



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 13/2022.

Em 22 de março de 2022.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.104, de 15 de março de 2022, que “Altera a Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1964, que institui a Cédula de Produto Rural, e a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, para dispor sobre o fundo Garantidor Solidário.”.

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

1 Introdução

A elaboração desta nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

A nota técnica deve observar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.*

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2 Síntese da medida provisória

A referida MP altera a Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural, e a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, que trata do Fundo Garantidor Solidário.

A Lei nº 13.986, de 2020, alterou dentre outros dispositivos, a Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, que instituiu a Cédula de Produto Rural (CPR). As alterações na Lei nº 8.929, de 1994, segundo a Exposição de Motivos nº 54/2022 ME (EM), tiveram por objetivo facilitar a emissão e o registro das CPR pelo produtor rural, diminuindo a assimetria de informações em relação a este título, além de melhorar a qualidade das garantias a ele vinculadas.

Nesse sentido, com as alterações, ainda segundo a referida EM, a Lei nº 8.929, de 1994, passou a admitir que, no caso de emissão escritural da CPR, sejam utilizadas as formas de assinatura em documentos eletrônicos previstas na legislação específica. Em 23 de setembro de 2020, entrou em vigor a Lei nº 14.063, a qual estabeleceu a classificação das assinaturas eletrônicas em três níveis crescentes de segurança: simples, avançada e qualificada. A Lei nº 14.063, de 2020, ao classificar os tipos de assinatura, trouxe novas condições para o processo de registro da CPR e de suas garantias. Considerando os níveis de confiança das assinaturas estabelecidos pela Lei nº 14.063, de 2020, e a necessidade de permitir maior liberdade para que as partes contratantes definam o nível de confiança que melhor atendam aos seus interesses negociais, proponho que para a assinatura da CPR e do documento que contenha a descrição dos bens vinculados em garantia possam ser utilizados os três níveis de assinatura eletrônica (simples, avançada e qualificada); e que, no registro e na averbação de garantia real vinculada à CPR, constituída por bens móveis e imóveis, possam ser utilizadas as assinaturas eletrônicas avançada ou qualificada.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Outra alteração trazida pela Lei nº 13.986, de 2020, à Lei nº 8.929, de 1994, foi a necessidade de registro ou depósito obrigatório das CPRs, em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil, até 10 dias úteis após a data de emissão ou aditamento do título para a confirmação de sua validade. Essa obrigação foi estabelecida mediante calendário decrescente em relação ao valor dos títulos, conforme o regulamento. Assim, CPRs com valor acima de R\$ 1 milhão de reais passaram a ter registro obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2021; aquelas com valor superior a R\$ 250 mil, a partir de 1º de janeiro de 2022; e as CPRs com valor superior a R\$ 50 mil terão obrigatoriedade de registro a partir de 1º de janeiro de 2023. Por fim, a obrigação de registro se estenderá a todas as CPRs, independentemente de valor, a partir de 1º de janeiro de 2024.

A Exposição de Motivos ressalta que a Lei nº 13.986, de 07 de abril de 2020, criou o Fundo Garantidor Solidário (FGS) para oferecer mais um mecanismo de garantia para operações de crédito realizadas por produtores rurais, incluídas nessas operações as resultantes de consolidação de dívidas. Ao longo de sua vigência, e com a evolução dos instrumentos de financiamento rural, torna-se importante ampliar e adequar o alcance desse instrumento. As mudanças ora propostas nesta lei visam ampliar o escopo de utilização destes fundos, simplificar o processo de sua constituição e facilitar sua operacionalização. Por meio desta proposta o FGS pode garantir qualquer operação financeira vinculada à atividade empresarial rural, inclusive aquelas realizadas no âmbito dos mercados de capitais, englobando títulos como a cédula de produto rural e o certificado de recebíveis do agronegócio, os quais têm aumentado a participação, em termos de volume de recursos, no financiamento de atividades do setor rural, nos últimos anos.

