

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 239, de 2008, que altera a Lei n° 7.827, de 27 de setembro de 1989, de autoria do Senador Tasso Jereissati, *“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 **EFRAIM MORAIS**

I – RELATÓRIO

Vem à análise, em decisão terminativa desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 239, de 2008, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa a regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

O art. 1º do projeto acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei n° 7.827, de 1989, para dispor que as instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinquenta 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 eles fazem a análise da viabilidade das operações, pois não assumem responsabilidade caso o tomador não venha a honrar seus compromissos.

O compartilhamento 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.

Inicialmente, a proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE).

Na CDR, mediante parecer apresentado pelo Senador Marco Maciel, a proposição foi aprovada com a inclusão de algumas emendas que não alteraram o mérito da iniciativa do Senador Tasso Jereissati, mas que reforçaram o propósito de defesa do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Na CAE, houve dois desdobramentos relevantes: de um lado, foi realizada uma Audiência Pública em 26 de outubro de 2009, e de outro lado, em 1º de dezembro de 2009 foi aprovado o Parecer nº 2.296, de 2009, de minha autoria, com a recomendação de reautuação da matéria como projeto de lei ordinária, nos termos do art. 133, V, “d”, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na Audiência Pública, que contou com a presença de diversos senadores e senadoras, participaram representantes das instituições financeiras responsáveis pela administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento e representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional.

A proposta de reautuação da matéria partiu do reconhecimento de que a proposição altera leis de natureza ordinária. Logo, o mais adequado é que o PLS nº 239, de 2008, tenha a

natureza de projeto de lei ordinária. Adicionalmente, a Constituição Federal, na alínea *c* do inciso I do *caput* do art. 159, não se refere especificamente à lei complementar para regulamentar o funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Também não se aplica ao caso em análise a exigência prevista no *caput* do art. 192 da Constituição, onde está determinado que as leis que regulamentarem o Sistema Financeiro Nacional sejam de natureza complementar, pois o PLS nº 239, de 2008, se refere à administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento como instrumentos da política nacional de promoção do desenvolvimento regional.

Em síntese, a CAE reconheceu que não cabe a natureza de lei complementar ao PLS em análise. Em decorrência, a Presidência do Senado Federal acolheu essa recomendação e determinou que o projeto passasse a ter tramitação terminativa. Como a CDR já se pronunciou quanto ao mérito, a matéria foi encaminhada à CAE, em decisão terminativa, com possibilidade de apresentação de emendas pelo prazo de cinco dias úteis.

Informo que na CAE, no prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

O PLS nº 239, de 2008, 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. Tais dispositivos 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.

Segundo o autor do PLS nº 239, de 2008, sua iniciativa veda a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos, pois essa modalidade de aplicação de recursos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, e torna obrigatório o

compartilhamento 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.

A análise cuidadosa dos relatórios de atividades no exercício de 2008, para o FNO, FCO e FNE, mostra a relevância da proposição em análise e comprova a exatidão e correção dos argumentos de seu autor.

Em 31 de dezembro de 2008, o FNO apresentava a aplicação de R\$ 6,3 bilhões em operações de crédito com risco compartilhado entre o Fundo e o Banco da Amazônia (BASA). Deste montante de aplicações, as operações em atraso representavam apenas R\$ 312 milhões, ou 4,9% do valor total das operações de crédito.

Em contraste com essa situação de reduzida inadimplência, observa-se que as operações com risco integral para o FNO representavam outra realidade. Do montante de R\$ 1,8 bilhão aplicado com risco integral para o FNO, as operações em atraso representavam R\$ 175 milhões, ou 9,9% das aplicações sem risco algum para o BASA.

Ou seja, quando o risco é integral para o FNO, a inadimplência é mais que o dobro da que se verifica quando o risco é compartilhado entre o FNO e o BASA.

Essa mesma realidade é constatada na análise do relatório de atividades do FCO no exercício de 2008. Do montante de R\$ 9,1 bilhões aplicados com risco integral do Banco do Brasil (BB), apenas 2,37% das aplicações estavam com atraso. Nas operações com risco integral para o FCO, as aplicações em atraso representavam 19,37% do montante aplicado de R\$ 1,1 bilhão.

Entre essas duas situações extremas de inadimplência, se encontra a inadimplência de 8,03% para as aplicações com risco compartilhado entre o BB e o FCO.

Também no relatório de atividades do FNE em 2008 constata-se o acerto da iniciativa do Senador Tasso Jereissati. As

aplicações de R\$ 15,7 bilhões, com risco operacional compartilhado entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o FNE, apresentavam a inadimplência de apenas 2,6% do montante aplicado.

Em contraste com essa baixa taxa de inadimplência, verificou-se que a aplicação de R\$ 5,3 bilhões com risco integral para o FNE, sem risco algum para o BNB, apresentou inadimplência de 9,3% do montante aplicado. É fácil perceber que o compartilhamento de risco entre o BNB e o FNE levou a uma inadimplência que é equivalente a menos de um terço da que ocorre quando todo o risco é do FNE e o BNB não tem ameaça alguma de perda.

Os indicadores que agora apresentamos à consideração desta Comissão comprovam cabalmente que a iniciativa do Senador Tasso Jereissati tem, de fato, o mérito de defender o patrimônio dos Fundos, que são os únicos efetivos instrumentos de promoção da atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento no País.

Em síntese, no que respeita ao mérito, adoto integralmente os argumentos que sustentam a proposição. Também sou favorável ao acolhimento das emendas n°s 01 a 04, aprovadas na CDR, de autoria do Senador Marco Maciel, pois são todas na linha de proteção do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento. No entanto, as emendas aprovadas pela CDR foram reapresentadas neste Parecer em função da reatuação do PLS sob análise, devidamente aprovada por esta Comissão, cuja natureza passou de complementar para ordinária, conforme exposto no Relatório.

III – VOTO

Em vista do exposto, recomendo a aprovação, em decisão terminativa, do Projeto de Lei do Senado n° 239, de 2008, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 01–CDR/CAE

(PLS n° 239, de 2008)

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 239, de 2008, 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 cinquenta 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/CAE

(PLS nº 239, de 2008)

Acrescente-se art. 2º ao PLS nº 239, de 2008, 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 cinquenta 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 cinquenta 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/CAE

(PLS nº 239, de 2008)

Acrescente-se art. 3º ao PLS nº 239, de 2008, 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 cinquenta 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/CAE

(PLS nº 239, de 2008)

Dê-se à Ementa do PLS nº 239, de 2008, 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.”

EMENDA Nº 05–CAE

(PLS nº 239, de 2008)

Renumere-se o art.2º do Projeto de Lei do Senado nº 239 de 2008 para art. 4º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator