



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

PAUTA DA 45ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**18/11/2015
QUARTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador Delcídio do Amaral
Vice-Presidente: Senador Raimundo Lira**



Comissão de Assuntos Econômicos

**45ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 18/11/2015.**

45ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Quarta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

FINALIDADE	PÁGINA
Instruir o Projeto de Resolução do Senado nº 84 de 2007, que "dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União".	7

(1)(2)(3)(4)(5)(7)(9)

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

PRESIDENTE: Senador Delcídio do Amaral

VICE-PRESIDENTE: Senador Raimundo Lira

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)			
Gleisi Hoffmann(PT)	PR (61) 3303-6271	1 José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 /6391
Delcídio do Amaral(PT)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457	2 Paulo Rocha(PT)	PA (61) 3303-3800
Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6427	3 Acir Gurgacz(PDT)(17)(23)	RO (61) 3303-3131/3132
Walter Pinheiro(PT)	BA (61) 33036788/6790	4 Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Reguffe(PDT)	DF (61) 3303-6355 a 6361 e 6363	5 Cristovam Buarque(PDT)(12)	DF (61) 3303-2281
Telmário Mota(PDT)	RR (61) 3303-6315	6 Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Benedito de Lira(PP)	AL (61) 3303-6148 / 6151	7 Wilder Moraes(PP)(26)	GO (61)3303 2092 a (61)3303 2099
Ciro Nogueira(PP)	PI (61) 3303-6185 / 6187	8 Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329
Maioria (PMDB)			
Romero Jucá(PMDB)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	1 Valdir Raupp(PMDB)	RO (61) 3303-2252/2253
Waldemir Moka(PMDB)	MS (61) 3303-6767 / 6768	2 Eunício Oliveira(PMDB)	CE (61) 3303-6245
Raimundo Lira(PMDB)	PB (61) 3303.6747	3 José Maranhão(PMDB)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493
Sandra Braga(PMDB)	AM (61) 3303-6230/6227	4 Lúcia Vânia(PSB)(14)	GO (61) 3303-2035/2844
Ricardo Ferraço(PMDB)	ES (61) 3303-6590	5 Jader Barbalho(PMDB)(16)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832
Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624	6 Marta Suplicy(PMDB)(18)	SP (61) 3303-6510
Omar Aziz(PSD)	AM (61) 3303.6581 e 6502	7 Rose de Freitas(PMDB)(20)	ES (61) 3303-1156 e 1158
VAGO(19)		8 Hélio José(PSD)	DF (61) 3303-6640/6645/6646
Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)			
José Agripino(DEM)	RN (61) 3303-2361 a 2366	1 José Serra(PSDB)	SP (61) 3303-6651 e 6655
Davi Alcolumbre(DEM)(24)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722	2 Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164
Flexa Ribeiro(PSDB)	PA (61) 3303-2342	3 Dalirio Beber(PSDB)(22)	SC (61) 3303-6446
Alvaro Dias(PSDB)(6)	PR (61) 3303-4059/4060	4 Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440
Tasso Jereissati(PSDB)	CE (61) 3303-4502/4503	5 VAGO(8)(25)	
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)			
Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206	1 Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408
Fernando Bezerra Coelho(PSB)	PE (61) 3303-2182	2 Roberto Rocha(PSB)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508
Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726	3 José Medeiros(PPS)	MT (61) 3303-1146/1148
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)			
Douglas Cintra(PTB)	PE (61) 3303-6130/6124	1 Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211
Marcelo Crivella(PR)	RJ (61) 3303-5225/5730	2 Elmano Férrer(PTB)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847
Wellington Fagundes(PR)	MT (61) 3303-6213 a 6219	3 Blairo Maggi(PR)(11)	MT (61) 3303-6167

(1) Em 25.02.2015, os Senadores Douglas Cintra, Marcelo Crivella e Wellington Fagundes foram designados membros titulares; e os Senadores Eduardo Amorim e Elmano Férrer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CAE (Of. 04/2015-BLUFOR).

(2) Em 25.02.2015, os Senadores Antônio Carlos Valadares, Fernando Bezerra Coelho, Vanessa Grazziotin foram designados membros titulares; e os Senadores Lídice da Mata, Roberto Rocha e José Medeiros, como membros suplentes, pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor a CAE (Of. 3/2015-GLBDS).

(3) Em 25.02.2015, os Senadores Gleisi Hoffmann, Delcídio do Amaral, Lindbergh Farias, Walter Pinheiro, Reguffe e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores José Pimentel, Paulo Rocha, Marta Suplicy, Humberto Costa, Fátima Bezerra e Jorge Viana, como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CAE (Of. 4/2015-GLBAG).

(4) Em 25.02.2015, os Senadores José Agripino e Wilder Moraes foram designados membros titulares; e os Senadores Davi Alcolumbre e Ronaldo Caiado, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).

(5) Em 26.02.2015, os Senadores Flexa Ribeiro, José Serra e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores Ataídes Oliveira, Antônio Anastasia e Paulo Bauer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Of. 13/2015-GLPSDB).

(6) Em 27.02.2015, o Senador Alvaro Dias foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador José Serra (Of. 23/2015-GLPSDB).

- (7) Em 02.03.2015, os Senadores Benedito de Lira e Ciro Nogueira foram designados membros titulares; e os Senadores Gladson Camelli e Ivo Cassol membros suplentes pelo Partido Progressista, para compor a CAE (Mem. 21 a 24/2015-GLDPP).
- (8) Em 03.03.2015, o Senador José Serra foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Paulo Bauer (Of. 42/2015-GLPSDB).
- (9) Em 05.03.2015, os Senadores Romero Jucá, Waldemir Moka, Raimundo Lira, Sandra Braga, Ricardo Ferraço, Roberto Requião, Omar Aziz e Luiz Henrique foram designados membros titulares; e os Senadores Valdir Raupp, Eunício Oliveira, José Maranhão e Hélio José, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria para compor a CAE (Of. 043/2015-GLPMDB).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 04.03.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 13/2015-BLUFOR).
- (12) Em 06.03.2015, o Senador Cristovam Buarque foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Fátima Bezerra (Of. 20/2015-GLDBAG).
- (13) Em 10.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Delcídio do Amaral e Raimundo Lira, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 17/2015-CAE).
- (14) Em 18.03.2015, a Senadora Lúcia Vânia foi designada membro suplente em vaga cedida ao PSDB pelo Bloco da Maioria (Ofs. 51/2015-GLPMDB e 81/2015-GLPSDB).
- (15) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Antonio Anastasia, Ataídes Oliveira, Ronaldo Caiado e Davi Alcolumbre (Of. 89/2015-GLPSDB).
- (16) Em 14.04.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 121/2015-GLPMDB).
- (17) Em 05.05.2015, o Senador Donizeti Nogueira foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Marta Suplicy (Of. 65/2015-GLDBAG).
- (18) Em 06.05.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 142/2015-GLPMDB).
- (19) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (20) Em 18.05.2015, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 159/2015-GLPMDB).
- (21) Em 19.05.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Ataídes Oliveira e Antonio Anastasia (Of. 112/2015-GLPSDB).
- (22) Em 19.05.2015, o Senador Dalirio Beber foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antonio Anastasia, que deixa de integrar a Comissão (Of. 112/2015-GLPSDB).
- (23) Em 02.07.2015, o Senador Acir Grugacz foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Donizeti Nogueira (Of. 90/2015-GLDBAG).
- (24) Em 30.09.2015, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Wilder Moraes, que deixou de compor a Comissão (Of. 109/2015-GLDEM).
- (25) Em 30.09.2015, vago em virtude de o Senador Davi Alcolumbre ter sido designado membro titular da comissão, pelo Bloco Parlamentar da Oposição (Of. 109/2015-GLDEM).
- (26) Em 07.10.2015, o Senador Wilder Moraes foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Gladson Camelli (Of. 130/2015-GLDBAG).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): CAMILA MORAES BITTAR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033516
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 61 33033255
E-MAIL: cae@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

**Em 18 de novembro de 2015
(quarta-feira)
às 10h**

PAUTA
45ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

	Audiência Pública
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19

Lista de convidados.

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Instruir o Projeto de Resolução do Senado nº 84 de 2007, que "dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União".

Requerimento(s) de realização de audiência:

- [RQE 49/2015](#), Senador Lindbergh Farias

Reunião destinada a instruir a(s) seguinte(s) matéria(s):

- [PRS 84/2007](#), Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

Convidados:

Joaquim Levy

- Ministro da Fazenda

Marcelo Barbosa Saintive

- Secretário do Tesouro Nacional

José Roberto Afonso

- Economista e pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Varga

Pedro Paulo Zahluth Bastos

- Professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas

Manoel Pires

- Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

José Luís Oreiro

- Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Emenda nº 1 de Plenário ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, originário da Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.



RELATOR: Senador JOSÉ SERRA

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal*.

Ficou pendente a edição de resolução sobre as dívidas consolidada e mobiliária da União. A Mensagem nº 154, de 2000, terminou dando origem ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, decorrente da aprovação de parecer no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

Foi apresentada pelo Senador Arthur Virgílio, no dia 17 de dezembro de 2007, a Emenda nº 1 de Plenário, motivando o retorno do PRS nº 84, de 2007, à Comissão de Assuntos Econômicos, para análise do conteúdo da referida emenda.

No entanto, o PRS foi arquivado ao final da última Legislatura sem que a CAE apreciasse o mérito da emenda citada. Logo que assumi meu mandato no Senado, apresentei o Requerimento nº 26, de 2015, solicitando o desarquivamento do referido PRS. Uma vez aprovado o requerimento e retomada a tramitação, a matéria foi enviada à Comissão de Assuntos Econômicos, onde fui designado relator da Emenda nº 1 de Plenário.

Em 3 de setembro de 2015 a matéria foi encaminhada, pela Presidência desta Casa, à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Permaneço como relator da matéria neste novo colegiado.

Tendo em vista que a proposição e a respectiva emenda foram apresentadas há oito anos, faz-se necessária reanálise integral da matéria. Assim sendo, valho-me do disposto no § 6º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal para *reunir a matéria da proposição principal e da emenda num único texto, com os acréscimos e alterações que visem o seu aperfeiçoamento*.

