

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2008 - Complementar, que altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, “que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências, para o fim de regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais”.

RELATOR: Senador MARCO MACIEL

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 239, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais.

O art. 1º do projeto acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, para dispor que as instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinqüenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O art. 2º, por sua vez, contém a cláusula de vigência.

Segundo o autor do projeto, sua iniciativa visa proteger o patrimônio dos Fundos. Ainda segundo a Justificação, a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, o que teria reflexo no zelo com que estes fazem a análise da

viabilidade das operações, pois não assumem responsabilidade caso o tomador não venha a honrar seus compromissos.

O compartilhamento obrigatório do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de pelo menos 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência, teria como consequência natural a melhoria da análise de cada operação de crédito e traria maior segurança quanto à preservação do patrimônio dos Fundos.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

O PLS nº 239, de 2008 - Complementar, está de acordo com os ditames da Constituição Federal, que estabelecem ser competência privativa da União legislar sobre política de crédito, nos termos do inciso VII do art. 22, e asseguram ao Congresso Nacional a atribuição de dispor sobre todas as matérias de competência da União, entre elas operações de crédito e planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, nos termos dos incisos II e IV do art. 48. Além disso, a proposta em análise não fere a ordem jurídica vigente e está em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal.

A iniciativa do Senador Tasso Jereissati tem o mérito de defender o patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Na atualidade, esses Fundos são os únicos efetivos instrumentos de promoção da atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento no País, pois, lamentavelmente, a questão regional foi alijada da pauta de prioridades nacionais e o tratamento dado pelos gestores da Política Econômica aos Fundos Constitucionais de Financiamento é ilustrativo dessa situação.

Quando há um processo de repactuação das dívidas dos produtores rurais, o Tesouro Nacional assume o ônus decorrente nas regiões Sul e Sudeste, mas, nas demais regiões, as perdas são atribuídas aos Fundos. O mesmo se passa com os custos decorrentes do apoio à agricultura familiar e à Reforma Agrária. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas, os incentivos são custeados pelo Tesouro Nacional, nas regiões menos desenvolvidas cabe aos Fundos absorver esses custos.

A mesma atitude dos gestores da Política Econômica é facilmente constatada na atual proposta de Reforma Tributária em tramitação. O fortalecimento da capacidade dos governos estaduais para realizar investimentos estruturantes, e com isso atrair novos empreendimentos produtivos da iniciativa privada, será custeado com 40% dos recursos dos Fundos, que assim reduzirão o apoio aos setores produtivos, pois seus recursos serão transferidos para os fundos de desenvolvimento estaduais. Ou seja, não haverá recursos novos, adicionais, mas apenas uma nova rotulagem de verbas federais que têm origem em recursos destinados pelos constituintes de 1988 para as regiões menos desenvolvidas.

Adicionalmente, na mesma linha de conduta e de indiferença com as perspectivas das regiões menos desenvolvidas, quando os gestores da política econômica decidiram sanear as instituições financeiras federais, foram transferidas, como perdas patrimoniais dos Fundos, as operações realizadas por seus agentes financeiros até 30 de novembro de 1998. O caput do art. 13 da Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, assim estabeleceu:

Art. 13. Ficam o BB, o BASA e o BNB desobrigados do risco relativo às operações realizadas, até 30 de novembro de 1998, com recursos dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, respectivamente.

Sobre o total dos créditos dos Fundos baixados como prejuízo, temos as seguintes informações:

- FNE (balancete de 30.04.2008): R\$ 6.391,5 milhões;
- FNO (balancete de 30.04.2008): R\$ 1.873,6 milhões;
- FCO: no período de 2000 a abril de 2008, R\$ 930,0 milhões.

O grande volume das operações baixadas como prejuízo, no montante global de R\$ 9,2 bilhões, decorre, sabidamente, das operações contratadas até 30 de novembro de 1998, que eram inicialmente de risco dos Bancos e passaram a ser de risco dos Fundos, de acordo com o mencionado art. 13 da MP nº 2.196-3, de 2001. As normas para realização de provisões e baixas de operações dos Fundos como prejuízo foram estabelecidas pela Portaria Interministerial (MI/MF) nº 1, de 15 de janeiro de 2005. Em função dessa Portaria, no FNE foram baixadas como prejuízo, no ano de 2006, operações no total de R\$ 6.053,3 milhões. No entanto, coube ao Tesouro Nacional assumir os custos

decorrentes do saneamento de instituições federais como CEF e BNDES. Ou seja, na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste, onde há os Fundos, pouparam-se os recursos do Tesouro Nacional em detrimento da capacidade de promoção do desenvolvimento destas regiões menos desenvolvidas.

A falta de prioridade da questão regional também pode ser percebida na execução orçamentária e financeira dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE). No período de 2001 a 2008, o Congresso Nacional aprovou dotações para o FDA que somaram R\$ 4,5 bilhões e para o FDNE, R\$ 6,5 bilhões. Na Amazônia, apenas R\$ 475 milhões, ou 10% do montante das dotações aprovadas pelo Congresso Nacional, foram desembolsados pelo FDA no apoio à realização de investimentos, em sua área de atuação, em infra-estrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas. Enquanto isso, no Nordeste, o FDNE não desembolsou um só Real.

Retornando ao tema em análise, observa-se que, desde 1990, instaurou-se o costume de financiar políticas públicas nas regiões menos desenvolvidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o que constitui uma burla ao preceito legal estabelecido no inciso X do art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, que veda a aplicação de seus recursos a fundo perdido:

Art. 3º Respeitadas às disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

.....

.....
X - proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.

Desconhecendo essa vedação, a União estabeleceu diversas vinculações dos recursos dos Fundos ao desenvolvimento de várias linhas de atuação de entidades e programas federais, além do saneamento financeiro do BNB, Basa e Banco do Brasil. Assim, faz-se necessário alterar alguns dispositivos legais vigentes, impregnando-os com o princípio proposto pelo Senador Tasso Jereissati, no sentido de compartilhamento compulsório, entre os Fundos e seus agentes financeiros, do risco das operações de crédito.

As emendas que proponho a seguir são todas nesta linha de proteção do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento, pois, no que respeita ao mérito, adoto integralmente os argumentos que sustentam a proposição. No entanto, para atender à técnica legislativa, apresento quatro

emendas com ajustes em dispositivos legais vigentes que tratam da aplicação dos recursos dos Fundos, mas estão em desacordo com o fulcro da proposição em análise.

III – VOTO

Diante do exposto, recomendo a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2008 - Complementar, com as seguintes emendas e com a renumeração do artigo relativo à cláusula de vigência:

EMENDA Nº 01–CDR (PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 239, de 2008 - Complementar, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passará a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“Art. 2º

.....
3º As instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinqüenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos de que trata o caput deste artigo.

§ 4º É vedada a assunção pelos Fundos do risco de operações financeiras contratadas com recursos de outras fontes, assim como da parcela de risco do banco administrador no caso de operações realizadas com recursos dos mencionados Fundos. (NR)”

EMENDA Nº 02–CDR (PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Acrescente-se art. 2º ao PLS nº 239, de 2008 - Complementar, com a seguinte redação:

Art. 2º O caput e § 2º do art. 7º da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, na redação dada, respectivamente, pela Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, e pela Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004, passarão a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Os bancos administradores aplicarão dez por cento dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para financiamento a assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como à beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, instituído pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, estabelecendo em cinqüenta por cento o risco operacional do banco administrador, cabendo igual proporção do risco ao respectivo Fundo.

.....
 § 2º Os contratos de financiamento de projetos de estruturação inicial dos assentados, colonos ou beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, ainda não beneficiados com crédito direcionado exclusivamente para essa categoria de agricultores, serão realizados por bancos oficiais federais, que assumirão pelo menos cinqüenta por cento do risco, que poderá ser compartilhado com o respectivo Fundo Constitucional, observadas as condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional para essas operações de crédito.

..... (NR)”

EMENDA Nº 03-CDR
 (PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Acrescente-se art. 3º ao PLS nº 239, de 2008 - Complementar, com a seguinte redação:

Art. 3º O art. 6º-A da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, na redação dada pela Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004, passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º-A Nos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a partir da publicação desta Lei, a beneficiários dos grupos “B”, “A/C”,

Pronaf-Semi-Árido e Pronaf-Floresta, integrantes da regulamentação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o risco operacional assumido pelo respectivo Fundo Constitucional de Financiamento limitar-se-á a cinqüenta por cento.

Parágrafo único. Nas operações formalizadas com risco compartilhado entre o agente financeiro e o respectivo Fundo Constitucional de Financiamento, realizadas no âmbito do Pronaf nos termos do caput deste artigo, os agentes financeiros farão jus a uma remuneração, a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional, destinada à cobertura de custos decorrentes da operacionalização do Programa. (NR)"

EMENDA Nº 04-CDR
(PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Dê-se à Ementa do PLS nº 239, de 2008 - Complementar, a seguinte redação:

"Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, e a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam dos Fundos Constitucionais de Financiamento, para o fim de regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento."

Sala da Comissão, em 09 de outubro de 2008.

Senadora **Lúcia Vânia**, Presidente

Senador **Marco Maciel**, Relator