Resumo Executivo – MP nº 1052 de 2021

Autor: Presidência da República **Apresentação**: 19/05/2021

Ementa: Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995.

Orientação da FPA: Favorável, com ressalvas

Principais pontos

- A MP 1052/2021 tem o mérito reestruturar e ampliar as finalidades do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) utilizando os recursos disponíveis nesse fundo (R$ 750 milhões, segundo o MDR).
- O novo fundo terá a finalidade de apoiar investimentos em infraestrutura por meio de três frentes:
  - estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios do País;
  - concessão de garantias destinadas à cobertura dos riscos relacionados ao descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em projetos resultantes de PPPs; e
  - participação em fundos de investimentos regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
- Adicionalmente, a MP tem o mérito de tratar da redução da taxa de administração e *del credere* (spread) dos Bancos Operadores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o que deve representar uma maior disponibilidade de recursos financeiros que poderiam ser emprestados ao setor produtivo rural.
- Por fim, a MP muda a metodologia de definição dos juros dos Fundos, extinguindo a Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais de Financiamento (TFC).

Pontos de Atenção

- Avaliar se a redução da remuneração dos bancos operadores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em particular a taxa de administração, pode ter impacto negativo na gestão de riscos e na capacidade dos bancos regionais de administrarem esses os Fundos, o que poderia representar um empoçamento (não empréstimo) de seus recursos financeiros ou uma mudança na política de crédito dos bancos que afetem os produtores rurais.
- Avaliar a possibilidade de manutenção da taxa pós-fixada (TFC) em paralelo à taxa pré-fixada definida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), assim como a reformulação da sua componente nominal (Fator de Atualização Monetária – FAM) a fim de dar maior previsibilidade a essa modalidade de juros. A manutenção e a reformulação da TFC têm,

inclusive, repercussão sobre a taxa pré-fixada, uma vez que essa é definida com base na TFC.

Justificativa

- A avaliação da MP 1052/2021 pode ser dividida em três partes. A primeira parte modifica o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) a fim de reestruturá-lo e ampliar suas finalidades. A MP determina a criação de um novo fundo que possibilite a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs da União, dos estados e dos municípios, especialmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, mas sem detrimento das demais regiões do País; seja garantidor ou participe de fundos garantidores; e participe em fundos de investimentos regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
- A segunda parte da MP 1052 modifica regras de remuneração e administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) com o objetivo de reduzir as taxas de administração de seus respectivos bancos operadores, Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Brasil (BB) e o processo de definição do *del credere* (spread dos bancos), que passa a ser determinado Conselho Monetário Nacional (CMN); e ainda a remuneração dos Fundos em relação as partes não desembolsadas pela taxa básica de juros (Selic), em substituição da taxa extra-mercado (equivalente a 95% da Selic).
- A taxa de administração é a remuneração que o banco operador recebe para gerir o risco de crédito do Fundo Constitucional e tem por finalidade: a cobertura das despesas administrativas e operacionais (confecção cadastral, análises, contratações, cobrança, renegociação, execução judicial, etc.); a cobertura do custo de capital regulamentar (de risco operacional que impacto no capital do Banco); além da cobertura de impostos.
- O *del credere* é composto por três componentes: inadimplência, representada pela Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD); capital regulamentar; e impostos. A maior parte do *del credere* é devido à assunção de risco do banco operador, que pode ser compartilhado (50% do risco banco e 50% do Fundo) ou integral/exclusivo (risco 100% risco banco). O *del credere* cobrado antes da MP 1052 era de até 3% para risco compartilhado e até 6% para risco exclusivo/integral, limitado aos encargos financeiros dos contratos. Na MP 1052, o *del credere* passa a ser diferenciado conforme o porte do tomador, porém continuaria limitado aos juros.
- A terceira parte da MP 1052 modifica as regras de definição da taxa de juros cobrada pelos financiamentos com os Fundos Constitucionais. Atualmente, há duas modalidades de encargos financeiros que podem ser cobrados pelos empréstimos ao setor rural: a taxa pré-fixada definida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e a taxa pós-fixada, denominada Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais (TFC), baseada na Taxa de Longo Prazo (TLP). A MP acaba com a segunda modalidade.

Relatório

- A MP foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 29 de abril passado, na forma Projeto de Lei de Conversão (PLV) n° 4, de 2021, tendo sido a matéria remetida ao Senado Federal em 30

de abril. No Senado Federal, o PLV sofreu alterações de mérito, consubstanciadas nas Emendas n° 1 a 10, aproveitada na Câmara apenas a emenda 8, abaixo:

- A emenda n° 8 suspende a contagem dos prazos de carência de financiamentos concedidos com recursos dos fundos constitucionais, durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de covid-19.
- Dessa forma, o texto aprovado, foi negociado na Câmara, sem compromisso de sanção em alguns pontos explicados ao relator em reunião realizada na liderança do governo na Câmara, com a presença do líder Ricardo Barros, quais sejam:

- **Art 2°: 15-E**

  Suprimir o **§6°** e §7° (Obs.: Suprimir o **§8°** caso permaneça o §7°)

  Suprimir o §12 (Obs.: Se suprimir os **§§6°, 7°, 8°,** poderia ficar, porque não haveria ônus para o fundo.)

  Suprimir o **§13** (A exigência de regularidade fiscal já foi afastada para o período da pandemia, quando é mais necessária.)

- **Art. 2°: 15-F**

  Suprimir o §4° (A exigência de regularidade fiscal já foi afastada para o período da pandemia, quando é mais necessária.)

  3° – Suprimir todo o artigo por ter elevado impacto fiscal. Se aprovado terá que ser vetado por falta de estimativa de impacto e medida de compensação.

  4° – Suprimir todo o artigo por ter elevado impacto fiscal. Se aprovado terá que ser vetado por falta de estimativa de impacto e medida de compensação.

  5° – Suprimir todo artigo porque esta questão foi resolvida na última reunião do CMN, a edição de novo normativo apenas geraria mais ruído para um processo de prorrogação de dívidas que já está em curso.

  6° Suprimir todo o artigo por ter elevado impacto fiscal**.** Se aprovado terá que ser vetado por falta de estimativa de impacto e medida de compensação**.**

  7° Suprimir o artigo (A exigência de regularidade fiscal já foi afastada para o período da pandemia, quando é mais necessária.).

  Tais dispositivos permaneceram no PLV do relator, porém, como alertado, não podem ser sancionados por falta de estimativa de impacto e medida de compensação.

