



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI N.º 1.589-B, DE 2003
(Do Sr. Leandro Vilela)

Institui o Fundo de Aval para Garantia de Empréstimos a Agricultores Familiares - FUAF e dá outras providências; tendo pareceres da Comissão de Agricultura e Política Rural, pela aprovação (relator: DEP. BENEDITO DE LIRA) e da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. FRANCISCO DORNELLES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - art. 24, II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Agricultura e Política Rural:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado
-

III– Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei trata da instituição de Fundo de Aval destinado a proporcionar garantias complementares para viabilizar a obtenção de financiamentos de investimento por parte dos agricultores familiares.

Art. 2º Fica instituído o Fundo de Aval para Garantia de Empréstimos a Agricultores Familiares — FUAF, com o objetivo exclusivo de conceder garantias complementares nos empréstimos concedidos, na modalidade de crédito de investimento, a agricultores familiares, ao amparo da legislação do crédito rural.

Art. 3º A gestão do FUAF será exercida por órgão a ser designado pelo Poder Executivo, devendo os recursos financeiros ser movimentados em instituição financeira oficial.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar aquele que explora a terra, na condição de proprietário, parceiro, assentado em programa de reforma agrária, arrendatário ou posseiro e atende, concomitantemente, às seguintes condições:

I - utiliza o trabalho direto seu e de sua família, admitido o auxílio de, no máximo, 2 (dois) empregados permanentes e a ajuda eventual de terceiros, quando o caráter sazonal da atividade o exigir;

II - não detém, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados na forma da legislação em vigor;

III - aufera, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar bruta anual como resultado da exploração de atividade agropecuária, pesqueira ou extrativa;

IV - reside na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo;

V - seja integrado ao elenco de beneficiários de programa federal de apoio à agricultura familiar.

Parágrafo único. Incluem-se entre os beneficiários desta Lei os pescadores artesanais e os produtores extrativistas, que se enquadrem no regime de economia familiar.

Art. 5º Poderão candidatar-se a obter aval os agricultores familiares que, por três anos consecutivos, recolherem taxa de adesão ao FUAF, na forma e valor a ser estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. Para obtenção de novos avales, o agricultor deverá ter recolhido a taxa referida no *caput* por mais um período de três anos, bem como haver pago os financiamentos obtidos.

Art. 6º No ato da concessão do aval, o mutuário recolherá taxa de utilização em valor não inferior a quatro por cento do valor do financiamento contratado.

Art. 7º Para a concessão de avales, o órgão gestor do FUAF deverá firmar acordo prévio com o agente financeiro, pelo qual aquele assegurará a este o pagamento de suas responsabilidades, na hipótese de inadimplemento do mutuário.

Art. 8º O aval do FUAF terá caráter complementar às garantias próprias oferecidas pelo mutuário, não podendo ultrapassar setenta por cento do valor total das garantias exigidas na operação.

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer tetos de concessão de aval, individuais e coletivos.

Art. 10. Na hipótese de pagamento, pelo Fundo, da parcela avalizada, o agente financeiro sub-rogará ao órgão gestor do FUAF os direitos a ele pertinentes, o qual ingressará no processo como litisconsorte ativo, respeitado o direito de preferência do agente financeiro nas garantias reais constituídas no financiamento.

Art. 11. Constituem recursos do FUAF:

I - recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;

II – o valor resultante das cobranças das taxas referidas nos arts. 5º e 6º, desta Lei;

III - contribuições, doações e recursos de outras origens;

IV - retornos e resultados das aplicações financeiras do FUAF.

Art. 12. O órgão gestor do FUAF não poderá comprometer, em avales, cumulativamente, mais do que três vezes o valor de seu patrimônio.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A agricultura de economia familiar desempenha relevante papel na sociedade brasileira: produz alimentos, gera empregos, fixa as populações rurais no campo, dinamiza as economias locais e, mais recentemente, moderniza-se e inicia um processo de agroindustrialização em escala também familiar.

Não seria necessário discorrer sobre todas as razões que levam a sociedade brasileira a desejar apoiar este importante segmento do setor rural. Sobram razões de ordem econômica e social que justificam a necessidade de políticas de apoio, neste campo.

