

## **PARECER N° , DE 2013**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do  
Senado nº 377, de 2012, do Senador Alvaro Dias,  
que *dispõe sobre o sistema de direcionamento de  
crédito e suas fontes de recursos.*

**RELATOR:** Senador **HUMBERTO COSTA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 377, de 2012, de autoria do Senador ALVARO DIAS, que altera, em seu art. 1º, a Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia, para dispor que em cada período de rendimento, os depósitos de poupança serão remunerados em setenta por cento da meta da taxa Selic ao ano, definida pelo Banco Central do Brasil, mensalizada, vigente na data de início do período de rendimento.

O art. 2º dispõe que o saldo dos depósitos de poupança efetuados até a data de entrada em vigor da Lei proposta será remunerado pela regra vigente quando foram feitos os depósitos.

O art. 3º estabelece que o Conselho Monetário Nacional regulamentará as condições de correção dos financiamentos imobiliários no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação com vistas à adaptação a nova sistemática de remuneração da poupança.

A seu turno, o art. 4º altera o art. 13 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para dispor que os depósitos efetuados nas contas vinculadas terão o mesmo índice de correção dos depósitos em cadernetas de poupança.

O art. 5º e o art. 6º alteram a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para dispor que os

agentes pagadores, sobre o saldo de recursos não desembolsados, o agente aplicador dos recursos e os agentes pagadores, pelo saldo dos recursos recebidos, remunerarão o FAT com a taxa Selic.

O art. 7º altera o art. 1º da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, que instituiu a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do FAT e do Fundo da Marinha Mercante, para determinar que a TJLP será calculada conforme fórmula determinada pelo Conselho Monetário Nacional, que deverá considerar explicitamente as taxas de juros pagas pelo Tesouro Nacional em captações com títulos de longo prazo.

A mesma Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, é alterada pelo art. 8º do PLS que determina que os recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do FAT e do Fundo da Marinha Mercante repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) ou por este administrados serão remunerados pela taxa Selic, ressalvado o disposto no § 1º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º da Lei alterada.

O art. 9º revoga os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012, que tratam da remuneração da caderneta de poupança.

Por fim, o art. 10 contém a cláusula de vigência e estabelece que a lei resultante entrará em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

De acordo com o autor do Projeto, as mudanças efetuadas na remuneração da caderneta de poupança para eliminar um dos entraves a quedas adicionais das taxas de juros pagas pelo Governo Federal sobre sua dívida foram tímidas e pontuais para permitir o alcance de objetivo tão importante.

De acordo com o nobre autor, para levar a taxa básica de juros, a Selic, bem como outras taxas de juros, como as da dívida pública e as cobradas ao consumidor, a níveis vigentes em outros países, é preciso reestruturar o sistema de canalização da poupança e direcionamento de crédito subsidiado, que, segundo o autor, ainda reflete o período de inflação elevada e de subdesenvolvimento do mercado financeiro e de capitais.

A matéria é examinada em caráter terminativo por esta Comissão de Assuntos Econômicos, onde não recebeu emendas no prazo regimental.

## II - ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário. Por se tratar de matéria em decisão terminativa, também damos parecer sobre os aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o inciso I do art. 101 do RISF.

O Projeto de Lei do Senado nº 377, de 2012, atende aos preceitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional. Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre a política de crédito. A Lei Maior ainda dispõe em seu art. 48, inciso XIII, que incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

A proposição não fere a reserva de iniciativa de que trata o § 1º do art. 61 da Carta Magna e possui técnica legislativa adequada. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Finalmente, sob o aspecto formal, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, vale dizer, não implica renúncia de receita e nem aumento de despesa fiscal.

O PLS parte de uma preocupação válida, que é a de encontrar mecanismos para que as taxas de juros no Brasil tendam para os níveis internacionais, particularmente para os níveis cobrados em países com o mesmo grau de risco do Brasil.

Concordamos que muito há de se fazer na oferta e na demanda do crédito, a fim de que as taxas de juros praticadas no País convirjam para os níveis internacionais. Aliás, é forçoso afirmar que, desde o pico de 45%, em março de 1999, a meta da taxa de juro básico tem uma tendência de queda, com variações para cima e para baixo que acompanham os ciclos da política monetária, , chegando ao mínimo histórico de 7,25%, em novembro de 2012.

Da mesma forma, houve uma queda no custo médio da dívida pública federal e do chamado *spread* bancário, que é a diferença entre o custo de captação dos bancos e as taxas de juros cobradas do tomador final.

As causas do alto *spread* bancário no Brasil são conhecidas: a taxa básica da economia ainda é muito alta em comparação com as taxas internacionais; a cunha fiscal é elevada, com forte tributação indireta; os recolhimentos compulsórios ao Banco Central do Brasil são altos e distorcem os custos de captação; possível oligopólio do setor financeiro a aumentar o custo na oferta do crédito; e falta de mecanismos mais eficientes de discriminação da qualidade do crédito, o que, se espera, seja superado com a recente aprovação do cadastro positivo, a Lei nº 12.414, de 2011. Do lado da demanda por crédito, a baixa portabilidade do crédito devido a custos e entraves normativos; alta inadimplência acompanhada de baixa educação financeira das famílias e o processo de bancarização de parte das famílias ainda muito crescente e recente, com pouco histórico de crédito positivo para uma efetiva análise de risco.

Acreditamos que a diminuição do *spread* bancário irá permitir inclusive o sólido ciclo de expansão do setor bancário brasileiro, alimentado por maior bancarização das classes C e D, e expansão do crédito, particularmente do crédito imobiliário.

Todavia, somos contrários ao projeto por considerarmos que, no mínimo, a economia brasileira ainda não está madura suficientemente para eliminarmos os incentivos monetários do direcionamento do crédito, que permite a destinação de recursos fiscais, parafiscais e privados de maneira mais focada para o investimento. A economia nacional ainda necessita de um longo processo de maturação na oferta de bens e serviços.

Além disso, a taxa de longo prazo não guarda relação direta com a taxa básica da economia, a taxa Selic, que é uma taxa de curto prazo.

O Estado direciona o crédito, com recursos fiscais, parafiscais e privados, segundo prioridades políticas. Nem sempre o empreendimento é eficiente e nem sempre é ineficiente, mas confundir o financiamento ao empreendimento ineficiente como algo típico do crédito direcionado é falacioso, como demonstra à exaustão a crise financeira internacional recente, muito vinculada ao crédito ao setor imobiliário nos países de economia madura. Muitas vezes, equívocos de análise de risco no setor privado e incentivos tributários, isenções, acabam gerando ineficiências, sem que o mecanismo de crédito direcionado esteja presente.

Além disso, ao juntarmos o crédito direcionado com lastro baseado em recursos fiscais ou parafiscais com o crédito direcionado com captação de recursos privados, podemos passar a falsa idéia de que se trata de um favorecimento ilegítimo.

O crédito direcionado com recursos do setor público, como é o caso do FAT, é decorrente de uma contribuição fiscal compulsória, o PIS, feita pelas empresas sobre suas vendas, que tem por objetivo financiar o seguro-desemprego. É aplicado em projetos prioritários de investimento, por meio dos bancos, a taxas mais favorecidas do que as que o mercado ofereceria, pois não há *funding*, recursos na captação dos bancos, com prazos tão longos. Dessa forma, promove o desenvolvimento e o emprego.

O crédito direcionado que é lastreado em recursos de natureza parafiscal é aquele em que há um mecanismo compulsório de poupança de entes privados, normalmente trabalhadores, mas o risco dos empréstimos é integralmente assumido pelo governo, se os recursos não forem devolvidos pelos agentes financeiros, pois a aplicação desses recursos também é feita de acordo com prioridades definidas em lei. Por isso, o Estado limita os rendimentos e o direito de saque dos correntistas. O FGTS é um exemplo de fundo parafiscal.

O crédito também pode ser direcionado com recursos captados junto ao sistema bancário. Em vez de usar recursos fiscais ou parafiscais para disponibilizar crédito para investimentos considerados prioritários, o Estado

direciona poupança privada voluntária, por meio de garantias públicas, como é o caso da caderneta de poupança. Dos recursos captados em caderneta de poupança, 65% devem, em princípio, ser destinados ao financiamento imobiliário. O setor rural, por sua vez, continua sendo o beneficiário compulsório de 25% dos depósitos à vista e de 65% da caderneta de poupança rural.

Compreendemos que o PLS não se propõe a eliminar os mecanismos de direcionamento de crédito que existem em diversas economias capitalistas, mas a alterar as remunerações de captações e de aplicações.

Ocorre que, a nosso ver, a aprovação do PLS em comento geraria diminuição do investimento, particularmente do investimento em infraestrutura, gerando gargalos na oferta de bens e serviços. Ainda que houvesse uma compensação no aumento do consumo por causa do efeito-renda da maior remuneração dos depósitos, acreditamos que seria prejudicial ao desenvolvimento a aprovação do PLS nesta fase de maturidade da economia brasileira.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 377, de 2012.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator