

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 4.053, DE 1998, que “anistia e reescalona parte das dívidas oriundas dos financiamentos aos mini e pequenos produtores rurais, da área do Polígono das Secas”.

AUTOR: Deputado PAULO LUSTOSA

RELATOR: Deputado JORGE KHOURY

(APENSADOS: PL nº 4.501/98, PL nº 609/99, PL nº 882/99 e PL nº 5.184/2001)

1. RELATÓRIO

O PL nº 4.053/98, de autoria do Dep. Paulo Lustosa, determina que será assegurada aos mutuários do crédito rural, cujas propriedades se localizam na área compreendida pelo Polígono das Secas, a quitação total de seus respectivos saldos devedores, mediante o pagamento de 80% do valor devido. Dispõe que serão beneficiados os mini e pequenos produtores rurais que tenham contraído empréstimo para investimento rural e/ou custeio agrícola ou pecuário junto às instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural até 31 de dezembro de 1997. A liquidação da dívida será efetuada em até dez anos, com dois anos de carência, incidindo juros de até 12% ao ano sobre o montante do saldo devedor à época do vencimento. O projeto dispõe que anualmente o Poder Executivo fará constar no projeto de lei orçamentária as dotações correspondentes aos benefícios de natureza financeira.

Já o PL nº 4.501/98, apensado, de autoria do Dep. Alcides Modesto e outros, concede anistia das dívidas de produtores rurais decorrentes de contratos de financiamentos celebrados para a safra 1997/98, cujas atividades financiadas foram afetadas por fenômenos climáticos atípicos, além de instituir crédito de manutenção para mini e pequenos produtores do semi-árido e de outras regiões. Dispõe o PL que ficam anistiadas as dívidas dos produtores rurais que contrataram crédito de custeio, mas cujas atividades financiadas foram frustradas pela ação de fenômenos climáticos considerados fora dos padrões de normalidade, em cada região do País.

A anistia abrange os contratos firmados por mini, pequenos e médios produtores rurais junto às instituições financeiras públicas operadoras da política nacional de crédito rural, oriundas de quaisquer das suas fontes de recursos.

Excetuam-se os contratos cujas atividades financiadas, ainda que localizadas em imóveis situados nas áreas afetadas pelas anomalias climáticas, não tenham sido comprometidas, conforme declaração do agente financeiro, devidamente avaliada pelo órgão de representação sindical do mutuário. Para os produtores optantes do PROAGRO, a anistia ficará limitada à diferença entre o valor total da dívida e o valor da indenização a ser coberta por aquele programa. Nos casos de mutuários classificados como mini e pequenos produtores rurais, localizados na área geográfica do semi-árido da Região Nordeste, a anistia abrangerá o valor total do saldo devedor.

Segundo o PL nº 4.501/98, para reivindicarem os benefícios, os contratantes do crédito de custeio da safra 1997/98 deverão ter os respectivos imóveis situados nos municípios de incidência irregular de fator climático durante qualquer etapa do calendário agrícola 1997/98, de cada região, sendo que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento divulgará no Diário Oficial da União a relação dos municípios, por unidade federada, onde ocorreram os fenômenos climáticos na forma e para os fins considerados.

O Projeto dispõe que a anistia será equivalente à proporção do valor da produção sinistrada, sendo esta definida mediante declaração apresentada pelo mutuário. Caso o agente financeiro contradite os termos da declaração, caberá ao órgão oficial de assistência técnica, ou de pesquisa agropecuária, com atuação na área correspondente, dirimir a controvérsia, em laudo devidamente avalizado pelo órgão de representação sindical do mutuário.

Determina o PL que as instituições financeiras que operaram os financiamentos serão ressarcidas pelo Tesouro Nacional, nos valores correspondentes às dívidas anistiadas. O valor a ser indenizado ao agente financeiro, será obtido pela correção do valor do principal, originalmente financiado, pela aplicação das taxas de captação do recurso correspondente à fonte lastreadora do respectivo financiamento, sendo vedada a adição de outros valores, a qualquer título.

O PL nº 4.501/98 dispõe ainda que os bancos públicos oficiais, operadores da política nacional de crédito rural, deferirão crédito para manutenção de mini e pequenos produtores do semi-árido da região Nordeste e para aqueles situados nos municípios relacionados pelo MAA que não contrataram o custeio para a safra 1997/98, com prioridade, neste caso, para os municípios do semi-árido do Nordeste. Esse crédito deve subordinar-se às seguintes condições: (i) limite de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) de teto, por família; (ii) época de formalização de até 60 (sessenta) dias, após a data de vigência da lei; (iii) prazo de pagamento de no mínimo 48 meses, exclusive um ano de carência; e (iv) condições de encargos vigentes para o PROCERA.

O PL nº 609/99, de autoria do Dep. Paulo José Gouvêa, igualmente apensado, estabelece que será assegurada a quitação total dos saldos devedores dos mini e pequenos produtores rurais, que tenham contraído empréstimo para investimento rural, custeio agrícola ou pecuário junto às instituições financeiras federais integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, até 31 de dezembro de 1998. Dispõe que as instituições financeiras que operaram os financiamentos serão ressarcidas pelo Tesouro Nacional, nos valores correspondentes às dívidas anistiadas, que serão obtidos pela correção do principal, originalmente financiado, aplicando-se as taxas de captação do recurso, sendo vedada a adição de outros valores, a qualquer título. Do valor a ser indenizado às instituições financeiras, cinquenta por cento será pago em

títulos públicos a serem resgatados pelos agentes financeiros no prazo de cinco anos.

O PL nº 882, de 1999, de autoria do Dep. Almeida de Jesus, assegura a quitação integral dos saldos devedores de mini, pequenos e médios produtores rurais da região Nordeste, oriundos de empréstimos para custeio e investimento rurais junto às instituições bancárias federais até 31/12/1998, cabendo ao Tesouro Nacional ressarcir as instituições financeiras. O Projeto prevê a emissão de títulos públicos federais, com prazo de resgate de 5 anos, no montante de 50% do valor a ser indenizado.

Por fim, o PL nº 5.184, de 2001, de autoria do Dep. Salomão Gurgel, concede anistia e permite renegociação das dívidas oriundas dos financiamentos concedidos pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB aos mini, pequenos e médios produtores rurais da área do semi-árido do Nordeste afetada pela seca. O projeto assegura a quitação integral para empréstimos contraídos até o valor de R\$ 30.000,00 e o refinanciamento da dívida compreendida entre R\$ 30.001,00 a R\$ 100.000,00. De acordo com o PL, o BNB será ressarcido pelo Tesouro Nacional nos valores correspondentes às dívidas anistiadas.

É o relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente 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 (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”. Cabe analisar os projetos também à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O Projeto de Lei nº 4.053, de 1998, e respectivos apensos têm como foco principal a concessão de anistia a mini e pequenos produtores que contraíram dívidas rurais. Os PLs 4.053/98 e 5.184/2001 prevêem, ainda, o reescalonamento e refinanciamento de parte das dívidas não anistiadas.

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.

Portanto, considerando que os projetos em análise datam de 1998 a 2001, pode-se concluir que boa parte das medidas reivindicadas já foram de alguma maneira contempladas nos dispositivos legais supramencionados. Cabe avaliar, contudo, o efeito para as finanças públicas federais daquelas propostas que extrapolam as condições já firmadas anteriormente, especialmente no que diz respeito à concessão de anistia das dívidas rurais.

Para avaliar possíveis impactos orçamentários e financeiros, 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 (recursos para financiamento equalização de taxas de juros).

As exigibilidades bancárias decorrem de normas expedidas pelo Banco Central do Brasil, 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.

As dotações das operações oficiais de crédito, por sua vez, constituem recursos orçamentários aplicados diretamente no financiamento ou na concessão de subvenção de equalização de taxas e de preços. O retorno dessas operações está vinculado ao órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito e são utilizados na concessão de novos empréstimos e subsídios.

Portanto, a previsão de uma anistia de dívidas rurais tem como efeitos diretos a redução das receitas do órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito, no caso dos financiamentos lastreados em recursos orçamentários, e a elevação de despesas públicas federais para ressarcir os agentes financeiros, no caso de financiamentos lastreados em exigibilidades.

No tocante à criação de novas obrigações para a União, dispõe a LRF que:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;”

Outro ponto que merece ser ressaltado é que a concessão de anistia de dívidas, nos moldes propostos, implica a transferência de recursos para particulares, o que exige o cumprimento dos requisitos do art. 26 da LRF:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital”

Por fim, a previsão de refinanciamento de dívidas, com encargos inferiores aos estabelecidos em alongamentos já efetuados, também gera impactos na medida em que implica a necessidade de que o Governo Federal consigne 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).

Deve-se lembrar, ainda, que a elevação de despesas da União ou a redução de receitas, sem a correspondente compensação, representam impactos diretos à meta de superávit primário estabelecida na Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – 2007).

Em resumo, do exame das proposições, pode-se concluir que significativa parcela dos agricultores que se pretende beneficiar, já podem ter aderido a um dos refinanciamentos e alongamentos promovidos pelo Governo Federal desde 1995, que se encontram disciplinados por extensa legislação atualmente em vigor. Porém, naquilo que extrapola as condições já estabelecidas, verifica-se que:

- a) os projetos colidem com a LRF, por não permitirem a estimativa de custos;
- b) a anistia proposta implica redução de receitas orçamentárias públicas federais;
- c) a Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 (Lei Orçamentária para 2007) não contempla dotações para o ressarcimento das instituições financeiras;
- d) as medidas propostas comprometem a meta de superávit primário estabelecida na LDO/2007.

Portanto, em que pesem os nobres propósitos que orientaram a elaboração das proposições, o Projeto de Lei nº 4.053, de 1998, e respectivos apensados, não podem ser considerados adequados ou compatíveis, sob os aspectos orçamentário e financeiro.

Dessa forma, fica prejudicado o exame da matéria quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Diante do exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI nº 4.053, de 1998; BEM COMO DOS PROJETOS DE LEI nº 4.501, de 1998; nº 609, de 1999; nº 882, de 1999; e nº 5.184, de 2001; APENSADOS.**

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado JORGE KHOURY
Relator