

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PROJETO DE LEI Nº 1.095, DE 2011

Apensado: PL nº 1.102/2011

Institui o de Fundo de Aval para Colônias, Associações e Cooperativas de Pesca e dá outras providências.

Autor: Deputado CLEBER VERDE

Relator: Deputado AFONSO FLORENCE

I – RELATÓRIO

O PL nº 1.095, de 2011, de autoria do Deputado CLEBER VERDE, propõe a instituição do Fundo de Aval para Colônias, Associações e Cooperativas de Pesca, de natureza contábil, com a finalidade de prestar garantias complementares, necessárias à contratação de financiamentos junto a instituições ou agentes financeiros.

Este Fundo, conforme disposto no art. 2º da Proposta, deverá ser utilizado exclusivamente em operações financeiras que visem o fomento da pesca e da sua comercialização.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, o PL nº 1.102, de 2011, que institui o Fundo de Apoio à Pesca Artesanal e dá outras providências, foi apensado ao Projeto em análise.

O PL nº 1.102/2011 dispõe que o fundo a ser criado será provido com recursos das seguintes fontes:

- a) Recursos oriundos de licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca comercial e da aquicultura no Território Nacional;
- b) Repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e de outros fundos;
- c) Recursos provenientes do retorno das operações de crédito realizadas;

- d) Dotações orçamentárias, inclusive saldos de exercícios financeiros anteriores e créditos suplementares e especiais que lhe forem destinados; e
- e) Contribuições, doações, empréstimos, subvenções, convênios, juros, comissões e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas.

Além disso, estabelece que as operações de crédito efetuadas pelo Fundo terão encargos financeiros e outras condições equivalentes àqueles aplicáveis aos financiamentos concedidos ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

O PL nº 1.095/2011 e o Projeto a ele apensado foram distribuídos às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A CAPADR, por unanimidade, aprovou o PL nº 1.095, de 2011, e rejeitou o PL nº 1.102/2011, apensado, nos termos do parecer do Relator, Deputado DAVI ALVES SILVA JÚNIOR.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, nenhuma emenda foi apresentada ao Projeto.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão apreciar estas proposições quanto ao mérito e quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual e com outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996.

Fundo de aval é um mecanismo utilizado para concessão de garantias complementares à contratação de operações de crédito para financiamento, fomentando o desenvolvimento de empreendedores que têm dificuldades no acesso ao crédito, em função de não possuírem garantias

suficientes. Os fundos de aval podem ser formados com recursos de entidades públicas e privadas.

Verificamos que o PL nº 1.095, de 2011, não estabelece que fontes de recursos serão responsáveis pela instituição, operacionalização e formação das garantias que o Fundo de Aval para Colônias, Associações e Cooperativas de Pesca se propõe a prestar.

Como essas informações encontram-se ausentes, este Relator fica impossibilitado de proceder a uma correta análise dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da proposta, de forma a avaliar, nos termos da legislação orçamentária e financeira em vigor, até que ponto os recursos da União ficariam comprometidos.

O PL nº 1.102/2011 (apensado), por sua vez, elenca várias fontes de recursos, cabendo destaque para: repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e de outros fundos; e dotações orçamentárias, inclusive saldos de exercícios financeiros anteriores e créditos suplementares e especiais que lhe forem destinados.

Sobre a formação de fundo com recursos da União, a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO/2019), no seu art. 114, § 6º, III, dispõe que:

“Art.114

.....
 § 6º Será considerada incompatível a proposição que:

.....
 III – crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da união e:

- a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou
- b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

.....”

No mesmo sentido dispõe Norma Interna desta CFT, quando dispõe no seu art. 6º:

“Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.”

O PL nº 1.102/2011 (apensado) também estabelece que os encargos financeiros e outras condições serão equivalentes àqueles aplicáveis aos financiamentos concedidos ao amparo do Pronaf. No intuito de analisar os impactos da proposição sob as finanças públicas federais, cumpre fazer alguns esclarecimentos sobre as características desse Programa.

O Pronaf foi criado por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda”. A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, por sua vez, dispôs que a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar, entre outras funções, a oferta de crédito.

O volume de crédito e respectivas fontes são definidos pelo Conselho Monetário Nacional e divulgados anualmente por meio do Plano de Safra para a Agricultura Familiar. Para 2017/2020, o Pronaf disponibiliza linhas de crédito para investimento e custeio com taxas de juros variando de 0,5% a 5,5% a.a., dependendo da finalidade, da renda dos beneficiários e do montante de crédito contratado.

Os custos financeiros arcados pelo Tesouro Nacional, para a operacionalização desses financiamentos, dependem das fontes que originam os empréstimos. Fontes como Poupança Rural, Fundos Constitucionais e Fundo de Amparo ao Trabalhador, dependem para sua viabilização, da concessão de subvenções econômicas na forma de equalização de taxas de juros por parte do Governo Federal, já que os custos de captação são superiores aos encargos financeiros dos financiamentos.

Desse modo, ao impor que os financiamentos para a pesca artesanal sigam os mesmos parâmetros do Pronaf, há grande possibilidade de

que o PL implique em incremento nas despesas com subvenções econômicas por parte da União.

Sobre essa questão, cumpre inicialmente lembrar que, com a promulgação de Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), institui-se um Novo Regime Fiscal, cujas regras para elevação de despesas ou redução de receitas devem ser observadas. Nesse sentido, merece destaque o art. 113 do ADCT, que prescreve:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

A LDO 2019 também estabelece requisitos para a tramitação de proposições que tenham implicações orçamentárias e financeiras:

“Art. 114. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Além disso, esta Comissão editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual:

"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".

As normas de adequação antes mencionadas disciplinam que, nos casos em que haverá aumento da despesa, a proposta deverá estar instruída com a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e com as correspondentes compensações. Constata-se, porém, que essas exigências não estão cumpridas no PL nº 1.102/2011 (apensado).

Com relação ao PL nº 1.095/2011, uma vez que não há referência expressa à participação de recursos públicos federais na composição do fundo de aval, entendemos que não cabe exame quanto à compatibilidade financeira e orçamentária do projeto.

No mérito, a iniciativa é oportuna na medida em que o Brasil possui 12% de toda a água doce do planeta e uma costa marítima de 8,5 mil quilômetros.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), nossa produção por meio da aquicultura é de 707 mil toneladas ao ano. Ademais, o consumo mundial de pescado vem batendo recorde a cada ano, tendo atingindo um índice *per capita* em 2012 de 19,2 kg de pescado por habitante (FAO, 2014). Trata-se de um mercado em expansão, com a expectativa de se alcançar 22,5 kg per capita ao ano já em 2030.

Assim, temos um enorme mercado a atender, com ampla demanda por pescado. Embora esta demanda deva ser suprida em maior grau pela aquicultura, a pesca deverá ter importante papel complementar e por isso merece ser estimulada.

Considerado o exposto, votamos pela não implicação financeira e orçamentária do PL nº 1.095, de 2011, e pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do PL nº 1.102, de 2011, apensado. No mérito, somos pela aprovação do PL nº 1.095/2011.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AFONSO FLORENCE
Relator

