

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 3.067, DE 2011**

**(Apêndices: PLs nºs 7.142/02, 7.145/02, 7.161/02, 941/03, 4.882/05, 7.518/06 e  
7.645/06)**

Altera o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, para autorizar o acesso de instituições financeiras oficiais, agências de desenvolvimento oficiais, bancos de desenvolvimento oficiais, bancos cooperativos e confederações e centrais de cooperativas de crédito aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para fins de concessão de crédito rural.

**Autor: SENADO FEDERAL**

**Relator: DEPUTADO EVAIR VIEIRA DE MELO**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, altera o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, para autorizar o acesso de instituições financeiras oficiais, agências de desenvolvimento oficiais, bancos de desenvolvimento oficiais, bancos cooperativos e confederações e centrais de cooperativas de crédito aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para fins de concessão de crédito ao setor rural e às micro e pequenas empresas.

Sete proposições tratam de matéria conexa ao PL nº 3.067, de 2011, por força da precedência que o Regimento Interno confere às matérias originárias do Senado Federal (art. 143, II, “a”, do RI). São as seguintes:

**i) Projeto de Lei nº 7.142, de 2002**, do Sr. Welinton Fagundes, que altera o art. 9º, *caput*, da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, estendendo aos bancos cooperativos e às instituições financeiras oficiais federais as disponibilidades financeiras do FAT. O autor alega que as cooperativas de crédito são equiparadas às demais instituições financeiras e atendem mais de 500.000 associados em todo o País, não se justificando a sua ausência no que diz respeito ao emprego dos recursos do FAT para financiar os setores nos quais atuam;

**ii) Projeto de Lei nº 7.145, de 2002**, do Sr. Pedro Henry, que altera o art. 9º, *caput*, da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, para possibilitar que as disponibilidades financeiras do FAT sejam disponíveis para a movimentação nos bancos cooperativos. Para o autor, os associados das cooperativas de crédito rural são os mini e pequenos produtores e que estes necessitam de financiamentos na área de plantio, comercialização dos produtos e investimentos;

**iii) Projeto de Lei nº 7.161, de 2002**, do Sr. Ricarte de Freitas, que altera o art. 9º, *caput*, da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, propondo também que as disponibilidades financeiras do FAT possam ser disponíveis para movimentação nos bancos cooperativos;

**iv) Projeto de Lei nº 941, de 2003**, do Sr. Wilson Santos, que altera o *caput* do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, para permitir a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT, em depósitos especiais, nas cooperativas de crédito de que trata a Lei nº 5.764, de 1971;

**v) Projeto de Lei nº 4.882, de 2005**, da Sra. Alice Portugal, que altera o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, a fim de determinar que os depósitos especiais do FAT somente possam ser realizados nas instituições financeiras oficiais federais;

**vi) Projeto de Lei nº 7.518, de 2006**, do Sr. Antonio Carlos Mendes, que altera o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, propondo que o Banco do Brasil e os bancos cooperativos possam utilizar os

recursos originários dos depósitos especiais dos recursos do FAT. O autor demonstra que nas modificações da Lei nº 8.019, de 1990, introduzidas pela Lei nº 8.352/91, foi instituída nova fonte de recursos para o financiamento do setor rural, cabendo ao Banco do Brasil utilizá-los na concessão de empréstimos;

**viii) Projeto de Lei nº 7.645, de 2006**, do Sr. Antônio Carlos Mendes, que modifica a Lei nº 8.019, de 1990, alterada pela Lei nº 8.352, de 1991, e na Lei nº 8.427, de 1992, para que recursos do FAT possam ser movimentados pelas cooperativas de crédito rural.

Além disto, o Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, recebeu na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural as seguintes emendas:

**i) Emenda Modificativa nº 01/2012** que inclui as instituições financeiras privadas no rol das entidades a que se refere o § 5º do art. 2º da Lei nº 8.352, nos termos do art. 2º da proposição principal;

**ii) Emenda Modificativa nº 02/2012** que introduz as Instituições financeiras privadas no rol das instituições a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.067, de 2011.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural, a primeira a se pronunciar, aprovou o Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, e deliberou pela rejeição dos PLs nºs 7.142/2002, 7.145/2002, 7.161/2002, 941/2003, 4.882/2005, 7.518/2006, 7.645/2006, bem como das Emendas Modificativas nº 01/2012 e nº 02/2012 ali apresentadas.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o PL nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, e rejeitou os PLs nºs 7.142/2002, 7.145/2002, 7.161/2002, 941/2003, 4.882/2005, 7.518/2006, 7.645/2006, bem como as Emendas Modificativas nº 01/2012 e nº 02/2012

apresentadas na CAPADR.

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação examinar o mérito e a adequação orçamentária e financeira das proposições.

Ao fim do prazo regimental, não foram oferecidas emendas às proposições nesta Comissão.

É relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Infelizmente, não poderíamos estar em um momento tão propício como o atual para falarmos do delicado e alarmante aumento do desemprego no país. A taxa de desemprego subiu para 11,6% no trimestre encerrado em julho e atingiu o maior nível já registrado pela série histórica da Pnad Contínua do IBGE, que teve início em janeiro de 2012. Com isso, o desemprego no Brasil é o 7º maior do mundo em termos percentuais, junto com a Itália, segundo ranking global elaborado pela agência de classificação de risco brasileira *Austin Rating*. No acumulado nos 7 primeiros meses de 2016, o país já perdeu 623 mil empregos formais. Julho foi o 16º mês seguido de fechamento de vagas com carteira assinada.

Segundo o economista-chefe da agência *Austin Rating*, Alex Agostini, a tendência é que a taxa de desemprego continue a crescer – a *Austin* projetou, no final de agosto, uma taxa de 12,5% até dezembro – e que o Brasil piore ainda mais sua posição no ranking de países com maior índice de desemprego até o final do ano. Estima-se que o processo de retomada da economia deverá ser lento e que o mercado de trabalho ainda vai demorar algum tempo para se recuperar e voltar a contratar em razão do elevado nível de ociosidade produzido pelo segundo ano consecutivo de recessão.

Em discurso proferido recentemente na cúpula do G20, o presidente Michel Temer elegeu como prioridade do seu mandato a geração de

empregos, necessários para a expansão econômica. Segundo as palavras do presidente, "não há crescimento sustentável e inclusivo sem a criação de empregos de qualidade e a promoção do trabalho decente".

Bem, dentre as diversas ferramentas que o país possui para criar novos postos de trabalho, destaca-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado pela Lei nº 7.998, de janeiro de 1990. Além de assegurar recursos para financiar o seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, também cabe lembrar que o FAT possui diversas linhas de financiamento do setor produtivo voltadas à geração de emprego e renda, bem como para a qualificação profissional. Neste contexto, insere-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), importante vertente das políticas públicas ativas voltadas para o mercado de trabalho, mediante financiamentos em condições favoráveis por meio de uma ampla e diversificada linha de créditos a micro e pequenos empreendedores, inclusive agricultores familiares (Pronaf) e suas cooperativas e associações de produção, mediante concessão de crédito com encargos financeiros reduzidos e prazos compatíveis com o retorno das atividades financiadas.

Ou seja, muitas vezes quando empresas, cooperativas e micro e pequenos empreendedores buscam financiamento em bancos oficiais, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, na verdade estes recursos são fruto da arrecadação de PIS/Pasep destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. Além disto, pelo menos 40% (quarenta por cento) da mesma arrecadação são destinados ao BNDES, mediante remuneração do FAT, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico em todo o País (§ 1º do art. 239 da CF/88).

