

**SUBCOMISSÃO PERMANENTE
DESTINADA A ACOMPANHAR, FISCALIZAR,
AVALIAR E PROPOR MEDIDAS SOBRE O
ENDIVIDAMENTO DO SETOR
AGROPECUÁRIO BRASILEIRO E A
EFETIVAÇÃO PELOS AGENTES
FINANCEIROS DAS RENEGOCIAÇÕES
AUTORIZADAS POR LEIS E RESOLUÇÕES
DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL –
SUBENDIV**

- RELATÓRIO FINAL -

**BRASÍLIA – DF
2014**

MEMBROS DA SUBCOMISSÃO

Presidente: **Dep. Josias Gomes – PT/BA**
Relatores: **Dep. Nelson Padovani - PSC/PR**

TITULARES	SUPLENTES
Josias Gomes - PT/BA	Marcon - PT/RS
Luiz Nishimori - PSDB/PR	Reinaldo Azambuja - PSDB/MS
Junji Abe - PSD/SP	Carlos Magno - PP/RO
Betinho Rosado – DEM/RN	Oziel Oliveira - PDT/BA
Nelson Padovani - PSC/PR	Jairo Ataíde - DEM/MG
Márcio Marinho – PRB/BA	
Paulo Cesar Quartiero - DEM/RR	

SUMÁRIO

SUBCOMISSÃO PERMANENTE DESTINADA A ACOMPANHAR, FISCALIZAR, AVALIAR E PROPOR MEDIDAS SOBRE O ENDIVIDAMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO PELOS AGENTES FINANCEIROS DAS RENEGOCIAÇÕES AUTORIZADAS POR LEIS E RESOLUÇÕES DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL – SUBENDIV

Presidente: Deputado **JOSIAS GOMES**
Relator: Deputado **NELSON PADOVANI**

I – Apresentação

No âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR estabeleceu-se subcomissão permanente com o propósito de acompanhar, fiscalizar, avaliar e propor medidas sobre o endividamento do setor agropecuário brasileiro e a efetivação, pelos agentes financeiros, das renegociações autorizadas por leis e resoluções do Conselho Monetário Nacional - CMN. Integra o objeto de análise desta Subcomissão o processo de endividamento que alcança agricultores familiares e agricultores empresariais.

Instalada a Subcomissão e iniciados os trabalhos, realizaram-se encontros entre os seus integrantes e produtores rurais e suas entidades representativas, nas principais regiões agrícolas do País. Essas reuniões tiveram por objetivo identificar os principais entraves relacionados ao equacionamento do endividamento rural, bem como colher sugestões da classe produtora.

Também participaram desses encontros parlamentares vinculados aos Estados ou Municípios do local de realização. A reunião ocorrida em Cuiabá (MT) contou com a participação do Deputado Federal Neri Geller,

atual Ministro da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Além desta introdução, o presente relatório é constituído por oito seções. A **segunda** seção historia as principais renegociações de dívidas rurais ocorridas entre os anos de 1995 e 2014, objeto de prolongadas discussões nesta Casa, voltadas para a definição de condições a serem observadas, que contaram com intensa participação de parlamentares desta Subcomissão. A **terceira** seção refere-se à atuação parlamentar junto ao Poder Executivo no sentido de promover a adoção de medidas concernentes à renegociação de dívidas que independem de autorização legal. A **quarta** seção relata as principais restrições que obstaculizam a participação dos agricultores nos programas de renegociação de dívidas rurais. A **quinta** seção apresenta providências institucionais pendentes que, uma vez adotadas, contribuiriam para o equacionamento dos problemas relacionados ao endividamento rural. A **sexta** seção aborda o recente processo de recuperação de renda verificado no meio rural e apresenta demandas relacionadas. Na **sétima seção** são apresentadas sugestões que buscam o equacionamento de parte dos problemas relacionados ou decorrentes do endividamento rural. Na **oitava e última seção**, são formuladas as considerações finais.

II – Principais renegociações de dívidas (1995 – 2014)

Os efeitos negativos decorrentes da elevada inadimplência que caracterizou o setor agropecuário no final do período inflacionário mais recente motivaram o governo federal, amparado na **Lei nº 9.138, de 29 de novembro 1995**, a instituir o programa de securitização de dívidas rurais.

Por meio desse programa, conhecido por **Securitização I**, renegociaram-se débitos bancários originários de operações de crédito rural contratadas até 20 de junho de 1995. Limitou-se o valor renegociado a R\$ 200 mil por produtor, o que, à época, contemplou a maior parte das dívidas de pequenos produtores e agricultores familiares do País.

As condições iniciais dessa renegociação foram: prazo de pagamento de 7 a 10 anos (incluída carência de até 2 anos), de acordo com a capacidade de pagamento de cada produtor; e encargos financeiros equivalentes à variação dos preços mínimos mais taxa efetiva de juros de 3% ao ano.