O PRS nº 84, de 2007, fixou limite para a Dívida Consolidada Líquida da União em valor equivalente a 3,5 vezes a Receita Corrente Líquida, com validade imediata a partir da publicação da Resolução que dele se originasse. Fixou como penalidade para o descumprimento do limite a proibição para contratar novas operações de crédito.



SF/15635.35050-00

A Mensagem nº 154, de 2000, que originou tal Projeto não tratava apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispunha sobre limites e condições para as operações de crédito e para a concessão de garantias pela União. O relator da matéria, contudo, considerou a proposição desses outros limites pelo Poder Executivo como inconstitucional, visto que o art. 52 da Constituição Federal, incisos VII e VIII, evidencia que a fixação de tais limites é de iniciativa do Senado Federal. Somente o limite global de endividamento tem sua iniciativa atribuída ao Presidente da República, nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo constitucional.

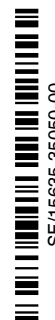
Há, portanto, determinação constitucional e legal para fixar três tipos de limites fiscais para a União, que controlariam: (a) o fluxo de novas operações de crédito; (b) o estoque total de garantias concedidas; e (c) o estoque da dívida. Os dois primeiros são de iniciativa privativa do Senado. O terceiro é de iniciativa do Presidente da República, a quem cabe enviar proposta ao Senado.

Por isso, os limites para concessão de garantias e contratação de novas operações de crédito acabaram sendo fixados pela Resolução do Senado nº 48, de 2007, em decorrência de novo projeto, apresentado no âmbito do Senado. Restou pendente a regulamentação do limite global de endividamento da União.

Como a tramitação do PRS nº 84, de 2007, não foi concluída, a União permanece sem um limite máximo para sua dívida. Não obstante a obrigação constitucional e legal para a fixação desse limite, nada foi feito a esse respeito nos anos subsequentes. Já se passaram 27 anos desde a promulgação da Constituição e 15 anos desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. E a União continua sem ter um limite global para sua dívida.

A Emenda nº 1 de Plenário, ora relatada, propunha um limite mais restritivo para a dívida da União, equiparando-o àquele fixado na Resolução nº 40, de 2001, para os Estados. Ou seja, um limite equivalente a duas vezes o valor da receita corrente líquida. Argumentava o seu autor que deveria ser dado um tratamento equânime aos entes federados e que, à época, a dívida da União oscilava em torno desse limite. Concluía, então, que a fixação de um limite mais elevado, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, como proposto no PRS nº 84, de 2007, estimularia o aumento do endividamento da União.

O presente relatório e a correspondente subemenda apresentada em sua conclusão têm por objetivo sanar a lacuna deixada na legislação, finalmente fixando um limite para a dívida consolidada da União.



SF/15635.35050-00

II – ANÁLISE

No mérito, é preciso notar que a demora em regulamentar o limite de endividamento da União trouxe prejuízos ao país ao incentivar a lassidão fiscal. A deterioração das contas públicas e as manobras criativas para ocultá-la, nos últimos anos, são, infelizmente, boas amostras a esse respeito. De acordo com estatísticas do Banco Central, em apenas um ano a dívida bruta do governo geral deu um salto equivalente a oito pontos percentuais do PIB, passando de 55,5% para 64,6% entre julho de 2014 e julho de 2015! Medido em termos do conceito de dívida consolidada, tal passivo saltou, entre julho de 2014 e julho de 2015, de 4,8 para 5,6 vezes a receita corrente líquida, devendo aproximar de 6 vezes no fim do ano.

Na explicação desse passivo, é preciso incluir o aumento injustificado dos juros – na magnitude em que aconteceu. Não é demais lembrar que os juros: a) geram despesas fiscais; e b) que essas despesas aumentam em R\$ 15 bilhões por ano para cada ponto percentual de aumento na Selic. Os aumentos mais recentes, que não levaram em conta que vivemos hoje uma situação de dominância fiscal (em cuja circunstância o aumento de juros turbinou a inflação devido ao aumento dos gastos e diminuição das receitas, o que piora os indicadores, gerando insegurança para os agentes econômicos); isso desvaloriza o câmbio e pressiona a inflação.

Outro custo importante é o decorrente dos elevadíssimos *swaps* cambiais, operações utilizadas pelo Banco Central para segurar a alta do dólar sem vender reservas. As despesas com *swap* totalizaram R\$ 112,9 bilhões, entre janeiro e setembro. O estoque dessas operações representa pouco menos de um terço do valor das reservas cambiais.

O limite proposto contribuirá para melhorar as condições de solvência do setor público a médio e longo prazos, incluindo a redução do custo de financiamento das políticas públicas, facilitando o controle da inflação e reduzindo as despesas com juros, que subtraem recursos que poderiam financiar políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento da economia e ao bem-estar da população.

Ao contrário da proposta original contida no PRS nº 84, de 2007, que fixava limite apenas para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), propomos que o limite global de endividamento da União seja fixado também em termos da



SF/15635.35050-00

relação entre a dívida consolidada (DC) – dívida bruta – e a receita corrente líquida (RCL).

Tal alteração se faz necessária por dois motivos. O primeiro deles está na adoção da chamada “contabilidade criativa”, nos últimos anos, pelo Poder Executivo. Trata-se de operações entre entes públicos (em especial instituições financeiras controladas pela União) e o Tesouro com o único propósito de elevar o endividamento da União para financiar despesas, sem que isso aparecesse nas estatísticas de dívida líquida.

Tome-se como exemplo os empréstimos feitos pelo Tesouro ao BNDES. Por se tratar de empréstimos, essas operações elevavam a dívida bruta (porque o Tesouro precisava emitir títulos para entregar ao Banco), mas não afetavam a dívida líquida, pois ao mesmo tempo em que emitia títulos, o Tesouro adquiria um crédito contra o BNDES. Tal crédito compensava o aumento da dívida bruta e a dívida líquida não se alterava.

Ocorre que, dificilmente, o BNDES pagará toda essa dívida ao Tesouro, que, cedo ou tarde, se converterá em aumento de capital do Tesouro no Banco. Quando isso ocorrer, os créditos do Tesouro junto ao Banco deixarão de existir e a dívida líquida dará um salto. Vê-se, portanto, que a operação de empréstimo nada mais é do que um truque para que, durante algum tempo, a dívida líquida fique artificialmente baixa, no intuito de reduzir a transparência das contas públicas, iludir o controle social e ocultar as reais consequências da baixa responsabilidade fiscal.

Além dessas operações com o BNDES, o Tesouro Nacional fez outras negociações similares, sempre envolvendo entes públicos, como Banco do Brasil, Petrobras e Caixa Econômica Federal. O resultado foi a acumulação de créditos ilíquidos pelo Tesouro, que, cedo ou tarde, acabarão sendo baixados e resultarão em aumento da dívida líquida.

Ou seja, a dívida bruta crescia e o país estava efetivamente mais endividado, mas as estatísticas de dívida líquida não registravam tal aumento de passivo. Tornou-se necessário, por isso, impor limites à dívida bruta (ou dívida consolidada) e não apenas à dívida líquida.

O segundo motivo para impormos limite à dívida bruta está nas obscuras relações patrimoniais entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Observou-se nos últimos anos uma expressiva elevação das operações de vendas de títulos públicos pelo Banco Central ao mercado por meio das chamadas



SF/15635.35050-00

“operações compromissadas”. Como mostrarei adiante, esta parece ser mais uma forma de maquiar as contas públicas, jogando-se para o Banco Central a tarefa de financiar a dívida pública e, com isso, esconder o fato de que o mercado não está aceitando comprar títulos públicos de longo prazo, e que a dívida pública está assumindo um perigoso perfil de curto prazo.

Operações compromissadas são empréstimos tomados pelo Banco Central junto a instituições financeiras com o intuito de reduzir a liquidez da economia. Sempre que a Autoridade Monetária julga que há excesso de meios de pagamento em circulação, ameaçando gerar pressão inflacionária, ela recolhe parte da moeda em circulação por meio de operações compromissadas: toma dinheiro emprestado do mercado, recolhendo-o ao caixa do Banco Central.

Tais empréstimos são feitos por meio de venda de títulos do Tesouro de propriedade do Banco Central. Essa, contudo, não é uma venda definitiva, em que o comprador do título ficará com ele até o seu vencimento, ou até decidir vendê-lo em mercado. As operações compromissadas são, em geral, de curto prazo. O Banco Central vende o título a um banco, assumindo o compromisso de recomprá-lo de volta no dia seguinte (ou alguns dias depois).

A operação é feita em prazo curto justamente porque as condições de liquidez da economia oscilam muito de um dia para o outro e o Banco Central tem que operar de forma a fazer uma sintonia fina: retira liquidez em um dia; coloca mais liquidez em outro. Diversos fatores afetam a quantidade de meios de pagamento circulando na economia. Se, por exemplo, há um acúmulo de reservas internacionais no Banco Central, há expansão da base monetária e dos meios de pagamento, sendo necessário retirar liquidez do sistema. Se, por outro lado, os bancos aumentam seus depósitos voluntários no Banco Central, passa a faltar liquidez, e se faz necessário injetar moeda na economia.

Essa é a essência da atuação do Banco Central: regular a liquidez da economia com vistas a manter a taxa de juros próxima à meta estabelecida pelo COPOM. Nos últimos anos, contudo, tem-se observado um comportamento atípico nas operações compromissadas do Bacen. O natural seria que o saldo dessas operações não variasse muito em relação aos meios de pagamento ou ao PIB. E, de fato, entre 2002 e 2006 o saldo oscilou em torno de R\$ 50 bilhões. Porém, a partir de 2006 houve uma disparada e as compromissadas chegaram a R\$ 902 bilhões em julho de 2015.

O que estaria ocorrendo? Os movimentos de aumento e redução de liquidez da economia teriam pendido para o lado da expansão, forçando o Banco



SF/15635.35050-00

Central a sucessivos esforços de enxugamento da liquidez? De fato, a forte expansão das reservas internacionais acumuladas ao longo dos últimos anos forçou a Autoridade Monetária a um permanente e crescente esforço de absorção de liquidez, por meio de colocação de títulos de sua carteira no mercado. Tais reservas pularam de US\$ 85 bilhões em 2006 para US\$ 370,6 bilhões em agosto de 2015.