No decorrer das décadas de 1970 e 1980, quando eram implementadas políticas públicas ativas voltadas ao setor agropecuário, o segmento da agricultura familiar restou excluído, numa flagrante injustiça em relação a sua importância. As políticas mostraram-se concentradoras e excludentes, capitalizando determinados segmentos, mas mantendo à margem os segmentos mais desfavorecidos.

A década de 1990 viu nascer forte movimento por uma política diferenciada para o agricultor familiar, resultando na criação do PRONAF, bem-sucedido programa governamental, que organizou a ação pública voltada a esse segmento específico e iniciou um processo de resgate da imensa dívida que a sociedade brasileira tem para com ele.

Um dos pilares do PRONAF é a concessão de crédito rural e, neste, um importante segmento é a concessão de créditos de investimento, os quais proporcionam a formação de uma sólida base produtiva nas propriedades rurais. No entanto, o acesso ao crédito de investimento, por parte dos agricultores familiares, fica comprometido pela falta de garantias em valor adequado, as quais são exigência *sine qua non* dos agentes financeiros, para conceder empréstimos de longo prazo. Com isso, o agricultor familiar entra num círculo vicioso: não progride (e não aumenta seu patrimônio) porque não tem patrimônio para oferecer em garantia.

Cabe ao Estado desenhar políticas públicas que viabilizem a inclusão econômica e social dos grupos marginalizados e, no caso em tela, criar os instrumentos que assegurem aos agricultores interessados o acesso ao crédito, que poderá significar sua emancipação econômica e seu crescimento social, com óbvios reflexos no processo de desenvolvimento rural.

Esta é a razão maior do Projeto de Lei que ora submetemos à Casa. Pretendemos que, pela criação de um Fundo de Aval com objetivos específicos, seja viabilizado o acesso ao crédito a uma grande massa de agricultores familiares e, com isso, os recursos destinados aos financiamentos de investimento sejam, efetivamente, aplicados, gerando mais renda, mais empregos e distribuindo melhor a riqueza no campo.

Sabemos que muito há que se caminhar, para se implantar um Fundo nos moldes que aqui propomos. A grande questão que, sempre, se coloca, é a fonte de recursos que lastreará um fundo com tal escopo. Optamos por propor que o Tesouro seja uma das principais fontes e que, ademais, os próprios agricultores candidatos a usuários do Fundo (bem como os que vierem a utilizá-lo) aportem recursos financeiros que, no médio prazo, integrem uma dotação suficiente para a operacionalização dos avales. A gestão do Fundo deverá, para viabilizar seu crescimento, implantá-lo paulatinamente, razão pela qual julgamos conveniente que muitas das normas que o regerão sejam objeto da regulamentação posterior, de forma a permitir maior flexibilização em sua implantação e futura administração.

Peço, portanto, o apoio dos nobres pares a este Projeto de Lei que, a nosso ver, tem significativa relevância para o conjunto de nosso agronegócio e vital importância para o segmento dos agricultores familiares.

Sala das Sessões, em 30 de julho de 2003.

Deputado LEANDRO VILELA

COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

I - RELATÓRIO:

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Deputado Leandro Vilela, institui o Fundo de Aval para Garantia de Empréstimos a Agricultores Familiares - FUAF e dá outras providências .

Cabe a Comissão de Agricultura e Política Rural, nos termos do art. 24, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, analisar os aspectos técnicos da propositura , cabendo , posteriormente, às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação , a análise da matéria sob os aspectos da adequação financeira e orçamentária e constitucional, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

O Fundo terá como objetivo exclusivo à concessão de garantia complementares nos empréstimos concedidos, na modalidade de créditos de investimentos a agricultores familiares, ao amparo da legislação de crédito rural.

Justificando , informa o Autor do projeto de lei que “Cabe ao Estado desenhar políticas que viabilizem a inclusão econômica e social de grupos marginalizados e, no caso em tela, criar os instrumentos que assegurem aos agricultores interessados o acesso ao crédito, que poderá significar sua emancipação econômica e seu crescimento social, com óbvios reflexos no processo de desenvolvimento rural”.

A propositura determina que a gestão do FUAF será exercida por órgão oficial , que gerará os recursos financeiros a serem movimentados, além de classificar os agricultores que poderão ser beneficiados pelo Fundo.

Regula a forma e a participação dos agricultores no FUAF, com a cobrança de taxa de adesão e a fonte de recursos para a sustentabilidade do Fundo.

Durante o prazo regimental , não foram apresentadas emendas .

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR:

Dedicando-nos ao exame do Projeto de Lei nº 1589, de 2003, quanto ao mérito, observamos que o mesmo institui o Fundo de Aval para Garantia de Empréstimos a Agricultores Familiares - FUAF .

Indubitavelmente trata-se de proposição de grande alcance para o agricultor familiar, que vem atravessando uma nova fase em suas linhas de financiamento, principalmente após a criação do PRONAF .

Andou acertado o ilustre autor em sua justificativa ao afirmar que a inclusão social do agricultor familiar deve-se dar pelo acesso aos mecanismos de crédito, pela oportunidade de crescer e tornar-se auto-suficiente e ajudar , como tem ajudado, ao crescimento da produção de grãos .

Entendemos que os Fundos de Aval não resolvem todos os problemas de acesso a crédito, mas reduzem as dificuldades criadas pela falta de garantias.

O crédito rural desemboca num conjunto de regras que têm grande poder de auto-seleção.

As regras atuais de concessão de financiamentos para a agricultura familiar eliminam milhares de agricultores , principalmente pelo não enquadramento nas normas do PRONAF, sendo que a criação do FUAF irá atuar como política financeira acessória das linhas de ação para a agricultura familiar.

Com base no exposto votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1589 , de 2003 .

Sala das Comissões , em 16 de setembro de 2003.

Deputado BENEDITO DE LIRA

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Agricultura e Política Rural, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.589/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Benedito de Lira. O Deputado João Grandão apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Waldemir Moka - Presidente, Silas Brasileiro, Abelardo Lupion e João Grandão - Vice-Presidentes, Adão Pretto, Álvaro Dias, Anivaldo Vale, Assis Miguel do Couto, B. Sá, Benedito de Lira, Carlos Dunga, Carlos Souza, Confúcio Moura, Dilceu Sperafico, Edson Duarte, Elimar Máximo Damasceno, Francisco Turra, Helenildo Ribeiro, José Carlos Elias, Josias Gomes, Josué Bengtson, Kátia Abreu, Leandro Vilela, Leonardo Monteiro, Leonardo Vilela, Luis Carlos Heinze, Marcelo Castro, Moacir Micheletto, Moraes Souza, Odair, Odílio Balbinotti, Orlando Desconsi, Renato Casagrande, Roberto Pessoa, Romel Anizio, Zé Geraldo, Zé Gerardo, Zonta, Fábio Souto, Geraldo Thadeu, Inácio Arruda, João Leão, Joaquim Francisco, Júlio Cesar, Nelson Meurer, Pastor Reinaldo, Pedro Chaves e Rubens Otoni.

Sala da Comissão, em 22 de outubro de 2003.

Deputado WALDEMIR MOKA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOÃO GRANDÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto em apreciação, de autoria do nobre deputado Benedito de Lira, propõe a criação de um fundo de aval para garantia de empréstimos concedidos aos agricultores familiares, exclusivamente na modalidade de crédito de investimento. Define como beneficiários os agricultores familiares com até quatro módulos fiscais, com no máximo dois empregados permanentes; oitenta por cento da renda tenha origem na propriedade rural; resida na propriedade ou aglomerado urbano próximo; seja beneficiário de programa federal de apoio à agricultura familiar, atualmente o PRONAF. Inclui, também, entre os beneficiários os pescadores artesanais e os produtores extrativistas. Exige o pagamento de taxa de adesão ao Fundo, não inferior a 4% do valor contratado, na adesão inicial.

É o relatório

II – VOTO

A Proposição insere-se na discussão do sistema de proteção dos riscos da agricultura familiar. Se o considerarmos isoladamente, o Projeto de Lei, ao restringir o aval ao crédito de investimento não atende à demanda do setor que pretende beneficiar,

quando as preocupações voltam-se para a inexistência de um seguro agrícola eficiente.

Entendemos que o melhor seria a tramitação conjunta dos projetos existentes sobre o tema, no entanto, o obstáculo formal referente à natureza do projeto impede que se possa analisar de forma conjunta o tema.

Compreendemos a importância de se adotar os mecanismos de proteção da agricultura familiar, cada vez mais eficientes, como este do Fundo de Aval. A própria Lei nº 10.186/01, em seu artigo 2º, autoriza o Tesouro Nacional a assumir os riscos dos financiamentos concedidos para este setor da agricultura. Neste sentido, a proposta em análise, como a que consta do PL 143, de 2002, não contrariam tal preceito legal, mas que aperfeiçoam a autorização legal.

. Pelo acima exposto, voto pela aprovação do PL 1.589, de 2003.

Sala da Comissão, em 22 de outubro de 2003.

Deputado JOÃO GRANDÃO – PT/MS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei, de autoria do nobre Deputado LEANDRO VILELA, tem por objetivo instituir o Fundo de Aval para Garantia de Empréstimos a Agricultores Familiares - FUAF. Esse Fundo seria destinado a proporcionar garantias complementares para viabilizar a obtenção de financiamentos de investimento por parte dos agricultores familiares.

Como fontes de recursos o FUAF teria, entre outras, o próprio Orçamento da União.

O projeto foi distribuído às Comissões de Agricultura e Política Rural, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação.

A Comissão de Agricultura e Política Rural aprovou unanimemente o PL nº 1.589/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado BENEDITO DE LIRA e com voto em separado do Deputado JOÃO GRANDÃO.

Nesta Comissão, nenhuma emenda foi apresentada durante o período regulamentar.

É o nosso Relatório.

II - VOTO

Cabe, a esta Comissão, apreciar esta proposição quanto ao mérito (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, nos termos do inciso II do art. 54 do RICD e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996.

Assim, e em razão do disposto no art. 10 da referida Norma Interna, detivemo-nos, inicialmente, na questão da análise da adequação orçamentária e financeira da proposta.

Verificamos, nessa etapa, que o Projeto de Lei nº 1.589, de 2003, propõe que o FUAF seria formado, entre outros, com recursos provenientes de dotações consignadas no Orçamento da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal e que seu órgão gestor assegurará, ao agente financeiro, o pagamento das responsabilidades decorrentes dos avals concedidos, na hipótese de inadimplemento do mutuário (art. 7º).

Quanto à constitucionalidade do ato que atribui despesas para outros entes da Federação, não nos cabe pronunciamento, mas em relação à União, há que se supor que, se essa proposta for convertida em lei, seu orçamento seria comprometido com novas despesas. Referimo-nos, especificamente, àquelas destinadas à cobertura de eventuais inadimplências dos mutuários dos empréstimos concedidos com os avals do FUAF. Tais despesas são de natureza primária e sua aprovação requer o oferecimento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro em relação ao exercício em que a ação proposta entrar em vigor e nos dois subseqüentes, conforme exigido pelo artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Note-se, ainda, que a Norma Interna da CFT, acima citada, considera inadequada a proposição de criação de fundos, *in litteris*:

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

Portanto, em vista do exposto, **votamos pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.589, de 2003**, não cabendo, nos termos do art. 10 da referida Norma Interna, o exame de mérito dessas propostas.

Sala da Comissão, 19 de maio de 2004

Deputado FRANCISCO DORNELLES
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.589-A/03, nos termos do parecer do relator, Deputado Francisco Dornelles.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nelson Bornier, Presidente; Enivaldo Ribeiro, Paulo Rubem Santiago e Carlos Willian, Vice-Presidentes; Alexandre Santos, Antonio Cambraia, Coriolano Sales, Delfim Netto, Eliseu Resende, Félix Mendonça, Fernando Coruja, João Leão, José Pimentel, Júlio Cesar, Luiz Carlos Haully, Marcelino Fraga, Mussa Demes, Onyx Lorenzoni, Paulo Afonso, Pedro Novais, Vignatti, Virgílio Guimarães, Yeda Crusius, Beto Albuquerque, Eduardo Cunha, Jonival Lucas Junior, Sandro Matos, Zonta e Pauderney Avelino.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2004.

Deputado NELSON BORNIER
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