A Lei nº 8.019, de 1990, permitiu acertadamente que os recursos excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT fossem alocados em instituições financeiras oficiais federais já mencionadas, sob a forma de depósitos especiais remunerados. Assim, o que pretende de forma meritória o PL 3.067/2011, originalmente Projeto de Lei do Senado (PLS) 40/2011, da nobre Senadora Ana Amélia, é ampliar o rol de instituições financeiras autorizadas a operar o FAT, com ênfase ao fundamental papel do

cooperativismo de crédito para a inclusão financeira e produtiva do país.

Na instituição da Lei nº 8.019, de 1990, sequer se cogitava a hipótese de inserção do cooperativismo de crédito como agente operador do FAT. À época, as cooperativas de crédito passavam por um momento completamente diferente do atual, com inúmeros problemas de gestão e inserção no mercado, além de sofrerem com uma legislação e regulação altamente restritivas. Hoje, este cenário é outro, tanto no Brasil, quanto no mundo.

Em 2008, por exemplo, com a quebra do *Banco Lehman Brothers* e com seu efeito dominó nos depósitos dos bancos privados em todo o mundo, os depósitos nas cooperativas de crédito americanas, conhecidas como *credit unions*, cresceram a um ritmo tão acelerado que tiveram de fazer campanhas de educação financeira para os seus cooperados, pois, em 15 dias, aumentaram os depósitos à vista em 20%, só nos Estados Unidos. Seguindo a tendência mundial, quando o sistema financeiro brasileiro recuou entre 2008 e 2009, as cooperativas financeiras cresceram em 22% na oferta de crédito. Ao contrário da reversão, quando todo mundo teve medo, quem teve compromisso com a base e a confiança do seu cooperado, se fortaleceu.

E foi por isso, por esses efeitos no mundo inteiro, que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu 2012 como o “Ano Internacional das Cooperativas”, como modelo democrático e de desenvolvimento sustentável, pautado na busca pela paz, na ajuda no combate à fome, no alcance da felicidade das pessoas, porque são sociedades de pessoas, criadas e organizadas por pessoas, não pelo capital.

Reportagem “Com juros altos e restrição de bancos, cooperativas de crédito avançam”, publicada em agosto de 2016 pelo jornal O Globo, e republicada nos principais veículos de comunicação do país, destacou que, neste ano, novamente o cooperativismo financeiro se destaca em meio à crise, com melhores condições e juros menores em relação às demais instituições financeiras. De acordo com dados do Banco Central do Brasil (BCB) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), enquanto que, em média, os juros de cartão de crédito nas cooperativas financeiras giram em

torno de 7,5 a 9,5% ao mês, nos bancos convencionais, a média é de 15,2% ao mês. Assim, enquanto os bancos convencionais auferiram queda de 6,7% nas concessões de crédito no primeiro semestre de 2016, as cooperativas tiveram crescimento de 8,3% no mesmo período.

Ora, como bem destacou a Senadora Ana Amélia na justificativa do projeto, “não há o menor sentido no fato de os produtores cooperativados, embora donos de instituições financeiras, ainda tenham que buscar o seu dinheiro exclusivamente em bancos públicos oficiais. Acrescenta-se que, nos novos tempos, não há mais espaço para reserva de mercado, ainda mais se essa prerrogativa deixa de traduzir-se em benefício ao cliente”. O cooperativismo de crédito está mais do que preparado para aprimorar a política de desenvolvimento regional e geração de empregos no país por meio de acesso ao crédito para as iniciativas de arranjo produtivo.

Atualmente, o segmento é composto por dois bancos cooperativos (Bancoob e Banco Cooperativo Sicredi), quatro sistemas verticalizados em três níveis (Sicoob, Sicredi, Unicred e Confesol), cinco centrais verticalizadas até dois níveis e 199 cooperativas independentes, cada qual com suas especificidades organizacionais e com diferentes áreas de abrangência territorial. No total, somam-se 1.060 cooperativas singulares de crédito, com mais de 5,5 mil pontos de atendimento.

Nessa seara, distribuídas por todo país, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem cerca de 8,9 milhões de cooperados (tendo praticamente dobrado seu número de associados nos últimos cinco anos), com ativos na ordem de R\$ 191 bilhões e depósitos que alcançam R\$ 92 bilhões, de acordo com dados de agosto do Banco Central do Brasil (BCB) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Estão presentes e devidamente estruturadas em 95% dos municípios brasileiros. São as únicas instituições financeiras atuantes em um expressivo número de localidades, notadamente mais remotas (564 comunidades, o que equivale a aproximadamente 10% dos municípios brasileiros).

Com grande interface com produtores rurais e micro e

pequenos empreendedores, o cooperativismo de crédito hoje possui papel fundamental importância para a inclusão financeira, com a melhor relação de distribuição de volume na carteira de crédito rural. Segundo dados do Banco Central relativos ao mês de abril de 2015, 76% de seus empréstimos ficaram abaixo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). No âmbito do crédito rural de custeio, o cooperativismo de crédito respondeu, em 2015, por 14% do volume total de recursos distribuído aos produtores, e por 25% de todos os contratos, o que prova a relevância do setor e a sua contribuição para uma adequada diluição do crédito. As cooperativas também dispõem do mesmo portfólio de produtos que os bancos convencionais oferecem: conta corrente, cartões, seguros, previdência complementar, soluções de investimento e outros.

Não é difícil buscar exemplos de como uma cooperativa financeira pode transformar a vida das pessoas e dos municípios, principalmente aqueles localizados no interior do país. Como no caso de São Roque de Minas, localizado na Serra da Canastra, próximo à nascente do Rio São Francisco. Ali, o município sofria, no início da década de 90, com o êxodo rural e a baixa qualidade de vida. A cidade, com cerca de seis mil habitantes, vivenciava emigração de jovens para a capital mineira, para nunca mais voltarem. E a cidade ia ficando cada dia mais velha e menos povoada.

Para piorar a situação, o único banco da cidade fechou as portas. Na avaliação dos banqueiros, aquele município não era comercialmente atrativo. Por isso, quando precisavam sacar dinheiro ou fazer uma transação, a comunidade tinha que enfrentar uma hora e meia de viagem — em uma estrada de chão batido — até Piumhi. Lá chegando, sacavam o dinheiro, pagavam as contas e já faziam compras de mercado. Com isso, a economia de São Roque, que já estava fragilizada, despencou. A salvação veio na forma de uma cooperativa de crédito.

Com o tempo, a cooperativa, que foi criada apenas para que os habitantes de São Roque de Minas tivessem o direito de resolver sua vida financeira sem precisar sair da cidade, cresceu, conquistou novos associados, e fez o dinheiro da comunidade finalmente ser usado a favor da própria cidade. Isso melhorou não apenas a economia local, mas a autoestima dos moradores.

E quando os bancos comerciais quiseram voltar, não conseguiram espaço. A cooperativa já estava no coração dos moradores, ajudando a cidade a crescer, financiando produtores e empreendedores, aprimorando a infraestrutura da cidade e trazendo educação cooperativista para uma nova geração.

Em um ambiente de instabilidade financeira, com elevação da taxa de juros e com diversas ações em curso para ajustes na política econômica do país, o cooperativismo de crédito se sobressai e se mantém em curva ascendente em todos os seus indicadores. Isto se deve, principalmente, à solidez que o setor tem conquistado ao longo dos anos, bem como ao nível de proximidade que as cooperativas de crédito têm com seus associados. A grande vantagem deste modelo é a participação do cooperado na gestão da cooperativa. Além disto, tudo que é gerado de resultado nas cooperativas de crédito retorna para o bolso dos cooperados.

A história recente do cooperativismo de crédito também é um ponto relevante para se ter ideia da solidez do setor em relação a outras instituições financeiras. De acordo com dados do BCB, de 1994 até 2015, foram objeto de liquidação extrajudicial, entre bancos comerciais e bancos múltiplos, 58 instituições, enquanto apenas 19 cooperativas foram submetidas ao mesmo regime, ainda que estas representem mais de 60% de todas as instituições financeiras do país. Além disso, em classificação por agência de rating internacionalmente reconhecida, em junho de 2015, os dois bancos cooperativos (Bancoob e Banco Sicredi) receberam avaliações que os nivelam com os grandes bancos nacionais, denotando baixíssimo risco.

O volume de recursos emprestados pelas cooperativas também cresceu quase três vezes em cinco anos: saltou de R\$ 26 bilhões, em 2010, para R\$ 73 bilhões no fim do ano passado. Com esse volume de empréstimos, juntas, as cooperativas de crédito do país já têm porte equivalente ao do sexto maior banco do país por saldo de carteira, segundo dados levantados pela consultoria Austin Ratings.

Junto ao potencial econômico e social, soma-se a segurança jurídica do setor, um dos únicos exemplos do cooperativismo mundial com marco regulatório específico. A regulamentação do Sistema Nacional de

Crédito Cooperativo (SNCC), por meio da Lei Complementar 130/2009, correspondeu ao efetivo reconhecimento do cooperativismo de crédito como integrante do sistema financeiro nacional. A norma em referência, que foi sancionada pela Presidência da República após dez anos de tramitação no Congresso, trazendo como principal conquista o seu devido reconhecimento como instituições financeiras, reguladas de forma tão criteriosa quantos os bancos convencionais, seguindo à risca, inclusive, o conjunto de regras internacionais para o setor financeiro, previstos nos Acordos de Basileia.

Para fortalecer ainda mais sua solidez, no início de 2014 foi instituído o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), que oferece aos cooperados a garantia de suas disponibilidades financeiras até o limite de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), valor similar ao que é dado de cobertura no sistema bancário. Apesar de se destacar como principal rede de proteção do cooperativismo financeiro, o FGCoop, ao completar 2 anos em abril de 2016, com patrimônio em R\$ 421 milhões, nunca precisou ser utilizado para salvar sequer uma cooperativa em possíveis casos decretados pelo Banco Central de intervenção ou de liquidação extrajudicial, reforçando a solidez do setor.

Assim, não há qualquer indício de que o exposto no PL 3.067/2011 possa colocar em risco as operações de crédito realizadas no âmbito do FAT, hoje, concentrado em instituições financeiras públicas. Pelo contrário, a matéria corrige uma distorção em todo o país, em que cidades e prefeituras têm cooperativas de crédito, vigorosas e eficientes, absolutamente legalizadas, empregando na cidade, financiando a economia da cidade, mas que não podem realizar algumas operações para os seus cooperados, como no caso da retirada do seguro-desemprego, do pagamento do abono salarial e das linhas de financiamento amparadas pelo FAT. Nestes casos, muitas vezes, os cooperados têm de ir a municípios vizinhos ou nas próprias capitais de cada Estado para fazerem operações que poderiam ser realizadas de forma mais efetiva e rápida na própria comunidade.

Diante do exposto, votamos **PELA NÃO IMPLICAÇÃO DA MATÉRIA EM AUMENTO OU DIMINUIÇÃO DA RECEITA OU DA DESPESA**

**PÚBLICAS** em relação ao teor dos Projetos de Lei nºs 3.067, de 2011, 7.142/02, 7.145/02, 7.161/02, 941/03, 4.882/05, 7.518/06 e 7.645/06, e das Emendas nº 1/2012 e 2/2012, apresentadas na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

No mérito, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, e pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nºs 7.142/2002, 7.145/2002, 7.161/2002, 941/2003, 4.882/2005, 7.518/2006, 7.645/2006, bem como das Emendas Modificativas nº 01/2012 e nº 02/2012.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2016.

**DEPUTADO EVAIR VIEIRA DE MELO**

**Relator**