É razoável, pois, imaginar que tal fonte de expansão da liquidez sobrepujou todas as forças de contração monetária, obrigando o Banco Central a um permanente esforço de enxugamento de liquidez. Essa, contudo, não é a história completa.

A tendência de crescimento das reservas internacionais estacionou no ano de 2011, quando elas atingiram US\$ 352 bilhões. Desde então vêm oscilando em torno de tal valor. Apesar da interrupção dessa fonte de expansão da liquidez, as operações compromissadas continuaram crescendo. Em dezembro de 2011, somavam R\$ 311 bilhões, chegando a julho de 2015 em R\$ 902 bilhões: um salto de 190%!

É razoável supor que outra fonte de pressão sobre a liquidez da economia estaria forçando o Banco Central a lançar mão de mais e mais operações compromissadas. E, de fato, essa fonte existe: nos últimos anos o Tesouro Nacional não rolou integralmente a sua dívida vincenda. Sempre que um lote de papéis vencia, o Tesouro o substituíva por uma quantidade menor de novos títulos. A diferença era paga em dinheiro aos detentores desses papéis. Isso aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar, vendendo títulos de sua carteira.

Por que o Tesouro atuava dessa maneira? Por que não “rolava” integralmente a dívida vincenda? Certamente não era por excesso de disponibilidade de caixa ou por estar em confortável situação financeira. É sabido que as condições fiscais do Governo Federal têm se deteriorado acentuadamente. O Tesouro não rolava integralmente a dívida porque não aceitava os preços que o mercado estava disposto a pagar por seus títulos. Tendo em vista a crescente deterioração fiscal, os poupadores só aceitam comprar títulos públicos a taxas mais elevadas, que reflitam o risco representado por um Tesouro fragilizado. Este, por sua vez, não queria sancionar os preços oferecidos pelo mercado e se recusava a vender a quantidade de títulos necessária para rolar toda a dívida vincenda.

Outra demanda do mercado, não sancionada pelo Tesouro, dizia respeito aos prazos e tipos de título. Em situação de incerteza e fragilidade fiscal,



SF/15635.35050-00

o mercado prefere títulos de prazo curto e vinculados à taxa Selic, pois isso reduz a incerteza quanto às decisões futuras do COPOM. Se, por exemplo, um banco estiver de posse de um título prefixado e o COPOM aumentar a taxa de juros, o seu título vai perder valor, pois a sua taxa de juros foi definida previamente, e não subirá junto com o aumento da Selic. Por isso, frente a incertezas e volatilidade da Selic, o mercado prefere títulos indexados a essa taxa, que são as chamadas LFT. Ou, alternativamente, prefere títulos muito curtos, com vencimento em um horizonte de tempo para o qual seja possível ter alguma previsão do comportamento da Selic.

Se o Tesouro se render à realidade dos fatos e oferecer ao mercado exatamente o tipo de título que este demanda, as estatísticas da dívida pública se deteriorarão. O prazo médio da dívida encurtará, o custo médio subirá e a participação de títulos vinculados à Selic e ao câmbio aumentará, ao passo que diminuirá a participação dos títulos longos prefixados e/ou com juros fixos e corrigidos pela inflação.

Para manter a aparência de que a dívida pública estava sendo bem gerida e de que a situação fiscal estava sob controle, o Tesouro simplesmente insistia em oferecer títulos diferentes daqueles demandados pelo mercado. Com isso, os poupadores pediam taxas elevadas de retorno, que o Tesouro também não aceitava. O resultado era que não se conseguia vender títulos suficientes para rolar todos os papéis vincendos. Ao pagar parte dos títulos vincendos em dinheiro, o Tesouro aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar.

Quando o Banco Central vai a mercado e retira a liquidez vendendo títulos de sua carteira em operações compromissadas de um dia (ou de poucos dias ou meses), ele faz exatamente o que o mercado quer: oferece títulos de prazo curtíssimo e que rendem a taxa Selic!

Ou seja, embora as estatísticas do Tesouro mostrem uma dívida pública com um perfil de longo prazo e com juros fixos, a realidade é outra. Parcela elevada da dívida pública em poder do mercado tem prazo curtíssimo (de um dia) e taxas flutuando de acordo com a Selic. Mas isso não aparece nas contas do Tesouro, que não consideram, em seus demonstrativos, os títulos vendidos pelo BC ao mercado.

Os dados do Tesouro indicam que, em julho de 2015, a dívida mobiliária interna em poder do público (que não inclui a carteira do Banco Central) somava R\$ 2,424 trilhões ao passo que o Banco Central mantinha operações compromissadas da ordem de R\$ 902 bilhões. Se considerarmos que o



SF/15635.35050-00

passivo total do Tesouro para com o público é a soma dos títulos que o público detém sob a forma definitiva e sob a forma de operações compromissadas, temos que o passivo total seria de R\$ 3,326 trilhões (2.424 + 902). Ou seja, as operações compromissadas representavam nada menos que 27% de toda a dívida mobiliária interna do Tesouro junto ao público.

Há que se considerar, ainda, que a operacionalização da transferência dos resultados positivos e negativos do Banco Central ao Tesouro encerra a possibilidade de expansão contínua da carteira de títulos no ativo do BC, bem como pode representar um mecanismo oculto de financiamento do Banco Central ao Tesouro. Isso porque os resultados positivos são transferidos do BC para o Tesouro em dinheiro, aumentando o seu caixa e a sua possibilidade de não rolar títulos vencidos. Já os resultados negativos são cobertos pelo Tesouro por meio da emissão de títulos, que são entregues ao BC. Isso cria um ciclo em que os resultados negativos engordam a carteira de títulos do BC, e os positivos engordam a conta do Tesouro. Tal fato dá bastante munição ao Tesouro para, quando desejar, voltar a praticar a rolagem parcial da dívida e consequente indução à expansão das compromissadas pelo BC.

Uma forma de conter a capacidade do Banco Central para fazer operações compromissadas é restringir o tamanho máximo da carteira de títulos da Autoridade Monetária. Isso pode ser feito indiretamente ao se impor limite à dívida consolidada da União.

Tendo em vista que o conceito de dívida consolidada inclui os títulos que estão em carteira do Banco Central, a fixação de um teto para a dívida consolidada forçará o Tesouro a escolher entre colocar títulos em mercado ou na carteira da Autoridade Monetária. Deixará de existir a possibilidade de expansão descontrolada da carteira do BC, sob pena de se desrespeitar o limite de dívida consolidada.

A execução das políticas sob responsabilidade do Banco Central não será restringida de forma alguma pelos limites propostos. Haverá, sim, uma fixação de limites globais que incentivarão uma conduta mais austera por parte da autoridade monetária, seja nas políticas de câmbio, creditícia ou monetária.

Esta, contudo, é apenas uma trava parcial e indireta no mecanismo de “terceirização” da rolagem da dívida do Tesouro para o Banco Central. É o que se pode fazer dentro da atribuição constitucional do Senado relativa ao controle da dívida da União. Anuncio, desde já, que continuarei trabalhando nesse assunto em outra proposição. Buscarei alterar a legislação ordinária que trata da relação



SF/15635.35050-00

financeira entre o Tesouro e o Banco Central, com vistas fechar brechas ao financiamento inflacionário do Tesouro.

Note-se que a opção por limitar a dívida consolidada é plenamente amparada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei determina em seu art. 30 que o Senado fixe limite para a dívida consolidada. A Lei abre a possibilidade, no § 2º do mesmo artigo, de que tal limite seja para a dívida líquida. Mas trata-se apenas de uma opção dada pelo legislador, e não uma obrigação.

Embora seja fundamental limitar o endividamento da União, é preciso ser realista e reconhecer que não há total similaridade entre o endividamento da União e, por exemplo, o dos entes subnacionais, das famílias ou empresas. Estes se endividam basicamente para financiar seus déficits. No caso da União, além do cumprimento dessa função pública, há uma tarefa adicional: a gestão macroeconômica. Tanto o Tesouro quanto o Banco Central modulam suas ações de acordo com a necessidade de estimular ou conter o ritmo de atividade da economia. O Banco Central deve, ainda, estar atento a situações de pânico financeiro, insolvência bancária ou momentos atípicos de alta incerteza nos mercados monetário e financeiro. Para tanto, precisa dispor de títulos da dívida pública em sua carteira, títulos esses que são computados na dívida consolidada.

Não se pode, portanto, engessar totalmente a execução das políticas fiscal e monetária por meio de um limite rígido para a dívida consolidada. No caso dos estados e municípios, por exemplo, o não cumprimento dos limites de endividamento desencadeia punição severa, que é a proibição da contratação de novas operações de crédito e a suspensão de transferências voluntárias. No caso da União, consideramos perigoso impor esse tipo de punição. É preciso, portanto, calibrar um limite que seja suficiente para o exercício de políticas fiscal e monetária.

A fixação de limite muito rígido pode amarrar as mãos do Executivo quando for necessário tomar crédito para expandir a despesa em uma política contracíclica. Ou, de outra forma, o Executivo pode buscar a saída para a proibição ao seu endividamento pressionando o Banco Central a expandir a emissão monetária, provocando inflação.

Já a limitação rígida do tamanho da carteira de títulos do Banco Central pode, em determinados momentos, deixar a Autoridade Monetária sem títulos suficientes para as intervenções de política monetária necessárias ao cumprimento da meta de inflação. Nesse caso, o limite de endividamento estaria interferindo na execução da política monetária.



Por outro lado, um limite muito frouxo tornaria a regra inócua.

Um dos motivos para que não se tenha fixado, até hoje, o limite de endividamento da União foi, justamente, o temor de se paralisar o governo, em caso de a dívida atingir o limite. Devo dizer, contudo, que esse temor é infundado. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém diversos mecanismos de ajuste do limite do endividamento que, de forma transparente e democrática, podem ser ajustados a conjunturas adversas.

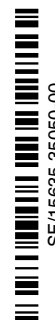
Em primeiro lugar, destaco que o Presidente da República pode, a qualquer momento, encaminhar ao Senado Federal uma solicitação de revisão de limites (LRF, art. 30, § 6º). Assim, sempre que for necessário ampliar o limite, haverá um claro debate na sociedade acerca dos motivos do crescimento da dívida pública.

Em segundo lugar, em caso de extrapolação do limite, há um prazo generoso para que a União retorne ao limite: um ano. Exige-se, apenas, que no primeiro quadrimestre do período de ajuste o excedente seja reduzido em 25%. É verdade que, enquanto estiver excedendo o limite máximo, a União não poderá fazer novas operações de crédito. Mas essa restrição não é tão forte, porque está excetuada a rolagem da dívida mobiliária; certamente a mais alta.

Outros mecanismos de ajuste do limite estão previstos nos arts. 65 e 66 da LRF. O primeiro estabelece que, em caso de calamidade pública, fica suspenso o cumprimento dos prazos de ajustamento da dívida ao limite. Ou seja, em vez de ter que retornar ao limite no prazo de um ano, a União fica liberada para se manter acima do limite de endividamento enquanto perdurar a situação de calamidade pública.

Já o art. 66 determina a duplicação do prazo de ajuste no caso de o PIB crescer menos de 1% ao ano. O mesmo art. 66, em seu § 4º, estipula, ainda, que, em caso de mudança drástica na condução da política monetária e cambial, reconhecida pelo Senado Federal, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Há, portanto, grande flexibilidade para acomodar as políticas monetária e fiscal em caso de extrapolação de limite em situações de crise econômica ou social. Não há que se falar em rigidez da regra ou inviabilização da gestão macroeconômica.



SF/15635.35050-00

Outro ponto importante a ser considerado para a fixação dos limites é que o endividamento da União encontra-se excessivamente elevado, em decorrência da já comentada política recente de frouxidão fiscal. Não podemos fixar como limite da dívida consolidada o montante atual, anormalmente alto. Também não podemos determinar imediata redução da relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida, pois não é factível reduzir a dívida de uma hora para outra.

Mais do que isso. Os excessos cometidos no passado recente e os descontroles fiscal e monetário deles decorrentes já deixaram contratados, para os próximos anos, aumentos substanciais nas dívidas consolidada e consolidada líquida. Projeções feitas pela minha assessoria e pela Secretaria do Tesouro Nacional mostram que a relação dívida – receita irá crescer nos próximos quatro ou cinco anos, seja porque as perspectivas futuras para o crescimento da economia e da receita são baixas; seja porque os juros incidentes sobre a dívida são elevados. Isso significa que a dívida consolidada e a dívida consolidada líquida, que ora estão em, respectivamente, 5,6 e 2,2 vezes a receita corrente líquida, possivelmente subirão a 6,9 e 3,5 vezes a receita corrente líquida, em 2017, por maior que seja o esforço de ajuste fiscal empreendido pelo Tesouro.

Isso requer a criação de mais um mecanismo de flexibilização: a aceitação da elevação da dívida nos próximos anos, seguida de um processo de redução gradual do limite de endividamento. Por isso, proponho no substitutivo apresentado ao final deste parecer as seguintes regras:

1 – Reconhecer que já está contratado aumento da dívida pública para os próximos cinco anos e, com isso, fixar um limite mais elevado e temporário para esse horizonte de tempo. Proponho que nos primeiros anos de vigência desta resolução os limites fiquem em 7,1 e 3,8 vezes a receita corrente líquida, para as dívidas consolidada e consolidada líquida, respectivamente.

2 – A partir do sexto ano até o décimo quinto ano haverá um período de transição, no qual a dívida consolidada da União deve ser reduzida do valor atingido ao final do quinto exercício financeiro para 4,4 vezes a RCL ao final do décimo quinto exercício; de forma similar, a dívida consolidada líquida decrescerá do valor atingido ao final do quinto exercício para 2,2 vezes a RCL ao final do décimo quinto exercício;

3 - Durante esse período de quinze anos, o descumprimento da regra não implicará a vedação à contratação de novas operações de crédito, que é



SF/15635.35050-00

a punição prevista na LRF para os casos de extrapolação do limite de endividamento;

4 – Sempre que a expectativa de crescimento do PIB em um exercício for inferior a 1%, o período de transição ficará ampliado em um exercício;

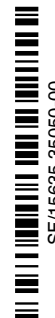
5 – Havendo, ao longo dos quinze anos de ajustamento do limite, o descumprimento da trajetória de ajuste da dívida, o Ministro da Fazenda fica obrigado a publicar carta aberta ao Presidente do Senado, explicando os motivos do descumprimento e apresentando as providências e prazos para promover o ajuste. Trata-se de mecanismo de transparência similar ao adotado no sistema de metas de inflação, no qual o descumprimento da meta gera a obrigação da publicação de tal carta;

6 - Em adição à publicação dessa carta aberta, o Ministro da Fazenda comparecerá a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para debater exclusivamente os motivos do descumprimento do limite;

7 – Nos exercícios em que a expectativa de variação do PIB seja inferior a 1%, o Ministro da Fazenda fica isento da publicação da carta aberta e do comparecimento ao Senado;

8 - Após o período de quinze anos de ajuste, os limites ficam fixos em 4,4 e 2,2 vezes a RCL e passa a valer a punição prevista na LRF, que consiste, basicamente, na proibição de contração de operações de crédito enquanto perdurar o excesso de endividamento, mantendo-se todas as regras de exceção e flexibilidade contidas naquela Lei, e descritas anteriormente neste parecer, quais sejam: duplicação do prazo de ajuste em caso de baixo crescimento do PIB, suspensão do cumprimento do limite em caso de calamidade pública, ampliação do prazo de ajuste em quatro quadrimestres em caso de mudanças drásticas na condução da política monetária e cambial. Ressalte-se, ainda, que a regra de suspensão do cumprimento dos limites em caso de calamidade pública também vale para o período de transição.

9 – Exigir do Banco Central a apresentação de relatório analítico semestral acerca de suas relações financeiras com o Tesouro Nacional, a ser discutido em reunião conjunta da CAE com a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no qual sejam enfatizados os fatores condicionantes da variação da carteira de títulos do Banco Central e das operações compromissadas efetuadas pela Autoridade Monetária.



SF/15635.35050-00

Encerro este relatório enfatizando que a proposta é bastante flexível, leva em conta o aumento de dívida já contratado pela política fiscal irresponsável praticada nos últimos anos, e não engessa as políticas fiscal e monetária. Não bastassem as diversas cláusulas de escape e o mecanismo de gradativo ajuste da dívida ao limite, há também a possibilidade de o Poder Executivo propor a revisão desses limites sempre que julgar oportuno.

O que propomos é maior transparência e prestação de contas acerca da trajetória da dívida e da sua gestão. Já passou da hora de termos uma trajetória clara para a dívida da União. Se tal limite existisse seis anos atrás, dificilmente teria ocorrido uma gestão tão inepta e temerária das finanças públicas federais como a que testemunhamos nos últimos anos.



SF/15635.35050-00

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** da Emenda nº 1 de Plenário ao PRS nº 84, de 2007, nos termos da seguinte subemenda:

SUBEMENDA Nº – CAE (ao PRS nº 84, de 2007)

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

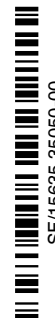
III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros;

V – expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto: mediana da expectativa de mercado para a variação real do Produto Interno Bruto do ano em curso, publicada pelo Banco Central do Brasil, na última semana do mês de setembro daquele ano.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a administração direta da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto a dívida do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida da União, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:



SF/15635.35050-00

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

Art. 3º Ao final de um período de transição, de quinze exercícios financeiros, contados a partir do exercício seguinte ao de publicação desta Resolução:

I – a dívida consolidada não poderá exceder a quatro inteiros e quatro décimos vezes a receita corrente líquida; e

II – a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes e dois décimos vezes a receita corrente líquida.

§1º. Após o período de transição a que se refere o *caput*, a inobservância do limite estabelecido nos incisos I e II sujeitará a União às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observado o disposto nos arts. 65 e 66 daquela Lei Complementar.

§ 2º O período de transição a que se refere o *caput* será ampliado em um exercício financeiro sempre que expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto seja inferior a um por cento.

§ 3º Aplica-se ao período de transição o disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



SF/15635.35050-00

Art. 4º Durante o período de transição a que se refere o art. 3º, serão observados os seguintes limites:

I – nos cinco exercícios seguintes ao de publicação desta Resolução:

a) a dívida consolidada não poderá exceder a sete inteiros e um décimo vezes a receita corrente líquida; e

b) a dívida consolidada líquida não poderá exceder a três inteiros e oito décimos vezes a receita corrente líquida.

II – do sexto ao décimo quinto exercício financeiro seguintes ao de publicação desta resolução, os limites anuais máximos para a dívida consolidada e para a dívida consolidada líquida, como proporção da receita corrente líquida, serão apurados pela seguinte regra:

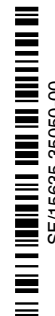
a) Apura-se a diferença a maior entre o valor observado ao final do exercício anterior e o limite fixado no *caput* do art. 3º;

b) Divide-se o valor calculado nos termos da alínea *a* pelo número de anos restantes do período de transição.

§ 1º Para fins de acompanhamento dos limites de que trata o art. 3º, após o encerramento do período de transição, as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apuradas a cada quadrimestre civil e consignadas no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

§ 2º Para fins de acompanhamento dos limites de que trata o inciso II deste artigo as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apurados nos meses de dezembro e registrados no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, em sua edição referente ao terceiro quadrimestre.

Art. 5º É obrigatória a divulgação pública das razões do descumprimento dos limites estabelecidos nesta resolução, por meio de carta aberta do Ministro da Fazenda ao Presidente do Senado Federal:



SF/15635.35050-00

I – durante o período de transição, sempre que descumpridos os limites definidos no art. 4º, exceto nos exercícios em que expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto seja inferior a um por cento;

II – a qualquer tempo, sempre que o Presidente da República encaminhar ao Senado Federal solicitação de majoração dos limites de que trata esta Resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º A carta aberta referida no *caput* deve conter:

I – descrição detalhada das causas do descumprimento;

II – providências para assegurar o retorno das dívidas consolidada ou consolidada líquida aos limites estabelecidos nos arts. 3º ou 4º, conforme o caso; e

III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

§ 2º O Ministro da Fazenda comparecerá à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em audiência pública, sempre que publicar a carta aberta referida no *caput*, para debater exclusivamente o seu conteúdo.

§ 3º No caso do disposto no inciso I do *caput*, a carta aberta deve ser publicada até o dia 31 de março do exercício posterior àquele em que ocorreu o descumprimento do limite.

Art 6º O Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal solicitação de revisão dos limites fixados nesta resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 7º A realização da reunião conjunta a que se refere o art. 5º, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será precedida pela publicação, pelo Banco Central do Brasil, de relatório analítico acerca das relações financeiras entre a instituição e o Tesouro Nacional, com ênfase nos fatores condicionantes da variação:



SF/15635.35050-00

I – da carteira de títulos Tesouro Nacional no ativo do Banco Central do Brasil;

II – do saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil.

Parágrafo Único. O relatório será encaminhado ao presidente da Comissão de Assuntos Econômicos pelo menos quinze dias antes da data da reunião a que se refere o *caput*, devendo ser objeto de análise pelo Banco Central do Brasil na referida reunião.



Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2007**

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.

Dê-se ao artigo 3º do PRS 84, de 2007, a seguinte redação:

"Art. 3º A dívida consolidada líquida da União, a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder o limite estabelecido no inciso I do artigo 3º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal".

JUSTIFICATIVA

A proposta de limitação do endividamento da União foi enviada ao Congresso Nacional no ano de 2000. Tinha como objetivo, principalmente, complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecia, no seu início, limites para o endividamento apenas de Estados e Municípios.

O limite estabelecido na proposta, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, talvez até fizesse algum sentido naquele momento. No entanto, como a própria justificativa do PRS indica, a relação entre a receita e a dívida, nos últimos cinco anos, girou em torno de 2 vezes.

O limite de 3,5 vezes, da forma como está proposto no PRS 84, de 2007, é demasiado alto, consistindo numa verdadeira autorização para o governo gastar e endividar-se.

Assim, um projeto condizente com as atuais condições pelas quais tem passado a economia brasileira deve ser mais severo.

*Recebido
em 10/12/2007
às 15:50
Justificativa
Pastore*

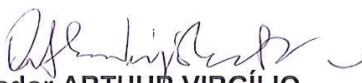
[Assinatura]



Portanto, esta emenda propõe algo muito simples: equiparar o limite da União ao dos Estados, ou seja, 2 vezes a receita corrente líquida, como já estabelece a Resolução nº 40, de 2001. Essa proposta respeitaria, inclusive, o princípio da isonomia federativa.

Lembro, finalmente, que, no caso de excesso, como existe hoje, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já dá um prazo para adaptação. Também lembro que a mesma Lei contempla ao menos 4 casos de exceções e flexibilidades, em situações excepcionais, para adiar o atendimento do limite.

Sala das Sessões, dezembro de 2007.


Senador **ARTHUR VIRGÍLIO**





SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.188, DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069/2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal*. Em seguida, aprovou-se, por iniciativa da CAE, mas tendo como base a proposta enviada pelo Governo Federal, a Resolução nº 43, de 2001, que *dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências*.

O presente relatório refere-se à Mensagem nº 154, de 2000. A matéria continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal. Em 13 de julho de 2007, fui designado para atuar como relator.

A Mensagem é integrada pelos seguintes documentos:

- a) Exposição de Motivos Interministerial nº 177/MP/MF, de 3 de agosto de 2000, dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda;
- b) proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, de que trata o inciso I do art. 30 da LRF;
- c) texto sobre a metodologia de cálculo do resultado fiscal dos entes da Federação;
- d) Aviso nº 72/MP, de 18 de agosto de 2000, encaminhando retificação da proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

A proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União é composta por dez artigos, distribuídos em cinco capítulos. O Capítulo I, que inclui apenas o art. 1º, define os conceitos utilizados no cálculo da dívida consolidada. O Capítulo II, também composto de somente um artigo (art. 2º), fixa o limite da dívida consolidada líquida da União em três vezes a sua receita corrente líquida. O Capítulo III (arts. 3º e 4º) estabelece os limites e condições para as operações de crédito de interesse da União. O Capítulo IV (arts. 5º e 6º) faz o mesmo em relação à concessão de garantias por

parte da União. O Capítulo V (arts. 7º a 10) dispõe sobre os procedimentos e a instrução dos pedidos de autorização para a contratação de operações de créditos e a concessão de garantias por parte da União.

Impõe-se notar que a retificação enviada em 18 de agosto de 2000 sanou incorreção material contida no *caput* do art. 2º da proposta em comento. Substituiu-se a expressão “a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vezes a receita corrente líquida” pela expressão “a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a receita corrente líquida”. Efetivamente, temos que o novo valor já constava da Exposição de Motivos nº 177/MP/MF, de 2000, o que reforça o argumento de que teria havido um lapso na finalização da documentação remetida pelo Governo Federal em 3 de agosto.

II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Destaque-se, preliminarmente, que o propósito da Mensagem nº 154, de 2000, não coincide com os documentos a ela anexados, pois a proposta encaminhada não trata apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispõe sobre limites e condições para as operações de crédito de interesse da União e para a concessão de garantias por essa última, e, ainda, sobre os procedimentos para a instrução dos pleitos correspondentes. Assim, a proposição ora examinada requer uma cuidadosa reflexão acerca da própria essência da competência privativa do Senado Federal de dispor sobre o endividamento das diversas Unidades da Federação.

O art. 52 da Constituição Federal trata das competências privativas desta Casa no que tange ao endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os incisos VI e VII deixam claro que cabe ao Senado Federal dispor sobre os limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes citados, bem como fixar limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno. Conforme o inciso VIII, o mesmo ocorre com as concessões de garantia pela União. No entanto, somente no caso do inciso VI a iniciativa da proposta cabe ao Presidente da República.

O Regimento Interno é ainda mais claro a esse respeito. O referido art. 393 transcreve as atribuições privativas contidas no art. 52 da Constituição Federal e especifica a quem cabe a iniciativa das proposições relativas ao endividamento dos entes federativos, *in verbis*:

Art. 393. Compete ao Senado:

I – fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, VI);

II – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal (Const., art. 52, VII);

III – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (Const., art. 52, VIII);

IV – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, IX).

Parágrafo único. As decisões do Senado quanto ao disposto neste artigo terão forma de resolução tomada por iniciativa:

I – da Comissão de Assuntos Econômicos, nos casos dos incisos II, III e IV, do *caput*;

II – da Comissão de Assuntos Econômicos, por proposta do Presidente da República, no caso do inciso I do *caput*. [Grifos nossos.]

O art. 30, inciso I, da LRF, entretanto, determina que:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

.....

Entendemos que a alusão aos incisos VII a IX é inconstitucional, por contrariar expressamente o que dispõe a Constituição Federal. Dessa forma, convém que a análise da proposta consubstanciada na Mensagem nº 154, de 2000, atenha-se ao limite global para o montante da dívida consolidada. A aceitação de proposição de iniciativa do Poder Executivo em matéria de limites

e condições para as operações de crédito e para as concessões de garantia implica renúncia à competência privativa do Senado Federal, o que feriria o ordenamento constitucional. A norma legal resultante estaria sujeita a contestação perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim, concluímos que o projeto de resolução a ser por nós apresentado contemplará somente a parte da proposta do Governo Federal que dispõe sobre o limite global do montante da dívida consolidada. A parte que trata de limites e condições para as operações de crédito, para a concessão de garantias e para a instrução dos pleitos será considerada como mera sugestão a esta Comissão e será objeto de outro projeto de resolução.

Em 2001, o então Senador Lúcio Alcântara, relator da Mensagem nº 154-A, de 2000, deparou-se com problema semelhante. Naquela ocasião, como agora, optou-se por analisar somente a parte relativa aos limites globais para os montantes das dívidas consolidadas e das dívidas mobiliárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa análise resultou na já referida Resolução nº 40, de 2001. Os demais aspectos da Mensagem foram consolidados no Projeto de Resolução do Senado nº 68, de 2001, de autoria do Senador supracitado, e convertidos na igualmente mencionada Resolução nº 42, de 2001.

No mérito, a proposição apresentada é totalmente coerente com os aspectos inovadores introduzidos pela LRF no campo do controle do montante do endividamento público, quais sejam:

- a) a utilização dos conceitos de dívida consolidada e de receita corrente líquida para a fixação do limite;
- b) a adoção de limite compatível com a definição mais abrangente de ente da Federação, incluindo a administração direta, as fundações, as autarquias, os fundos e as empresas estatais dependentes.

Além do mais, o limite proposto contribuirá para a solvência do setor público, ao sinalizar o firme compromisso do Governo Federal com a preservação do equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Como lembrado pelos então Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda na Exposição de Motivos nº 177/MP/MF, de 2000, *in verbis*:

O controle do nível de endividamento (...) é de extrema importância para a sociedade. Níveis excessivos de endividamento geram um comprometimento de grande parte da receita futura com pagamento do serviço da dívida, tendo efeitos perversos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população. Na ausência de limites, há um incentivo natural a um excesso de endividamento na administração pública, já que não é, necessariamente, o administrador que tomou os recursos que incorrerá na obrigação de pagar o acréscimo nas despesas financeiras. Dessa forma, este tipo de controle externo (...) contribui para uma política fiscal responsável.

O limite global de endividamento da União, a exemplo do que já ocorre com os Estados e os Municípios, será fixado em termos da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL). Na apuração da DCL, serão deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e outros haveres financeiros. O conceito proposto não impõe rigidez à execução da política monetária, incluindo a dívida líquida do Tesouro Nacional e a dívida mobiliária do Banco Central do Brasil (Bacen) em mercado. Consequentemente, a base monetária, as reservas internacionais e qualquer outro ativo ou passivo do Bacen não serão considerados.

No entanto, diferentemente do que acontece com os entes subnacionais, que têm até 2016 para atingir os limites fixados na Resolução nº 40, de 2001, o limite da União passará a vigorar imediatamente após o encerramento do ano da publicação da norma resultante da Mensagem ora examinada.

O limite proposto para a União (ou seja, 3,5 vezes a sua RCL) é maior que aquele definido para os Estados (ou seja, 2 vezes a RCL de cada ente), o qual, por sua vez, é maior que aquele fixado para os Municípios (ou seja, 1,2 vezes a RCL). Isso se deve a três causas. Em primeiro lugar, o Governo Federal exerce funções estranhas aos entes subnacionais, como a execução de política monetária. Para executá-la, o Bacen precisa dispor de um volume de títulos em carteira. Em agosto de 2000, estimava-se que o volume requerido correspondia de 1,15 vezes a RCL da União. Ou seja, 33% do limite estabelecido seria explicado pela necessidade de execução de política monetária.

Em segundo, uma das razões do maior nível de endividamento da União é o refinanciamento de dívidas de 25 Estados e 180 Municípios. Os contratos firmados ao abrigo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, representaram o refinanciamento por trinta anos de dívidas estaduais e municipais. Como as

taxas de juros pagas sobre as dívidas renegociadas tendem a ser menores que o custo de captação da União, há um subsídio aos Estados e Municípios, aumentando a dívida líquida da União à medida que seu passivo cresce a uma taxa maior que seu ativo.

Em terceiro, é preciso levar em consideração as diferenças na base tributárias de cada nível de governo. Quanto maior for o potencial de arrecadação de uma dada esfera, maior será o nível de endividamento que essa esfera poderá sustentar. Nesse particular, a experiência histórica mostra que a base tributária e o potencial de arrecadação do Governo Federal é maior, o que justifica um maior limite para a sua DCL.

A evolução histórica da relação entre a DCL e a RCL da União, discriminada na tabela a seguir, demonstra a pertinência de um limite igual a 3,5 vezes a RCL, especialmente em face do observado nos exercícios de 2001 e 2002. Concretamente, no 2º quadrimestre de 2001, a relação enfocada atingiu o valor 3,41 – apenas alguns centésimos abaixo do limite proposto. Enquanto a DCL alcançou R\$ 544,3 bilhões, a RCL foi de apenas R\$ 159,6 bilhões – aumentos de 16,7% e 5,6%, respectivamente, em relação ao trimestre anterior. Como explicação para esse comportamento temos, por exemplo, a emissão de títulos do Tesouro Nacional para compor a carteira a ser usada pelo Bacen para fins de política monetária, uma vez que essa autarquia, por determinação da LRF, deixou de poder emitir títulos próprios. Ademais, cabe lembrar que o ano de 2002 foi um ano marcado por fortes tensões no mercado financeiro, o que resultou na elevação do custo de financiamento da dívida pública.

(DCL e RCL em R\$ bilhões)

Período	DCL (A)	RCL (B)	DCL/RCL (A/B)
3º quadrimestre de 2000	429,94	145,11	2,96
1º quadrimestre de 2001	466,47	151,20	3,09
2º quadrimestre de 2001	544,26	159,63	3,41
3º quadrimestre de 2001	545,22	167,74	3,25
1º quadrimestre de 2002	541,79	180,33	3,00
2º quadrimestre de 2002	579,74	189,63	3,06
3º quadrimestre de 2002	633,86	201,93	3,14
1º quadrimestre de 2003	572,29	212,19	2,70
2º quadrimestre de 2003	617,94	217,67	2,84
3º quadrimestre de 2003	615,20	224,92	2,74
1º quadrimestre de 2004	618,62	233,55	2,65
2º quadrimestre de 2004	621,53	249,12	2,49
3º quadrimestre de 2004	623,66	264,35	2,36
1º quadrimestre de 2005	619,57	280,59	2,21
2º quadrimestre de 2005	641,29	293,14	2,19
3º quadrimestre de 2005	667,05	303,02	2,20
1º quadrimestre de 2006	676,88	320,91	2,11
2º quadrimestre de 2006	702,86	334,60	2,10
3º quadrimestre de 2006	727,32	344,73	2,11
1º quadrimestre de 2007	745,96	357,36	2,09
2º quadrimestre de 2007	765,49	362,61	2,11

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal da União, diversos quadrimestres.

Os cinco últimos exercícios, a seu tempo, são um testemunho do ciclo virtuoso pelo qual tem passado a economia brasileira, em geral, e as finanças públicas federais, em particular. Entre o 1º quadrimestre de 2003 e o 2º quadrimestre de 2007, tivemos, contra um aumento nominal de 33,8% na DCL (de R\$ 572,3 bilhões para R\$ 765,5 bilhões), uma elevação de 70,1% da RCL (de R\$ 212,2 bilhões para R\$ 362,6 bilhões), o que permitiu que a relação entre a DCL e a RCL caísse para o atual valor de 2,11.

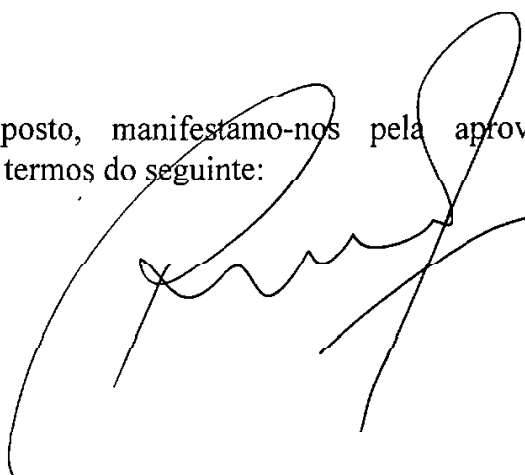
De qualquer maneira, os eventos de 2001 e 2002, embora singulares, comprovam a necessidade de que o Governo Federal disponha de uma folga para poder fazer frente às suas múltiplas obrigações e aos vários riscos com que se defronta nos cenários doméstico e internacional.

Em termos de técnica legislativa, tivemos o cuidado, no projeto de resolução a ser apresentado, de aproximá-lo, tanto quanto possível, ao teor de normas equivalentes desta Casa, em especial da Resolução nº 40, de 2001. Trata-se de uma consistência normativa que julgamos sumamente importante. Ante essa preocupação, introduzimos na minuta enviada pelo Governo Federal

art. 2º contendo a definição da RCL, em estrita consonância com o que dispõe o art. 2º, inciso IV, alíneas *a* e *c*, e §§ 1º e 3º, da LRF. Também incluímos art. 4º vedando a contratação de novas operações de crédito sempre que a União ultrapassar o limite estipulado e art. 5º estipulando a cláusula de vigência.

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Mensagem nº 154, de 2000, nos termos do seguinte:



PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2007

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: a respectiva administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; e

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os ~~demais~~ haveres financeiros.

§ 2º Das obrigações financeiras do Banco Central do Brasil, somente serão incluídas na dívida consolidada da União aquelas decorrentes da emissão de títulos de sua responsabilidade no mercado.

§ 3º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a União, aqui considerada a administração direta, e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto os títulos do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

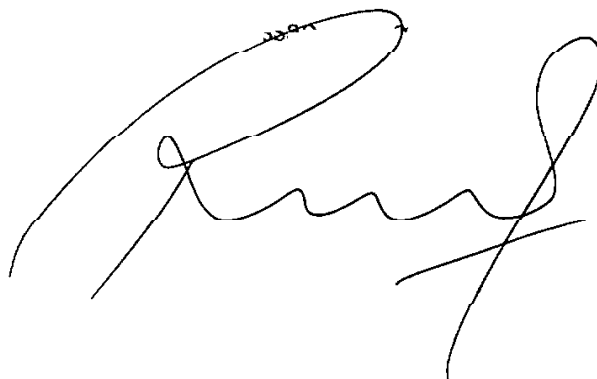
Art. 3º A dívida consolidada líquida da União, a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder a três inteiros e cinco décimos vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Para fins de verificação do atendimento ao limite, a apuração do montante da dívida consolidada e da receita corrente líquida será efetuada ao final de cada quadrimestre civil.

Art. 4º Caso a União não cumpra o limite fixado no art. 3º, ficará impedida, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 2007.



, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
 MENSAGEM DO SENADO FEDERAL Nº 154, DE 2000
 NÃO TERMINATIVA

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/12/07, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:

RELATOR(A):

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB, PP e PTB)

EDUARDO SUPPLY (PT)	1-FLÁVIO ARNS (PT)
FRANCISCO DORNELLES (PP)	2-PAULO PAIM (PT)
DELCÍDIO AMARAL (PT)	3-IDELI SALVATTI (PT)
ALOIZIO MERCADANTE (PT)	4-SIBÁ MACHADO (PT)
EUCLYDES MELLO (PTB)	5-MARCELO CRIVELLA (PRB)
RENATO CASAGRANDE (PSB)	6-INÁCIO ARRUDA (PCdoB)
EXPEDITO JÚNIOR (PR)	7-PATRÍCIA SABOYA GOMES (PSB)
SERYS SLHESSARENKO (PT)	8-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)
JOÃO VICENTE CLAUDINO (PTB)	9-CESAR BORGES (PR)

PMDB

ROMERO JUCÁ	1-VALTER PEREIRA
VALDIR RAUPP	2-ROSEANA SARNEY
PEDRO SIMON	3-WELLINGTON SALGADO
MÃO SANTA	4-LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	5- EDISON LOBÃO
NEUTO DE CONTO	6-PAULO DUQUE
GARIBALDI ALVES FILHO	7-JARBAS VASCONCELOS

DEM

ADELMIR SANTANA	1-JONAS PINHEIRO
VAGO	2-ANTONIO CARLOS JÚNIOR
ELISEU RESENDE	3-DEMÓSTENES TORRES
JAYME CAMPOS	4-ROSALBA CIARLINI
KÁTIA ABREU	5-MARCO MACIEL
RAIMUNDO COLOMBO	6-ROMEU TUMA

PSDB

CÍCERO LUCENA	1-ARTHUR VIRGÍLIO
FLEXA RIBEIRO	2-EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	3-MARCONI PERILLO
TASSO JEREISSATI	4-JOÃO TENÓRIO

PDT

OSMAH DIAS	1-JEFFERSON PÉRES
------------	-------------------

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

.....
Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....
Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....
Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)

§ 1º - Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º - Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

.....
TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda

Constitucional nº 53, de 2006). **Atenção:** (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, o distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO

Seção I Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

.....

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

.....

LEI Nº 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997.

Conversão da MPv nº 1.560-8, de 1997

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.185-35, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

.....

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 7/12/2007.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre a Emenda nº 1 de Plenário ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, originário da Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

RELATOR: Senador JOSÉ SERRA

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal*.

Ficou pendente a edição de resolução sobre as dívidas consolidada e mobiliária da União. A Mensagem nº 154, de 2000, terminou dando origem ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, decorrente da aprovação de parecer no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

Foi apresentada pelo Senador Arthur Virgílio, no dia 17 de dezembro de 2007, a Emenda nº 1 de Plenário, motivando o retorno do PRS nº 84, de 2007, à Comissão de Assuntos Econômicos, para análise do conteúdo da referida emenda.

No entanto, o PRS foi arquivado ao final da última Legislatura sem que a CAE apreciasse o mérito da emenda citada. Logo que assumi meu mandato no Senado, apresentei o Requerimento nº 26, de 2015, solicitando o desarquivamento do referido PRS. Uma vez aprovado o requerimento e retomada a tramitação, a matéria foi enviada à Comissão de Assuntos Econômicos, onde fui designado relator da Emenda nº 1 de Plenário.

Em 3 de setembro de 2015 a matéria foi encaminhada, pela Presidência desta Casa, à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Permaneço como relator da matéria neste novo colegiado.

Tendo em vista que a proposição e a respectiva emenda foram apresentadas há oito anos, faz-se necessária reanálise integral da matéria. Assim sendo, valho-me do disposto no § 6º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal para *reunir a matéria da proposição principal e da emenda num único texto, com os acréscimos e alterações que visem o seu aperfeiçoamento*.

O PRS nº 84, de 2007, fixou limite para a Dívida Consolidada Líquida da União em valor equivalente a 3,5 vezes a Receita Corrente Líquida, com validade imediata a partir da publicação da Resolução que dele se originasse. Fixou como penalidade para o descumprimento do limite a proibição para contratar novas operações de crédito.

A Mensagem nº 154, de 2000, que originou tal Projeto não tratava apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispunha sobre limites e condições para as operações de crédito e para a concessão de garantias pela União. O relator da matéria, contudo, considerou a proposição desses outros limites pelo Poder Executivo como inconstitucional, visto que o art. 52 da Constituição Federal, incisos VII e VIII, evidencia que a fixação de tais limites é de iniciativa do Senado Federal. Somente o limite global de endividamento tem sua iniciativa atribuída ao Presidente da República, nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo constitucional.

Há, portanto, determinação constitucional e legal para fixar três tipos de limites fiscais para a União, que controlariam: (a) o fluxo de novas operações de crédito; (b) o estoque total de garantias concedidas; e (c) o estoque da dívida. Os dois primeiros são de iniciativa privativa do Senado. O terceiro é de iniciativa do Presidente da República, a quem cabe enviar proposta ao Senado.

Por isso, os limites para concessão de garantias e contratação de novas operações de crédito acabaram sendo fixados pela Resolução do Senado nº 48, de 2007, em decorrência de novo projeto, apresentado no âmbito do Senado. Restou pendente a regulamentação do limite global de endividamento da União.

Como a tramitação do PRS nº 84, de 2007, não foi concluída, a União permanece sem um limite máximo para sua dívida. Não obstante a obrigação constitucional e legal para a fixação desse limite, nada foi feito a esse respeito nos anos subsequentes. Já se passaram 27 anos desde a promulgação da Constituição e 15 anos desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. E a União continua sem ter um limite global para sua dívida.

A Emenda nº 1 de Plenário, ora relatada, propunha um limite mais restritivo para a dívida da União, equiparando-o àquele fixado na Resolução nº 40, de 2001, para os Estados. Ou seja, um limite equivalente a duas vezes o valor da receita corrente líquida. Argumentava o seu autor que deveria ser dado um tratamento equânime aos entes federados e que, à época, a dívida da União oscilava em torno desse limite. Concluía, então, que a fixação de um limite mais elevado, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, como proposto no PRS nº 84, de 2007, estimularia o aumento do endividamento da União.

O presente relatório e a correspondente subemenda apresentada em sua conclusão têm por objetivo sanar a lacuna deixada na legislação, finalmente fixando um limite para a dívida consolidada da União.

II – ANÁLISE

No mérito, é preciso notar que a demora em regulamentar o limite de endividamento da União trouxe prejuízos ao país ao incentivar a lassidão fiscal. A deterioração das contas públicas e as manobras criativas para ocultá-la, nos últimos anos, são, infelizmente, boas amostras a esse respeito. De acordo com estatísticas do Banco Central, em apenas um ano a dívida bruta do governo geral deu um salto equivalente a oito pontos percentuais do PIB, passando de 55,5% para 64,6% entre julho de 2014 e julho de 2015! Medido em termos do conceito de dívida consolidada, tal passivo saltou, entre julho de 2014 e julho de 2015, de 4,8 para 5,6 vezes a receita corrente líquida.

O limite proposto contribuirá para melhorar as condições de solvência do setor público a médio e longo prazos, incluindo a redução do custo de financiamento das políticas públicas, facilitando o controle da inflação e reduzindo as despesas com juros, que subtraem recursos que poderiam financiar políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento da economia e ao bem-estar da população.

Ao contrário da proposta original contida no PRS nº 84, de 2007, que fixava limite apenas para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), propomos que o limite global de endividamento da União seja fixado também em termos da relação entre a dívida consolidada (DC) – dívida bruta – e a receita corrente líquida (RCL).

Tal alteração se faz necessária por dois motivos. O primeiro deles está na adoção da chamada “contabilidade criativa”, nos últimos anos, pelo Poder Executivo. Trata-se de operações entre entes públicos (em especial instituições financeiras) e o Tesouro com o único propósito de elevar o endividamento da União para financiar despesas, sem que isso aparecesse nas estatísticas de dívida líquida.

Tome-se como exemplo os empréstimos feitos pelo Tesouro ao BNDES. Por se tratar de empréstimos, essas operações elevavam a dívida bruta (porque o Tesouro precisava emitir títulos para entregar ao Banco), mas não afetavam a dívida líquida, pois ao mesmo tempo em que emitia títulos, o

Tesouro adquiria um crédito contra o BNDES. Tal crédito compensava o aumento da dívida bruta e a dívida líquida não se alterava.

Ocorre que, dificilmente, o BNDES pagará toda essa dívida ao Tesouro, que, cedo ou tarde, se converterá em aumento de capital do Tesouro no Banco. Quando isso ocorrer, os créditos do Tesouro junto ao Banco deixarão de existir e a dívida líquida dará um salto. Vê-se, portanto, que a operação de empréstimo nada mais é do que um truque para que, durante algum tempo, a dívida líquida fique artificialmente baixa, no intuito de reduzir a transparência das contas públicas, iludir o controle social e ocultar as reais consequências da baixa responsabilidade fiscal.

Além dessas operações com o BNDES, o Tesouro Nacional fez outras negociações similares, sempre envolvendo entes públicos, como Banco do Brasil, Petrobras e Caixa Econômica Federal. O resultado foi a acumulação de créditos ilíquidos pelo Tesouro, que, cedo ou tarde, acabarão sendo baixados e resultarão em aumento da dívida líquida.

Ou seja, a dívida bruta crescia e o país estava efetivamente mais endividado, mas as estatísticas de dívida líquida não registravam tal aumento de passivo. Tornou-se necessário, por isso, impor limites à dívida bruta (ou dívida consolidada) e não apenas à dívida líquida.

O segundo motivo para impormos limite à dívida bruta está nas obscuras relações patrimoniais entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Observou-se nos últimos anos uma expressiva elevação das operações de vendas de títulos públicos pelo Banco Central ao mercado por meio das chamadas “operações compromissadas”. Como mostrarei adiante, esta parece ser mais uma forma de maquiar as contas públicas, jogando-se para o Banco Central a tarefa de financiar a dívida pública e, com isso, esconder o fato de que o mercado não está aceitando comprar títulos públicos de longo prazo, e que a dívida pública está assumindo um perigoso perfil de curto prazo.

Operações compromissadas são empréstimos tomados pelo Banco Central junto a instituições financeiras com o intuito de reduzir a liquidez da economia. Sempre que a Autoridade Monetária julga que há excesso de meios de pagamento em circulação, ameaçando gerar pressão inflacionária, ela recolhe parte da moeda em circulação por meio de operações compromissadas: toma dinheiro emprestado do mercado, recolhendo-o ao caixa do Banco Central.

Tais empréstimos são feitos por meio de venda de títulos do Tesouro de propriedade do Banco Central. Essa, contudo, não é uma venda definitiva, em que o comprador do título ficará com ele até o seu vencimento, ou até decidir vendê-lo em mercado. As operações compromissadas são, em geral, de curto prazo. O Banco Central vende o título a um banco, assumindo o compromisso de recomprá-lo de volta no dia seguinte (ou alguns dias depois).

A operação é feita em prazo curto justamente porque as condições de liquidez da economia oscilam muito de um dia para o outro e o Banco Central tem que operar de forma a fazer uma sintonia fina: retira liquidez em um dia; coloca mais liquidez em outro. Diversos fatores afetam a quantidade de meios de pagamento circulando na economia. Se, por exemplo, há um acúmulo de reservas internacionais no Banco Central, há expansão da base monetária e dos meios de pagamento, sendo necessário retirar liquidez do sistema. Se, por outro lado, os bancos aumentam seus depósitos voluntários no Banco Central, passa a faltar liquidez, e se faz necessário injetar moeda na economia.

Essa é a essência da atuação do Banco Central: regular a liquidez da economia com vistas a manter a taxa de juros próxima à meta estabelecida pelo COPOM. Nos últimos anos, contudo, tem-se observado um comportamento atípico nas operações compromissadas do Bacen. O natural seria que o saldo dessas operações não variasse muito em relação aos meios de pagamento ou ao PIB. E, de fato, entre 2002 e 2006 o saldo oscilou em torno de R\$ 50 bilhões. Porém, a partir de 2006 houve uma disparada e as compromissadas chegaram a R\$ 902 bilhões em julho de 2015.

