

PARECER Nº DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 137 de 2016, do Senador Aécio Neves, *que 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.*

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 137 de 2016, do Senador Aécio Neves, que cria sistemática de monitoramento e avaliação da efetividade do crédito de fomento ao desenvolvimento social e econômico.

O PLS prevê que as instituições financeiras que realizam operações de crédito remuneradas com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) – utilizada na maior parte dos empréstimos do BNDES – obedecerão a protocolo de monitoramento e avaliação, conforme detalhado ao longo do PLS.

A execução das políticas de crédito de fomento será condicionada à apresentação prévia de estrutura conceitual e estratégia de monitoramento.

A estrutura conceitual descreverá os problemas de eficiência econômica, equidade ou competitividade que se pretende corrigir ou atenuar,



como também os mecanismos causais por meio dos quais se pretende corrigir ou atenuar esses problemas.

Também serão especificados os benefícios líquidos potenciais, diretos e indiretos, da política de crédito a ser executada, comparados esses benefícios com os decorrentes de políticas alternativas e com a alternativa de não executar a política de crédito, além de serem descritos os riscos e as incertezas associados aos benefícios líquidos esperados.

Serão descritos os efeitos potenciais das políticas de crédito sobre o desequilíbrio da concorrência, o aumento arbitrário de lucros do tomador do empréstimo e a alocação ineficiente de recursos produtivos, bem como outros efeitos adversos indiretos.

As atividades de monitoramento e avaliação das políticas de crédito poderão ser realizadas tanto por unidades próprias das instituições financeiras, desde que sejam independentes das unidades operacionais, como por meio da contratação de instituições externas especializadas.

O PLS prevê a publicação anual, pelas instituições financeiras de fomento, de Relatório de Efetividade de Políticas de Crédito de Fomento ao Desenvolvimento Econômico e Social e determina padrões mínimos das informações e análises contidas no relatório.

Na justificação, é feita longa digressão sobre as falhas de mercado que justificam a atuação dos bancos de fomento: externalidades positivas de alguns projetos de investimentos (quando o retorno social é maior que o retorno privado do investidor) e assimetrias de informação em financiamentos de longo prazo.

Discute-se também em que situações a hipótese da indústria nascente – que supõe que há vantagens competitivas, devido à escala de produção, das empresas de outros países estabelecidas em determinados setores, que inviabilizariam o desenvolvimento da indústria nacional – justificaria o subsídio a determinados setores econômicos.

Argumenta-se, então, que o objetivo do projeto é permitir mais transparência e eficiência na execução de políticas de crédito de fomento, que, na maior parte das vezes, envolve recursos subsidiados pelo setor público.



A matéria foi distribuída a esta Comissão, em decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida, bem como sobre política de crédito. Como a decisão é terminativa, opinaremos também acerca dos aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais do projeto em análise.

Do ponto de vista formal, não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar sobre política de crédito. O assunto também não figura entre as competências de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

O PLS nº 137 de 2016 tampouco apresenta óbice no tocante à juridicidade, sendo compatível com o ordenamento legal vigente. Em relação à técnica legislativa, atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Acertadamente, altera lei já existente sobre o assunto de que trata, observando o princípio da unicidade legislativa.

A matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública.

A proposição implanta um sistema de monitoramento e avaliação da efetividade do crédito de fomento ao desenvolvimento social e econômico. Esse sistema impõe condições que precisam ser atendidas anteriormente à execução das políticas de crédito, basicamente a apresentação de justificativa detalhada e fundamentada com base em critérios técnicos e econômicos para a implantação daquela política de crédito, ao lado de uma política de monitoramento rigorosa dos resultados das políticas de crédito executadas.

As alterações sugeridas na legislação relativa às políticas de crédito de fomento surgem como uma reação bem-vinda ao forte crescimento, nos últimos anos, do crédito do BNDES, subsidiado com recursos da União. Essa política de crédito subsidiado foi uma das responsáveis pela rápida piora



da situação fiscal da União e pela preocupante elevação dos níveis de endividamento do setor público.

Apesar dos custos elevados, os benefícios de tal política foram duvidosos e, conforme estudos acadêmicos independentes, ela pouco estimulou novos investimentos produtivos, sendo o seu maior efeito a substituição do crédito privado pelo crédito subsidiado do BNDES às empresas. Essas conclusões são corroboradas pela concomitante queda dos investimentos agregados na economia brasileira com a expansão do volume de crédito concedido pelo BNDES. Assim, entendemos relevantes e positivas as propostas do PLS, procurando aperfeiçoá-las com ajustes que serão detalhados a seguir.

O PLS impõe o sistema de monitoramento e avaliação das políticas de crédito às instituições que realizem operações de crédito remuneradas com base na TJLP, que é a taxa que o BNDES paga às suas principais fontes de recursos nos últimos anos (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e empréstimos do Tesouro Nacional) e cobra na maior parte dos empréstimos que concede. Entendemos que a imposição deve ser feita de forma direta às instituições financeiras públicas que executam políticas de crédito de fomento ao desenvolvimento. O objetivo é evitar a alegação de que as obrigações só seriam válidas para as linhas de crédito que sejam corrigidas pela TJLP, de forma que, no limite, as instituições financeiras poderiam passar a cobrar, por exemplo, a Taxa Referencial (TR) ou outras taxas em suas operações, para se eximir das obrigações impostas pelo PLS.

Outrossim, a proposição usa o termo “estrutura conceitual” para tratar dos fundamentos econômicos que justifiquem a adoção das políticas de crédito de fomento. Entendemos melhor substituir essa expressão por algo mais simples e objetivo: “fundamentos econômicos”.

Por fim, ao tratar dos fundamentos econômicos que devem justificar a existência das linhas de crédito de fomento, como também do monitoramento e análise da efetividade desse crédito, não é exigido que se apresentem os custos para o contribuinte do crédito a ser concedido, uma informação relevante para a decisão sobre a conveniência técnica e econômica do crédito subsidiado. Assim, propomos alterar o PLS para exigir a apresentação da estimativa dos custos para o setor público, diretos e indiretos, da política de crédito a ser implantada, inclusive a subremuneração pelo BNDES dos recursos advindos de fundos e empréstimos públicos.



III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 137 de 2016, com as emendas apresentadas a seguir.

EMENDA Nº DE 2016 - CAE

Dê-se ao art. 4º-B da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, proposta pelo PLS nº 137 de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 4º-B.** As instituições financeiras públicas que executem políticas de crédito de fomento ao desenvolvimento econômico e social obedecerão a protocolo de monitoramento e avaliação.

§ 1º A execução das políticas de crédito de fomento a que se refere o *caput* fica condicionada à apresentação prévia de seus fundamentos econômicos e de estratégia de monitoramento de seus resultados.

§ 2º A apresentação dos fundamentos econômicos de que trata o § 1º incluirá, no mínimo:

I – descrição dos problemas de eficiência econômica, de equidade ou de competitividade que se pretende corrigir ou atenuar, bem como dos mecanismos causais por meio dos quais se pretende corrigir ou atenuar esses problemas;

II – descrição de benefícios líquidos potenciais, diretos e indiretos, da política de crédito que se pretende implantar;

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 – apresentação dos custos para o setor público, diretos e indiretos, da política de crédito, inclusive a subremuneração pelo BNDES, em relação à remuneração de mercado, de recursos com origem em fundos e empréstimos públicos;

V – 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

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

§ 3º Não sendo possível mensurar em valores monetários os benefícios líquidos de políticas alternativas de que trata o inciso III do § 2º, será demonstrado que a política de crédito é a alternativa de menor custo para alcançar tais benefícios.

.....” (NR)



EMENDA Nº DE 2016 - CAE

Dê-se ao inciso I do § 1º do art. 4º-C da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, proposto pelo PLS nº 137 de 2016, a seguinte redação:

“**Art.4º-C**

§ 1º

I – descrição, nos termos dos incisos I a VI do art. 4º-B, de quaisquer políticas de crédito de fomento executadas ao longo do ano, inclusive dos custos impostos ao setor público, diretos e indiretos.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16874.07277-38