

PARECER Nº , DE 2012

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2012, à Medida Provisória nº 554, de 26 de dezembro de 2011, que altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível, altera a Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, e dá outras providências.

RELATOR-REVISOR: Senador WALDEMIR MOKA

I – RELATÓRIO

A Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal (CF), editou, em 26 de dezembro de 2011, a Medida Provisória (MPV) nº 554, que, aprovada pela Câmara dos Deputados, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2012, chega ao exame desta Casa.

A Medida Provisória em análise institui subvenções a dois tipos de linhas de crédito: para microempreendedores e para a estocagem de álcool combustível.

O subsídio ao crédito para microempreendedores basicamente reproduz os termos da Medida Provisória nº 543, de 24 de agosto de 2011, que

perdeu sua validade por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo limite, que era 22 de dezembro de 2011.

O art. 1º autoriza a União a conceder subsídio a instituições financeiras sob a forma de equalização de parte dos custos incorridos nas operações de microcrédito produtivo orientado. A subvenção é limitada a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) por ano.

A equalização será constituída de um montante fixo por operação contratada e estará condicionada à apresentação, pela instituição financeira beneficiária, de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas às operações realizadas.

Caberá ao Ministério da Fazenda estabelecer os critérios a serem observados nas operações de microcrédito produtivo orientado beneficiadas pela subvenção, definir a metodologia, as normas operacionais e as demais condições para o pagamento da equalização e estipular os limites anuais de subvenção por instituição financeira. O Banco Central do Brasil acompanhará e fiscalizará as operações de microcrédito produtivo orientado realizadas pelas instituições financeiras beneficiárias da subvenção.

A exposição de motivos salienta que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) tem o objetivo de propiciar geração de trabalho e renda para os microempreendedores populares. Para isso, mantém o relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, propicia atendimento ao tomador final dos recursos por pessoas treinadas (agentes de crédito) e mantém esse contato durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação. Salienta, então, que uma das dificuldades do programa são as elevadas taxas de juros cobradas nas operações de crédito, por isso é proposta a subvenção de parte dos custos das instituições financeiras que praticarem taxas de juros de 8% a.a (oito por cento ao ano) ao tomador final.

A MPV nº 554, de 2011, trata também da nova política de estocagem de álcool combustível dos arts. 2º a 5º, sendo a autorização para a concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de taxas de juros, às instituições financeiras federais, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível, a principal medida.

O art. 2º autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras federais, sob a forma de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível, com os objetivos de reduzir a volatilidade de preço e de contribuir para a estabilidade da oferta do produto.

Ademais, estabelece as fontes elegíveis de financiamento:

I - a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, de que trata a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001;

II - a Poupança Rural, de que trata o inciso III do *caput* do art. 81 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991; e

III - outras fontes, a serem definidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Define, também, o conceito de equalização de taxas de juros para as operações de que trata como sendo o “diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte, acrescido da remuneração das instituições financeiras” e determina a origem dos recursos para pagamento da despesa:

I - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, de que trata a Lei nº 10.336, de 2001; e

II - dotações do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

Por fim, o art. 2º estabelece critérios operacionais para o funcionamento da subvenção econômica e limita a concessão da subvenção a cinco anos.

O art. 3º determina que o Conselho Monetário Nacional (CMN), ouvido o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA), estabelecerá as condições e critérios para a concessão dos financiamentos que receberão a referida subvenção econômica.

O art. 4º da MPV atribui ao Ministério da Fazenda a responsabilidade de estabelecer a metodologia para concessão da equalização de taxas nas operações de financiamento de estocagem de álcool.

Por fim, o art. 5º adéqua a Lei nº 10.453, de 2002, para prever o novo instrumento de apoio aos financiamentos destinados à estocagem de álcool combustível.

Na exposição de motivos, destaca-se que os financiamentos para estocagem de álcool combustível possibilitam a redução da volatilidade de preço e contribuem para a estabilidade da oferta do produto ao longo do ano. Diante disso, pretende-se que tais financiamentos sejam permanentes e que as operações dessa natureza, inclusive aquelas que demandarem pagamento de equalização de taxas de juros, sejam custeadas integralmente com recursos da CIDE e de outras fontes.

À Medida Provisória foram oferecidas 50 emendas na Comissão Mista, referida no *caput* do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional. As emendas nºs 34 a 40 e 48 foram retiradas a pedido dos autores e as emendas nºs 2, 14, 17 a 31, 41, 43, 45 a 47 e 49 a 50 foram indeferidas liminarmente por versarem sobre matéria estranha ao objeto da MPV editada pelo Poder Executivo.

No parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, o voto foi pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 554, de 2011, e das Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15, 16 e 44, pela inconstitucionalidade das Emendas nºs 4 e 10, pela inadequação à boa técnica legislativa das Emendas nºs 1, 12 e 42; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 554, de 2011, e das Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15, 16 e 44.

Em relação ao mérito, o voto foi pela rejeição de todas as emendas analisadas e pela aprovação da MPV nº 554, de 2011, na forma do PLV nº 11, de 2012, com sua redação original acrescida de emenda do próprio relator, Deputado Federal Heleno Silva, para a concessão de subvenção econômica aos produtores independentes de cana-de-açúcar do Rio de Janeiro e do Nordeste.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

Consoante dispõe o art. 8º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, antes do mérito de Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

No que se refere aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, previstos no caput do art. 62 da Constituição Federal, a Exposição de Motivos tenta justificá-los, em relação ao subsídio ao microcrédito, nos seguintes termos:

A urgência e relevância da medida proposta pelo art. 1º se justificam pela necessidade de implantação, no curto prazo, de ações que visem realocar recursos que atualmente estão sendo destinados ao consumo para o setor produtivo, sobretudo para pequenos e micro empreendimentos, com ênfase no crédito orientado, além de estimular a criação de trabalho e renda entre os microempreendedores.

Já em relação à urgência e relevância da subvenção ao financiamento da estocagem de álcool combustível argumenta-se o seguinte:

A urgência e relevância que justificam a edição dos artigos 2º a 5º decorrem da necessidade de se estabelecer as condições de financiamento tempestivamente, com o objetivo de possibilitar o provisionamento de etanol em volume suficiente para minimizar as grandes oscilações de preços e de oferta verificadas nos períodos de safra e de entressafra, tal como ocorreu no primeiro trimestre deste ano, quando, por falta de produto, o preço do etanol combustível ficou próximo ao preço da gasolina, que, por também ser misturada com etanol anidro, teve seu preço valorado. Nesse contexto, a estocagem possibilita a retirada de produto durante a safra, época em que os preços estão mais baixos, e o retorno do etanol ao mercado na entressafra, quando há menor oferta do produto e os preços estão mais altos. Para materializar essa proposta, torna-se indispensável dar nova redação ao *caput* e inserir o inciso VII no art. 3º da Lei nº 10.453, de 2002.

Ademais, tendo em vista que a estocagem de álcool combustível é um importante instrumento de política pública para a manutenção do equilíbrio do abastecimento e dos preços, faz-se necessário ainda autorizar a criação de linha de crédito permanente para estocagem do produto, pelo prazo de até 5 anos.

Cabe sempre observar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência. Dessa forma, consideramos plenamente justificável a relevância e urgência da MPV e sua admissibilidade, pois a instituição de subsídios ao microcrédito produtivo estimula um importante mecanismo de geração de renda que está sendo subutilizado no Brasil e a subvenção ao financiamento da estocagem de álcool será importante mecanismo de regulação da oferta e do preço do combustível.

II.2 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Importa consignar que as matérias contidas na MPV não estão entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. A teor do art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, a Presidente da República está legitimada a editar medida provisória, a ser apreciada pelo Congresso Nacional.

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 554, de 2011, a União é competente para legislar sobre política de crédito, conforme o inciso VII do art. 22 da CF e para fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito e de câmbio, conforme dispõe o inciso VIII do art. 21 da Carta Magna.

As matérias veiculadas na MPV não estão no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Além disso, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 1998.

Assim, não vemos óbices jurídicos à aprovação da Medida Provisória.

II.3 – Da Adequação Financeira e Orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que *“o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, as medidas propostas criam despesas referentes às subvenções propostas, mas a exposição de motivos mostra que são atendidas, em termos gerais, as normas orçamentárias e financeiras estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, na lei do plano plurianual, na lei de

diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária da União para o presente exercício financeiro.

Quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, a Exposição de Motivos afirma, em relação à subvenção ao microcrédito:

Quanto ao cumprimento dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que, para o presente exercício, não haverá despesa de equalização, tendo em vista a sistemática de pagamento estabelecida para o caso. Com relação aos dois exercícios subseqüentes, estão previstas despesas estimadas em R\$ 362 milhões em 2012 e em R\$ 483 milhões em 2013. Registre-se, ainda, que a proposta atende ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 49 da Lei nº 12.309 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011), de 9 de agosto de 2010, ao autorizar a concessão de subvenção econômica por meio de ato específico, ou seja, mediante edição de Medida Provisória.

Já em relação à subvenção ao financiamento da estocagem de álcool diz:

A propósito, quanto às despesas geradas pelos arts. 2º a 5º da medida sob análise, vale destacar que o texto legal traz somente a autorização para a criação da linha de crédito para estocagem de etanol e a possibilidade de equalização de taxas de juros, remetendo ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para definir encargos financeiros, prazos, beneficiários, volume ou fontes alternativas de recursos, entre outros. Como os custos de equalização de uma linha de crédito somente podem ser conhecidos quando forem definidos parâmetros como a fonte de recursos e seu custo de captação, os encargos financeiros e os prazos das operações, o volume total de recursos alocados e o spread bancário, não há como prever, neste momento, o total das despesas que serão geradas com a aprovação desta Lei. Todavia, os custos e despesas decorrentes da autorização para a concessão do financiamento e para o pagamento de subvenção pública referentes à linha de crédito aprovada por esta Medida Provisória serão explicitados por ocasião do encaminhamento ao CMN de proposta de voto contendo os parâmetros e demais condições da referida linha de crédito. A partir do voto será possível estimar e avaliar o impacto fiscal da medida e, portanto, atender aos requisitos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, na LDO e na Lei Orçamentária.

Entendemos que a medida provisória atendeu as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.4 – Do mérito

II.4.1 – A subvenção ao microcrédito

O microcrédito visa a estimular atividades produtivas da população de baixa renda, como forma de aumentar sua capacidade de geração de renda e, assim, de superação dos problemas sociais resultantes da pobreza e tem características que as diferenciam de outras linhas de crédito: baixo valor das operações, falta de capacidade de concessão de garantias reais pelos tomadores e possibilidade de gerar inclusão social e econômica das pessoas carentes beneficiadas.

Devido a essas características, o microcrédito exige e justifica incentivos por parte do Estado, pois geram benefícios sociais relevantes e é de difícil viabilização por instituições financeiras privadas, devido a custos médios elevados, resultantes do baixo valor das operações, e as dificuldades para obtenção de garantias.

No Brasil, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNPMO), do Ministério do Trabalho e Emprego, coordena as iniciativas na área.

As principais fontes de recursos do microcrédito são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o direcionamento de crédito de 2% dos depósitos à vista nas instituições financeiras.

Conforme Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.000, de 2011, que consolida as normas referentes ao microcrédito, os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e as caixas econômicas devem aplicar 2% dos seus depósitos à vista em operações de microcrédito. O que não for aplicado ficará retido no Banco Central, sem remuneração.

O microcrédito pode ser oferecido diretamente pelas instituições financeiras, desde que criem uma estrutura específica para tal, ou os recursos podem ser repassados para instituições de microcrédito produtivo, que oferecerão crédito para os microempreendedores.

Apesar do incentivo criado, que significa que o custo de oportunidade para as instituições financeiras das operações de microcrédito é

zero, o custo ao tomador final desse tipo de crédito ainda é bastante alto, e há pouco interesse de instituições financeiras privadas nas operações.

A MPV nº 554, de 2011, limita as taxas de juros cobradas no microcrédito e compensa as instituições com um subsídio por operação realizada.

A Portaria nº 19, do Ministério da Fazenda, de 27 de janeiro de 2012, regulamentou a concessão dos subsídios ao microcrédito.

O mutuário pagará taxa de juros de 8% ao ano mais uma taxa de abertura de crédito de 1% do valor do empréstimo. O subsídio dependerá dos valores e dos prazos de pagamento do empréstimo. Um empréstimo de menor valor e prazo superior a doze meses terá um subsídio maior, comparativamente ao valor da operação. Assim, um empréstimo de R\$ 100,00 em mais de doze meses terá um subsídio de R\$ 42,00, ou seja, 42% do valor do crédito, já um empréstimo de mais de R\$ 3.000,00, com prazo inferior a 12 meses, terá um subsídio de R\$ 150,00, ou 5,0% do valor da operação, no caso de um empréstimo de exatos R\$ 3.000,00.

O subsídio proposto pela MPV será relevante para alavancar o crédito ao microempreendedor, que apesar dos incentivos criados pela legislação nos últimos anos, ainda é pouco desenvolvido no Brasil.

II.4.2 – A subvenção ao financiamento da estocagem de álcool combustível

Em 2011, no mercado interno, a produção de etanol sofreu com a queda de produção de cana-de-açúcar pela redução da renovação dos canaviais e por uma proporção maior de transformação de cana em açúcar para atender ao mercado exterior.

No mercado externo, quebra de safras de cana na Índia e um modesto, mas constante, crescimento da demanda por açúcar fizeram o cenário de produção de etanol ficar mais desajustado no país.

No cerne do problema encontra-se a falta de uma política eficaz para estocagem, que compromete a estabilidade produtiva e amplia muito a volatilidade de preço do produto.

Com essa MPV, o Governo Federal procura criar, para os próximos cinco anos, mecanismo para corrigir essa distorção. O custo fiscal será arcado com recursos da CIDE e do orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

A MPV propõe autorização para a criação da linha de crédito para estocagem de álcool combustível com a possibilidade de equalização de taxas de juros, remetendo à posterior regulamentação do CMN a competência para definir parâmetros para operacionalizar a política, tais como encargos financeiros, prazos, beneficiários, volume ou fontes alternativas de recursos. No entanto, há de se destacar que a medida, em tese, engloba tanto álcool anidro quanto hidratado, o que pode interferir (fomentar) a utilização do segundo na matriz de consumo brasileira.

II.4.3 – A subvenção aos produtores de cana-de-açúcar

A única modificação de mérito na MPV feita pelo relator na Câmara dos Deputados foi a inclusão, art. 6º do PLV, de subvenção aos produtores independentes de cana-de-açúcar da região Nordeste e do estado do Rio de Janeiro, para a safra 2010/2011, diretamente ou por meio de suas cooperativas, no valor de R\$ 5,00 (cinco reais) por tonelada do produto vendido às usinas de açúcar e destilarias, em quantidade limitada a dez mil toneladas por produtor, excluindo-se do recebimento desse benefício a produção própria das unidades agroindustriais, bem como a produção dos sócios ou acionistas destas.

O deputado relator argumentou que a subvenção visa a compensar os graves problemas vividos pela cultura da cana-de-açúcar na região Nordeste e no estado do Rio de Janeiro. Concordamos com a subvenção devido ao seu grande alcance social. Dados do Ministério da Integração Nacional indicam que, em 2012, 525 municípios do Nordeste estão em situação de emergência, e outros 221 estão sofrendo efeitos da estiagem e aguardam avaliação da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da MPV nº 554, de 2011, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2012.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator-Revisor