



PARECER

Projeto de Lei n.º 2.756, de 2008, que “dispõe sobre a anistia de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da SUDENE”

AUTOR: Deputada SANDRA ROSADO

RELATOR: Deputado PEDRO EUGÊNIO

RELATÓRIO

O PL nº 2.756, de 2008 autoriza a anistia de dívidas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE até 31 de dezembro de 2006. A anistia proposta abrange a totalidade do saldo devedor das operações beneficiadas. Não seriam beneficiados dívidas de produtores rurais que tenham praticado desvio de recursos ou sido caracterizados como depositários infieis.

O projeto autoriza o Tesouro Nacional a assumir o ônus decorrente da proposição. Autoriza, também, a liberação das garantias vinculadas às dívidas anistiadas. Finalmente, determina que o Poder Executivo faça constar, anualmente, do projeto da lei orçamentária, as dotações correspondentes às despesas decorrentes da anistia proposta.

O projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que conclui pela sua rejeição nos termos do parecer do Dep. Cezar Silvestri. Remetido a esta Comissão de Finanças e Tributação, não foram oferecidas emendas ao projeto.

É o relatório.

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 em tela tem como foco principal a concessão de ampla anistia a produtores rurais que operam na área da SUDENE. De fato, os problemas gerados pelo excessivo endividamento do segmento agropecuário, fizeram com o que o Governo Federal estabelecesse condições para refinanciamentos e alongamentos que objetivavam recuperar a capacidade de pagamento dos produtores rurais, estabelecidos em sucessivos diplomas legais.

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 refinanciamento e/ou alongamento de dívidas rurais. Elencamos, a título de exemplo, a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, a Lei nº 9.866, de 9 de novembro de 1999, a Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002, a Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002, a Lei nº 10.646, de 28 de março de 2003, ou a Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006. Recentemente foi aprovada a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, que “institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nºs 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências”. Nesta lei a área da SUDENE foi especificamente contemplada, especialmente nos art. 1º, §3º (aumento do percentual de desconto concedido - Securitização); art. 2º, §2º (*idem*); art. 8º, §2º (aumento do percentual de desconto concedido – Dívida Ativa da União originária de operações de crédito rural); e art.25, I, b, 1 (bônus de adimplência).

Percebe-se que a matéria objeto do PL nº 2756/08 já foi de alguma maneira contemplada nos dispositivos legais supramencionados. Cabe avaliar, contudo, o efeito para as finanças públicas federais da proposta, a qual, evidentemente, extrapola as condições já firmadas anteriormente, especialmente no que diz respeito à concessão de anistia das dívidas rurais.



Para avaliar possíveis impactos orçamentários e financeiros das proposta em tela, vale lembrar 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. Entre as suas fontes, 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 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.

De outra parte, no tocante à criação de novas obrigações para a União, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe 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 subsequentes; (..)”*

Já a concessão de anistia de dívidas, nos moldes propostos, implica a transferência de recursos para particulares, conflita com o disposto no art. 26 da LRF:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.(...)”

Finalmente, a Lei n.º 12.017, de 12 de agosto de 2009, a LDO para 2010, assim dispõe em seu art. 123:

“Art. 123. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2010 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2010 a 2012, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

§ 1º Os Poderes e o Ministério Público da União, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º O parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput deste artigo.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo a projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, restrita a vigência legal a no máximo cinco anos.

§ 6º Os efeitos orçamentários e financeiros de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial poderão ser compensados mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive aos projetos de lei e medidas provisórias mencionados no caput deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.”

Percebe-se que o projeto em tela não traz estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da diminuição de receita nele implícito, assim como não estão apresentadas medidas que compensem esta diminuição. Verifica-se, portanto, que ele contradiz dispositivos da LDO/2010 e da LRF, não estando previstos, ainda, seus efeitos na Lei Orçamentária Anual para 2010. Portanto, o projeto não pode ser considerado adequado ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

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 2.756, de 2008.**

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Relator