

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.067, DE 2011

(Apensos: PLs nºs 7.142, 7.145 e 7.161, de 2002; 941, de 2003; 4.882, de 2005; e 7.518 e 7.645, de 2006)

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 COVATTI FILHO

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

Esta Comissão deve, além do mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, e demais proposições apensadas têm por principal objetivo permitir que as cooperativas de crédito também sejam autorizadas a alocar os depósitos especiais oriundos de disponibilidades financeiras do FAT.

As Emendas nºs 1 e 2, de 2012, apresentadas na CAPADR, ampliam essa possibilidade também para as instituições financeiras oficiais estaduais, instituições financeiras privadas, agências de desenvolvimento oficiais, bancos de desenvolvimento oficiais, bancos cooperativos e confederações e centrais de cooperativas de crédito.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira a cargo desta Comissão, verifica-se que a simples autorização para que outras instituições financeiras, com destaque para as cooperativas de crédito, tenham autorização para captar e realizar operações com recursos do FAT, não traz impactos às receitas ou despesas públicas federais.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

Passemos, então, ao exame de mérito da matéria.

O Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, e as proposições apensadas pretendem estender a movimentação de recursos dos depósitos especiais do FAT, hoje restrita às instituições financeiras oficiais da União, para as instituições financeiras oficiais estaduais, agências e bancos de

desenvolvimento estaduais, bancos cooperativos e confederações e centrais de cooperativas de crédito.

No entendimento dos que defendem as aludidas mudanças a admissão dessas instituições na lista dos agentes financeiros para os quais poderão ser repassadas diretamente as disponibilidades financeiras do FAT redundariam na expansão e democratização da base de crédito junto a importantes segmentos da atividade econômica, beneficiando, segundo os autores, o setor produtivo rural e as micro e pequenas empresas.

Como sabemos, a arrecadação das Contribuições dos Programas de Integração Social – PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP é destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT, criado pela Lei nº 7.998, de janeiro de 1990, para assegurar recursos para financiar o seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, este último, concedido anualmente para os empregados que percebam remuneração mensal de até dois salários mínimos. Além disto, pelo menos, quarenta por cento da mesma arrecadação são destinados ao BNDES, mediante remuneração posterior ao FAT que lhe preserve o valor, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico em todo o País (art. 39 da CF).

A Lei nº 8.019, de 1990, permitiu acertadamente que os recursos excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT¹ fossem alocados em instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de depósitos especiais remunerados, para financiar programas de apoio à geração de renda e manutenção de postos de trabalho.

O Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) pode aplicar as disponibilidades financeiras do Fundo em títulos do Tesouro Nacional, atualmente por intermédio do Banco do Brasil, ou em depósitos especiais remunerados e disponíveis para imediata movimentação em instituições financeiras oficiais federais, conforme estabelece o art. 9º da Lei n.º 8.019, de 1990 (redação dada pelo art. 1º da Lei nº. 8.352/1991). Estão credenciados para tal movimentação: Banco da Amazônia S/A, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

¹ Reserva Mínima de Liquidez (RML) é o valor estimado para custear o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, num período de seis meses, calculado com base nas despesas realizadas com essas obrigações, em igual período anterior.

A medida promove uma destinação mais “nobre” das aplicações do FAT, excedentes à reserva mínima de liquidez, mas sempre de forma prudente, com o objetivo de assegurar a preservação do patrimônio do Fundo e auferir rentabilidade financeira para que nas situações de déficit operacional² tais recursos possam ser utilizados na cobertura de tais déficits, gerados não só pelo aumento dos encargos com o seguro desemprego, como pela queda da arrecadação das contribuições destinadas ao referido Fundo, situações previsíveis nos anos de retração prolongada da atividade econômica.

A manutenção da situação atual, na qual os depósitos especiais referentes às disponibilidades financeiras do FAT são movimentados pelas instituições financeiras oficiais federais, hoje com predominância do BNDES e, em menor escala, do Banco do Brasil, é extremamente benéfica para a sustentabilidade e hígidez financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Parece-nos, pois, arriscada e desnecessária a mudança pretendida pela proposição oriunda do Senado Federal, como pelas proposituras apensadas nesta Casa, de estender para instituições financeiras estaduais, bancos cooperativos e federações e centrais de cooperativas a possibilidade de movimentar diretamente os recursos dos depósitos especiais aqui tratados. Isto porque essa mudança poderia aumentar o risco potencial envolvido nestas operações de crédito, hoje, como já referimos, basicamente concentrado nas duas instituições financeiras públicas controladas pela União nominadas acima, de boa reputação junto ao mercado.

Se fosse ampliada a relação de instituições financeiras autorizadas a movimentar diretamente os depósitos especiais do FAT, o CODEFAT seria forçado a montar uma estrutura permanente de análise de risco soberano, para a qual não está preparado, para autorizar ou não as instituições financeiras interessadas nesta movimentação, em última análise sem maiores ganhos para a gestão de sua principal missão institucional: assegurar tempestivamente os recursos indispensáveis ao financiamento do seguro desemprego e do pagamento do abono salarial.

²Déficit Operacional: arrecadação menor que o montante das despesas com o seguro desemprego e o abono salarial no ano.

Assim sendo, o CODEFAT delega ao BNDES, especialmente, a missão de avaliar os riscos inerentes às parcerias com as instituições financeiras, públicas ou privadas, na liberação de recursos lastreados nos depósitos especiais, assumindo aquele banco oficial de fomento todos os riscos inerentes a estas parcerias perante o FAT. Isto posto, nada impede que haja esta parceria, sobretudo entre o BNDES e as instituições financeiras e as organizações cooperativas a que se refere as proposições aqui apreciadas, o que, na verdade já é feito, sem prejuízo para os tomadores finais nos respectivos mercados de crédito.

De todo modo, compete ao Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) aprovar a Programação da Aplicação dos Depósitos Especiais do FAT, para cada exercício, nos diversos programas e linhas de crédito, sempre com objetivo de fomentar as atividades econômicas geradoras de emprego e renda nos diversos segmentos produtivos, no campo e na cidade.

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.

Por fim, acompanhamos as razões apresentadas pelo relator da matéria na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural para a rejeição das Emendas Modificativas nº 01/2012 e nº 02/2012, que foram apresentadas naquela Comissão.

De fato, as instituições financeiras privadas são regulamentadas por normas próprias. Elas captam recursos das mais diversas fontes, assim como atendem a uma ampla massa de clientes, ao passo que as instituições financeiras oficiais são instrumentos da política de crédito do Governo e atuam de acordo com os respectivos objetivos institucionais, enquanto que as cooperativas têm um público alvo restrito aos seus associados. Não há, portanto, quebra de tratamento isonômico, uma vez que as instituições financeiras privadas não se enquadram nas especificidades das instituições financeiras oficiais, nem dos bancos cooperativos e centrais de cooperativas de crédito.

Diante do exposto, não há maiores implicações na receita ou na despesa pública em relação ao teor dos Projetos de Lei nºs 3.067, de 2011; 7.142, 7.145 e 7.161, de 2002; 941, de 2003; 4.882, de 2005; e 7.518 e 7.645, de 2006, assim como das Emendas nº 1/2012 e 2/2012, apresentadas na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

No mérito, no entanto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.067, de 2011, do Senado Federal, e também 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, que também foram rejeitadas na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 2017.

DEPUTADO COVATTI FILHO
Relator