



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 137, DE 2016

Altera a Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, para determinar que as instituições financeiras que realizam operações remuneradas com base na Taxa de Juros de Longo Prazo obedeçam a protocolo de monitoramento e avaliação e publiquem o Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos 4º-B e 4º-C:

“Art. 4º-B. As instituições financeiras que realizem operações de crédito remuneradas com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou em outra taxa que venha a substituí-la, salvo quando na condição de agente financeiro de instituição financeira pública, deverão obedecer a protocolo de monitoramento e avaliação, observado o disposto nos parágrafos deste artigo.

§ 1º A execução de quaisquer políticas de crédito de fomento a que se refere o *caput* fica condicionada à apresentação prévia de estrutura conceitual e de estratégia de monitoramento.

§ 2º A estrutura conceitual de que trata o § 1º deverá incluir, no mínimo, o seguinte:

I- descrição dos problemas de eficiência econômica, de equidade ou de competitividade que se pretende corrigir ou atenuar;

II- descrição de benefícios líquidos potenciais, diretos e indiretos, bem como dos mecanismos causais por meio dos quais se pretende corrigir ou atenuar os problemas a que se refere o inciso I;

III- comparação dos benefícios líquidos e efeitos potenciais a que se refere o inciso II com os decorrentes de políticas alternativas, bem como comparação com a alternativa de não executar a política;

IV - descrição de efeitos potenciais sobre o desequilíbrio da concorrência, sobre o aumento arbitrário de lucros do tomador do empréstimo e sobre a alocação ineficiente de recursos produtivos, bem como de outros efeitos adversos indiretos; e

V - descrição de incertezas e riscos associados aos benefícios líquidos e efeitos potenciais de que trata o inciso IV.

§ 3º Não sendo possível mensurar em valores monetários os benefícios líquidos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo, a estrutura conceitual deverá demonstrar que a política é a alternativa de menor custo para alcançar tais benefícios.

§ 4º A estratégia de monitoramento de que trata o § 1º deverá incluir apresentação de tabela de indicadores de produto e de resultado, com respectivas fontes de dados e metodologia de cálculo.

§ 5º As políticas de crédito de fomento a que se refere o *caput* cujo valor acumulado dos desembolsos atingir soma, ao longo do tempo, superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) estão sujeitas, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º a 4º, a monitoramento anual de resultados.

§ 6º As políticas de crédito de fomento a que se refere o *caput* cujo valor acumulado dos desembolsos atingir soma, ao longo do tempo, superior a R\$

1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) estão sujeitas, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º a 5º, a avaliação trienal de impacto quanto a sua efetividade.

§ 7º As atividades de monitoramento e avaliação de que tratam os §§ 5º e 6º poderão ser realizadas por unidades próprias das instituições financeiras de que trata o *caput*, desde que independentes das unidades operacionais, ou por meio da contratação de instituições externas especializadas, desde que estas não possuam vínculos com o tomador final.

Art. 4º-C. As instituições financeiras de que trata o art. 4º-B deverão publicar anualmente Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social.

§ 1º O Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social deverá incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I – descrição, nos termos dos incisos I a V do Art. 4º-B de quaisquer políticas de crédito de fomento executadas ao longo do ano;

II – o monitoramento anual de resultados de que trata o § 5º do art. 4-B e a avaliação trienal de impacto de que trata o § 6º do art. 4-B.

III – análise diagnóstica quanto à coerência do conjunto de políticas de crédito de fomento da instituição e a sua efetividade, contendo:

- a) aferição de desempenho com referência nos objetivos e metas da instituição; e
- b) identificação de possíveis alterações em cláusulas contratuais que possam aprimorar o desempenho.

IV - parecer independente, elaborado por profissional com notória especialização no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, comprovada a partir de experiência prática e acadêmica de no mínimo dez anos no tema, cujo conteúdo deve, obrigatoriamente:

a) aferir a qualidade e adequação das técnicas estatísticas e econométricas escolhidas na elaboração do Relatório; e

b) verificar a utilização das melhores práticas internacionais, sempre que existentes, na elaboração do Relatório.

c) comentar as conclusões do relatório, em especial em relação ao assunto de que trata o inciso III do § 1º deste artigo.

§ 2º O Relatório de que trata este artigo deverá ser divulgado, independentemente de requerimentos, em local de fácil acesso, sendo obrigatória a sua disponibilização em sítios oficiais das instituições na rede mundial de computadores (internet), conforme disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 3º As informações (microdados) usadas para o monitoramento anual de resultados e avaliação trienal de impacto do Relatório de que trata o inciso II do § 1º deverão ser divulgadas nos mesmos moldes do Relatório, protegida a informação sigilosa e a informação pessoal dos beneficiários, e observado o disposto nos art. 6º, III; art. 7º, §§ 2º e 4º; e art. 32, I, III e V, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 4º As instituições de que trata este artigo poderão estimular a utilização das informações de que trata o § 3º para a elaboração de trabalhos técnicos sobre monitoramento de resultados e avaliação de impacto de autoria de pesquisadores independentes, por meio de concursos mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, de acordo com o previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 5º As instituições de que trata este artigo deverão requisitar aos tomadores finais quaisquer dados necessários para realizar os comandos dos dispositivos deste artigo e do art. 4-B desta Lei, estando condicionada a execução das políticas de crédito de fomento ao fornecimento de tais dados.

§ 6º As instituições de que trata este artigo deverão remeter o Relatório ao Poder Legislativo e às suas comissões temáticas pertinentes, bem como ao Tribunal de Contas do ente a que pertença a instituição.

§ 7º Entende-se por execução de política de crédito de fomento para fins desta Lei a efetiva liberação de recursos em operação de financiamento.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor:

I - na data de sua publicação, para efeito de novas políticas de crédito de fomento;

e

II – em um ano, a partir de sua publicação, para efeito das políticas de crédito de fomento pré-existentes.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, cresceu vultuosamente no país o crédito subsidiado, proveniente da arrecadação de impostos do contribuinte e emprestado a juros muito mais baixos do que aqueles que o governo paga para a sua própria dívida. Se, por um lado, este tipo de crédito pode ser um poderoso estímulo para o desenvolvimento, especialmente para as atividades que não teriam como se financiar de outra forma, por outro lado, é preciso garantir que seus desembolsos sejam criteriosos e direcionados aos negócios com maior capacidade de trazer benefícios para o país.

É com este intuito que apresentamos esta proposição. Seu objetivo é fazer com que as instituições financeiras que realizam operações com a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), obedeçam, ao executar suas políticas de crédito de fomento, a um protocolo de monitoramento de resultados e avaliação de impacto dos benefícios. Elas também terão de

publicar anualmente um Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social, garantindo ainda mais transparência. Com isso, damos um passo importante para seguir as melhores práticas internacionais, adotadas em alguns dos maiores bancos de desenvolvimento do planeta, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento.

Um medicamento não é jamais prescrito sem que se tenha um diagnóstico da situação que ele irá remediar, nem sem que se considere tratamentos alternativos. Também não se lança um novo remédio sem entender como ele funciona, qual o seu modo de ação. Laboratórios ainda testam um medicamento cuidadosamente antes de comercializá-lo a fim de entender seus efeitos colaterais e contraindicações. Da maneira parecida, é assim que também deve acontecer com as soluções que empregam recursos públicos, na medida do possível, e é isso que buscamos com a presente proposta.

O protocolo de monitoramento e avaliação que criamos aqui exige que antes da execução da política de crédito seja apresentada a sua estrutura conceitual, de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 4-B que se pretende incluir na Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996. Essa estrutura lógica deverá diagnosticar os problemas de eficiência ou de equidade que a política visa corrigir. Também deverá apresentar os benefícios líquidos potenciais da política, ou seja, os benefícios comparados a seus custos, descrevendo o modo de ação que a liberação de recursos levará a tal resultado. Ainda, tais benefícios líquidos devem ser comparados com o que poderiam ser gerados por meio de outras políticas, justificando porque tal intervenção é necessária, inclusive comparando a intervenção com a alternativa de não a fazer (contrafactual). Possíveis efeitos colaterais sobre resultados que são condenados em nossa Constituição também devem ser apresentados, como sobre o desequilíbrio da concorrência (art.146-A e art.170, IV da CF) e o aumento arbitrário de lucros (art. 173, § 4º) do tomador de empréstimo.

Entretanto, com o objetivo de não travar ou burocratizar demasiadamente a liberação de recursos, permite-se que, sendo inviável estimar em valores monetários os benefícios líquidos ou outras variáveis, a estrutura conceitual apenas justifique a viabilidade da

política de crédito ao demonstrar que ela é alternativa de menor custo para a consecução de seus fins.

A exigência feita, na estrutura conceitual, de diagnóstico que apresente o problema de eficiência econômica ou equidade que se busca corrigir segue as melhores práticas internacionais na área, garantindo que não se dê vazão à prática espúria de criação de políticas públicas que são “soluções a procura de um problema”. Um problema de eficiência econômica na alocação de bens ou serviços remete ao conceito de “falha de mercado”, definido pelo Banco Mundial como os casos em que a economia de mercado falha em prover os cidadãos com a oferta desejável de certos bens e serviços. É o caso, por exemplo, de produtos que geram “externalidades positivas”, isto é, beneficiam terceiros, como consumidores e empresas que não estão diretamente envolvidos com ele, o que ocorre, a título de ilustração, com um novo produto ou indústria com alto teor de inovação, beneficiando vários setores da sociedade. Falhas no mercado de crédito de longo prazo, por assimetria informacional, podem justificar subsídios a projetos de infraestrutura. Outras falhas de mercado, como financiamento de infraestrutura urbana e projetos com impactos positivos sobre o meio ambiente também justificam subsídios governamentais. Problemas de eficiência econômica justificam a intervenção por meio de políticas de crédito de fomento, já que o mercado sozinho não está conseguindo produzir um bem ou serviço que aumentará o bem-estar social.

Outro tipo de argumento, não diretamente vinculado à falha de mercado, a hipótese da indústria nascente, tem sido utilizado como justificativa para a escolha de setores estratégicos e mesmo de “campeões nacionais”. Nesse sentido, a combinação de proteção de mercado e subsídios por um determinado tempo seria suficiente para a criação de vantagens comparativas adquiridas através de um processo de aprendizado ou, no caso da política de campeões nacionais, de economia de escala ou de escopo que propiciariam reduções do custo unitário de produção. Ao fim e ao cabo, a aquisição de tais vantagens permitiria o “desmame” da indústria em relação ao Estado.

A despeito de ser difícil identificar casos, em cinquenta anos de proteção comercial e subsídios, em que uma determinada indústria tenha se tornado “madura”, no sentido de dispensar a ajuda governamental, o ônus da prova deve ser transferido a quem

propõe a política. Nesses casos, a identificação da forma pela qual o subsídio implicará em aquisição de vantagem futura não basta, pois os efeitos colaterais são óbvios: a aquisição de escala de produção muitas vezes se dá em detrimento de competidores nacionais, e vem junto com aumento da margem de lucro – em prejuízo dos consumidores, os quais deveriam ser os principais beneficiários da política proposta. Assim, o mapeamento dos “efeitos colaterais do remédio” é etapa essencial e prévia ao processo decisório pelo *policy maker*. Ademais, o acompanhamento, através de monitoramento de indicadores de resultado, como o custo unitário de produção, por exemplo, torna-se fundamental para decisão, a qual é prerrogativa do formulador da política, de interromper ou ajustar o referido programa quando não observadas evidências de seu sucesso.

Outro caso que se enquadra dentro de exemplos de possíveis justificativas para o crédito subsidiado é seu uso para aquisição de vantagens comerciais temporárias no mercado exportador em setores oligopolizados. Casos mais óbvios são a indústria de aviação civil e serviços de engenharia. Nesse caso, os benefícios, para o cidadão, de aumento da competitividade de uma empresa nacional devem ser, igualmente, mapeados, mensurados e monitorados.

A apresentação deste arcabouço lógico, a estrutura conceitual, bem como de uma estratégia de monitoramento, fica, portanto, sendo obrigatória para qualquer instituição que realize políticas de crédito subsidiadas via TJLP (ou outra taxa que venha a substituí-la).

Dada uma estrutura conceitual, é importante que indicadores de desempenho sejam aferidos. A escolha dos indicadores deve ser relacionada com os objetivos da política, e compõem parte essencial do desenho lógico. Assim, obriga-se a constituição de tabulação dos indicadores na partida do programa, incluindo as estatísticas a serem utilizadas e suas respectivas fontes de dados.

Exigências maiores são feitas quando valores maiores estão envolvidos. Quando o desembolso acumulado for maior do que R\$ 50 milhões de reais, a política fica sujeita a monitoramento anual dos seus resultados, que deve respeitar a tabulação prévia.

No caso de desembolsos acumulados maiores do que um R\$ 1 bilhão, é obrigatório também uma avaliação trienal de impacto quanto a sua efetividade. A avaliação precede uma estratégia de identificação dos fatores causais através dos quais a política pública funciona. Existem diversas metodologias que podem ser desenvolvidas, mas o essencial na avaliação é a construção de um grupo de controle, ou seja, de CNPJs ou de CPFs de não beneficiários que sejam “semelhantes” a empresas que receberam o benefício.

O presente projeto adiciona também o art. 4-C à Lei nº 9.365, de 1996, prevendo a publicação anual, por parte das instituições financeira que operam tais recursos, do **Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social**. Tal Relatório tratará das políticas de crédito executadas durante o ano, incluindo o monitoramento anual de resultados e a avaliação trienal de impacto, analisando como esse conjunto de políticas se relaciona com os objetivos e metas da instituição. Do Relatório também constará obrigatoriamente um parecer independente, que analisará a sua consistência metodológica, evitando que o Relatório seja apenas mais uma peça de ficção, um documento burocrático que apenas segue um rito formal.

O desenho de divulgação deste Relatório foi traçado de acordo com o estabelecido pela LAI: a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Assim, o Relatório deverá ser divulgado publicamente independentemente de requerimento, inclusive na *internet*. As informações que basearam o Relatório, inclusive os microdados, deverão estar disponíveis para qualquer cidadão.

Restringimos, porém, o acesso a informações sigilosas e pessoais dos beneficiários, também de acordo com a LAI. Entretanto, ainda consoante com a Lei de Acesso à Informação, é vedado às instituições financeiras não disponibilizarem as informações não sigilosas, aquelas que não identificam os beneficiários. A negativa de acesso a informações não sigilosas, por dolo, má-fé ou para obtenção de proveitos individuais é proibida e punida nos termos da LAI, a que o texto deste projeto de lei remete diretamente. Pelo contrário, as instituições financeiras ficam inclusive encorajadas a promover concursos de trabalhos técnicos independentes mediante prêmio, nos moldes da Lei de Licitação, que usem tais informações e dados para monitorar e avaliar políticas públicas. Experiências parecidas foram bem-sucedidas

pelo mundo, com destaque para o caso do Conselho Nacional de Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social (Coneval), do México.

Cumpra ressaltar que este entendimento a respeito da transparência de operações de crédito que envolvam recursos públicos coaduna com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que considera que essas operações estão sujeitas aos princípios da administração pública estabelecidos pelo art. 37 da Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A reputação do Relatório depende de maneira crítica da independência com que este seja produzido. Embora seja inevitável, por economias de custo e também por expertise, que a instituição financeira realize internamente parte substancial das atividades de monitoramento e avaliação, exige-se que seja realizado por unidade independente das áreas finalísticas, por exemplo, vinculadas às diretorias responsáveis por *compliance* ou, alternativamente, pelas áreas de tesouraria ou de planejamento. Introduzimos também a figura do parecerista independente, que deve realizar auditoria quanto às melhores técnicas utilizadas na avaliação e no monitoramento dos programas, e publicar estudo analítico a ser incluído no referido Relatório.

O Banco Mundial considera que procedimentos como os que estamos estabelecendo aqui por meio do protocolo de monitoramento e avaliação e do Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social funcionam como uma salvaguarda que evita que as políticas de crédito de fomento sejam capturadas por interesses políticos ou setoriais.

Portanto, seguindo essas melhores práticas internacionais, estamos aqui dando um passo importante para que recursos públicos subsidiados a um alto custo para a sociedade sejam efetivamente aplicados em projetos com efetividade comprovada. É sempre oportuno lembrar que estes recursos poderiam estar sendo utilizados em tantas áreas carentes no nosso país, como a saúde, a educação, o saneamento básico, sendo justo que as decisões sobre execução dessas políticas de crédito sejam o mais bem informadas possíveis, de forma a

evitar a captura por interesses ilegítimos e permitir que tragam retornos efetivos para toda a sociedade.

Ciente da importância desta proposta para o desenvolvimento social e econômico do país, conto com o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **AÉCIO NEVES**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[artigo 37](#)

[Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - 8666/93](#)

[Lei nº 9.365, de 16 de Dezembro de 1996 - 9365/96](#)

[Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA - LAI - 12527/11](#)

[artigo 8º](#)

(À Comissão de Assuntos Económicos, em decisão terminativa)