



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 457, DE 2018

Dispõe sobre sistema federal de avaliação do impacto e da efetividade dos benefícios financeiros e creditícios e dos incentivos fiscais de natureza tributária concedidos em operações de crédito concedidas pelo Sistema Financeiro Nacional.

AUTORIA: Senador José Serra (PSDB/SP)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre sistema federal de avaliação do impacto e da efetividade dos benefícios financeiros e creditícios e dos incentivos fiscais de natureza tributária concedidos em operações de crédito concedidas pelo Sistema Financeiro Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre sistema federal de avaliação do impacto e da efetividade dos benefícios financeiros e creditícios e dos incentivos fiscais de natureza tributária concedidos em operações de crédito concedidas pelo Sistema Financeiro Nacional.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, consideram-se:

I – benefícios ou subsídios creditícios: os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxas de juros inferiores ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional;

II – benefícios ou subsídios financeiros: os desembolsos realizados por meio das equalizações de juros cujos valores constam do orçamento da União; e

III – incentivos fiscais: as renúncias tributárias com objetivo de promover políticas creditícias.

Art. 3º O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada quadrimestre, na internet, demonstrativos sobre:

I – impacto fiscal dos benefícios ou subsídios creditícios, bem como dos incentivos fiscais, concedidos em operações de crédito realizadas no Sistema Financeiro Nacional; e

II – dos desembolsos e das inscrições em restos a pagar realizados por meio de benefícios ou subsídios financeiros.

§ 1º Os demonstrativos previstos nos incisos I e II serão elaborados com os seguintes objetivos:

I – apurar custo fiscal explícito e implícito das operações creditícias e financeiras identificadas, no mínimo, por região, modalidade, programa de aplicação e setores da economia beneficiados;



SF/18641.35672-99

II – apresentar os objetivos e os resultados econômicos e sociais alcançados da política creditícia, a fim de incentivar a entrega de resultados na forma mais adequada às necessidades dos beneficiários;

III – melhorar a alocação de recursos entre programas de crédito e outros programas governamentais, especialmente a partir de análises de custos e benefícios auferidos e potenciais; e

IV – evidenciar o custo das políticas creditícias em base orçamentária equivalente à de outros gastos federais.

§ 2º Os subsídios derivados de operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de crédito lastreadas em recursos captados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) a taxas inferiores ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional serão evidenciados nos demonstrativos de que tratam este artigo.

§ 3º A taxa de juros utilizada no cálculo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional será a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) para os títulos federais, definida pelo Banco Central do Brasil.

§ 4º Para fins de regionalização do subsídio financeiro ou crédito apurado, será considerado o critério de localização do beneficiário final.

§ 5º Atos próprios dos Poderes Executivo e Legislativo poderão estabelecer acordos de cooperação técnica para estimar os impactos fiscais de proposições que impliquem prorrogação ou ampliação das despesas com subsídios e subvenções creditícias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei pretende instituir um sistema de controle e avaliação dos custos e benefícios das políticas de crédito que envolvem subsídios e incentivos fiscais. O poder Executivo federal deverá publicar periodicamente avaliações técnicas de todos os resultados das operações creditícias realizadas no País com taxas de juros favorecidas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é rigorosa no controle e na transparência das renúncias tributárias. Esta matéria está em seu art. 14. Entendemos que o mesmo tratamento deve ser dado aos subsídios creditícios –



aqueles que decorrem de empréstimos e financiamentos concedidos pelo setor público com taxas de juros abaixo do custo de captação do Governo federal.

Convém sublinhar que a proposta abaixo levou em conta a experiência de parte da primeira medida que aprovei no Senado em 2015, bem como a reforma ocorrida nos Estados Unidos, no início da década de 90, visando reformular os procedimentos orçamentários da política creditícia desse país.

No início da atual legislatura, em 2015, ainda tramitava no Congresso a Medida Provisória – MP – nº 663, de 2014, que autorizava a União a equalizar taxa de juros nas operações de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Nacional – BNDES no âmbito do Programa de Sustentação de Investimentos - PSI. Na apreciação da proposição, apresentei e aprovei uma emenda para obrigar a Fazenda a publicar periodicamente o impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido à União. Mais ainda, a emenda dispôs que o Governo deveria passar a informar, no mesmo relatório, o valor devido pela União nas respectivas operações de equalização da taxa de juros praticadas no PSI.