A proposta, então, visa simplificar a constituição dos FGS e a classificação de cotas que compõem seu patrimônio, eliminando a obrigatoriedade de participação de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

credor na constituição do fundo e de percentuais mínimos para os diferentes tipos de cotas. Segunda a EM, cumpre mencionar que o credor continua podendo participar do fundo na qualidade de garantidor; enquanto a eliminação de percentuais mínimos para os diferentes tipos de cotas proporciona mais flexibilidade para a constituição do FGS, permitindo arranjos estruturais e operacionais de acordo com as finalidades acordadas entre os participantes do fundo, no momento de sua constituição. Além disso, em relação ao estatuto, também existe a proposta de incluir norma explícita de que ele deve dispor sobre a aplicação e gestão dos ativos, de forma a permitir que o administrador do fundo possa realizar gestão ativa dos recursos existentes, e, dessa forma, preservar e maximizar a rentabilidade do mesmo.

A Exposição de Motivos informa ainda que, em decorrência das alterações propostas, e com o propósito de manter a coerência normativa dos ajustes realizados, foram revogados dispositivos referentes à: i) conectividade rural, uma vez que não se adequam ao objetivo da medida; ii) participação do credor no fundo garantidor, por desnecessário, dada a ampliação do escopo do fundo; iii) existência de três cotas, uma vez que restarão apenas dois tipos (primária e secundária), abrangendo devedores e garantidores, se houver.

Em sequência, a EM ressalta que, com a obrigatoriedade de registro, o volume de recursos de CPRs registradas foi elevado consideravelmente, superando R\$ 200 bilhões. Essa obrigatoriedade tem exigido esforço considerável tanto de produtores rurais e suas cooperativas, quanto das instituições financeiras e registradoras, particularmente quanto aos aspectos tecnológicos envolvidos. Medidas facilitadoras, como as propostas nesta Medida Provisória, têm caráter de urgência, pois sua não adoção poderá implicar dificuldades intransponíveis para que o calendário de necessidade de registros seja cumprido, motivo pelo qual esta proposta pode evitar perturbações em um dos principais mecanismos de financiamento do setor agropecuário no Brasil.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Além disso, de acordo com a referida EM, a urgência das medidas de aperfeiçoamento propostas para a CPR e FGS se justificam pela necessidade de serem implementadas antes do início do período de financiamento do próximo Ano-Safra 2022-2023. No que diz respeito à emissão de CPRs, a flexibilização da escolha da assinatura digital mais conveniente, pela importância desse tipo de financiamento, deve ser implementada o mais rapidamente possível, incentivando a maior utilização desse instrumento pelos produtores e agentes financiadores (comercializadores de insumos, instituições financeiras e tradings), de forma a evitar interrupções no processo de financiamento. Dessa forma, pode-se superar as dificuldades identificadas na emissão de CPR e se evitar o encarecimento dos custos de financiamento das lavouras e, em consequência, o custo dos produtos agropecuários para o consumidor final.

Por fim, a Exposição de Motivos afirma que, quanto ao FGS, os aperfeiçoamentos propostos tornam-se mais urgentes em decorrência dos eventos climáticos que reduziram a produção agropecuária das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul no final de 2021 e início de 2022. Com esses ajustes, possibilita-se mais um instrumento de solução para o problema de endividamento criado pela chuva na região Nordeste e seca na região Sul. O FGS é a alternativa para equacionar o problema do endividamento dos produtores rurais dessas regiões, e deve ser ajustado rapidamente para habilitá-los a novos financiamentos e a sua manutenção na atividade, especialmente nesse período em que se iniciam os financiamentos para implantação da próxima safra.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Convém ressaltar que, como regra geral, o objeto da nota técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias (relevância e urgência).

Quanto a esse aspecto, de qualquer forma, parece razoável considerar que as informações constantes da referida Exposição de, citadas anteriormente, atestam que foram observados os pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias (relevância e urgência).

Aponte-se que as alterações propostas pela MP em análise, de acordo com a EM nº 54/2022 ME, não apresentam impacto orçamentário e financeiro para o Tesouro Nacional, portanto, não conflita com as normas que regem o direito financeiro/orçamentário, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados relevantes para apreciação da Medida Provisória nº 1.104/2022, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos