



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 161, DE 2016

Altera a Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, para determinar às instituições financeiras que realizam operações remuneradas com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), salvo quando na condição de agente de instituição financeira pública, a elaboração de cálculo de custo econômico das operações de crédito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“Art. 4º-B As instituições financeiras que realizem operações de crédito remuneradas com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou outra taxa que venha a substituí-la, salvo quando na condição de agente financeiro de instituição financeira pública, devem disponibilizar, para acesso do Tribunal de Contas da União, ou do respectivo Tribunal de Contas Estadual, arquivo com o valor do custo econômico de cada operação de crédito e os respectivos valores paramétricos necessários para o seu cálculo, pelo prazo mínimo de cinco anos após o encerramento de cada operação.

§ 1º O arquivo de que trata o caput deve conter as seguintes informações do contrato de cada operação de crédito:

- I – Nome do Cliente;
- II – CPF/CNPJ;
- III – Descrição do Projeto;
- IV – Número do Contrato;
- V – Data da contratação;
- VI – Modalidade de Apoio;

VII – Programa de Financiamento, tal como consta na Política Operacional ou norma equivalente, incluindo referência à legislação de criação;

VIII – Valor contratado;

IX – Indexador ou taxa de juros flutuante na qual se baseia o contrato, quando houver;

X – Spread sobre o indexador ou taxa flutuante na qual se baseia o contrato;

XI – taxa de juros nominal fixa, quando houver;

XII – Data de vencimento;

XIII – Prazo de carência de amortização;

XIV – Sistema de amortização;

XV – Prazo de carência de juros;

XVI – Área Operacional Responsável pelo Contrato;

XVII – Tipo de garantia;

XVIII - Rating interno da operação, calculado pela instituição financeira após consideração das garantias da operação.

XIX – Custo econômico estimado, na data da liberação;

XX – Custo econômico estimado, na data da última atualização;

§ 2º A instituição financeira deverá disponibilizar, mediante solicitação do respectivo Tribunal de Contas, para fins de verificação independente da estimativa do valor do parâmetro de que trata o XVIII do § 1º:

I - o grau de senioridade da dívida da empresa contraída com a instituição financeira de que trata o caput; e

II - as garantias da operação.

§ 3º Define-se custo econômico estimado, para os fins desta Lei, como sendo a diferença entre o valor das parcelas não amortizadas do principal do contrato e o valor presente do fluxo de caixa remanescente na data de mensuração.

§ 4º A taxa de desconto aplicada ao fluxo de caixa do contrato deve ser igual a taxa de juros ao qual o referido mutuário teria acesso, caso recorresse ao mercado para se financiar através de operação de mesmo prazo e risco de crédito.

§ 5º O arquivo eletrônico de que trata o caput deverá ser atualizado no mínimo semestralmente, devendo esta atualização ser efetuada em até 90 (noventa) dias após o término do referido semestre.

§ 6º Para operações de crédito realizadas com agentes financeiros, o cálculo do custo econômico deverá considerar apenas o risco de crédito ao qual estiver exposta a instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 7º Para operações de crédito, com taxas fixas ou não, sujeitas à equalização pela União, o cálculo do custo econômico deverá ser decomposto em duas partes, de forma a discriminar o subsídio arcado pela União na forma de complementação dos juros.

§ 8º As instituições financeiras de que trata o caput deste artigo devem tornar disponível, para acesso do Tribunal de Contas da União ou do respectivo Tribunal de Contas Estadual, quando for o caso, o Manual de Metodologia de Cálculo do Custo Econômico, cujo conteúdo deve descrever, para cada tipo de operação:

I - o cálculo da taxa de desconto utilizada, tal como conceituado no § 4º, incluindo fontes de dados externos de preços de mercado ou, na ausência de preços observáveis com fontes confiáveis ou na ausência de mercados líquidos, o modelo interno utilizado para sua estimação;

II – a equação matemática utilizada para o cálculo do custo econômico, inclusive a forma de dedução das parcelas amortizadas do valor do principal e a forma de atualização de seu valor monetário;

III – a metodologia de projeção do fluxo de caixa de amortizações e juros, quando baseado em TJLP ou outras taxas de juros flutuante de caráter administrado e para as quais não existam disponíveis referências no mercado.

§ 9º As instituições financeiras de que trata o caput deste artigo deverão publicar anualmente, na rede mundial de computadores (internet), em local de fácil acesso ao cidadão, respeitado o disposto no art. 6º, III, e o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:

I – os indicadores citados nos incisos XIX e XX do § 1º, agregados e discriminados ao nível do programa ou linha de financiamento, definido conforme inciso VII do § 1º.

II - as notas metodológicas contidas no manual de metodologia de cálculo do custo econômico referido no § 8º deste artigo. ” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As instituições financeiras públicas federais têm tido um inegável papel no desenvolvimento econômico e social do Brasil. As experiências do Banco do Brasil no crédito agrícola, da Caixa Econômica Federal no crédito imobiliário e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) no apoio à ampliação da infraestrutura são exemplos de sucesso no uso dos recursos públicos.

Contudo, é preciso aumentar o grau de transparência e de eficiência dos programas de financiamento. O uso da TJLP como a taxa de remuneração de operações de instituições financeiras, quando estas utilizam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo da Marinha Mercante ou do Fundo de Participação PIS-PASEP, ou quando captam diretamente do Tesouro Nacional, é uma forma importante de transferência de recursos públicos para empresas beneficiadas por esses projetos. Com efeito, estando a TJLP sistematicamente fixada abaixo da taxa de captação de recursos do Tesouro Nacional, qualquer desembolso com fonte TJLP implica em ônus fiscal. Contabilmente, esse ônus se manifesta na forma de uma crescente despesa com juros nominais e impacto sobre a dívida bruta. Anualmente, o estoque de créditos do Tesouro Nacional contra o BNDES custa cerca de 0,5% do PIB.

Da mesma forma, o projeto financiado à TJLP também pode não ser o mais eficiente para a sociedade, dada a escassa disponibilidade dos recursos. A comparação do custo econômico e do benefício econômico de um determinado programa de financiamento é fundamental para aumentar a eficiência do Estado brasileiro, tão reclamada pelas ruas. A criação de rotinas de provisão de informações e da produção de relatórios por parte das instituições que utilizam recursos públicos é condição necessária para melhorar a qualidade da gestão pública e refinar os mecanismos de controle do Estado pela sociedade.

Se um banco realiza uma operação de crédito com vencimento em 2024, por exemplo, para uma empresa com o mesmo risco do Tesouro Nacional (por exemplo, como era a situação da Petrobrás em tempos idos), ele deve fazê-lo a uma taxa equivalente à do retorno de uma NTN-B com vencimento em 2024. Se este banco cobrar uma taxa inferior a IPCA + 7,04% (hipotética taxa de compra de NTN-B no Tesouro Direto na data da operação), diz-se no mercado financeiro que esse banco está “rasgando dinheiro”, porque poderia ter emprestado para o Tesouro Nacional alternativamente. O “prejuízo” da operação é simples: a diferença entre o principal emprestado e o valor presente do fluxo de caixa, descontado a taxa de mercado, no caso, IPCA + 7,04%.

Se esse mesmo banco emprestar para um cliente com risco maior do que o do Tesouro, a instituição financeira estaria “rasgando dinheiro” se emprestasse a qualquer taxa

inferior a IPCA + 7,04%, acrescida de um *spread* do risco de crédito associado ao empréstimo. Este risco de crédito deve considerar o *rating* da operação de crédito, medido pela probabilidade de *default*, e o custo de recuperação das garantias. No caso, o prejuízo da operação se dá na premissa de que esse Banco poderia adquirir uma debênture que pagasse *spread* sobre a NTN-B superior àquele no qual projetou seu fluxo de caixa. Ou seja, o custo econômico procura dimensionar exatamente a diferença entre a rentabilidade auferida e a oportunidade desperdiçada – chamada de custo de oportunidade.

Quando se menciona o alto custo de operações do Tesouro Nacional não se quer dizer que as operações deveriam ser canceladas, mas tão somente que, por terem custo muito elevado, a sociedade deve ter o direito de saber se os benefícios sociais gerados compensam o custo impingido.

O presente PLS objetiva a institucionalização de procedimentos permanentes que permitam o cálculo do custo econômico dos projetos financiados por bancos que tenham a taxa de juros de longo prazo (TJLP) como *funding*, insumo fundamental para o cálculo do custo-benefício do projeto. A criação de protocolos para avaliação de impacto econômico de projetos será objeto de outra iniciativa parlamentar.

Com isso, as instituições financeiras públicas, ou mesmo privadas, se vierem a administrar recursos públicos e a utilizar a TJLP, deverão apresentar um relatório de custo econômico.

Ainda que sejam os bancos públicos, particularmente o BNDES, a utilizar recursos fiscais e parafiscais como fonte de suas operações de crédito e programas de financiamento, a lei é geral e aplicável a todas as instituições financeiras. No caso das instituições financeiras públicas, a divulgação de informações que permitam o controle social sobre as operações é mesmo um dever constitucional, em face do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da Carta Magna), quanto mais porque se trata de financiamentos com recursos fiscais e parafiscais.

Como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444 (DJ de 02.02.2015), *é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização*. Naquele julgamento, a Corte assentou não depender de iniciativa de governador de Estado lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas.

Entendeu também ser incabível impugnar medida legislativa desse jaez sob o argumento de que implicaria despesas para a Administração Pública, uma vez que os custos gerados para o cumprimento de tais normas seriam irrisórios. Em outra oportunidade, o Tribunal já havia se pronunciado no sentido da inexistência de reserva de iniciativa para tal matéria (medida cautelar na ADI nº 2.472, DJ de 03.05.2002). O projeto ora apresentado segue a mesma linha, determinando a publicidade de informações sobre contratos de financiamento com recursos públicos.

Cabe lembrar que o BNDES, por exemplo, já dá publicidade aos contratos de financiamento, inclusive com a publicação dos parâmetros de cada contrato de financiamento.

Nesse sentido, o que estamos fazendo aqui é basicamente obrigar, por lei, que todas as instituições que utilizem a TJLP remetam ao respectivo tribunal de contas, o custo econômico e as condições contratuais individualizadas por contrato de crédito, que permitam que o cálculo seja verificado pelo órgão de fiscalização. Adicionalmente, obriga-se as mesmas instituições a publicar, em sítio público na Internet, o custo econômico agregado por programa ou política de crédito, tal qual definida em sua política operacional ou documento normativo similar.

Ao estabelecer regras a serem seguidas por quaisquer instituições financeiras que realizem operações de crédito com base na TJLP, com recursos públicos administrados por essas instituições, sejam elas privadas ou públicas, federais ou estaduais, o projeto não dá margem a qualquer discussão quanto a eventual reserva de iniciativa sobre a matéria.

Por fim, ressaltamos não haver dificuldades técnicas para o cálculo de custo sugerido, mesmo diante da ausência de taxas de mercado de referência para operações de longa maturação. Essa característica do mercado brasileiro não tem sido impeditiva para o Conselho Monetário Nacional (CMN) requerer das instituições financeiras, inclusive o BNDES, a elaboração de Manual de Precificação de Ativos, conforme a Resolução nº 4.277, de 31 de outubro de 2013, entre outros requisitos mínimos para apreçamento de instrumentos financeiros marcados a mercado, com o uso de modelos internos para estimação de taxas de referência quando não disponíveis as taxas de mercado.

O CMN exige o apreçamento de cada instrumento financeiro ativo, de forma que a precificação é rotineira e diária em bancos de fomento, em particular no BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Da mesma forma, em relação a operações de crédito geradoras de ativos não negociados, a norma de conduta, recomendada pelo *International Financial Reporting Standards (IFRS)* (que, no Brasil, toma a forma das recomendações do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, CPC), é a de registrar em notas explicativas o valor de mercado desses ativos. Portanto, a adaptação das instituições financeiras públicas dar-se-á seguramente com baixos custos operacionais, além daqueles já absorvidos na implantação das normas contábeis já instituídas.

O fundamental a ressaltar é que não há outra forma de se medir o custo-benefício de projetos de financiamento sem a mensuração do custo econômico da forma sugerida aqui. Se pretendemos instituir uma governança adequada que oriente as decisões sobre políticas públicas no Brasil, não há outro curso de ação nem atalhos a serem explorados.

Dessa forma, solicitamos aos nossos ilustres pares apoio ao presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **AÉCIO NEVES**

LEGISLAÇÃO CITADA

[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](#)

[parágrafo 2º do artigo 7º](#)

[urn:lex:br:federal:resolucao:2013;4277](#)

(À Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa)