Anos 90 não seguiu essas diretrizes legais e ocasionou dificuldades aos mutuários dos financiamentos. A constatação de que os encargos financeiros estavam elevados para os objetivos a que se propunham os Fundos levou a várias alterações de sua regulamentação no período pós Real. A taxa referencial de juros (TR), usada como instrumento de atualização monetária, foi substituída pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) a partir de julho de 1995 (Lei 9.126) e pelo IGP-DI, de dezembro de 1998 a dezembro de 1999 (MP 1.727). A taxa de juros, cobrada em acréscimo à variação desses indexadores, inicialmente de 8% ao ano, foi reduzida para 6% com a introdução da TJLP e voltou a subir para 8% quando o IGP-DI passou a ser adotado. Sobre esses encargos financeiros podiam incidir redutores de acordo com a natureza do projeto, mas a iniciativa para sua aplicação cabia aos bancos federais administradores dos Fundos (BASA, BNB e BB). De fato, o BNB foi o único que não utilizou tais redutores.

O uso de taxas de juros como instrumentos de atualização monetária foi absolutamente inadequado, pois essas refletem decisões de política monetária, não se limitando à reposição do poder aquisitivo perdido em decorrência da inflação. No caso dos financiamentos com os Fundos, essa inadequação ficou ainda mais flagrante. Em

primeiro lugar, porque a política monetária após 1995 foi francamente contracionista, com forte elevação das taxas de juros reais. Em segundo lugar, porque contrariava a Lei 7.827, segundo a qual os financiamentos com os Fundos ficariam a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural.

Além da inadequação dos índices de correção monetária, a taxa de juros fixada, que nos empréstimos sem rebate variou entre 6% e 8% a.a. até 1999, foi muito elevada. Isso se for considerado que o objetivo dos Fundos era destinar crédito em condições de custo e prazo diferenciados dos usualmente adotados pelas instituições financeiras. É possível constatar que outras instituições de fomento, como o BNDES, financiaram empreendimentos semelhantes na região com taxa de juros não superior a 2% a.a.

A intenção dos legisladores ao criar os Fundos Constitucionais foi viabilizar a instalação e o funcionamento dessas empresas e promover o desenvolvimento regional. No entanto, os financiamentos com os Fundos passaram, em muitos casos, de solução a problema, em dissonância com a lei. Além disso, possibilitar a recuperação dessas empresas é objetivo meritório em si, tendo em vista o papel econômico e social que desempenham localmente.

O presente Projeto de Lei considera os objetivos originais dos constituintes de 1988 ao reservar recursos orçamentários para o financiamento em condições favorecidas à atividade produtiva nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Três pontos balizaram a proposta aqui apresentada:

a) o endividamento acima do esperado, decorrente dos elevados encargos financeiros praticados desde a origem do Programa, além dos efeitos da política macroeconômica pós-Real e não utilização de mecanismos para proteger os investimentos, conforme previsto na legislação dos fundos;

b) a elevada inadimplência, que inviabiliza qualquer possibilidade de retomada dos investimentos nas regiões estabelecidas pelos Fundos, especialmente o Nordeste;

c) a não concessão de benefícios previstos em lei (rebates) para empreendimentos que atendessem determinadas condicionantes.

A política de incentivos fiscais e creditícios à iniciativa privada nas regiões Norte e Nordeste do Brasil foi instituída pelo Governo Federal há cerca de 60 anos, com o objetivo de estimular e atrair investimentos produtivos, possibilitando a redução das disparidades socioeconômicas historicamente verificadas entre regiões menos desenvolvidas e as regiões Sul e Sudeste.

Nesse mister, foram instituídos vários organismos regionais, como o BNB e a SUDENE, no Nordeste, e o BASA, a SUDAM e a SUFRAMA, no Norte. No âmbito da SUDAM e da SUDENE, foram criados programas especiais de fomento aos setores agropecuário e industrial, de modo a suprir a reduzida taxa de poupança interna e

compensar as desvantagens locacionais dos empreendimentos que se instalassem naquelas áreas.

Particularmente merece enfoque especial o mecanismo de participação acionária no capital das empresas titulares dos projetos beneficiários desses recursos incentivados. Originários da renúncia fiscal de parte do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas em todo o território nacional, a dedução opcional era convertida em investimento acionário a favor da empresa contribuinte optante dessa modalidade.

O referido mecanismo sofreu várias alterações ao longo do tempo, sendo uma das mais relevantes a ocorrida em 1974, através do Dec. Lei no 1.376/74, quando foi instituída a sistemática dos Fundos de Investimentos Regionais, denominados de FINAM e FINOR, com atuação nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, alterada pelo Decreto-Lei no 2.304/86. Entretanto, esse mecanismo de fomento sofreu modificação radical em 1991, com a edição da Lei no 8.167/91, regulamentada pelo Decreto no 101/91, tornando compulsória a aplicação dos recursos incentivados exclusivamente sob a forma de debêntures conversíveis e não conversíveis. Posteriormente, a Lei no 8.167 foi modificada pela Lei no 9.808/99 e pelas MPs nos 2.058/2000 e 2.119-14/2001.

Esse novo formato foi imposto a todos os projetos anteriormente aprovados pela SUDAM e SUDENE sob a égide da legislação anterior, desvirtuando sua concepção original. As empresas beneficiárias que não pretendessem aderir ao novo regime teriam seus projetos cancelados, independentemente do estágio em que se encontrassem, em frontal ofensa ao direito adquirido.

Nessa nova sistemática, regulamentada internamente pela Resolução SUDAM no 7.077, de 16/08/1991, e pela Portaria SUDENE no 855, de 15/12/1994, a cada liberação de recursos, a empresa beneficiária emitia as debêntures correspondentes, parte delas conversíveis em ações quando seu projeto fosse declarado concluído, subordinando-se, porém, à incidência de juros desde a data de sua emissão.

Ocorreram, desde então, duas comprometedoras incongruências: de um lado, os recursos previstos nos cronogramas financeiros dos projetos eram liberados com acentuado e habitual atraso, em contrapartida aos prévios aportes de recursos próprios dos controladores, sem que estes merecessem qualquer tipo de atualização monetária; de outro, os recursos incentivados, sob a forma de debêntures, passaram a sofrer a incidência de juros desde sua emissão ou liberação. É de fácil compreensão as distorções acarretadas por aqueles perversos e equivocados procedimentos ao longo do efetivo período de implantação dos projetos, não inferior a cinco anos, fato agravado pela economia vivenciando elevado nível de inflação.

Ademais, há de se considerar, ainda, a má prática adotada pelos então gestores do FINAM e do FINOR, em decorrência da insuficiência dos recursos disponíveis em relação ao montante demandado pelos empreendimentos aprovados, ou seja, a de

negociar a prematura emissão do Certificado de Empreendimento Implantado – CEI, em troca da liberação de alguma parcela de recursos incentivados, já recomendada em nível de fiscalização físico-contábil, mas normalmente de valor inferior ao requerido pelo projeto.

É evidente que referidas distorções comprometeram a estabilidade financeira e operacional das empresas incentivadas, afetando significativamente sua capacidade de pagamento e resultando na generalizada inadimplência quando do vencimento das debêntures emitidas, então com valor bastante acrescido pela acumulação dos juros ao longo dos anos.

Consoante informações emanadas do Ministério da Integração Nacional, existem atualmente 1.180 empresas beneficiárias de incentivos em situação de irregularidade junto aos fundos FINAM e FINOR, cujo passivo, representado por debêntures, conforme balanços em 31.12.2013 dos Bancos operadores BASA e BNB, é da ordem de R\$ 23,5 bilhões, parte dos quais poderá ser recuperável, desde que oferecidas condições excepcionais compatíveis. Caso contrário, em prevalecendo as condições contratuais firmadas nas escrituras de emissão daqueles títulos, referida dívida permanecerá impagável, em face da incapacidade das empresas de liquidá-la.

Constata-se, pela elevada abrangência da inadimplência – cerca de 99% das empresas emissoras das debêntures – que o problema tem origem na perversa sistemática operacional adotada na forma de concessão dos incentivos. Há de se convir que sua magnitude é por demais significativa para continuar seguindo sem uma solução adequada, “status quo” que não interessa a nenhuma das partes, conforme se justifica adiante:

a) não interessa aos fundos FINAM e FINOR manter tão elevada soma de recursos contabilizada como prejuízo, mormente face à real possibilidade de recuperar parte dela e realimentar suas disponibilidades e ampliar suas operações;

b) igualmente, não interessa aos Bancos Operadores BASA e BNB apresentarem balanços negativos em suas carteiras relativas aos respectivos Fundos geridos;

c) muito menos às empresas beneficiárias interessa a manutenção de suas inadimplências, haja vista que se encontram inscritas no CADIN e acionadas judicialmente pelos Bancos operadores, permanecendo conseqüentemente impedidas de contratarem operações de crédito juntos à rede de bancos oficiais para expansão de suas atividades produtivas;

d) tampouco interessa ao Ministério da Integração Nacional, responsável maior pelas políticas de desenvolvimento regional e ao qual estão subordinadas a SUDAM, a SUDENE, o BASA e o BNB, manter “engessadas” centenas de empresas produtivas e viáveis, prejudicadas que foram pelas distorções já mencionadas, inviabilizando a

recuperação de recursos de remoto retorno, quando poderia reintegrá-los ao sistema.

Cabe observar, por oportuno, que grandes avanços foram registrados nas Regiões Norte e Nordeste em decorrência desta e de outras políticas regionais de desenvolvimento, a exemplo da redução das taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, natalidade e desemprego, seguidas da elevação da renda per capita e do padrão de vida das populações residentes nas regiões incentivadas.

Entretanto, apesar do esforço envidado ao longo de mais de meio século, a renda per capita das regiões incentivadas continua defasada em relação à média nacional. No caso específico da Região Nordeste, por exemplo, ela tem-se mantido relativamente inalterada, nos últimos 50 anos, correspondendo a cerca de 50% da média nacional.

A referida constatação, em respeito aos preceitos constitucionais estatuídos no art. 43, § 2o, inciso II, e art. 151, inciso I, impõe a necessidade da continuidade das políticas de concessão de incentivos fiscais e creditícios às regiões menos desenvolvidas do país, justificando, inclusive, a adoção de normas especiais de correção das distorções incorridas.

Cabe ressaltar que a aprovação do presente projeto de lei, com definição de diretrizes que autorizem a concessão de rebates para liquidação e renegociação das dívidas contraídas com os mencionados fundos FINOR e FINAM, não trará qualquer impacto para as contas públicas.

Os débitos perante os Fundos não integram o orçamento da União, pois se trata de recursos privados, vinculados diretamente aos Fundos de Investimentos. Além disso, a facilitação do pagamento e renegociação das dívidas com os Fundos contribuirá com as contas públicas, viabilizando a conclusão de centenas de empreendimentos, com o ingresso de novos recursos nos Fundos, gerando em consequência milhares de empregos e o recolhimento de diversos tributos decorrentes da operação das empresas.

Face ao exposto, esperamos contar com o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente Projeto de Lei, haja vista sua relevância e benefícios para as economias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ao permitir o desengessamento de centenas de empresas beneficiárias de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento FNO, FNE e FCO, respectivamente, bem como daqueles oriundos dos Fundos de Investimento Regionais FINAM e FINOR, no caso específico das duas primeiras regiões.

DEPUTADO AUGUSTO COUTINHO
SD/PE

DEPUTADO JORGE CÔRTE REAL
PTB/PE