

MENSAGEM Nº 209

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 1.052, de 19 de maio de 2021, que “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”.

Brasília, 19 de maio de 2021.

Brasília, 18 de Maio de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação a Medida Provisória que visa a constituição de um mecanismo com objetivo de viabilizar a prestação de serviços públicos e o fornecimento de infraestrutura, prioritariamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio de parcerias com o setor privado pela alteração de dispositivos da Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autorizam a União a participar de fundo garantidor para cobertura de riscos relacionados à projetos de infraestrutura.

2. Além disso, a medida visa também alterar trechos das Leis n. 7.827, de 27 de setembro de 1989, n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001 e n. 9.126, de 10 de novembro de 1995, que tratam dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), a fim de promover um reequilíbrio entre as receitas e as despesas desses Fundos, haja vista os últimos resultados e os impactos negativos que os Fundos Constitucionais têm proporcionado para o resultado fiscal da União.

3. As modificações propostas no âmbito do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), regido pela Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012, visam modificar as finalidades desse Fundo, além de racionalizar seu modelo de governança, de modo a transformá-lo em um instrumento que possibilite a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atuando desde o financiamento dos serviços técnicos para modelagem dos projetos até o arranjo das garantias e das fontes de recursos necessárias.

4. A realização de parcerias com a iniciativa privada se mostra uma reconhecida alternativa para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços públicos, entendidos aqui, não apenas como os serviços públicos previstos em lei mas todo e qualquer serviço prestado pelo poder público diretamente ou por ele delegado. Como exemplos, podemos citar os seguintes serviços: iluminação pública, saneamento básico, mobilidade urbana, gestão e destinação adequada de resíduos sólidos urbanos e gestão de ativos públicos, como praças e parques.

5. Apesar do constatado benefício das parcerias entre o setor público e privado, as dificuldades na estruturação e desenvolvimento de projetos têm sido apontadas pelos gestores como um dos principais entraves na realização dessas parcerias. Isto é, apesar da maior parte dos entes conseguir identificar projetos com potenciais, a baixa capacidade técnica de pessoal próprio faz com que não haja continuidade e as dificuldades ficam evidentes no momento da elaboração ou mesmo da contratação dos estudos técnicos, econômicos e jurídicos.

6. É neste contexto, que a presente Medida Provisória apresenta um conjunto de medidas para dar efetividade à alocação dos recursos do atual Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) em infraestrutura e serviços públicos com foco nas seguintes linhas de atuação que visam compor todo o

ciclo de investimentos em infraestrutura:

a) participação em fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM;

c) estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; e

d) concessão de garantias.

7. Nesse novo formato proposto o fundo passará a atuar como parceiro do mercado de capitais, no formato de investimento indireto, como investidor âncora em fundos de investimento destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura (a taxas de mercado) bem como para eliminar os dois principais entraves que restringem o potencial de concessões e PPPs no Brasil, principalmente de estados e municípios, por meio da disponibilização de recursos para estruturação e desenvolvimento de projetos para concessões e PPPs de infraestrutura e serviços públicos e pela concessão de garantias destinadas à cobertura dos riscos relacionados ao descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em projetos resultantes de parcerias público-privadas. Esses mecanismos permitirão que os projetos estruturados estejam aptos a captar múltiplas formas de financiamento via mercado de capitais incentivando o apoio via capital de risco, atraindo novos investidores e aumentando o funding disponível para os investimentos necessários para o desenvolvimento das regiões mais deprimidas socioeconomicamente do país.

8. O novo fundo atuará de forma complementar aos Fundos Constitucionais de Financiamento e aos Fundos de Desenvolvimento Regional, alavancando o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio da atração do capital privado.

9. Desse modo, o Art. 1º da proposta altera os dispositivos da Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012, que dispõem sobre o regramento legal do atual Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

10. Assim, o Art. 32 da Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012 ganha nova redação com a alteração da finalidade do fundo e as modalidades para sua execução:

a) prestação de serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas;

b) cobertura dos riscos por meio de instrumentos garantidores, inclusive a participação em fundo garantidor; e

c) participação em fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários.

11. O texto incluído na Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012 pelo Art. 32-A traz os detalhes de como será realizada a administração, o funcionamento, além da definição da natureza jurídica, a forma como será a representação, a constituição do patrimônio e o estabelecimento do estatuto do Fundo.

12. Seu § 1º estabelece que as cotas do Fundo poderão ser adquiridas e integralizadas por pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado.

13. O § 2º define que o Fundo não terá personalidade jurídica própria, assumirá natureza jurídica privada e será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, dos patrimônios da União, da instituição gestora contratada e dos cotistas.

14. Os § 3º a 7º detalham o regramento do fundo, especialmente quanto às obrigações do fundo, da entidade administradora e dos cotistas.

15. A nova redação do Art. 33 da Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012 estabelece as condições de participação da União no fundo e sua representação na assembléia de cotistas.

16. O regramento introduzido pelo Art. 33-A autoriza que as entidades da Administração Pública Federal, estadual, distrital e municipal poderão contratar diretamente, mediante dispensa de licitação, a instituição administradora, de que trata o Art. 32-A, ou outras instituições por ela habilitadas para desenvolver, com recursos do fundo, as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público-privada, eliminando o gargalo de estruturação de projetos existente no país.

17. O Art. 34 prevê que o patrimônio do fundo que será constituído: I - pela integralização de cotas; II - por doações de qualquer natureza, inclusive de Estados, do Distrito Federal, de Municípios, de outros países, de organismos internacionais e de organismos multilaterais; III - pelo reembolso de valores despendidos e pelas bonificações decorrentes da contratação dos serviços de estruturação e do desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime isolado ou consorciado; IV - pela comissão pecuniária decorrente da concessão de garantias; V - pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos; e VI - por outras fontes que lhe vierem a ser destinadas.

18. O Art. 34-A confirma a aplicação do Art. 31, que dispõe que os rendimentos auferidos pelo fundo não se sujeitam à incidência de imposto de renda na fonte, devendo integrar a base de cálculo dos impostos e contribuições devidos pelo cotista, na forma da legislação vigente, quando houver o resgate de cotas, total ou parcial, ou na dissolução do fundo.

19. O Art. 34-B descreve que o estatuto do fundo disporá sobre: I - as atividades e os serviços técnicos necessários à estruturação e ao desenvolvimento das concessões e das parcerias público-privadas passíveis de contratação no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime isolado ou consorciado; II - os serviços de assistência técnica a serem financiados pelo fundo; III - os limites máximos de participação do fundo no financiamento das atividades e dos serviços técnicos por projeto; IV - os procedimentos para seleção dos projetos apoiáveis; V - a contratação de instituições parceiras de qualquer natureza para a consecução de suas finalidades; VI - a contratação de serviços técnicos especializados; VII - o procedimento de reembolso de valores despendidos pelo agente administrador e pelas bonificações decorrentes da contratação dos serviços de que trata o inciso I; VIII - as operações passíveis de garantia pelo fundo; IX - os riscos a serem cobertos pela garantia; X - as formas de cobertura da garantia do fundo; XI - as garantias mínimas que serão exigidas para operações às quais darão cobertura; XII - os requisitos específicos e as condições para participação em fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários; XIII - as sanções aplicáveis na hipótese de descumprimento dos termos pactuados com os beneficiários; XIV - a forma de remuneração da instituição administradora do fundo; XV - a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez; XVI - a forma de habilitação de outras instituições para desenvolver as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público-privada; e XVII - as regras de liquidação e dissolução do fundo.

20. Já o Art. 35 dispõe sobre o Conselho do fundo, órgão colegiado que terá sua composição, sua forma de funcionamento e sua competência estabelecidas em ato do Poder Executivo federal.

21. Sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), são sugeridas alterações na legislação desses Fundos com o objetivo de reduzir a taxa de administração devida aos bancos administradores, flexibilizar o processo de definição dos encargos financeiros e do del credere pago aos bancos administradores, de maneira que o Conselho Monetário Nacional (CMN) possa deliberar sobre esses valores de acordo com a conjuntura econômica e conforme eventuais necessidades de ajustes.

22. Assim sendo, no artigo 3º da MP, foram propostos a inclusão de dois parágrafos no art. 9º da Lei 7.827, de 1989, a fim de assegurar que o del credere das instituições financeiras beneficiárias dos repasses seja estabelecido pelo CMN por meio de proposta do MDR, além de aclarar que o risco dessas operações deverá ser assumido integralmente por essas instituições, sem a necessidade de que os bancos administradores precisem assumir o risco das operações. Com isso, espera-se que ocorra um aumento do volume de recursos repassados pelos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, haja vista que atualmente esses recursos estão bastante concentrados nesses bancos.

23. Adicionalmente, propõe-se neste artigo que o del credere devido aos bancos administradores em operações de risco exclusivo do banco passe a ser fixado pelo CMN, por meio de proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional. Entende-se que eventual reajuste desse percentual, hoje fixado na Lei em 6% ao ano, além de assegurar um maior alinhamento entre os valores definidos para os Fundos Constitucionais em relação àqueles definidos para outras fontes de financiamento, possibilitará o aumento da remuneração do FNO, FNE e FCO, que poderá ser revertido para novas operações.

24. Posteriormente, há a alteração do inciso II do artigo 17-A., no sentido de reduzir já para o segundo semestre de 2021 a taxa de administração devida aos bancos administradores de 2,1% a.a. para 1% a.a, com a previsão de uma redução escalonada de 0,1% a.a. a partir do exercício de 2022 até o ano de 2026, alcançando ao final desse período uma taxa de administração de 0,5% a.a. Isso porque verificou-se que a redução incluída pela Lei n. 13.682, de 2018, prevista para ocorrer até 2023, não representou necessariamente em redução de despesas para os Fundos quando se compara com o valor apurado nos exercícios anteriores, ficando essa despesa em alguns casos limitada no "esbarro" da limitação prevista de 20% dos repasses da STN. Além disso, considerando que essa despesa também vem se mostrando bastante relevante no FNE e no FNO quando comparada às receitas totais desses Fundos e observando, ainda, as taxas pagas no mercado, por exemplo, a CEF na administração do FGTS, avaliou-se ser necessária uma adequação da taxa de administração atualmente paga pelos Fundos Constitucionais de Financiamento.

25. Além disso, propõe-se também alteração no § 3º do art. 17-A. Nesse aspecto, observou-se que a regulamentação de uma taxa por performance do Fundo mostra-se mais interessante do que um fator que leve em consideração somente a adimplência observada nos Fundos. Observa-se que, ao promover esta alteração, a regulamentação da taxa de performance a ser paga aos bancos administradores poderá observar outros critérios além da adimplência dos Fundos, como, por exemplo, informações relativas ao desempenho da carteira e aos resultados dos Fundos.

26. Ademais, cabe registrar que, a partir da publicação da Lei n. 13.682, de 19 de junho de 2018, os encargos financeiros e bônus de adimplência das operações não-rurais com recursos dos Fundos Constitucionais passaram a ser definidos conforme metodologia fixada na Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001. Essa alteração ocorrida na legislação dos Fundos, além de engessar o processo de definição das taxas de juros, tornando-as inflexíveis, retirou do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a prerrogativa para a proposição dessas taxas, ceifando o objetivo institucional macro da pasta, qual seja, a proposição e adoção de medidas que fomentem a diminuição das desigualdades regionais, por meio da promoção do desenvolvimento econômico-social.

27. Assim, no intuito de se aprimorar o processo de definição desses encargos financeiros, propõe-se no artigo 4º as alterações legais de forma que a definição das taxas de juros das operações não-rurais com recursos do FNO, FNE e FCO voltem a ser definidas pelo CMN, por meio de proposta do MDR, como vinha acontecendo até 2018. Portanto, com essa modificação, retira-se da Lei a diferença que existe no processo de estabelecimento das taxas para operações rurais e não-rurais.

28. No artigo 5º, como forma de garantir uma melhor remuneração aos Fundos, sob gestão do MDR, propõe-se a alteração da Lei n. 9.126, de 10 de novembro de 1995, para que os saldos

diários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, do Fundo de Investimentos do Nordeste e do Fundo de Investimentos da Amazônia, bem como dos recursos depositados na forma do art. 19 da Lei n. 8.167, de 16 de janeiro de 1991, enquanto não desembolsados pelos bancos administradores e operadores, sejam remunerados com base na taxa Selic divulgada pelo Banco Central do Brasil, não mais à taxa extra-mercado que representa cerca de 95% da taxa Selic.

29. Ademais, considerando a necessidade de se estabelecer dispositivos para a transição acerca das alterações propostas para os Fundos Constitucionais, no que se refere ao del credere e aos encargos e bônus de adimplência a serem definidos pelo CMN, tem-se o artigo 6º na proposta de Medida Provisória. Observa-se, nesse artigo, que, enquanto não for fixado pelo Conselho Monetário Nacional, os encargos financeiros e bônus de adimplência corresponderão àqueles calculados conforme a fórmula atualmente vigente, Anexo I da Medida Provisória. Já no Anexo II, estabelece o limite do del credere das instituições financeiras nas operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

30. Importante ressaltar que a definição desses dispositivos é imprescindível porque evita que os beneficiários dos recursos desses Fundos sejam prejudicados com eventual paralisação das contratações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, haja vista a necessidade do CMN definir, por meio de proposta do MDR, os encargos e o bônus de adimplência incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos desses Fundos, bem como o del credere das instituições financeiras nessas operações.

31. No Art. 7º, trata-se do rol de dispositivos a serem revogados na Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

32. Finalmente, o art. 8º da medida provisória determina sua entrada em vigor na data de publicação, dada a urgência da medida, principalmente em vista do potencial ganho fiscal já no exercício corrente.

33. Com a aprovação dessa Medida, estima-se um aumento no Patrimônio Líquido dos Fundos Constitucionais de R\$ 715,7 milhões em 2021, R\$ 1.923,4 milhões em 2022 e R\$ 2.350,1 milhões em 2023. Em decorrência desse aumento, estima-se impacto positivo nesses Fundos e no Resultado Primário do Governo Central de R\$ 708,5 milhões em 2021, R\$ 1.846,7 milhões em 2022 e R\$ 2.179,5 milhões em 2023.

34. Quanto aos requisitos legais de urgência e relevância, estes se encontram presentes na imperiosa necessidade de se garantir a contínua execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma política de Estado presente inclusive no art. 21 inciso IX da Constituição Federal, bem como em face da atual condição orçamentária e fiscal brasileira, tornando-se indispensável e inevitável efetivação de mudanças na atual forma de promoção do desenvolvimento das regiões, passando o Estado do papel de executor para o de indutor ou promotor dos meios e recursos necessários juntamente à iniciativa privada para a consecução da ordem constitucional.

35. A urgência da medida, por seu turno, se justifica face à necessidade de viabilizar a reestruturação do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), regido pela Lei n. 12.712, de 30 de agosto de 2012, com o objetivo de garantir, por meio dele, mecanismos efetivos de alocação de recursos para investimentos que promovam o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, além da necessidade de se promover um reequilíbrio entre as receitas e despesas dos Fundos Constitucionais de Financiamento, principalmente ao verificar que, no longo prazo, a manutenção do cenário atual pode comprometer a sustentabilidade financeira desses Fundos, sendo, portanto, indiscutível a urgência das alterações propostas por esta Medida Provisória.

36. São essas as razões que justificam a Medida Provisória que submetemos para sua apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Rogério Simonetti Marinho, Paulo Roberto Nunes Guedes*