Essas inovações representaram um grande avanço na transparência das contas públicas. O relatório “Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES”, publicado bimestralmente pelo Tesouro Nacional, tem sido fonte de informação sobre o impacto fiscal das operações realizadas com o BNDES. Vale lembrar a respeito a menção feita pelo Senador Anastasia no relatório sobre o processo de impeachment da ex-presidente Dilma, quando tratou dos custos dos empréstimos do Tesouro ao Banco: “...de autoria do Senador José Serra, que acresceu o § 17 ao art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, impondo ao Ministério da Fazenda a obrigatoriedade de divulgação bimestral desses custos”.



SF/18641.35672-99

De acordo com o boletim referente ao exercício financeiro 2017, o “valor total dos subsídios financeiros – relacionados com a diferença entre a taxa de juros recebida pelo financiador e a que é paga pelo mutuário e que gera desembolsos periódicos de pagamento pelo Tesouro ao BNDES – somou R\$ 6,0 bilhões em 2017. Os subsídios creditícios, derivados da diferença entre o custo de captação do Tesouro e o custo contratual dos empréstimos concedidos a este banco, por sua vez, atingiram R\$ 15,7 bilhões”.

No ano passado, o Congresso aprovou a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela taxa de Longo Prazo (TLP) nos novos financiamentos do BNDES. Em resumo, o custo dos empréstimos com a TLP será muito próximo do custo de captação do governo federal em títulos de cinco anos, reduzindo o volume dos subsídios implícitos. Nas discussões havidas demonstramos, porém, que a nova medida teria impactos orçamentários adicionais, já que a redução levaria a um aumento dos subsídios explícitos previstos no Orçamento.

A nossa proposta também abrange análises econômicas e fiscais sobre as relações entre o Tesouro e as demais instituições financeiras federais, os incentivos tributários e os fundos legalmente constituídos no âmbito da política creditícia. No caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a Lei nº 11.977, de 2009, obriga o governo federal a conceder descontos em financiamentos do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Surgem aqui dois tipos de despesas para bancar subsídios. A primeira é o desembolso orçamentário destinado a cobrir parte do subsídio existente no programa. Em 2016, as transferências do Tesouro para financiar os descontos em financiamentos do MCMV foram de R\$ 6,9 bilhões.

O segundo tipo de despesa acontece quando o FGTS concede subsídios com a rentabilidade da sua carteira de títulos públicos. Como o custo dos depósitos do fundo é de apenas TR + 3% e a receita com títulos garante ao

fundo um fluxo médio equivalente à Taxa Selic, há um benefício em favor do FGTS que não é evidenciado nos relatórios do governo.

Outro exemplo são os subsídios de natureza tributária concedidos nos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação e no crédito rural com recursos da poupança. Como a poupança é isenta de IR, há subsídio implícito nos empréstimos feitos com esses recursos. Dado o saldo da poupança, hoje em R\$ 780 bilhões, a renúncia do IR pode ser estimada em R\$ 12 bilhões anuais. Esse exemplo demonstra a dificuldade de identificar os subsídios na complexa arquitetura das operações financeiras.

De fato, é imperativa a necessidade de desenvolvermos um sistema de avaliação da política creditícia no país. Não é demais lembrar que os relatórios sobre o impacto fiscal das operações realizadas pelo governo federal ampliarão a transparência das análises sobre os custos e os benefícios dos financiamentos concedidos pelo setor público.

A reforma promovida nos Estados Unidos conhecida como *Federal Credit Reform Act of 1990* reforçou nossa intenção de apresentar este projeto de lei. A lei americana revolucionou os mecanismos de apuração e controle da política creditícia. Seus objetivos explícitos foram: (i) medir com mais precisão os custos dos programas de crédito federais; (ii) evidenciar os custos dos programas de crédito em uma base orçamentária equivalente a outros gastos federais, trazendo conceitos relevantes de contabilidade para a política creditícia; (iii) incentivar a entrega de resultados na forma mais adequada às necessidades dos beneficiários; e (iv) melhorar a alocação de recursos entre programas de crédito e outros programas de gastos.

Diante dos desafios para evitar o desequilíbrio fiscal, é preciso ampliar a transparência dos gastos públicos, especialmente aqueles que beneficiam setores específicos da economia. É essencial que o Congresso



SF/18641.35672-99

disponha de informações importantes sobre os resultados da política creditícia adotada pelo governo federal.

Confiamos que esta proposição ampliará significativamente a transparência da política creditícia adotada no país, motivo pelo qual a submetemos à consideração dos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador JOSÉ SERRA
PSDB-SP



SF/18641.35672-99

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009 - Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida - 11977/09

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;11977>

- Lei nº 12.096, de 24 de Novembro de 2009 - LEI-12096-2009-11-24 - 12096/09

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;12096>

- artigo 1º