

Mensagem nº 116

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 564, de 3 de abril de 2012, que “Altera a Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, dispõe sobre financiamento às exportações indiretas, autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A. - ABGF, autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto, altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e dá outras providências”.

Brasília, 3 de abril de 2012.



Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564, 2012
Fls. 31 Rubrica: *Alfonso*

Brasília, 15 de março de 2012.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de medida provisória que altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, para autorizar o aumento da subvenção a ser concedida ao BNDES e ao Finep em financiamento para aquisição e produção de bens de capital; dispõe sobre o financiamento às exportações indiretas, o Revitaliza, do BNDES, para incluir novos setores no Programa; altera a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001; autoriza a concessão de subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais nas operações de crédito para investimentos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, altera o § 3º do art. 1º da Lei nº 7.972, de 22 de dezembro de 1989; altera os arts. 9º e 10 da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009; autoriza a União emitir títulos da dívida pública mobiliária federal, em substituição a ações de sociedades de economia mista federais detidas pelo Fundo de Garantia à Exportação - FGE; autoriza a União a participar, na qualidade de cotista, de fundos garantidores e a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A. - ABGF, e dá outras providências.
2. O art. 1º do projeto de Medida Provisória versa sobre alteração da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, a qual, dentre outros dispositivos, autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e demais itens.
3. O limite de financiamentos passíveis de subvenção atualmente definido pela Lei nº 12.096, de 2009, é de até R\$ 209.000.000.000,00 (duzentos e nove bilhões de reais) para operações contratadas pelo BNDES, destinadas à aquisição e produção de bens de capital, dentre outros fins, e para operações contratadas pela FINEP, destinadas exclusivamente para a modalidade inovação tecnológica.
4. Em consonância com os objetivos estipulados pelo Governo Federal no Plano Brasil Maior, pretende-se aumentar o estímulo à competitividade da indústria brasileira por meio da modernização do parque industrial, do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor nas cadeias produtivas. Nesse contexto, propõe-se incluir, no rol dos financiamentos do BNDES passíveis de subvenção pela União, aqueles destinados a projetos de investimento em capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia.
5. Esses projetos deverão ser submetidos à aprovação de um Conselho Interministerial, com o objetivo de garantir que os recursos públicos serão devidamente aplicados para o

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional

MPV nº 564 / 2012
Fls. 19 Rubrica: *[assinatura]*

atendimento das metas governamentais de estímulo à competitividade da indústria nacional com consequentes ganhos em termos de produtividade, geração de emprego e renda.

6. Para fazer face a essas novas operações, bem como suprir o esgotamento dos limites definidos para outras linhas do setor de inovação e engenharia que já tiveram seus recursos consumidos, faz-se necessário ampliar o valor total de financiamentos subvencionáveis em R\$ 18.000.000.000,00 (dezoito bilhões de reais), totalizando R\$ 227.000.000.000,00 (duzentos e vinte e sete bilhões de reais).

7. De outra parte, propõe-se que o prazo de contratação dos financiamentos, atualmente definido em 31 de dezembro de 2012, seja prorrogado para 31 de dezembro de 2013, de forma a proporcionar tempo hábil para a aplicação dos recursos a serem ampliados.

8. Registre-se que a proposta atende ao artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 46 da Lei nº 12.465 de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012) ao estabelecer os critérios e condições para as operações de financiamento de que trata em ato específico, ou seja, mediante edição de Medida Provisória. Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que a implementação das medidas propostas, considerando-se a distribuição dos limites por linha de financiamento, conforme definição do Conselho Monetário Nacional, ocasionará custo adicional para a cobertura das despesas de equalização previsto em R\$ 6,8 bilhões ao longo de todo o período dos financiamentos, sendo que para o exercício corrente e o subsequente, não haverá impacto adicional devido à metodologia de pagamento de equalização adotada. Para 2014, o custo adicional estimado é de aproximadamente R\$ 956 milhões, a serem incluídos na respectiva proposta orçamentária anual. O referido custo adicional poderá ser reestimado por ocasião da distribuição dos limites e condições a serem definidos pelo Conselho Monetário Nacional.

9. A urgência e a relevância das medidas ora propostas se justificam pela necessidade da implementação, no curto prazo, de ações governamentais capazes de ampliar a capacidade competitiva das empresas brasileiras por meio do incremento nos investimentos em tecnologia e inovação, com reflexos positivos na renda e no emprego, de forma a consolidar a recuperação da economia nacional.

10. A presente Medida Provisória também visa constituir fonte adicional de recursos para permitir o financiamento de projetos de investimento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

11. A manutenção do crescimento econômico, com a continuidade de seus efeitos benéficos sobre o emprego, a renda e a qualidade de vida da população brasileira, depende fundamentalmente da sustentação do investimento, o que torna urgente e relevante a adoção desta medida.

12. Propõe-se, portanto, a concessão de um crédito da União ao BNDES, no valor de 45.000.000.000,00 (quarenta e cinco bilhões de reais), que poderá ser realizado mediante a emissão, pela União, sob a forma de colocação direta em favor do BNDES, de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 / 2012
Fls. 20 Rubrica: *[assinatura]*

13. Quanto ao pagamento do empréstimo por parte do BNDES, fica estabelecido que o Tesouro Nacional fará jus à remuneração calculada com base na taxa de juros de longo prazo - TJLP.

14. Com isso, a economia brasileira será capaz de cumprir seus projetos de investimento, dado que, com a presente medida, empresas brasileiras poderão recorrer ao BNDES, que é o principal agente fornecedor de crédito de longo prazo.

15. Importante destacar que os recursos envolvidos serão aplicados em projetos de investimento, que possibilitem de forma direta a expansão ou modernização da capacidade produtiva nacional, concorrendo para a expansão da formação bruta de capital fixo da economia brasileira.

16. O Art. 3º altera os §§ 1º e 2º da Lei nº 9.259, de 10 de dezembro de 1997, para estender o conceito de exportação indireta, para fins de acesso a linhas de crédito comerciais externas ou internas, às exportações de bens via empresas comerciais exportadoras, com o objetivo de alcançar dois desafios: a diversificação da pauta de exportação brasileira e a ampliação da participação de empresas brasileiras de micro, pequeno e médio portes – MPMEs - no comércio internacional. As exportações dessas empresas são tipicamente de produtos manufaturados, de maior valor agregado, que geram na economia brasileira empregos e distribuição de renda. Entretanto, micro e pequenas empresas enfrentam escassez de capital financeiro e humano para empreenderem sozinhas uma inserção duradoura e perene no comércio internacional. As empresas comerciais exportadoras podem e devem prover a estrutura e as competências necessárias para a inserção exitosa dos produtos dessas empresas no mercado internacional.

17. Entretanto, o incremento das exportações de MPMEs por meio de comerciais exportadores esbarra no fato de que, apesar das exportações indiretas serem equiparadas às exportações diretas no aspecto fiscal, elas não o são no aspecto financeiro. Assim, a produção das empresas que exportam via comerciais exportadoras não goza do mesmo acesso ao crédito internacional que goza a produção daquelas que exportam diretamente. Para financiar a juros internacionais a produção de seus fornecedores, as comerciais exportadoras precisam assumir os riscos de crédito e de produção desses, o que tem afastado as comerciais exportadoras das pequenas empresas.

18. A reformulação da legislação sobre financiamento da exportação indireta, proposta neste documento, estende o conceito de exportação indireta, para fins de acesso a linhas de crédito comerciais externas ou internas, às vendas de bens às empresas comerciais exportadoras. Dessa forma, será possível ao exportador indireto de bens, principalmente às micro e pequenas empresas, financiar a sua produção exportável com taxas de juro internacionais, por meio do uso do Adiantamento Sobre Contrato de Câmbio Indireto - ACC indireto. Vale destacar que essa medida terá um impacto muito saudável sobre as exportações de manufaturados e não envolve a utilização de recursos públicos.

19. Tornam-se, portanto, urgentes as medidas que busquem ampliar as exportações brasileiras, em particular as exportações diretas ou indiretas de micro, pequenas e médias empresas, que consistem essencialmente de exportações de manufaturados, geradoras de empregos e promotoras de distribuição de renda.

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 / 2012
Fls. 21 Rubrica: *[assinatura]*

20. O Programa Revitaliza tem como objetivo apoiar a revitalização das empresas brasileiras que atuam em setores afetados negativamente pela conjuntura econômica internacional, priorizando a agregação de valor ao produto nacional, a adoção de métodos de produção mais eficientes, o fortalecimento da marca das empresas e a ampliação da inserção de bens e serviços brasileiros no mercado internacional.

21. Tendo como base esse objetivo, o Art. 4º inclui, como beneficiárias da subvenção concedida pela União no âmbito do programa, empresas de setores relevantes da indústria nacional que, diante dos recentes desdobramentos da conjuntura econômica internacional, encontram-se pressionadas pela relação cambial.

22. Os setores que se propõe incluir no BNDES Revitaliza – a saber, de fabricação de calçados; fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos; fabricação de equipamentos de informática e periféricos; fabricação de material eletrônico e de comunicações; fabricação de brinquedos e jogos recreativos; fabricação de móveis; fabricação de artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado; e transformados plásticos – possuem, ademais, grandes encadeamentos com o restante da economia brasileira, e o apoio à sua competitividade se traduz em manutenção de empregos e de renda em diversas regiões do país.

23. A urgência e a relevância do disposto no art. 4º deste Projeto de Medida Provisória se justificam pela necessidade de implementação de ações governamentais capazes de alavancar financeiramente setores selecionados da economia brasileira que, diante do quadro internacional, necessitam e podem ampliar os investimentos em modernização, ou aprimorar a inserção de sua produção no exterior, com os consequentes reflexos sobre os postos de trabalho no país. Tal medida contribuirá, finalmente, com a manutenção do crescimento econômico verificado no Brasil recentemente.

24. Os Arts. 5º a 12 alteram as Medidas Provisórias nº 2.156-5 e nº 2.157-5, ambas de 24 de agosto de 2001. Por meio dessas Medidas Provisórias, foram criados o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, gerido pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, gerido pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, ambos de natureza contábil, cujo objetivo é assegurar recursos para a realização de investimentos, em sua área de atuação, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas.

25. O Governo Federal entende que os referidos Fundos, na qualidade de instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, bem como de ação das respectivas Superintendências de Desenvolvimento, necessitam de ajustes com vistas a melhorar o grau de eficácia na promoção de seus investimentos.

26. Considerando a crescente demanda por financiamentos através dos Fundos de Desenvolvimento Regional, torna-se urgente uma reformulação do processo de tramitação e liberação dos recursos para financiamento de empreendimentos prioritários ao desenvolvimento regional, proporcionando flexibilidade e agilidade na execução de políticas públicas. Para tanto, destacamos, a seguir, os principais entraves atualmente encontrados no atendimento dos pleitos de recursos para investimentos no âmbito de tais Fundos:

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 / 2012
Fls. 22 Rubrica: *[assinatura]*

– complexidade no processo de análise e aprovação dos projetos de investimentos, que pode perdurar por mais de 2 anos; e

– intempestividade na liberação dos recursos para os projetos aprovados, acarretando risco de atraso no cumprimento dos cronogramas de execução dos empreendimentos financiados.

27. Assim, a fim de tornar o processo de aplicação dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regional mais ágil e efetivo, propõe-se a edição da presente medida provisória, que tem por objetivo principal a transformação dos desembolsos do FDNE e do FDA em ativos financeiros contra os bancos operadores, os quais suportarão os riscos das operações realizadas. Essa medida faz com que o resultado primário do Tesouro Nacional seja desonerado dos efeitos dos investimentos a serem realizados com recursos destes Fundos. Portanto, tal medida irá dar flexibilidade ao fluxo financeiro para os projetos de investimentos aprovados, visto que tais recursos estarão imunes às necessidades da política fiscal quanto à geração de superávit primário.

28. A proposta também exclui a obrigatoriedade da participação dos Fundos em projetos de investimento por meio de emissão de debêntures conversíveis em ações, o que é compatível com a desoneração da União do risco dos empreendimentos. Essa medida irá, ainda, agilizar os processos de análise, aprovação dos projetos e liberação dos recursos, visto que essas etapas passarão a ser realizadas por instituições com expertise na área financeira, liberando a SUDENE e a SUDAM para o desempenho de suas funções estratégicas de planejamento da política de desenvolvimento regional.

29. Dessa forma, a participação do FDA e do FDNE nos projetos de investimentos nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM será dada por meio de apoio financeiro reembolsável, mediante concessão de empréstimos realizados pelos bancos definidos como seus agentes operadores, os quais assumirão integralmente os riscos destas operações e passarão a ser remunerados com taxas de juros a serem definidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

30. Vale ressaltar que as alterações ora propostas não eliminam a possibilidade de participação dos Fundos nos projetos de investimentos por meio de debêntures, que ainda poderia ser uma modalidade de apoio aos projetos, conforme conveniência e oportunidade do Governo Federal.

31. Por outro lado, a fim de evitar que o aumento da remuneração dos bancos, decorrente da transferência do risco das operações realizadas com recursos dos FDNE e do FDA para seus agentes operadores, onere o tomador final do crédito, é necessário autorizar a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito dos referidos Fundos.

32. Tal subvenção corresponderá ao diferencial entre a remuneração a que farão jus as instituições financeiras oficiais federais, na qualidade de agentes operadores dos Fundos, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. O montante dessas despesas de equalização será limitado anualmente pela Lei Orçamentária Anual e as condições para sua execução serão definidas pelo CMN e pelo Ministério da Fazenda.

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 / 2012
Fls. 23 Rubrica: *[Assinatura]*

33. 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 que a sistemática de pagamento proposta é a de que as despesas incorridas em determinado exercício poderão ser pagas no exercício seguinte. Com relação aos exercícios subsequentes, as despesas de equalização estão estimadas em R\$ 51 milhões em 2013, R\$ 56 milhões em 2014 e R\$ 62 milhões em 2015. Registre-se, ainda, que a proposta atende ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao inciso VII do art. 12 da Lei nº 12.465 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012), de 12 de agosto de 2011, ao autorizar a concessão de subvenção econômica por meio de ato específico.

34. A urgência e relevância do disposto nos arts. 5º a 12 desta proposta de Medida Provisória decorrem da necessidade de se estabelecer as condições de financiamento tempestivamente, bem como de regularidade na liberação de recursos financeiros, para que os Fundos operem com maior agilidade, visto que a demanda por financiamentos atualmente represada, segundo informações da SUDENE e da SUDAM, é da ordem de R\$ 4,7 bilhões em cartas-consulta aprovadas e projetos ainda não contratados, que resultarão em uma alavancagem de investimentos total nas regiões Norte e Nordeste de R\$ 12 bilhões, considerando todas as fontes de financiamento a serem aplicadas nos empreendimentos, inclusive os recursos próprios.

35. O mandamento do art.13 é para alterar o §3º do art. 1º da Lei nº 7.972, de 22 de dezembro de 1989, a fim de autorizar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN a aprovar previamente minutas padrão de contrato de financiamento a ser celebrado para concessão de crédito com recursos orçamentários destinados aos programas de fomento sob a administração do Ministério da Fazenda.

36. Pelo mecanismo atual, as operações financiadas diretamente pela União devem ser submetidas caso a caso a exame prévio da Procuradoria-Geral do Ministério da Fazenda para controle de legalidade. A mudança se faz necessária para viabilizar a operacionalização dos financiamentos a serem concedidos no amparo do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, modalidade buyer's credit, especialmente na fase de pré-embarque. Tendo em vista que o público alvo do programa é formado por Micro, Pequenas e Médias Empresas – MPME, a adoção da sistemática atual obrigaria a PGFN a analisar previamente cada um dos contratos a ser assinado, o que, devido a quantidade, inviabilizaria a concessão desse tipo de crédito, tendo por base a estrutura de pessoal existente hoje naquela Procuradoria.

37. Os arts. 14 a 16 da proposta de MP são para alterar dispositivos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, e da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, que, dentre outros assuntos, com a redação dada pela Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011, autorizou a participação da União em fundos de natureza privada que tem por finalidade garantir risco em operações de crédito educativo.

38. A proposta de alteração do art. 20-A da Lei nº 10.260, de 2001, visa prorrogar o prazo estabelecido para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumira a condição de agente operador dos contratos do FIES formalizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) até 30 de junho de 2013, haja vista o considerável volume de contratos envolvidos nessa transação, aproximadamente 600 mil, e a complexidade das operações e das adequações a serem realizadas.

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 / 2012
Fls. 24 Rubrica: *[assinatura]*

39. No que diz respeito à alteração do art. 5º da mesma Lei, essa se justifica pela necessidade em adequar a participação das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior ao risco do financiamento concedido com recursos do FIES, na qualidade de devedoras solidárias, em face do advento da Lei nº 12.385, de 2011, que, conforme mencionado, autorizou a participação da União em fundos que tem por finalidade garantir risco em operações de crédito educativo.

40. As alterações no art. 9º da Lei nº 12.087, de 2009, têm o propósito de fixar o percentual do limite máximo de garantia prestada por fundos que tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, de até 80% para 90%, e excepcionalizar a exigência de garantia mínima nas operações envolvendo o crédito educativo. Essas alterações visam ampliar o acesso dos estudantes de menor renda aos cursos de nível superior, por meio do FIES, na medida em que a adesão aos fundos garantidores por parte das instituições de ensino se tornará mais atrativa.

41. Além disso, quanto à alteração na redação do caput do art. 10 da Lei 12.087, de 2009, essa se justifica tendo em vista que a inclusão de autorização da participação da União em fundos garantidores de risco em operações de crédito educativo, efetuada por meio da Lei nº 12.385, de 2011, não dispôs acerca do Conselho que subsidiará o representante da União nas Assembleias de Cotistas, à semelhança do que ocorre nos demais fundos garantidores que tenham a participação da União. Assim, considerando que tal auxílio técnico ao representante da União é essencial para as deliberações nas Assembleias, foi proposta nova redação ao art. 10 da citada Lei, no sentido de sanar tal omissão.

42. A relevância e a urgência das alterações ora propostas são justificadas pela necessidade de evitar a descontinuidade das atribuições de agente operador exercidas pela CAIXA no âmbito dos financiamentos concedidos até 14 de janeiro de 2010 e de não haver redução no fluxo de acesso ao ensino superior em virtude da evasão de entidades mantenedoras do FGEDUC.

43. No art. 17 é dada autorização à União para emitir de títulos públicos para substituir 139,4 milhões de ações ordinárias do Banco do Brasil detidas pelo FGE, equivalentes a aproximadamente R\$ 3,64 bilhões (com base na cotação de fechamento de 20/01/2012, de R\$ 26,10 por ação). Com isso, a União poderá reter essas ações em carteira, para capitalização estratégica, no curto prazo, de empresas e de fundos garantidores privados dos quais a União participe (em especial o FGCN). Como a colocação será feita diretamente no FGE - ou seja, a União estará adquirindo um determinado ativo com os títulos que ela foi autorizada a emitir -, a medida não tem custos e prescinde de orçamento imediato, pois a despesa diferida só irá ocorrer quando do resgate desses títulos, que não foram objeto de contrapartida de ingresso financeiro. Logo, somente haverá necessidade de previsão orçamentária para a ocasião em que for ocorrer o resgate desses títulos, que são negociáveis no mercado secundário por parte do gestor do FGE. Ademais, não haverá impacto fiscal, pois o FGE já faz parte dos ativos da União, por ser Fundo público contábil. Diferentemente, a emissão de títulos para colocação no mercado requer previsão orçamentária, pois neste caso haverá o ingresso de recursos correspondentes a uma receita, mesmo a despesa ocorrendo em momento futuro.

44. A urgência e a relevância do disposto no art. 17 ora proposto se justificam pela necessidade de implementação, no curto prazo, de ações governamentais capazes de propiciar condições para a execução de operações de aumentos de capital, dotando a União de mecanismos imprescindíveis à administração de sua carteira de participações societárias.

45. Os artigos de 18 a 46 são para autorizar a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infra-estrutura de grande vulto e autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A. – ABGF.

46. Para facilitar e aumentar o acesso ao crédito pelos diversos agentes econômicos, bem como elevar a confiança nas relações comerciais – obrigações contratuais – entre esses agentes, pretende-se que o Estado atue em iniciativas em que os setores privados de seguros tenham pouco ou nenhum interesse em operar.

47. Dessa forma, objetivamos impulsionar os investimentos e as exportações do País, ao minimizar falhas de mercado no setores de seguros e de garantias, otimizar a utilização de recursos públicos já alocados em fundos garantidores, bem como complementar e ampliar a estrutura de apoio oficial às exportações.

48. A intermediação financeira realizada pelo Sistema Financeiro Nacional – SFN – é atividade indispensável para o desenvolvimento e o crescimento de um país, pois ela facilita e amplia o fluxo de recursos financeiros de agentes econômicos superavitários – poupadores – para aqueles deficitários. Todavia, as análises qualitativas e quantitativas de fatores de riscos presentes nessa relação de intermediação tornam-se condição necessária para a redução de assimetrias de informação e para a manutenção da credibilidade e da solidez do sistema.

49. Nesse contexto, as instituições financeiras devem obedecer a regras prudenciais e realizar avaliações precisas sobre a qualidade creditícia de seus clientes. Entretanto, a presença de assimetrias de informação e a insuficiência de garantias qualificadas dificultam o acesso a recursos financeiros para o financiamento de projetos ou empreendimentos produtivos. A dificuldade de atendimento dessa crescente demanda por garantias é reforçada pelo fato de várias das operações de financiamento de maior vulto no Brasil contarem com complexas estruturas financeiras e societárias.

50. Oferecer ao SFN e às diversas relações comerciais mecanismos adequados de garantias, em um momento em que o Brasil passa por um significativo processo de expansão da atividade econômica, brevemente amainado pela crise financeira internacional, iniciada no final de 2008 e, em grande parte, superada no final de 2009, início de 2010, torna-se indispensável. O provimento de garantias, principalmente para as obras de grande vulto, segmentos de menor poder aquisitivo e de comércio exterior, impõe-se como efetivo gargalo a ser transposto face à crescente demanda gerada pelos vultosos investimentos previstos pela iniciativa privada, pelos Programas de Aceleração do Crescimento e pela ampliação do comércio internacional.

51. Nesse intuito, o Governo Federal vem viabilizando, há bastante tempo, a criação de fundos garantidores específicos para cada necessidade ou setor da economia brasileira. Assim, já foram criados os seguintes fundos de natureza privada: (i) Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab; (ii) Fundo Garantidor de Investimento – FGI; (iii) Fundo Garantidor de Operações – FGO; (iv) Fundo Garantidor de Parcerias Público – Privadas – FGP; e (v) Fundo Garantidor da Construção Naval – FGCN. Além desses, já há autorização para participação da União em Fundo Garantidor do Investimento Rural – FGIR e Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica – FGEE. E, ainda, existe o Fundo de Garantia à Exportação – FGE, que é um fundo de natureza pública.

52. O modelo adotado, no entanto apresenta limitações, dentre as quais, destacamos a multiplicidade de gestores de fundos que geram deseconomias de escala e, de forma geral, a inexistência de alavancagem dos recursos alocados nos fundos. Essa situação amplia a demanda

por novas aquisições de cotas com recursos públicos e restringe os potenciais ganhos microeconômicos decorrentes de sua aplicação. Além disso, para cada nova necessidade, cria-se uma estrutura específica para alocar novos recursos e gerenciar as garantias a serem concedidas.

53. Para solução desses problemas propõe-se a criação de uma empresa pública, denominada Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantias S.A. – ABGF – que terá por objeto: a prestação de garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico ou social; e a administração dos fundos garantidores. Propõe-se ainda a criação pela ABGF do Fundo Garantidor de Projetos de Infraestrutura de Grande Vulto – FGIE e de fundos destinados a garantir operações de comércio exterior. Destacamos que, excepcionalmente, até a plena operação da ABGF os fundos destinados a garantir operações de comércio exterior poderão ser criados por instituição financeira controlada pela União. O propósito da previsão dessa possibilidade reside na preocupação quanto à urgência por inovação e complementação da estrutura de concessão de garantias ao comércio exterior brasileiro.

54. As áreas de atuação da ABGF previstas são: crédito habitacional, crédito educativo, crédito para micro, pequenas e médias empresas, crédito para microempreendedores individuais e autônomos, comércio exterior e crédito para aquisição de máquinas agrícolas. Essas áreas refletem a atuação de fundos garantidores cujas participações da União já possuem autorização legal e cujas operações são consideradas de pequena monta e diversificadas, ou seja, o risco é diluído.

55. Tendo em vista a importância que poderá ter para os agentes econômicos e a solidez que se quer garantir às suas operações, a ABGF estará sujeita aos órgãos regulador (Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP) e fiscalizador de seguros (Superintendência de Seguros Privados). Portanto, ela seguirá normas prudenciais e de transparência semelhantes às impostas às sociedades seguradoras e resseguradoras. Ressaltamos que a ABGF não será uma sociedade seguradora, mas um ente que atuará juntamente com os fundos garantidores, de forma complementar ao mercado segurador e ressegurador.

56. Nessas condições, a ABGF poderá trabalhar com a alavancagem padrão do mercado de seguros, potencializando os efeitos microeconômicos dos recursos públicos alocados. Isso, conseqüentemente, proporcionará uma maior economia de recursos da União e otimização dos recursos já aplicados.

57. O Fundo Garantidor de Projetos de Infraestrutura de Grande Vulto – FGIE atuará de forma complementar ou suplementar ao mercado segurador e ressegurador, oferecendo capacidade adicional para assunção de riscos não absorvidos, parcial ou integralmente, pelo mercado securitário. Sua função será conceder garantias contra risco de crédito, de performance, de descumprimentos de obrigações contratuais ou de engenharia:

I – aos projetos de infra-estrutura constantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – ou de programas estratégicos definidos em ato do Poder Executivo;

II – aos projetos de financiamento à construção naval;

III – às operações de crédito para o setor de aviação civil;

IV – aos projetos resultantes de parcerias público-privadas na forma da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; e

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564, 2012
Fls. 27 Rubrica: *[assinatura]*

V – outros programas estratégicos ligados a operações de infra-estrutura definidos por ato do Poder Executivo.

58. Dessa forma, inovamos a atual estrutura de garantias voltada a esses riscos que é formada por três fundos específicos e que atuam de forma isolada e independente – FGP, FGEE e FGCN. Essa inovação, ao possibilitar a centralização do processo de concessão de garantias em uma única estrutura melhorará o processo de gerenciamento de risco por meio da diversificação de setores e operações a serem garantidos, e tornará menos complexa a intermediação e os serviços financeiros, pois ter-se-á apenas um administrador.

59. Destacamos que, de forma a garantir a atuação complementar dessa estrutura relativamente à iniciativa privada, o FGIE somente poderá oferecer cobertura de forma direta, quando não houver aceitação, total ou parcial, dos riscos por sociedades seguradoras e resseguradoras, ou, de forma indireta, nos casos em que a parcela de responsabilidade a ser retida por seguradoras e resseguradoras não seja inferior a vinte por cento da responsabilidade total da operação. Neste último caso, ressaltamos que a remuneração devida pela seguradoras e resseguradoras ao fundo deverá ser correspondente ao risco assumido por ele na forma definida no respectivo estatuto.

60. Adicionalmente, o estatuto do fundo preverá, em determinadas circunstâncias, a necessidade de aquisição de cotas do fundo pelas entidades que se valerem das garantias prestadas. Esta é mais uma medida para garantir a complementariedade com a iniciativa privada, que compartilha, mesmo que seja de forma limitada, os riscos assumidos pelo fundo.

61. A autorização para participação da União no FGIE é limitada a R\$11.000.000.000,00 (onze bilhões de reais). Esse valor corresponde aproximadamente ao limite atualmente estabelecido que a União poderá integralizar em fundos com funções semelhantes ao FGIE – tais como valor FGP, FGEE e FGCN. Ademais, como há previsão, na proposta de Medida Provisória, de transferência de garantias concedidas desses fundos ao FGIE, é necessário que se autorize o limite de participação da União no FGIE maior ou igual ao somatório dos limites autorizados àqueles fundos.

62. Por sua vez, a autorização para aquisição de cotas pela União de fundos destinados a garantir operações de comércio exterior se justifica pela crescente demanda por crédito ao comércio exterior brasileiro alinhada ao próprio crescimento desse comércio e pela expectativa de que, no médio prazo, as instituições privadas ampliem suas operações com esse fundo de natureza privada. Além disso, oferecer a opção de fundos garantidores com essa natureza aos exportadores contribuirá para a redução dos riscos fiscais que a natureza pública do FGE enseja no caso de ocorrência de sinistros em grandes volumes, pois as despesas do FGE devem ser consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

63. Os fundos destinados a garantir operações de comércio exterior oferecerão garantias contra:

I – o risco comercial em operações de crédito ao comércio exterior com prazo total superior a dois anos;

II – o risco político e extraordinário em operações de crédito ao comércio exterior de qualquer prazo; e

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564, 2012
Fls. 28 Rubrica: *[Assinatura]*

III – o risco de descumprimento de obrigações contratuais referentes a operações de exportação de bens ou serviços sob as formas de garantias previstas em Estatuto.

64. Esses instrumentos atuarão paralelamente ao FGE com o objetivos de criar uma cultura exportadora que incentive a iniciativa privada a aceitar garantias providas por fundos de natureza privada, sem que essa opção acarrete em redução de competitividade por majoração de custos. Essa iniciativa, acompanhada por uma eficiente gestão dos riscos assumidos pelos fundos, traria conforto ao mercado sobre a capacidade desses novos instrumentos em cumprir, tempestivamente, as obrigações assumidas com a concessão da garantia de cobertura para os riscos dispostos no estatuto do fundo.

65. A autorização para participação da União em fundos garantidores dedicados a operações de comércio exterior é limitada a R\$14.000.000.000,00 (quatorze bilhões de reais).

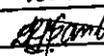
66. O FGCE e o FGIE deverão ser criados e administrados pela ABGF, terão natureza privada e patrimônio próprio, separado dos cotistas e do administrador. No caso do FGCE, está sendo permitido que sua criação e administração possa ser feita por instituição financeira federal até que a ABGF esteja constituída e apta a operar no ramo de comércio exterior.

67. Os recursos necessários para a implantação do modelo proposto serão principalmente aqueles já alocados pela União em cotas de fundos garantidores ou recursos autorizados para esta finalidade. Os recursos dos fundos de risco diluído (Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab, Fundo Garantidor de Investimento – FGI, Fundo Garantidor de Operações – FGO e Fundo Garantidor de Investimento Rural – FGIR) virão a compor o capital da ABGF e os recursos dos fundos de risco concentrado (Fundo Garantidor de Parcerias Público – Privadas – FGP, Fundo Garantidor da Construção Naval – FGCN e Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica – FGEE) formarão o patrimônio líquido do FGIE. A formação do patrimônio do FGCE dependerá de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual.

68. Registre-se que, para a criação da ABGF, a União integralizará seu capital inicial com recursos oriundos de dotações a serem consignadas no orçamento da União.

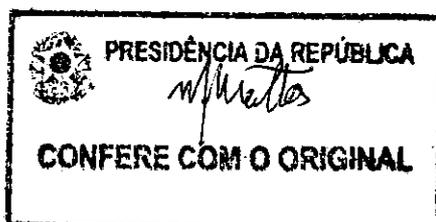
69. A centralização da concessão de garantias e da gestão dos fundos garantidores em um único administrador e gestor, propiciará uma importante redução de custos na concessão de garantias. Ademais, contribui-se para a criação de uma estrutura de governança voltada para a especialização técnica na análise de risco das operações, o que tende a gerar maior eficiência na utilização dos recursos. A unificação da gestão também amplia o grau de liberdade para o gerenciamento de risco, pois permite a diversificação dos setores a serem atendidos.

70. Como é do conhecimento de Vossa Excelência os desafios que se apresentam nas áreas de infraestrutura, energia e logística, só para citar os mais relevantes, aliado à crescente necessidade de bem prepararmos País para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, evidenciam a relevância e a urgência de adotarmos medidas que fortaleçam, racionalizem e complementem nossos mercados secundário e de concessão de garantias. A ABGF cumprirá a todos esses papéis, pois concederá apólices de seguros para nichos pouco ou nada assistidos pelo mercado, complementará garantias necessárias à viabilização de grandes projetos de investimento e fortalecerá nosso saldo comercial, ao ampliar a concessão de seguro e garantia a operações de comércio exterior.

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564 1 2012
Fls. 29 Rubrica: 

71. Essas, Senhora Presidenta, são as razões de urgência e relevância que justificam o encaminhamento da presente proposta de ato normativo à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,



Assinado por: Guido Mantega, Aloizio Mercadante Oliva, Marco Antonio Raupp, Miriam Belchior, Fernando Bezerra de Souza Coelho

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
MPV nº 564, 2012
Fls. 30 Rubrica: *[Handwritten Signature]*