

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 457, de 2018, do Senador José Serra, que *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.*



Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado nº 457, de 2018, do Senador José Serra, que *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 PLS é composto por quatro artigos. Em seu art. 1º, explica que disporá sobre o sistema federal de avaliação do impacto e efetividade dos benefícios financeiros e creditícios e dos incentivos fiscais de natureza tributária que são incluídos em operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional.

O art. 2º define o que são os benefícios ou subsídios creditícios, benefícios ou subsídios financeiros e os incentivos fiscais.

O art. 3º dispõe que o Ministério da Fazenda publicará até o último dia do mês subsequente do quadrimestre, o impacto fiscal dos benefícios ou subsídios creditícios, bem como os incentivos fiscais – que foram concedidos em operações de crédito pelo Sistema Financeiro

Nacional, os desembolsos e inscrições em restos a pagar realizados por benefícios ou subsídios financeiros.

O § 1º do art. 3º explicita os objetivos dos demonstrativos que é o de: *i)* apurar o custo fiscal explícito e implícito, identificado – no mínimo – por região, modalidade, programa de aplicação e setores beneficiados; *ii)* apresentar os objetivos e resultados econômicos e sociais alcançados; *iii)* melhorar a alocação de recursos entre programas de crédito e outros programas governamentais, e; *iv)* evidenciar os custos das políticas no orçamento como outros gastos federais.

O § 2º dispõe que os subsídios, que estão embutidos em operações de crédito realizadas por instituições oficiais, que são lastreadas por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) a taxas inferiores ao do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, devem estar evidenciados nos demonstrativos.

O § 3º disciplina que a taxa de juros utilizada para calcular o custo de oportunidade do Tesouro Nacional será a taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic, definida pelo Banco Central do Brasil.

O § 4º expõe que para efeito de regionalização dos subsídios financeiros ou creditícios apurados será considerado o critério de localização do beneficiário final.

De acordo com o § 5º, os Poderes Executivo e Legislativo poderão estabelecer acordos de cooperação técnica para estimar os impactos fiscais de proposições que levem à prorrogação ou ampliação das despesas com subsídios e subvenções creditícias.

O art. 4º dispõe sobre a data de vigência da lei.

Em sua justificção, o projeto expõe que pretende instituir sistema de controle e avaliação dos custos e benefícios das políticas de crédito relacionadas a subsídios e incentivos fiscais.

O PLS foi distribuído á CAE onde será apreciado em decisão terminativa. Na CAE foram apresentadas 4 emendas.



II – ANÁLISE

A análise do PLS nº 457, de 2018, cabe à CAE, consoante art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal. Conforme incisos I e II do art. 99, compete à CAE opinar em “*aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão...*” e em matérias relativas a “*tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico; orçamento, ..., dívida pública e fiscalização das instituições financeiras*”, respectivamente.

Cabe examinar o PLS sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, da técnica legislativa e do mérito, em virtude do caráter terminativo nesta Comissão.

O Projeto de Lei do Senado nº 457, de 2018, se enquadra nos preceitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional. O art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre a “*política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.*”

Conforme art. 48, incisos II e XIII, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre “*plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado*” e “*matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações*”, respectivamente.

O PLS não colide com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe sobre as matérias de competência privativa do Presidente da República. Tem técnica legislativa adequada, consoante Lei Complementar 95, de 1998.

Entendemos que o PLS inova o ordenamento jurídico, tem generalidade e coercibilidade, requisitos indispensáveis para que possa produzir efeitos no mundo jurídico. Deste modo, atende aos quesitos da juridicidade.



O PLS não implica renúncia de receita ou aumento de despesa fiscal.

O PLS propõe aumentar o controle e a transparência do resultado de operações creditícias que são realizadas no país com taxas de juros favorecidas. Busca-se propor uma avaliação dos custos e benefícios da política de crédito nacional que envolva subsídios e incentivos fiscais.

A transparência no setor público deve ser a regra, e o sigilo a exceção, como já está bem estabelecido na Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). A transparência das contas públicas é fundamental para que se possa avaliar como os recursos públicos estão sendo gastos.

Fica claro na justificção do PLS que atualmente é difícil “*de identificar os subsídios na complexa arquitetura das operações financeiras*”. Ao propor maior transparência dessas operações é possível desenvolver uma avaliação da política de crédito e seus impactos fiscais implementada no país.

Durante a tramitação da matéria nesta CAE foram apresentadas 4 emendas.

O Senador Angelo Coronel apresentou a Emenda nº 1-CAE que propõe alterar o parâmetro utilizado para o cálculo do valor dos subsídios, que na redação original seria a taxa SELIC para o “custo médio de emissão dos títulos públicos federais”.