Para os débitos superiores a R\$ 200 mil, e ainda com base na Lei nº 9.138, de 1995, implantou-se, em 1997, o Programa Especial de Saneamento de Ativos – **PESA**, voltado para dívidas de grandes e médios agricultores. Nessa renegociação, concedeu-se prazo de pagamento de 20 anos e estabeleceram-se encargos financeiros sobre o principal da dívida, garantido por título público adquirido pelos mutuários pelo equivalente a 10,37% do valor da dívida renegociada. Inicialmente, tais encargos corresponderam à variação do IGP-DI mais taxa efetiva de juros de 8%, 9% ou 10% ao ano, segundo o montante de dívida. Posteriormente, a Lei nº 10.437, de 2002, instituiu, para pagamentos até o vencimento, um teto de 9,5% ao ano para o IGP-DI e taxas efetivas de juros para 3%, 4% ou 5% ao ano, também segundo o montante do saldo devedor.

Em 2001, a **Lei nº 10.177, de 12 de janeiro**, originária da Medida Provisória nº 2.133-29, fixou e autorizou os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento a promoverem assunções, renegociações, prorrogações e composições de dívidas rurais amparadas em recursos daqueles fundos.

Em 2002, a **Lei nº 10.437, de 25 de abril**, originária da Medida Provisória nº 9, de 2001, redefiniu, de forma mais favorável aos agricultores, as condições da renegociação estabelecida pela pelo programa de Securitização I. Nessa renegociação, conhecida por **Securitização II**, a variação dos preços mínimos foi excluída dos encargos totais, para as parcelas pagas até o vencimento, e o prazo de pagamento estendido até 2025. Entretanto, condicionou-se o benefício à amortização de, no mínimo, 32,5% do valor da parcela vencida em 2001. Por essa razão, muitos agricultores não se

beneficiaram da medida. Outros tantos alegaram desconhecimento, por falta de divulgação.

Em 2003, o art. 7º da **Lei nº 10.696, de 02 de julho**, originária da Medida Provisória nº 114, do mesmo ano, autorizou renegociação direcionada, exclusivamente, a pequenos produtores e agricultores familiares, com dívidas contratadas até 30 de junho de 2000, de valor original de até R\$ 5 mil, para operações de custeio, e de até R\$ 15 mil, para operações de investimento. Para compensar os efeitos negativos decorrentes de dívidas ainda carregadas com encargos pós-fixados, concederam-se rebates de 8% ou 8,8%, conforme o caso, sobre os saldos a serem renegociados.

Para o saldo renegociado, fixaram-se as seguintes condições: rebates sobre as parcelas pagas até o vencimento; prazos de pagamento de até 10 anos; e taxas de juros de 3% ao ano, sendo de 4% ao ano para algumas operações de custeio. Para as operações de investimento realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a renegociação abrangeu dívidas com valor originalmente contratado de até R\$ 35 mil, sendo aplicadas as condições anteriormente descritas para a parcela do saldo devedor inferior a R\$ 15 mil e mantidos os encargos contratuais então vigentes para a parcela excedente a esse limite.

Entretanto, também desta vez condicionou-se o benefício à condição de adimplência dos produtores rurais. Semelhantemente ao que se verificara anteriormente, inúmeros agricultores não tiveram como cumprir a exigência e outros tantos reclamaram da pouca divulgação da medida.

O art. 12 da Lei n.º 10.696, de 2003, admitiu, para efeito de enquadramento na repactuação de dívidas do PESA de que trata o art. 2º da Lei nº 10.437, de 2002, a regularização dos juros inadimplidos até 28 de fevereiro de 2003, exclusivamente das operações adquiridas pela União sob a égide da Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001, mediante a contratação de nova operação do PESA, que ficou conhecida por PESINHA, nas seguintes condições: prazo de 13 anos; pagamento mínimo de 10% dos juros

inadimplidos; e recolhimento de 20,62% do saldo devedor para a aquisição de títulos públicos, em garantia da operação.

A renegociação implantada pela Lei nº 10.696, de 2003, alcançou, com condições diferenciadas, dívidas de produtores adimplentes e inadimplentes beneficiários do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – Procera. Concedeu-se repactuação pelo prazo de até 18 anos, com taxa efetiva de juros de 1,15 % ao ano e incidência de bônus por adimplênciade 70% sobre o valor das parcelas ou rebate de 90% no caso liquidação integral.

A **Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006**, originária da Medida Provisória nº 285, do mesmo ano, definiu condições específicas para a renegociação de dívidas de pequenos produtores rurais e agricultores familiares com empreendimentos localizados na área de atuação de extinta ADENE, atual SUDENE.

Essa renegociação mostrou-se mais ampla, mais flexível e com maiores benefícios que as antecedentes, pois: abrangeu operações contratadas até 15 de janeiro de 2001; concedeu ao seu público-alvo maiores prazos para o pagamento dos valores renegociados e bônus de adimplênciameis elevados; uniformizou em 3% ao ano as taxas de juros incidentes sobre as operações renegociadas de custeio e de investimento; e deixou a cargo do Conselho Monetário Nacional – CMN a definição dos prazos máximos para a sua efetivação, o que imprime maior celeridade e tempestividade a dilações nesse prazo, quando necessário.

Outras medidas foram endereçadas pela Lei nº 11.322, de 2006, aos agricultores familiares do Nordeste. Entre essas, destaca-se a autorização, sem exigências adicionais, para a renegociação de dívidas securitizadas que não foram renegociadas nas condições da Lei nº 10.437, de 2002 (Securitização II). Como já ressaltado, muitos produtores não se beneficiaram da Securitização II, por desconhecimento da medida ou por falta de recursos para a amortização exigida (parcela vencida em 2001).