Alterações propostas pela MP 1052/2021

- O art. 1º da MP 1052/2021 altera a Lei nº 12.712/2012, que autorizou a União a participar de fundo dedicado a garantir projetos de infraestrutura (o Fundo Garantidor de Infraestrutura – FGIE). A MP autoriza a União a participar de um "novo" fundo na qualidade de cotista, no limite de R$ 11 bilhões integralizados em moeda corrente.
- O art. 1º modifica o objetivo do FGIE, que originalmente foi criado com a finalidade de garantir, direta ou indiretamente, cobertura para quaisquer riscos, inclusive não gerenciáveis, relacionados a concessões, observadas as condições e formas previstas em seu Estatuto, nas seguintes operações:
    - projetos de infraestrutura de grande vulto constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou de programas estratégicos definidos em ato do Poder Executivo;
    - projetos de financiamento à construção naval;
    - operações de crédito para o setor de aviação civil;
    - projetos resultantes de PPPs, inclusive organizados por estados ou Municípios;
    - outros programas estratégicos vinculados a operações de infraestrutura definidos por ato do Poder Executivo;
    - projetos de construção, total ou parcial, de eclusas ou de outras dispositivos de transposição de níveis.
- O "novo" fundo proposto na MP 1052 tem o objetivo de:
    - possibilitar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs da União, dos estados e dos municípios, especialmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste;
    - cobertura de riscos, por meio de instrumentos garantidores, inclusive pela participação em fundo garantidor; e
    - participação em fundos de investimentos.
- O novo fundo tem como objetivo prioritário os projetos desenvolvidas nas regiões menos desenvolvidas do País (N, NE e CO), sem prejuízo das demais regiões. Também tem natureza privada e patrimônio próprio separado dos cotistas e da administradora e será sujeito de direitos e obrigações próprias. Pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado podem adquirir cotas do fundo, mas não terão direito a rendimentos do fundo, somente direito do resgate de suas cotas.
- A MP 1052 permite que uma instituição financeira possa ser contratada sem licitação por entidade da Administração Pública (federal, estadual e municipal). A instituição será representante judicial e extrajudicial do fundo, podendo ser objeto de contratação única. A instituição desenvolverá, com recursos do fundo, atividades e serviços técnicos para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de PPPs.
- O patrimônio do fundo poderá ser constituído por:
    - integralização de cotas;
    - doações de qualquer natureza (inclusive de estados , municípios, outros países, organismos internacionais e multilaterais);
    - reembolso dos valores despendidos e das bonificações decorrentes dos serviços de

    - estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs;
    - comissão pecuniária decorrente da concessão de garantias;
    - resultado de aplicações financeiras dos seus recursos (através da participação em fundos de investimentos); e
    - outras fontes que lhe forem destinadas.
- A MP 1052 estabelece em seu art. 1º que o estatuto do FGIE disporá sobre diversos tópicos ligados, entre eles à remuneração da administradora do fundo, sanções aplicáveis em caso de descumprimento dos termos pactuados com os beneficiários, riscos e forma de cobertura da garantia, garantias mínimas exigidas para as operações cobertas, operações cobertas pelo fundo e procedimentos para seleção de projetos, serviços de assistência a serem contratados, etc.. O Conselho do FGIE terá sua composição, forma de funcionamento e competências estabelecidas em ato do Poder Executivo Federal.
- O art. 2º afirma que no limite de R$ 11 bilhões da integralização do fundo pela União, já contam os recursos já integralizados anteriormente na lei nº 12.712/2012, que segundo o MDR é de cerca de R$ 750 milhões.
- O art. 3º modifica a Lei nº 7.827/1989, que institui os Fundos Constitucionais de Financiamento. Em primeiro lugar, a MP estabelece que o *del credere* será fixado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tanto para os bancos administradores, quanto para as instituições financeiras que receberem recursos repassados dos Fundos Constitucionais pelos bancos. Até a MP 1052, o *del credere* dos bancos administradores estava fixado em até 6% a.a., no caso de risco exclusivo/integral e em até 3%, no caso de risco compartilhado com o respectivo Fundo Constitucional.
- A MP prevê uma redução escalonada da taxa de administração dos Bancos Operadores dos Fundos, ano a ano, de modo que em 2026 a taxa seja reduzida para 0,5% sobre o patrimônio líquido dos fundos constitucionais. A taxa já vinda sendo reduzida por determinação da Lei 13.682/18, com previsão de alcançar 1,5% em 2023. Assim, além de determinar uma redução mais abrupta da taxa de administração, a taxa sofreria novas reduções anuais até alcançar 0,5% em 2026.

	Taxa de Administração - em % a.a. sobre o patrimônio líquido do Fundo	
Ano	Lei 13.682/2018	MP 1052/2021
2018	3,0	–
2019	2,7	–
2020	2,4	–
2021	2,1	1,0
2022	1,8	0,9
2023	1,5	0,8
2024	–	0,7
2025	–	0,6
2026	–	0,5

- Para efeito do cálculo da taxa de administração, a MP determina que deve-se descontar do patrimônio líquido os valores repassados tanto aos bancos administradores quanto às instituições financeiras que recebem repasse desses administradores. O artigo também diminui os valores que os bancos administradores fazem jus sobre os saldos dos recursos dos fundos constitucionais, de 0,35% a.a. para 0,09% a.a..
- O art. 3 estabelece ainda que o montante de taxa de administração a ser recebido pelos bancos operadores dos Fundos Constitucionais poderá ser acrescido por uma taxa de desempenho (ou performance) em vez de considerar apenas a taxa de adimplemento dos financiamentos.
- O art. 4º modifica a Lei nº 10.177/2001, que dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais, ao determinar que os encargos financeiros e o bônus de adimplência incidentes sobre os financiamentos de operações de créditos não rural com recursos dos Fundos Constitucionais serão definidos pelo CMN em detrimento da Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais (TFC).
- O art. 4º determina ainda que nos casos em que as novas regras de encargos financeiros e bônus de adimplência adotados pelo CMN provocarem a diminuição dos custos para o tomador, o CMN pode definir se os novos encargos e bônus incidirão sobre os financiamentos já contratados. Esse é um ponto importante, mas a discricionariedade pode tornar a possibilidade inócua.
- Importante ressaltar que apesar de a TFC ser utilizada basicamente pelo setor não rural, caso haja rejeição pela mudança determinada na MP de extinção da TFC, seria interessante que a CNA buscasse alterações na sua fórmula de cálculo a fim de reduzir seu custo e dar maior previsibilidade no custo das contratações, inclusive porque a TFC serve de parâmetro para a definição da taxa pré-fixada definida pelo CMN.
- Adicionalmente, a depender da conjuntura econômica e do horizonte de pagamento do empréstimo, a contratação pela TFC poderia ser mais vantajosa que a taxa pré-fixada.
- Foram apresentadas emendas estabelecendo que o Fator de Atualização Monetária (FAM), variável que compõe a TFC, seja fixada de acordo com a meta de inflação. Isso reduz a imprevisibilidade da TFC, dado que a partir da dada de contratação, há metas de inflação

definidas para até três anos subsequentes. Além disso, a definição do FAM pela meta de inflação já implica em um fator positivo em termos do custo do crédito, uma vez que historicamente o índice fica acima da meta.

- Em relação ao custo das contratações, poderia ser sugerida a revisão da taxa pré-fixada da TFC, que é baseada na Taxa de Longo Prazo (TLP). A taxa pré-fixada é baseada na Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B) com vencimento de cinco anos. Quando os formuladores de política apresentaram a proposta de substituição da TJLP para TLP, se pautaram no argumento que a mudança reduziria o custo dos subsídios implícitos nas operações de crédito com recursos direcionados e assim, contribuiria para o controle da dívida pública, uma vez que aproximaria o custo dos financiamentos concedidos por bancos de desenvolvimento ao custo de captação do Tesouro Nacional.
- Entretanto, para que tais expectativas se concretizassem, sem danos ao setor produtivo, é indispensável o comprometimento das autoridades com as políticas fiscal, de modo a evitar pressões na percepção de risco país, rapidamente incorporadas nas taxas dos títulos públicos, como a NTN-B. Isso foi visto recentemente com o aumento da curva de juros no País em razão do quadro de deterioração fiscal.
- Em razão do empinamento da curva de juros futuro, em 2020, o Tesouro Nacional encurtou suas emissões de títulos de dívida para se financiar a um custo mais baixo.
- Com isso, a parte pré-fixada da TLP, lastrado na NTN-B com vencimento de cinco anos, acabou superando o custo de captação do Tesouro, provocando uma espécie de subsídio ao contrário, o que prejudicou o financiamento ao setor produtivo.
- Nesse sentido, seria interessante a revisão da taxa pré-fixada para que ela refletisse o prazo médio de maturação dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional ou uma taxa média de mais curto prazo (de dois a três anos).
- O art. 5º modifica a Lei nº 10.177/2001, que dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo sobre os empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. A MP altera a taxa de remuneração dos saldos não desembolsados pelos bancos administradores dos fundos constitucionais, que deixa de ser a taxa extra-mercado (95% da taxa Selic) definida pelo Banco Central do Brasil e passa a taxa básica de juros, Selic.
- O art. 6º extingue a Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais de Financiamento (TFC) e estabelece que enquanto o CMN não fixar os encargos financeiros e o bônus de adimplência, fica mantida a fórmula para o cálculo da taxa de juros dos fundos constitucionais em vigor.
- O art. 6º também determinada que o *del credere* fique situado entre zero por cento ao ano (quando o risco é integralmente do fundo constitucional) e entre 2,5% e 5,5% a.a. (quando o risco é integralmente coberto pela instituição financeira) a depender do porte da empresa. Ressalte-se que, no caso de encaminhamento de proposta do MDR, o CMN poderá alterar o *del credere.*

		Del credere - em % a.a.		
Porte	**Faturamento Bruto Anual**	**Risco Integral da IF**	**Risco Compartilhado entre a IF e o Fundo (50%-50%)**	**Risco integral do Fundo**
Mini e Pequeno	Até 4,8 milhões	5,5	2,75	0
Pequeno Médio	Acima de R$ 4,8 mi até R$ 16 mi	4,5	2,25	0
Médio	Acima de R$ 16 mi até R$ 90 mi	3,5	1,75	0
Grande	Acima de R$ 90 mi	2,5	1,25	0

Conclusões

- A MP 1052/2021 determina modificações que procuram melhorar o desempenho da gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento, contribuindo para a revisão da utilização de seus recursos de forma que mais empréstimos possam ser efetuados.
- Com a redução do custo de gestão e operacionalização dos Fundos Constitucionais, contabilizados pelo Tesouro Nacional como despesa primária, se abre um espaço fiscal para a integralização gradual das cotas no novo fundo pela União.
- Isso viabilizará a reestruturação e ampliação da atuação do Fundo de Garantidor em Infraestrutura (FGIE) pretendida pela MP, de modo que esse possa atuar de forma complementar no desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, que serão priorizadas pelo novo fundo, a partir do incentivo a projetos de infraestrutura pública.
- Por outro lado, é importante que a taxa de administração dos fundos constitucionais seja devidamente calibrada de forma que não impeça que os recursos dos fundos fiquem empoçados (não sejam emprestados) e que os bancos regionais de desenvolvimento possam seguir atuando de forma a privilegiar aqueles que mais necessitam desses recursos.
- Caso contrário, pode provocar mudanças na política de crédito dos bancos, como a redução expressiva do financiamento para investimento; mudança no perfil da carteira, reduzindo financiamentos em regiões de fronteira e de baixa e média renda, onde a inadimplência é maior; revisão de garantias, com exigência de garantias mais robustas; redução de prazos de financiamento; entre outros.
- Essas mudanças podem trazer prejuízos ao produtor rural. A taxa de administração dos bancos operadores deve, portanto, ser compatível com sua finalidade de promover o benefício socioeconômico de empreendimentos localizados nas regiões menos desenvolvidas do País, o que parece não ocorrer a partir dos percentuais definidos na MP 1052.
- Nesse sentido, é indicado o apoio da CNA na reavaliação da taxa de administração definida na MP 1052 a partir do acompanhamento das emendas e uma discussão mais ampla com o relator da matéria e/ou audiências públicas.
- Por fim, é indicado também o apoio da CNA à manutenção e revisão da Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais de Financiamento (TFC) em paralelo à taxa pré-fixada definida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em particular na reformulação da sua componente nominal (Fator de Atualização Monetária – FAM) a fim de dar maior previsibilidade a essa modalidade de juros.

Fonte: CNA.