De maneira semelhante, o Senador Espiridião Amin apresentou a Emenda nº 4-CAE que propõe alteração no mesmo dispositivo argumentando que a taxa SELIC representa o custo de apenas parte das operações de endividamento público e, desta maneira, não deveria ser o único parâmetro permitido para o cálculo do custo das operações analisadas.

As duas argumentações estão corretas e, portanto, propomos o seu acolhimento e a alteração da redação deste dispositivo. Acreditamos que a adoção do “custo médio de emissão do Tesouro Nacional” como parâmetro de cálculo contribui para tornar as estimativas a serem apresentadas mais adequadas tendo em vista que, na maioria das vezes, este custo médio de emissão é superior à taxa SELIC.

Já as emendas nºs 2-CAE e 3-CAE, também de autoria do Senador Espiridião Amin, buscam corrigir a redação da ementa e do art. 1º da proposição de maneira a delimitar corretamente o objetivo da lei que



efetivamente não cria um “sistema de avaliação” mas sim um processo de avaliação que, esperamos, contribua para dar mais transparência sobre os custos e benefícios dos diversos mecanismos de incentivos financeiros e creditícios existentes. Desta maneira, entendemos meritorias as emendas 2 e 3 que acatamos parcialmente com ajustes de redação.

De forma paralela, alguns aperfeiçoamentos foram propostos pela equipe técnica do Ministério da Economia, no sentido de delimitar melhor os objetivos e a forma como serão divulgadas as informações. Assim, a periodicidade da publicação do demonstrativo de que trata o art. 3º passa a ser anual, ao invés de quadrimestral.

Também foi incluído parágrafo para evidenciar que o demonstrativo a ser publicado deverá explicitar os setores beneficiados pelo direcionamento dos recursos captados em diversos instrumentos financeiros incentivados como poupança, letras de crédito, dentre outros.

Por fim, foram feitos ajustes redacionais e a renumeração de dispositivos ao longo do texto na forma de Substitutivo.

Entendemos que o aumento da transparência na política creditícia é imprescindível para o país. Em tempos de crise fiscal, a matéria ganha ainda mais importância. Em um país das dimensões do Brasil, com graves desigualdades e muita pobreza, a transparência no uso dos recursos públicos é fundamental e necessária. Permitirá também um melhor controle e avaliação da política creditícia e um melhor exercício de uma das competências mais relevantes das duas casas do Congresso Nacional, a fiscalização.

III – VOTO

Em razão do exposto, somos favoráveis à aprovação do PLS nº 457, de 2018, e do acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 1-CAE, 2-CAE, 3-CAE e 4-CAE na forma da seguinte Emenda Substitutiva:

EMENDA Nº – CAE (Substitutivo)
(ao PLS nº 457, de 2018)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 457, DE 2018



Dispõe sobre processo 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 processo de avaliação do impacto e da efetividade dos benefícios financeiros e creditícios e dos incentivos fiscais de natureza tributária autorizados para fomentar operações de crédito do 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 emissão 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 de natureza tributária: as renúncias tributárias com objetivo de fomentar políticas creditícias.

Parágrafo único. Os incentivos fiscais de natureza tributária referidos no inciso III compreendem isenções tributárias sobre os rendimentos auferidos em contas de depósitos de poupança, letras de crédito, certificados de recebíveis e outros títulos ou instrumentos financeiros, conforme regulamentação do Ministério da Economia.

Art. 3º O Ministério da Economia publicará anualmente, até 1º de julho, na internet, demonstrativos sobre:



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

II – os desembolsos e as 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;

II – apresentar periodicamente 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 demonstrativos evidenciarão os setores da economia beneficiados pelo direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança, letras de crédito, certificados de recebíveis e outros títulos ou instrumentos financeiros contemplados na regulamentação de que trata o parágrafo único do art. 2º.

§ 3º 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 emissão do Tesouro Nacional serão evidenciados nos demonstrativos de que tratam este artigo.

§ 4º A taxa de juros utilizada no cálculo do custo de emissão do Tesouro Nacional será obtida pelo custo médio de emissão dos títulos públicos federais, estabelecido por metodologia divulgada pelo Ministério da Economia.



§ 5º Para fins de regionalização do subsídio financeiro ou crédito apurado, será considerado o critério de localização do beneficiário final.

§ 6º Enquanto não for possível a aplicação dos critérios estabelecidos nos incisos I, quanto à regionalização, e II do §1º, ou caso seja inviável a aplicação desses critérios, deverá ser especificado, em nota explicativa nos demonstrativos a que se refere o caput as razões que justificam a sua não aplicação.

§ 7º 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.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