Para os agricultores familiares nordestinos, a Lei nº 11.322, de 2006, representou um avanço importante em relação à legislação que a antecedeu, pois seus dispositivos reconhecem, implicitamente, que, por enfrentarem maiores restrições climáticas, sociais e de infraestrutura, esse grupo de produtores é merecedor de tratamento diferenciado para o equacionamento de suas dívidas. Entretanto, permanece a dúvida se os benefícios alcançados foram suficientes para a compensação pretendida.

A **Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007**, originária da Medida Provisória nº 372, do mesmo ano, autorizou o financiamento, com recursos oriundos da poupança rural e dos depósitos a vista, da liquidação de dívidas contraídas por produtores rurais e suas cooperativas junto a fornecedores de insumos agropecuários, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006. A lei também autorizou a constituição pelas instituições financeiras de um fundo de liquidez (chamado de FRA) para garantir os financiamentos contratados. As contribuições para o fundo seriam oriundas dos produtores rurais ou suas cooperativas e dos fornecedores de insumos. Entretanto, os efeitos desse diploma legal foram limitados, pois nele não se tratou do recrudescimento do nível de endividamento dos produtores rurais junto aos bancos.

O desequilíbrio financeiro da atividade agrícola observado nas safras agrícolas 2003/2004, 2004/2005 e 2005/2006, ocasionado pela combinação de fatores negativos (queda de produção, motivada por repetidas estiagens em diversas localidades do País; preços não compensadores; e progressiva valorização da moeda nacional frente ao dólar norte-americano) lançou demasiado peso sobre as colheitas vindouras, elevando as dificuldades dos agricultores.

Na tentativa de equacionar o recrudescimento do nível de endividamento rural, editou-se a **Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008**, originária da Medida Provisória nº 432, do mesmo ano. Esse diploma legal adotou providências no sentido do estímulo da liquidação ou da regularização de dívidas rurais. As principais medidas foram: retirada dos encargos por

inadimplemento incidentes sobre prestações vencidas e não pagas; diluição do saldo devedor vencido entre as parcelas vincendas; concessão de prazo adicional para pagamento; diminuição das taxas de juros de operações contratadas com encargos mais elevados; e descontos sobre o saldo devedor em percentuais inversamente proporcionais ao valor das dívidas, no caso de serem estas liquidadas em 2008, 2009 ou 2010.

Em 2010, a **Lei nº 12.249, de 11 de junho**, originária da Medida Provisória nº 479, de 2009, e alterada pela Lei nº 12.599, de 2012, remitiu dívidas de até R\$ 10 mil de agricultores familiares, mini, pequenos e médios produtores rurais renegociadas com base no art. 2º da Lei nº 11.322/2006; concedeu rebate para liquidação, até 29 de março de 2013, de operações renegociadas nas condições do art. 2º da Lei nº 11.322, de 2006, e não remitidas; e alterou dispositivos da Lei nº 11.775, de 2008, prorrogando prazos e estabelecendo outras condições favoráveis aos devedores.

A **Lei 12.844, de 19 de julho de 2013**, originária da Medida Provisória nº 610, do mesmo ano, concedeu rebate para liquidação até 31 de dezembro de 2014 de dívidas de até R\$ 100 mil contratadas na área de atuação da Sudene até 31 de dezembro de 2006; instituiu nova linha de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste e do Norte para liquidação até 31 de dezembro de 2014 de algumas operações de crédito rural de custeio e de investimento contratadas até 31 de dezembro de 2006, no valor original de até R\$ 200 mil, em uma ou mais operações do mesmo mutuário; e autorizou renegociação das operações inadimplentes em dezembro de 2011, contratadas a partir de 2007, segundo condições a serem estabelecidas por resolução do Conselho Monetário Nacional.

A **Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013**, originária da Medida Provisória nº 618, do mesmo ano, concedeu desconto para a liquidação ou permitiu a renegociação de dívidas rurais inscritas na Dívida Ativa da União – DAU até 30 de setembro de 2013, contratadas na área de atuação da Sudene, em municípios com decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em decorrência de seca ou estiagem reconhecida

pelo Poder Executivo federal; e autorizou que ambas as medidas sejam estendidas para dívidas rurais contratadas na área de atuação da Sudene, transferidas para o Tesouro Nacional, não inscritas na DAU e em execução pela Procuradoria-Geral da União.

A **Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014**, originária da Medida Provisória nº 636, de 2013, remitiu créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do *caput* do art. 73 da Lei nº 4.504, de 1964, e no inciso V do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário.

III - Atuação parlamentar junto ao Poder Executivo

Além de sua importante contribuição para a aprovação do conjunto de medidas legais antes mencionado, tendo por objetivo a reestruturação de grande parte do estoque de débitos rurais, os parlamentares desta Subcomissão atuaram junto ao Poder Executivo Federal no sentido da implementação de medidas concernentes à renegociação de dívidas cuja efetivação independe de autorização legislativa.

Neste sentido, realizaram-se reuniões com autoridades e técnicos dos Ministérios da Fazenda – MF, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do Desenvolvimento Agrário – MDA.

No MDA, as discussões tiveram por objetivo, entre outros aspectos, a criação de linha de crédito voltada para o equacionamento do elevado nível de endividamento de agricultores familiares. As tratativas observaram demandas oriundas dos movimentos sociais. Foram discutidas as condições gerais das renegociações, tais como encargos financeiros, carência e prazo de pagamento, bem assim o montante dos débitos a serem renegociados.

Essas ações contribuíram de forma decisiva para a edição, pelo Conselho Monetário Nacional, da Resolução nº 4.028, de 18 de novembro de 2011, que criou linha de crédito, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, destinada à composição de dívidas rurais, no valor de até R\$ 30 mil, por beneficiário, com encargos financeiros equivalentes à taxa de juros efetiva de dois por cento ao ano e prazo de reembolso de até 10 anos. A medida alcançou agricultores familiares adimplentes e inadimplentes.

Também fruto desse trabalho, o Conselho Monetário Nacional editou as Resoluções nº 4.029, nº 4.030 e nº 4.031, todas de 18 de novembro de 2011, autorizando outras renegociações, em benefício de grupos específicos de agricultores familiares.

Junto aos Ministérios da Fazenda; do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, merecem destaque as tratativas de integrantes desta Subcomissão no sentido da implantação de medidas voltadas para a renegociação de dívidas de produtores rurais, familiares e não familiares, atingidos pela seca que assolou o nordeste do País.

Com esse objetivo, foram editadas as Resoluções CMN nº 4.211, 4.212, ambas de 18 de abril de 2013, e Resoluções nº 4.219 e 4.220, ambas de 30 de abril de 2013, que autorizaram a prorrogação ou a composição das parcelas vencidas ou vincendas em 2012, 2013 e 2014 referentes a operações de custeio e investimento rural em situação de adimplência em 31 de dezembro de 2011, vinculadas a empreendimentos localizados na área de atuação da Sudene, atingidos pela estiagem. As condições dessa prorrogação foram as seguintes:

- atualização do saldo devedor pelos encargos de normalidade, sem a incidência de multas ou sanções por inadimplemento;

- reembolso em até dez anos, com a primeira parcela em 2016 (Pronaf) ou 2015 (demais produtores);

- encargos financeiros: nos casos de prorrogação, mantiveram-se os juros incidentes sobre a operação; no caso de composição de dívidas, os juros variaram de 1% ao ano a 5,5% ao ano, segundo a categoria de produtores;

- bônus de adimplência de 80% sobre cada parcela reprogramada (apenas para operações contratadas no âmbito do Pronaf);

- prazo para formalização da renegociação: 30/06/2014.

Ainda junto ao Ministério da Fazenda, mantiveram-se entendimentos no sentido de evitar que propriedades rurais, dadas em garantia, fossem leiloadas, em razão da execução, pela União, de débitos rurais inscritos na Dívida Ativa da União – DAU. Discutiu-se, também, a substituição da taxa Selic, que incide sobre esses débitos, por outro encargo financeiro, mais favorável ao produtor rural.

IV – Restrições enfrentadas pelos agricultores

Como se depreende do contido nas seções anteriores, inúmeras foram as Medidas Provisórias que nos últimos anos trataram da renegociação de dívidas originárias de crédito rural.

Ao serem apreciadas pelo Congresso Nacional, essas medidas provisórias sofreram alterações, em geral em benefício dos produtores rurais. Inúmeras foram as emendas apresentadas por parlamentares, inclusive integrantes desta subcomissão, propondo ampliação de prazos ou do universo de beneficiários, elevação de rebates, redução de taxas de juros, supressão ou minimização de condicionantes para adesão a renegociações, tais como a exigência de amortização mínima de parcelas.

Muitos avanços conquistados, hoje em vigor na legislação, resultaram dessas emendas. Exemplo disso foram sugestões encaminhadas ao relator da Medida Provisória nº 545, de 2011, no sentido, entre outros aspectos, da ampliação do prazo para que mini, pequenos, médios produtores rurais e

agricultores familiares liquidassem seus débitos, com direito aos rebates previstos nos artigos 70 e 72 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2011. Referido prazo, que originalmente seria até 30 de novembro de 2011, foi ampliado para até 29 de março de 2013.

A despeito dos esforços empreendidos em sentido contrário, remanescem imperfeições na legislação resultante dessas medidas provisórias. A seguir, algumas dessas imperfeições são discutidas.

Falta de assistência técnica

A assistência técnica é o principal instrumento pelo qual os produtores rurais entram em contato com as melhores práticas produtivas. De forma sucinta, pode-se afirmar que o objetivo maior desse tipo de serviço é aumentar a eficiência dos sistemas produtivos. Em outras palavras, sua missão é difundir práticas produtivas que permitam o máximo de produção com o mínimo consumo possível de recursos.

Diversos estudos constatam forte correlação entre a presença de bons serviços de assistência técnica com níveis aceitáveis de endividamento rural. A falta de assistência técnica contribui para o agravamento do endividamento rural.

Venda casada

Inúmeros produtores rurais reclamam da prática adotada por várias instituições financeiras: a liberação de recursos de financiamento rural diretamente na conta corrente de fornecedores de insumos. Essa prática dá-se em prejuízo dos agricultores, pois reduz o grau de liberdade com que contam para negociar preços com seus fornecedores.

Prazos exígues para renegociação

Prazos exígues para a conclusão de processos de renegociação de dívidas rurais têm excluído do benefício um universo

considerável de produtores. Não são raras as vezes em que há necessidade de revisão dos prazos fixados em lei.

Para este relator, não se afigura apropriada a fixação em lei de prazos para a adesão ou para a conclusão de programas de renegociação. Datas limites devem ser fixadas por normativos infralegais, mais fáceis de serem revistos, quando necessário.

A esse respeito, há que se ter presente que, no meio rural, a divulgação de informações é muito mais morosa que no meio urbano. Grande dispersão territorial dos produtores, isolamento de muitos destes e, dependendo da localidade, dificuldade na locomoção até a agência bancária em que mantêm financiamentos são algumas das barreiras enfrentadas pelo processo de disseminação de informações.

Exigência de amortização mínima

Em várias oportunidades, a legislação praticou um contrassenso: exigiu do agricultor sem capacidade de pagamento amortização de percentual mínimo de seus débitos para que pudesse participar de processos de renegociação de dívidas. Por vezes, essa prática impede que um universo significativo de agricultores, sem capacidade alguma de pagamento, beneficie-se de renegociações. Este relator entende que, havendo incapacidade de pagamento, não há que se exigir qualquer amortização mínima.

Garantias excessivas

Exigência de garantias excessivas na contratação de operações de crédito rural e falta de liberação de garantias vinculadas a financiamentos em sua maior parte já amortizados são duas importantes restrições que nossos agricultores enfrentam no relacionamento com as instituições financeiras.

Garantias objetivam assegurar o cumprimento de uma obrigação financeira. Naturalmente, o montante requerido dá-se de forma proporcional ao risco representado pelo tomador de crédito. A exigência de garantia é prática saudável, pois incentiva a atuação dos concedentes de

crédito no financiamento das atividades desempenhadas pelo setor agropecuário.

Entretanto, usualmente garantias têm sido exigidas em montante bem superior ao valor assegurado. Ocorre que esse procedimento esgota a capacidade de nossos agricultores em obter novos financiamentos, eis que seu patrimônio ou grande parte deste fica vinculado a operações anteriores.

Efeito semelhante decorre do fato de que, usualmente, a totalidade dos bens oferecidos em garantia permanece vinculada à operação até a integral amortização do saldo devedor. A esse respeito, vale ressaltar que o art. 59 da Lei nº 11.775, de 2008, assegura ao mutuário de operações de crédito rural o direito à revisão e à redução de garantias em caso de excesso.

Com o objetivo de equacionar a questão, tramitam nesta Casa os Projetos de Lei nº 4.171, de 2008, e 5.981, de 2013, que regulamentam e tornam obrigatória a liberação de garantias no caso de haver amortizações, isoladas ou cumulativas, em montantes superiores a 30% do saldo devedor. A proposta é de grande importância para o setor agropecuário, pois aperfeiçoa nosso sistema de crédito rural.

Inscrição de débitos na DAU

Por força da Medida Provisória nº 2.196, de 2001, algumas dívidas rurais foram adquiridas pela União aos bancos oficiais (BB, BNB e BASA). O objetivo da aquisição foi evitar que a então elevada inadimplência pesasse nos balanços dos bancos oficiais federais, o que poderia demandar aporte de recursos públicos nessas instituições.

Ocorre que referida aquisição alterou o rito de cobrança das parcelas em atraso. Por se tratar, agora, de haveres da Fazenda Nacional, e não mais das instituições financeiras, esses valores passaram a sujeitar-se à inscrição na Dívida Ativa da União. Uma vez inscrito em Dívida Ativa, o débito do agricultor é descaracterizado como de crédito rural e passa a submeter-se a

rito mais rigoroso, definido em lei para a cobrança de haveres em atraso da União.

A questão é passível de questionamento jurídico, pois configura mudança unilateral nas condições contratuais originalmente firmadas entre instituição financeira e agricultor.

Situação semelhante é enfrentada por agricultores familiares enquadrados nos Grupos “A” e “B” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf que obtiveram financiamentos diretos da União, por intermédio de bancos oficiais, ou que detêm operações cujo risco corre por conta do Tesouro Nacional. Também nesses casos, valores inadimplentes são passíveis de serem inscritos em DAU.

Vale lembrar que parte considerável dos beneficiários dos referidos Grupos “A” e “B” do Pronaf situam-se no Nordeste. O Grupo “A” é integrado por egressos da reforma agrária e o Grupo “B” é constituído por agricultores familiares que se encontram próximos à linha da pobreza.

Demonstrativo da evolução dos saldos devedores

Insatisfação recorrente entre os produtores rurais de todo o País refere-se à resistência de instituições financeiras em apresentar demonstrativos do cálculo da evolução dos saldos devedores. Sem esses dados, inviabiliza-se a conferência, pelos agricultores, dos encargos financeiros e demais despesas levadas a débito de suas obrigações, bem como a contestação dos valores apresentados. Inúmeros produtores denunciam que os saldos devedores apresentados não correspondem à realidade.

V – Questões institucionais

Nos últimos anos, verificou-se considerável aprimoramento do arcabouço institucional voltado para a proteção da estabilidade financeira do produtor rural. Exemplos disso são a edição de leis que tratam do Fundo de Garantia de Risco de Crédito e do Fundo de Cobertura Suplementar dos Riscos

do Seguro Rural, voltados para a proteção da estabilidade financeira de nossos agricultores, e a atuação dos serviços públicos de auditoria e fiscalização.

Entretanto, como se pode observar das subseções que se seguem, os efeitos práticos de parte desses avanços ainda dependem de medidas complementares.

Informações sobre endividamento rural

O retrato fiel de como se encontra o endividamento rural depende de informações tempestivas, precisas e que representem todo o universo de produtores. Durante os trabalhos desta Subcomissão observou-se que a obtenção dessas informações é difícil e morosa. Além disso, os dados obtidos não permitem avaliar de forma adequada o desempenho de cada linha de crédito, pois desconsideram os valores inicialmente financiados e os saldos devedores amortizados ou liquidados.

Para superar dificuldades como essas, em dezembro de 2012 o Banco Central do Brasil instituiu o Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), destinado ao registro das operações realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), bem como do enquadramento de empreendimentos no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Mensalmente essas informações serão atualizadas com indicação do montante em atraso. Espera-se que o sistema promova amplo levantamento estatístico do crédito rural, permitindo ao Poder Público acompanhar a evolução mensal do crédito rural.

Ocorre que o Sicor abrange apenas operações formalizadas a partir de 1º de janeiro de 2013. À medida que as novas contratações forem registradas no sistema, será possível monitorar mais de perto a evolução dos saldos devedores e dados como pagamentos efetuados e índices de inadimplência nas diversas linhas de crédito. Esse acompanhamento permanente dará lugar à oportuna detecção do surgimento de problemas, aspecto esse essencial para que medidas tempestivas sejam adotadas, de modo a evitar o agravamento da situação.

Fundo de Garantia de Risco de Crédito

O art. 8º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, autorizou a União a participar de fundos que tenham por finalidade garantir o risco de crédito em financiamentos de investimento concedidos a produtores rurais e a suas cooperativas. Segundo o dispositivo legal, esses fundos poderão garantir operações de crédito de até R\$ 10 milhões por beneficiário, em uma ou mais operações de investimento.

Entretanto, decorridos cerca de cinco anos desde a edição da Lei nº 12.087, de 2009, referidos fundos não foram regulamentados pelo Poder Executivo, o que inviabiliza a sua efetivação. O setor agropecuário aguarda ansiosamente a providência, que facilitará, a um contingente significativo de produtores, o acesso a créditos de investimento, contribuindo para o aperfeiçoamento de seus sistemas produtivos.

Fundo de Cobertura Suplementar dos Riscos do Seguro Rural

A atividade agropecuária está exposta a riscos diversos. Oscilações negativas na produtividade e nos preços são as maiores fontes de preocupação. Em ambos os casos, uma proteção adequada depende da existência de um mercado robusto e desenvolvido de seguro rural.

Até recentemente, o apoio governamental ao seguro rural restringia-se ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, criado em 1973, que exonera obrigações financeiras em operações de custeio ou indeniza os recursos próprios usados pelos produtores em seus empreendimentos.

Em 2003, a Lei nº 10.823, de 10 de dezembro, instituiu a subvenção ao prêmio do seguro rural, que tem por objetivo estimular os produtores rurais a contratarem apólices privadas de seguro rural. As contratações multiplicaram-se desde então, todavia com alcance ainda limitado: apenas 5,5 milhões de hectares dos cerca de 70 milhões de hectares ocupados por nossas lavouras. Incertezas relacionadas à suficiência de recursos

orçamentários para fazer face aos subsídios ao prêmio desestimulam as seguradoras a ampliar suas atividades.

Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto, que cria fundo com a participação de recursos públicos e de seguradoras e resseguradoras, destinado à *cobertura suplementar* dos riscos assumidos pelos operadores do seguro rural. Por meio da adesão ao Fundo, as seguradoras poderão transferir a este parte do risco que normalmente assumem na comercialização de suas apólices.

Uma vez efetivada, a *cobertura suplementar* de que se trata reverter-se-á em benefício do produtor rural, pois as operadoras do seguro rural estarão mais estimuladas a ampliar o número de agricultores a serem segurados por suas apólices, assim como a área geográfica e as culturas abrangidas por tais apólices.

A despeito dos evidentes e esperados benefícios para o mercado do seguro rural no Brasil, até o momento o “Fundo de Cobertura Suplementar” não foi regulamentado. Não há justificação para a pendência.

Fiscalização

Dois são os órgãos no âmbito do Governo Federal incumbidos da fiscalização de operações de crédito rural. Ao Banco Central do Brasil compete fiscalizar a aderência dos financiamentos em relação às regras correlatas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Ao Tribunal de Contas da União - TCU compete auxiliar o Poder Legislativo em sua missão constitucional de fiscalizar os atos do Poder Executivo e de suas empresas vinculadas. Nesse universo, enquadram-se o Banco do Brasil S.A. - BB, o Banco do Nordeste S.A. BNB e o Banco da Amazônia S.A. - BASA, maiores operadores do crédito rural.

