



PARECER

PROJETO DE LEI Nº 255, DE 2003, que “dispõe sobre as dívidas do crédito rural na área da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)”.

Do Senado Federal

RELATOR: Deputado LUIZ CARREIRA.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 255, de 2003, estabelece condições especiais para o refinanciamento de dívidas oriundas do crédito rural para os produtores rurais e suas cooperativas situados na área abrangida pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene. De acordo com o Projeto, as dívidas contraídas por esses produtores serão beneficiadas pelas condições gerais de alongamento previstas na Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002, independentemente do valor dos débitos e da situação legal dos devedores.

O Projeto estabelece que as dívidas do crédito agrícola a serem refinanciadas terão o saldo devedor recalculado a partir de seu vencimento, mediante aplicação de juros de 1% a.m. e do índice de atualização monetária, excluídos juros de mora, taxa de inadimplência e honorários advocatícios, sendo vedada a cobrança de tarifa remuneratória pelos agentes financeiros na administração dos recursos.

Por fim, o PL dispõe que todos os encargos mencionados na Lei nº 10.437, de 2002, sofrerão desconto de 50% para os produtores rurais, suas associações, condomínios e cooperativas, situados na área da Adene, que sejam beneficiários de programa de reforma agrária ou de assentamento rural estabelecidos há menos de cinco anos.

O Projeto recebeu uma emenda na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados que modifica o texto do art. 2º, fazendo com que tenham acesso ao desconto de 50% apenas os beneficiários de programas de reforma agrária ou de assentamento rural estabelecidos há pelo menos cinco anos, o que contrasta com a proposta original que tem por objetivo favorecer os agricultores assentados num período mais recente (menos de cinco anos).

O Projeto não recebeu emendas nesta Comissão.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição 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 (RI, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996. Cabe analisar o Projeto também à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Os problemas gerados pelo excessivo endividamento do segmento agropecuário, notadamente ao longo da primeira metade da década de 1990, fizeram com o que o Governo Federal estabelecesse condições para refinanciamentos e alongamentos que objetivavam recuperar a capacidade de pagamento dos produtores rurais. A primeira medida nesse sentido foi a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, que permitiu a securitização de dívidas rurais até o limite individual de R\$ 200 mil.

Apesar de abrangente, essa medida deixou de contemplar determinados grupos de agricultores ou de oferecer condições que viabilizassem a implementação integral de seus objetivos. Em função disso, e de outras demandas posteriores, diversas normas foram editadas sobre o assunto, cabendo destacar as seguintes leis que disciplinam o refinanciamento e/ou alongamento de dívidas rurais:

Legislação sobre refinanciamento de dívidas rurais

Lei	Ementa
Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995.	Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências.
Lei nº 9.866, de 9 de novembro de 1999.	Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e de dívidas para com o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, que foram reescaladas no exercício de 1997, das operações de custeio e colheita da safra 1997/1998, à luz de resolução do Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências.
Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.	Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.
Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002.	Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e dá outras providências.
Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002.	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas, sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ou de outras fontes de recursos, por agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas, e dá outras providências.

Lei nº 10.646, de 28 de março de 2003.	Altera as Leis nºs 10.464, de 24 de maio de 2002; 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e 10.437, de 25 de abril de 2002; autoriza, para as operações adquiridas pela União sob a égide da Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, que se enquadram na Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002, a substituição dos encargos financeiros pactuados; e dispõe sobre reconversão de atividades de mutuários com dívidas junto a bancos oficiais federais; e dá outras providências.
Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.
Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003.	Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.

O Projeto de Lei nº 255/2003 tem como foco o refinanciamento de dívidas dos agricultores situados na área de atuação da Adene. Conforme disposto no art. 2º da Medida Provisória 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, essa área abrange os Estados do Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e as regiões e os Municípios do Estado de Minas Gerais de que tratam as Leis nºs 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998, bem como os Municípios de Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Maxacalis, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Poté, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otôni e Umburatiba, pertencentes ao Vale do Mucuri, além de Santa Fé de Minas e São Romão.

Dispõe o PL que a renegociação das dívidas rurais antes mencionada deverá tomar por parâmetro as condições previstas na Lei nº 10.437/2002, que, por sua vez, tem as seguintes características principais:

Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002	
Ementa	Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e dá outras providências.
Objeto	<ul style="list-style-type: none"> • Prorrogou o vencimento de prestações de dívidas rurais renegociadas ao amparo da Lei nº 9.138/1995; • Autorizou a prorrogação de operações contratadas com recursos do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer, etapas II e III; • Autorizou o alongamento de prazos e o ajuste de encargos financeiros do Funcafé; • Autorizou a substituição de encargos financeiros para as operações de crédito ao amparo do Recoop.
Beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores com dívidas refinanciadas; • Operações de mesma espécie contratadas com recursos do Prodecer.
Exigências	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o pagamento mínimo de 32,5% do valor a ser prorrogado; • Exige a adimplência do mutuário.
Condições de refinanciamento	<ul style="list-style-type: none"> • Cláusula de equivalência produto; • Juros de três por cento ao ano acrescidos da variação do preço mínimo da unidade de produto vinculado;

	<ul style="list-style-type: none">• Bônus de adimplência (30% se a parcela for igual ou inferior a R\$ 50 mil e 15% sobre o valor excedente) e desconto para a liquidação antecipada do saldo devedor (20% para operações até R\$ 10 mil e 10% para operações de valor superior a R\$ 10 mil);• Permite a repactuação das dívidas maiores de R\$ 200 mil renegociadas, com redução das taxas de juros originalmente pactuadas, e estabelecimento de teto para a variação do IGP-M.
--	---

Portanto, as condições básicas de refinanciamento contidas no Projeto são: cláusula de equivalência produto, juros de 3% aa, bônus de adimplência e desconto para liquidação antecipada da dívida.

Além dessas condições básicas, porém, o Projeto introduz os seguintes benefícios adicionais:

- não estabelece limite de valor para as dívidas a serem refinanciadas;
- não impõe restrições quanto à situação legal dos devedores;
- contém metodologia de apuração do saldo devedor a ser refinanciado, segundo a qual as dívidas serão recalculadas a partir de seu vencimento mediante aplicação de juros de 1% e do índice de atualização monetária, excluídos juros de mora taxa de inadimplência e honorários advocatícios;
- veda a cobrança de tarifa remuneratória pelos agentes financeiros na administração dos recursos;
- prevê desconto de 50% sobre os encargos previstos na Lei nº10.437/2002, para os produtores rurais, suas associações, condomínios e cooperativas, inclusive as de crédito rural, que sejam beneficiárias de programa de reforma agrária ou de assentamento rural, estabelecidos há menos de 5 anos.

Para avaliar possíveis impactos orçamentários e financeiros às contas públicas federais, cumpre inicialmente esclarecer algumas características do crédito rural. A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe em seu art. 48 que o crédito rural é o instrumento de financiamento da atividade rural, e será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos.

Das fontes antes apontadas, aquelas que atualmente têm maior expressão no financiamento do crédito rural são as aplicações compulsórias (também conhecidas como exigibilidades bancárias) e as dotações das operações oficiais de crédito (principalmente recursos para equalização de taxas de juros) que viabilizam a utilização de outras fontes.

As exigibilidades bancárias decorrem de normas expedidas pelo Banco Central, por meio do Manual do Crédito Rural, que determinam que as instituições financeiras estão obrigadas a aplicar um percentual mínimo dos saldos das rubricas sujeitas ao recolhimento compulsório no financiamento agropecuário. Isso implica que as taxas de juros fixadas para um plano de safra já embutem os custos de captação, administrativos e tributários, a serem suportados pelas instituições financeiras na concessão do crédito rural com lastro nessa fonte.

Como as exigibilidades, em geral, não suprem a demanda de financiamentos, o Ministério da Fazenda edita portarias por meio das quais autoriza o emprego de outras fontes como o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, por exemplo. Esses recursos estão sujeitos a uma remuneração mínima, o que obriga o Governo a arcar com o diferencial de custos entre taxas cobradas nos empréstimos e as taxas legais de remuneração da fonte, por meio do mecanismo de equalização de taxas de juros.

Portanto, a previsão de um refinanciamento de dívidas com encargos inferiores aos inicialmente pactuados implica a necessidade de que o Governo Federal conceda subsídios diretos ou implícitos no orçamento, de modo a garantir a remuneração das instituições financeiras (no caso de financiamentos lastreados em recursos próprios) assim como a remuneração legal de outras fontes (no caso de financiamentos com recursos equalizados).

Nesse sentido, analisando o Projeto de Lei 255/2003, verificamos que os benefícios previstos, que extrapolam as condições gerais da Lei 10.437/2002, apresentam inconvenientes no que se refere ao cumprimento de requisitos de adequação orçamentária e financeira.

Primeiramente, cabe ressaltar que o processo de refinanciamento gera despesas com subsídios por períodos superiores a dois exercícios, o que, nos termos do art. 17 da LRF, faz com que as mesmas sejam consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado. Nesse caso, dispõe o §1º, do próprio art. 17, que o ato que criar ou aumentar tais despesas deve ser instruído com a estimativa dos custos e a origem dos recursos, o que não se verifica no Projeto.

De outra parte, a viabilização do refinanciamento, nos moldes propostos, carece de consignação no orçamento do subsídio correspondente, conforme exigência contida no art. 27, parágrafo único, da LRF:

“Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.”

Por fim, deve-se lembrar que as despesas da União com subsídios diretos ou implícitos constituem despesas de caráter não-financeiro cujos desembolsos representam impactos diretos à meta de superávit primário estabelecida na Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO-2004).

No que se refere à Emenda apresentada na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, verificamos que ela apenas altera o universo de beneficiários de que trata o projeto original, mantendo, porém, a concessão de um benefício para o qual não há previsão orçamentária.

Examinando o Projeto de Lei nº 255, de 2003, e respectiva Emenda, verificamos que não apresentam estimativas de custos que adviriam de sua aprovação e que a Lei Orçamentária para 2004 (Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004) não contém dotações para a finalidade proposta.

Pelo exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI nº 255, de 2003, e da EMENDA apresentada na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.**

Sala das Sessões, em de de 2004.

Deputado LUIZ CARREIRA
Relator