



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 4.514, DE 2004

Dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), e dá outras providências.

Autor: Deputado ROBERTO PESSOA e outros.
Relator: Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, de autoria do nobre Deputado Roberto Pessoa e de integrantes da bancada de deputados do Nordeste, autoriza a renegociação das dívidas oriundas de operações de crédito rural, de todas as fontes de recursos e de todos os agentes financeiros, alongando-as em até 25 anos, com carência de 4 anos.

O Projeto de Lei, a exemplo das demais proposições que o antecederam com igual propósito (e que acabaram transformando-se em normas legais), estabelece encargos financeiros diferenciados, variáveis segundo o valor contratado, de 1,5% a 5%, e bônus de adimplência de 2,5%, calculado sobre o saldo devedor, a ser descontado do valor de cada parcela paga em dia.

Os autores justificam a medida chamando a atenção para o elevado índice de inadimplência em relação ao crédito rural que ocorre no campo em todo o Nordeste, apoiando-se para tanto em dados insuspeitos levantados pelo próprio Ministério da Integração Nacional.

Segundo ainda os autores da proposição em tela, dados de 30 de junho de 2004 indicavam que, dos R\$ 13 bilhões aplicados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cerca de R\$ 5 bilhões encontravam-se em atraso, qual seja, algo próximo a 39% dos recursos emprestados à conta daquele importante Fundo de Desenvolvimento Regional.

Não bastasse o elevado índice de inadimplência à conta dos empréstimos ao setor agrícola nordestino com recursos do FNE, os autores do Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, alertavam ainda, em sua alentada justificação, que boa parte das disponibilidades do FNE não encontrava demanda entre os seus potenciais beneficiários, certamente pelas consequências diretas de sete anos de seca e dois de enchentes na Região, no período entre 1990 e 2004. Segundo eles, somente dos financiamentos repactuados ao amparo da lei de securitização, registrava-se inadimplência da ordem de 67,24% na mesma Região.

A matéria foi devidamente apreciada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, onde foi objeto de importantes mudanças, visando ao aperfeiçoamento de boa parte dos dispositivos ali constantes, culminando na aprovação do Substitutivo do ilustre Deputado Nélio Dias à proposição. Tais mudanças serão comentadas na parte seguinte de nosso Parecer.

Nesta Comissão foi apresentada a Emenda nº 1 pelo ilustre Deputado Gonzaga Patriota, determinando a inclusão das dívidas dos produtores rurais contraídas com a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP para financiar projetos de melhoria tecnológica no campo.

Ao determinar a aplicação do art. 24, inciso II, do RICD, o despacho da Secretaria-Geral da Mesa remete o Projeto de Lei à apreciação conclusiva das Comissões Permanentes.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente ao exame do mérito da matéria, cabe-nos 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, X, "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.

O Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, em sua versão original, tem como foco o refinanciamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE. Para isso estabelece encargos financeiros diferenciados em função do porte do beneficiário para a renegociação, definindo ainda a proposição, em seu art. 3º, que os custos decorrentes dessa operação serão compensados com o resultado do contingenciamento estabelecido pelo Poder Executivo, nos termos do art. 67 da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO para 2003). Este último ponto realmente não encontra amparo legal do ponto de vista da adequação orçamentária, já que um dos objetivos do contingenciamento é justamente assegurar as condições materiais necessárias ao cumprimento das metas fiscais de cada exercício financeiro. O projeto não definiu também o montante de empréstimos que poderão ser repactuados.

Como antecipamos, a proposição foi detidamente examinada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, oportunidade na qual foram introduzidas importantes mudanças, que culminaram no aperfeiçoamento do texto original na forma do Substitutivo ali aprovado.

A partir deste momento, não mais nos referiremos, pois, ao texto original da proposição. Os nossos comentários terão sempre como referência o Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 4.514, de 2004.

Os pontos do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, que merecem análise são as autorizações para equalização das operações decorrentes da repactuação, para emissão de títulos até o montante de R\$ 7 bilhões

e para a criação de fundo de compensação de prejuízos dos agricultores com recursos do FNE.

A autorização legislativa para emissão de títulos da dívida pública para os fins a que se refere o Projeto de Lei nº 4.514, de 2004 está prevista no disposto no art. 78, X, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), como segue:

"Art. 78. Será consignada na lei orçamentária estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para fazer face, estritamente, a despesas com:

.....

X - os refinanciamentos de dívidas rurais;"

Cumpre esclarecer que é neutro o impacto fiscal da emissão de títulos nos moldes estabelecidos no Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, ou seja, ela não tem repercussão sobre a dívida líquida federal, uma vez que os títulos emitidos em favor das instituições financeiras terão como contrapartida as dívidas rurais, que passarão a compor um ativo da União, conforme estabelecido no § 2º do art. 15 da proposta. O Projeto também define um prazo de carência de 4 anos para o início do resgate dos títulos que lastrearão o refinanciamento, fazendo com que eventuais subsídios implícitos decorrentes do processo de alongamento não afetem as metas de resultados fiscais definidas pela LDO em vigor.

Com relação às despesas com equalização (art.15, § 1º), cabe lembrar que tais dispêndios decorrem do estabelecimento de condições de financiamento mais favoráveis do que aquelas presentes nos financiamentos originais e que determinaram a inadimplência de grande parte dos agricultores. A proposta, que incorpora prática largamente adotada desde o advento da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, é cobrir a diferença entre as taxas de juros exercidas na captação das fontes e a taxa oferecida na renegociação, em nosso caso, 1,5%; 3% e 5%. Tal sistemática será aplicada no caso das renegociações de operações amparadas por outras fontes de recursos que não os do FNE.

Estabelece o Projeto de lei que as despesas com essa modalidade de subsídio deverão ser arcadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (art. 15, § 1º). Não identificamos incompatibilidade com as normas que regem o exame de adequação orçamentária e financeira, em especial com a Lei Orçamentária de 2005 (Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005), uma vez que essas despesas concorrerão com outras autorizadas para o FNE,

dentro dos limites e condições a serem estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Foram apresentadas nove emendas ao Substitutivo do Relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. As Emendas nºs 1, 2 e 3 ampliam o universo de agricultores a serem atendidos pelo refinanciamento, incluindo aqueles localizados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA. A Emenda nº 4, por sua vez, autoriza o pagamento de equalizações de juros com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Norte. A Emenda nº 05 estende a autorização para criação de fundo a fim de compensar a remissão de parcelas de operações de crédito rural na área de atuação da ADENE para a área de atuação da ADA. A Emenda nº 6 amplia esta última autorização, para que tal fundo de compensação possa contemplar as áreas de atuação da ADENE e da ADA e ainda a região Centro-Oeste, sendo formado com recursos, respectivamente, do FNE, do FCO ou do FNO. A Emenda nº 7 trata de incluir no processo de alongamento de dívidas a que se refere a proposição as operações com recursos do Finor. As Emendas nºs 8 e 9, do mesmo teor, ampliam o período do benefício de 12 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 2000.

Nesta Comissão, como vimos, foi apresentada a Emenda nº 1, cujo teor já descrevemos.

As emendas apresentadas, incluindo-se a oferecida nesta Comissão, não alteram o limite global de R\$ 7 bilhões estabelecido no Substitutivo, assim como mantêm o dispositivo que remete ao Conselho Monetário Nacional a competência para definir condições e limites que deverão ser obedecidos. Deste modo, entendemos que estão atendidos os pressupostos de adequação orçamentária e financeira.

Em relação ao mérito das emendas, acompanhamos a decisão da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que optou pela rejeição das Emendas de nºs 1/05 a 7/05 e pelo aproveitamento em parte das Emendas nºs 8/05 e 9/05 no texto do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, ali adotado.

Estamos diante de um problema que está longe de encontrar soluções definitivas, especialmente porque estamos tratando de uma atividade econômica onde o risco a ela associado já é naturalmente muito elevado, fato

agravado ainda mais pelas adversidades climáticas, fenômeno recorrente na região beneficiada pela proposição.

Concordamos inteiramente com o ilustre relator da matéria na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, especialmente quando afirma que a presente proposição é “*digna de todos os elogios, seja pela preocupação com a solução do impasse que se desenha, como fruto do alto índice de inadimplência nos financiamentos concedidos na Região Nordeste, seja pelo interesse em dar condições de se propiciar a retomada das atividades econômicas na Região, hoje próximas à paralisação.*”

Mais que isto, entendemos como o retrocitado relator da matéria na Comissão que nos antecedeu, que assim, como ocorre na grande maioria dos países que possuem regiões como o semi-árido nordestino, susceptíveis a severas adversidades climáticas, devemos tratar as políticas públicas de forma diferenciada e compensatória, especialmente nas áreas fiscais e creditícias, reconhecidamente estratégicas para o investimento privado, “*com a perspectiva de compensar as diferenças naturais que inviabilizariam as atividades econômicas, se mantidas condições iguais às que são dadas às regiões úmidas,*” como bem alertou o citado relator.

Os problemas climáticos do semi-árido nordestino, como de resto de toda a região nordeste, são de amplo conhecimento, desnecessário, portanto, enumerá-los.

As consequências econômicas são igualmente conhecidas e na área do crédito rural a situação é ainda mais grave, situando a dívida dos agricultores nordestinos contraída com as instituições financeiras em patamares insuportáveis para a sua capacidade de pagamento.

O que se viu foi o descasamento entre os valores das dívidas dos agricultores nordestinos, inflados pelos juros altos e indexados praticados entre nós, e o aumento da inadimplência, em decorrência da seca e das garantias oferecidas por ocasião da contratação. Paradoxalmente, como vimos, cerca de 5 bilhões de reais permanecem nos cofres do Banco do Nordeste, sem condições de aplicação, por falta de tomadores, receosos de não suportarem os encargos financeiros nos contratos futuros de financiamento da atividade econômica.

Por esta razão, estamos favoráveis ao Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura,

Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Devemos observar que a presente proposição, na forma do Substitutivo anteriormente citado, estabelece, em seu art. 2º, que serão beneficiados os agricultores, pessoas físicas e jurídicas, e demais instituições do setor rural ali identificadas, somente quando mutuários das operações identificadas no art. 1º, se firmadas na área de atuação da ADENE entre 27 de setembro de 1989 a 31 de dezembro de 2000. Tal benefício, como vimos, é explicado porque naquele período as operações da dívida rural estavam submetidas a formas de indexação absolutamente incompatíveis com a natureza incerta da atividade rural e com a capacidade de pagamento dos agricultores.

Somente a partir da aprovação da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, é que se passou a adotar nos processos de endividamento rural a prática de juros prefixados, em condições mais compatíveis com a natureza do empreendimento agrícola e com o porte do tomador dos recursos.

O Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, a partir daí, segue basicamente a mesma linha adotada pelas leis anteriores que versaram sobre repactuações da dívida rural, especialmente no que diz respeito à adoção de taxas de juros diferenciadas nos novos contratos, variando de 1,5%, 3%, ou 5%, conforme o porte da operação, e bônus de adimplência, entre outros pontos.

Por outro lado, podemos observar no exame atento do art. 4º da proposição, na forma aprovada na Comissão anterior, que, além do tratamento dado ao saldo devedor das dívidas agrícolas vencidas e vincendas, deu-se também novo tratamento ao saldo devedor das dívidas vencidas e vincendas já transferidas ao Tesouro.

Cabe ainda salientar que estamos falando em criar as condições materiais mais adequadas para que a União ou as instituições financeiras oficiais possam receber seus créditos junto aos produtores rurais e suas organizações produtivas. Assim como ocorreu no caso do REFIS e suas prorrogações, que possibilitou o ingresso expressivo de recursos nos cofres públicos federais, originários de devedores da Fazenda Pública já há um longo tempo, o alongamento dos prazos de pagamento das dívidas rurais nos casos especificados pela proposição, associado a taxas de juros mais realistas, consideradas as peculiaridades da atividade rural e da região beneficiada, só podem concorrer para reduzir significativamente os índices de inadimplência.

De outra parte, a proposição não impõe a forma como isto deva ser feito, delegando ao Poder Executivo o tratamento que deve ser dado aos saldos vencidos e vincendos da dívida rural, caso a caso, já que estamos tratando de diferentes modalidades de dívida, diferentes credores (o próprio Tesouro ou as instituições financeiras oficiais) e ainda diferentes fontes de recursos. A proposição estabelece ainda a possibilidade de serem utilizados os recursos do Fundo Constitucional do Nordeste, já que os mutuários beneficiados são da região Nordeste, assim considerada para efeitos da aplicação dos recursos daquele importante Fundo.

Consideramos importante regularizar o fluxo de entrada dos recursos referentes às operações de crédito renegociadas no prazo mais curto possível, criando-se condições mais objetivas para a redução significativa dos elevados índices de inadimplência na área do crédito rural.

Por último, e não menos importante, o projeto de lei sob exame, no artigo 17, autoriza o Poder Executivo a tomar providências para a criação de um Fundo destinado a compensar a remissão do valor das parcelas de operações de crédito rural na área de atuação da ADENE, vencidas em períodos de adversidade climática, desde que reconhecida por ato do Poder Executivo Federal. O art. 18 estabelece que os recursos para constituir o mencionado fundo de compensação serão originários do Fundo Constitucional do Nordeste, não havendo, no caso, pressões adicionais para os cofres públicos com a adoção da medida proposta.

Em relação à Emenda nº 1 à proposição, apresentada no prazo regimental pelo seu autor nesta Comissão, somos forçados a rejeitá-la por se tratar de um tipo de financiamento que escapa à natureza do objeto financiado pelo crédito rural, que como sabemos diz respeito às atividades de custeio, investimento e comercialização, que estão diretamente associadas à produção rural em cada ano agrícola. Certamente, se assim não fosse, este tipo de dívida já teria sido incluído pela própria Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural entre as espécies elencadas no art. 1º do Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, na forma do Substitutivo aprovado naquela Comissão.

Pelo exposto, somos pela adequação orçamentária e financeira do PL nº 4.514, de 2004, nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR da Câmara dos Deputados e pela adequação orçamentária e financeira

das Emendas nºs 1 a 9, apresentadas junto à CAPADR e da Emenda nº 1 apresentada nesta Comissão. No mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, nos termos do Substitutivo adotado pela CAPADR, e pela rejeição da Emenda nº 1 apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2005.

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA
Relator

2005_10447_Geddel Vieira Lima_157