Interessa aos produtores rurais a frequência com que o TCU audita a atuação dos bancos federais, no que respeita ao crédito rural. Em auditorias passadas, a Corte de Contas constatou procedimentos bancários que há muito tempo vinham causando insatisfação aos tomadores de crédito, tais

como: dificuldade em obter demonstrativos da evolução do saldo devedor; cobrança de multa moratória em percentual acima do disposto no Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990); e incorporação ao saldo devedor de honorários advocatícios relacionados à cobrança de dívidas.

Em várias oportunidades, as determinações ou recomendações decorrentes da atuação do TCU resultaram, entre outros aspectos, na revisão dos procedimentos bancários, no expurgo dos saldos devedores de valores cobrados indevidamente, assim como na limitação da multa moratória ao patamar de 2% fixado pelo Código de Defesa do Consumidor.

Prevalência do Código de Defesa do Consumidor

Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2591 DF, em junho de 2006, o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu que, na relação com seus clientes, os bancos sujeitam-se às normas do Código de Defesa do Consumidor – CDC, instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Essa acertada decisão da Suprema Corte faz com que a determinação estatuída no § 1º do art. 52 do CDC prevaleça sobre o disposto no art. 71 do Decreto-Lei nº 167, de 1967. Com isso, multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações ficam limitadas a 2% (dois por cento) do valor da prestação, não sendo mais cabível aplicação de multa de 10% (dez por cento) sobre o principal e acessórios em débito, como disposto no Decreto-lei nº 167, de 1967. A despeito disso, instituições financeiras questionam a mudança de parâmetros.

Referida prevalência do disposto no § 1º do art. 52 do CDC sobre o contido no art. 71 do Decreto-lei 167, de 1967, consta do Substitutivo ao PL nº 3.692, de 2008, que consolida a legislação do crédito rural, ora sob apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

VI – Renda agrícola

Nos últimos anos, preços mais compensadores dos produtos agrícolas e a produtividade satisfatória das lavouras têm permitido significativa recuperação da renda agrícola. Com maior renda, os agricultores têm procurado regularizar suas dívidas. A situação atual não mais se assemelha ao cenário desolador de alguns anos, em que um grande contingente de ruralistas encontrava-se sem capacidade de honrar os financiamentos contraídos.

Naturalmente, há problemas localizados e culturas em que os preços não se encontram em seu melhor momento. Para esses casos, os membros desta Subcomissão têm defendido medidas pontuais, em condições adequadas para a solução de dificuldades particulares. Nesse sentido, constante tem sido a atuação dos integrantes desta Subcomissão, que demandam do Poder Executivo as medidas apropriadas.

PESA: demanda por liquidação antecipada

Ante a já referida recuperação da renda nos últimos anos em várias atividades agropecuárias, agricultores têm manifestado o interesse em promover a liquidação antecipada de débitos renegociados no âmbito do Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA, cujos encargos financeiros equivalem atualmente à variação do IGP-DI, limitado a 9,5% ao ano, mais taxa efetiva de juros de 3%, 4% ou 5% ao ano, segundo o montante de dívida.

O art. 42 da Lei nº 11.775, de 2008, previu essa hipótese e atribuiu ao Ministro de Estado da Fazenda a definição das condições e da metodologia de cálculo do valor a ser liquidado. Entretanto, até o momento a providência não foi adotada, a despeito dos entendimentos em curso entre parlamentares e representantes do Ministério da Fazenda.

VII - Sugestões

A falta de informações e as restrições enfrentadas pelos produtores rurais no que se refere à renegociação de seus débitos sugerem a adoção de várias medidas.

Algumas dessas medidas dependem de ação do Poder Executivo, por iniciativa própria ou mesmo por indicação do Poder Legislativo. A seguir, são listadas algumas sugestões para a ação parlamentar:

a) obter junto ao Banco Central do Brasil acesso permanente das duas Casas do Congresso Nacional ao Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), destinado ao registro das operações realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), bem como dos enquadramentos de empreendimentos no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Esse acesso permitirá ao Poder Legislativo monitorar tempestivamente e detalhadamente a evolução do endividamento rural;

b) cobrar do Poder Executivo providências no sentido da efetiva instituição do Fundo de Garantia de Risco de Crédito, de que trata o art. 8º da Lei nº 12.087, de 2009. Uma vez implantado, o Fundo de Garantia de Risco de Crédito estimulará as instituições financeiras a ampliarem os financiamentos voltados para investimentos nos sistemas produtivos agropecuários;

c) exigir do Poder Executivo a regulamentação do fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos assumidos pelos operadores do seguro rural, de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010, de forma a conferir maior segurança para que as seguradoras e resseguradoras ampliem suas operações no seguro rural;

d) solicitar ao TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo em sua missão constitucional de fiscalizar os atos das instituições do Poder Executivo, a intensificação da periodicidade com que se realizam auditorias junto ao Banco do Brasil S.A., ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., ao Banco da Amazônia e

ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, atentando especialmente para:

- verificar a aderência dos procedimentos bancários às normas vigentes;
 - coibir a cobrança de multa moratória em percentual superior ao estabelecido no Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990);
 - verificar a correção do cálculo dos saldos devedores dos financiamentos rurais;
- e) apoiar a aprovação dos Projetos de Lei nº 4.171, de 2008, e 5.981, de 2013, em tramitação nesta Casa, que regulamentam e tornam obrigatória a liberação de garantias nos casos em que amortizações ocorram, isolada ou cumulativamente, em valores superiores ao equivalente a 30% do saldo devedor;
- f) apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 3.803, de 2012, também em tramitação nesta Casa, que concede desconto especial de 30% ao produtor rural que efetuar o pagamento de parcelas ou de juros relativos a determinado universo de dívidas rurais. Esse desconto especial funcionará como estímulo adicional para novos investimentos nos sistemas produtivos;
- g) apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 7.846, de 2014, que obriga as instituições financeiras a manter acesso aos produtores rurais a sistema eletrônico de autoatendimento que permita a obtenção de extratos da evolução do saldo devedor dos financiamentos rurais, com indicação do valor, da data e do objeto de cada lançamento;
- h) apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 2.097, de 2007, que dispõe sobre o Programa de Reestruturação do Passivo do Setor Rural Brasileiro, de operações originárias de crédito rural.

Com base em dados repassados pelo Deputado Zé Silva relativos à situação existente em outubro de 2011, este relator sugere às autoridades do Governo Federal averiguar a razão para que parcela significativa dos financiamentos no âmbito do Pronaf figurarem, à época, como inadimplentes. Segundo esses dados, dos 3,7 milhões de contratos de financiamento então existentes no Banco do Brasil, no Banco do Nordeste e no Banco da Amazônia, cerca de 1,11 milhões encontravam-se naquela situação, somando cerca de R\$ 3,6 bilhões, de um total de R\$ 28,4 bilhões.

Adicionalmente, ressalto a importância para os operadores e beneficiários do crédito rural da aprovação do Substitutivo ao PL nº 3.692, de 2008, que consolida a legislação do crédito rural. Referido substitutivo já foi aprovado no âmbito de Grupo de Trabalho que se dedica aos trabalhos relacionados à consolidação de leis e atualmente tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Uma vez aprovada na CCJ, a proposição deverá ser apreciada pelo plenário e, posteriormente, submetida à apreciação do Senado Federal.

VIII – Considerações finais

O equacionamento de muitos dos problemas relativos ao endividamento rural esbarra na restrição orçamentária por parte do governo, assim como na necessidade de correção de falhas, imperfeições ou distorções remanescentes nas renegociações já implementadas.

Os custos para os cofres públicos decorrentes dessas renegociações constituem parâmetro levado em conta na definição do universo de beneficiários e dos benefícios a serem concedidos, algumas vezes restringindo a adequação das condições da renegociação à realidade enfrentada pelos agricultores.

Tendo presente que recursos financeiros sempre serão escassos, tem-se como alternativa buscar a redução de custos. Para o governo, os custos decorrentes de renegociações de dívidas rurais decorrem

especialmente da redução de taxas de juros a serem cobradas dos mutuários, da concessão de rebates ou de bônus de adimplência a incidirem sobre o saldo devedor, da ampliação do prazo de pagamento ou da combinação de dois ou mais desses benefícios.

Como a redução de taxas de juros e a concessão de rebates ou bônus por adimplência são algumas vezes necessários para conferir viabilidade econômica a programas de renegociação, resta ao gestor público buscar a redução dos custos decorrentes da ampliação dos prazos de pagamento.

Prazos mais elásticos significam período maior em que financiamentos permanecerão sendo objeto de equalização de taxas. Importante componente desse tipo de subvenção econômica é a remuneração percebida pelas instituições financeiras pelo direcionamento ao setor rural, segundo as regras definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de recursos por elas capitados no mercado.

Redução nesse custo poderia conferir ao governo maior capacidade para ampliar benefícios ou o universo de beneficiários. Para tanto, há necessidade de aprimoramento dos mecanismos bancários de gestão e de acompanhamento dos financiamentos rurais.

Aproveito este relatório para ressaltar a importância de se deixar para a regulamentação infralegal a fixação de aspectos que, com certa frequência, são fixados em lei nos programas de renegociação, como prazos para a adesão ou para a conclusão de programas de renegociação. Nunca é demais lembrar que normas infralegais podem ser alteradas com maior celeridade e tempestividade que uma lei.

Este relator enfatiza mais uma vez as críticas à exigência de amortização mínima para a adesão a programas de renegociação de dívidas. Exigir amortização mínima de quem não apresenta capacidade financeira para tal é o mesmo que impedi-lo de participar da renegociação.

Encaminho-me para a conclusão do presente relatório manifestando meu entendimento de que o seguro rural é, sem dúvida, o instrumento de política pública que mais tem a contribuir para a redução dos problemas associados com o endividamento rural. Parcela significativa do endividamento ainda remanescente não existiria caso estivessem em pleno funcionamento todos os instrumentos legais já previstos em apoio ao nosso sistema de seguro rural.

Um sistema de seguro rural universal, eficiente, que conte com dotações orçamentárias suficientes para a subvenção ao prêmio e com cobertura suplementar dos riscos, cobrindo em variados níveis os riscos de produtividade e de preço, protege a renda dos agricultores. Protegendo-se a renda do empreendimento agropecuário, haverá menos inadimplência e, consequentemente, as instituições financeiras sentir-se-ão mais confortáveis e mesmo incentivadas a ampliar seus serviços em benefício dos sistemas produtivos rurais.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado **NELSON PADOVANI**
RELATOR

Deputado **MARCON**
PRESIDENTE