O que estaria ocorrendo? Os movimentos de aumento e redução de liquidez da economia teriam pendido para o lado da expansão, forçando o Banco Central a sucessivos esforços de enxugamento da liquidez? De fato, a forte expansão das reservas internacionais acumuladas ao longo dos últimos anos forçou a Autoridade Monetária a um permanente e crescente esforço de absorção de liquidez, por meio de colocação de títulos de sua carteira no mercado. Tais reservas pularam de US\$ 85 bilhões em 2006 para US\$ 370,6 bilhões em agosto de 2015.

É razoável, pois, imaginar que tal fonte de expansão da liquidez sobrepujou todas as forças de contração monetária, obrigando o Banco Central a um permanente esforço de enxugamento de liquidez. Essa, contudo, não é a história completa.

A tendência de crescimento das reservas internacionais estacionou no ano de 2011, quando elas atingiram US\$ 352 bilhões. Desde então vêm oscilando em torno de tal valor. Apesar da interrupção dessa fonte de expansão da liquidez, as operações compromissadas continuaram crescendo. Em dezembro de 2011, somavam R\$ 311 bilhões, chegando a julho de 2015 em R\$ 902 bilhões: um salto de 190%!

É razoável supor que outra fonte de pressão sobre a liquidez da economia estaria forçando o Banco Central a lançar mão de mais e mais operações compromissadas. E, de fato, essa fonte existe: nos últimos anos o Tesouro Nacional não rolou integralmente a sua dívida vincenda. Sempre que um lote de papéis vencia, o Tesouro o substituía por uma quantidade menor de novos títulos. A diferença era paga em dinheiro aos detentores desses papéis. Isso aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar, vendendo títulos de sua carteira.

Por que o Tesouro atuava dessa maneira? Por que não “rolava” integralmente a dívida vincenda? Certamente não era por excesso de disponibilidade de caixa ou por estar em confortável situação financeira. É sabido que as condições fiscais do Governo Federal têm se deteriorado acentuadamente. O Tesouro não rolava integralmente a dívida porque não aceitava os preços que o mercado estava disposto a pagar por seus títulos. Tendo em vista a crescente deterioração fiscal, os poupadores só aceitam comprar títulos públicos a taxas mais elevadas, que reflitam o risco representado por um Tesouro fragilizado. Este, por sua vez, não queria sancionar os preços oferecidos pelo mercado e se recusava a vender a quantidade de títulos necessária para rolar toda a dívida vincenda.

Outra demanda do mercado, não sancionada pelo Tesouro, dizia respeito aos prazos e tipos de título. Em situação de incerteza e fragilidade fiscal, o mercado prefere títulos de prazo curto e vinculados à taxa Selic, pois isso reduz a incerteza quanto às decisões futuras do COPOM. Se, por exemplo, um banco estiver de posse de um título prefixado e o COPOM aumentar a taxa de juros, o seu título vai perder valor, pois a sua taxa de juros foi definida previamente, e não subirá junto com o aumento da Selic. Por isso, frente a incertezas e volatilidade da Selic, o mercado prefere títulos indexados a essa taxa, que são as chamadas LFT. Ou, alternativamente, prefere títulos muito curtos, com vencimento em um horizonte de tempo para o qual seja possível ter alguma previsão do comportamento da Selic.

Se o Tesouro se render à realidade dos fatos e oferecer ao mercado exatamente o tipo de título que este demanda, as estatísticas da dívida pública se deteriorarão. O prazo médio da dívida encurtará, o custo médio subirá e a participação de títulos vinculados à Selic e ao câmbio aumentará, ao passo que diminuirá a participação dos títulos longos prefixados e/ou com juros fixos e corrigidos pela inflação.

Para manter a aparência de que a dívida pública estava sendo bem gerida e de que a situação fiscal estava sob controle, o Tesouro simplesmente insistia em oferecer títulos diferentes daqueles demandados pelo mercado. Com isso, os poupadores pediam taxas elevadas de retorno, que o Tesouro também não aceitava. O resultado era que não se conseguia vender títulos suficientes para rolar todos os papéis vincendos. Ao pagar parte dos títulos vincendos em dinheiro, o Tesouro aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar.

Quando o Banco Central vai a mercado e retira a liquidez vendendo títulos de sua carteira em operações compromissadas de um dia (ou de poucos dias ou meses), ele faz exatamente o que o mercado quer: oferece títulos de prazo curtíssimo e que rendem a taxa Selic!

Ou seja, embora as estatísticas do Tesouro mostrem uma dívida pública com um perfil de longo prazo e com juros fixos, a realidade é outra. Parcela elevada da dívida pública em poder do mercado tem prazo curtíssimo (de um dia) e taxas flutuando de acordo com a Selic. Mas isso não aparece nas contas do Tesouro, que não consideram, em seus demonstrativos, os títulos vendidos pelo BC ao mercado.

Os dados do Tesouro indicam que, em julho de 2015, a dívida mobiliária interna em poder do público (que não inclui a carteira do Banco Central) somava R\$ 2,424 trilhões ao passo que o Banco Central mantinha operações compromissadas da ordem de R\$ 902 bilhões. Se considerarmos que o passivo total do Tesouro para com o público é a soma dos títulos que o público detém sob a forma definitiva e sob a forma de operações compromissadas, temos que o passivo total seria de R\$ 3,326 trilhões (2.424 + 902). Ou seja, as operações compromissadas representavam nada menos que 27% de toda a dívida mobiliária interna do Tesouro junto ao público.

Há que se considerar, ainda, que a operacionalização da transferência dos resultados positivos e negativos do Banco Central ao Tesouro encerra a possibilidade de expansão contínua da carteira de títulos no ativo do

BC, bem como pode representar um mecanismo oculto de financiamento do Banco Central ao Tesouro. Isso porque os resultados positivos são transferidos do BC para o Tesouro em dinheiro, aumentando o seu caixa e a sua possibilidade de não rolar títulos vencidos. Já os resultados negativos são cobertos pelo Tesouro por meio da emissão de títulos, que são entregues ao BC. Isso cria um ciclo em que os resultados negativos engordam a carteira de títulos do BC, e os positivos engordam a conta do Tesouro. Tal fato dá bastante munição ao Tesouro para, quando desejar, voltar a praticar a rolagem parcial da dívida e consequente indução à expansão das compromissadas pelo BC.

Uma forma de conter a capacidade do Banco Central para fazer operações compromissadas é restringir o tamanho máximo da carteira de títulos da Autoridade Monetária. Isso pode ser feito indiretamente ao se impor limite à dívida consolidada da União.

Tendo em vista que o conceito de dívida consolidada inclui os títulos que estão em carteira do Banco Central, a fixação de um teto para a dívida consolidada forçará o Tesouro a escolher entre colocar títulos em mercado ou na carteira da Autoridade Monetária. Deixará de existir a possibilidade de expansão descontrolada da carteira do BC, sob pena de se desprezar o limite de dívida consolidada.

Esta, contudo, é apenas uma trava parcial e indireta no mecanismo de “terceirização” da rolagem da dívida do Tesouro para o Banco Central e, também, de financiamento indireto do Tesouro pela Autoridade Monetária. É o que se pode fazer dentro da atribuição constitucional do Senado relativa ao controle da dívida da União. Anuncio, desde já, que continuarei trabalhando nesse assunto em outra proposição. Buscarei alterar a legislação ordinária que trata da relação financeira entre o Tesouro e o Banco Central, com vistas fechar brechas ao financiamento inflacionário do Tesouro.

Note-se que a opção por limitar a dívida consolidada é plenamente amparada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei determina em seu art. 30 que o Senado fixe limite para a dívida consolidada. A Lei abre a possibilidade, no § 2º do mesmo artigo, de que tal limite seja para a dívida líquida. Mas trata-se apenas de uma opção dada pelo legislador, e não uma obrigação.

Embora seja fundamental limitar o endividamento da União, é preciso ser realista e reconhecer que não há total similaridade entre o endividamento da União e, por exemplo, o dos entes subnacionais, das famílias ou empresas. Estes se endividam basicamente para financiar seus déficits. No

caso da União, além do cumprimento dessa função pública, há uma tarefa adicional: a gestão macroeconômica. Tanto o Tesouro quanto o Banco Central modulam suas ações de acordo com a necessidade de estimular ou conter o ritmo de atividade da economia. O Banco Central deve, ainda, estar atento a situações de pânico financeiro, insolvência bancária ou momentos atípicos de alta incerteza nos mercados monetário e financeiro. Para tanto, precisa dispor de títulos da dívida pública em sua carteira, títulos esses que são computados na dívida consolidada.

Não se pode, portanto, engessar totalmente a execução das políticas fiscal e monetária por meio de um limite rígido para a dívida consolidada. No caso dos estados e municípios, por exemplo, o não cumprimento dos limites de endividamento desencadeia punição severa, que é a proibição da contratação de novas operações de crédito e a suspensão de transferências voluntárias. No caso da União, consideramos perigoso impor esse tipo de punição. É preciso, portanto, calibrar um limite que seja suficiente para o exercício de políticas fiscal e monetária.

A fixação de limite muito rígido pode amarrar as mãos do Executivo quando for necessário tomar crédito para expandir a despesa em uma política contracíclica. Ou, de outra forma, o Executivo pode buscar a saída para a proibição ao seu endividamento pressionando o Banco Central a expandir a emissão monetária, provocando inflação.

Já a limitação rígida do tamanho da carteira de títulos do Banco Central pode, em determinados momentos, deixar a Autoridade Monetária sem títulos suficientes para as intervenções de política monetária necessárias ao cumprimento da meta de inflação. Nesse caso, o limite de endividamento estaria interferindo na execução da política monetária.

Por outro lado, um limite muito frouxo tornaria a regra inócua.

Um dos motivos para que não se tenha fixado, até hoje, o limite de endividamento da União foi, justamente, o temor de se paralisar o governo, em caso de a dívida atingir o limite. Devo dizer, contudo, que esse temor é infundado. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém diversos mecanismos de ajuste do limite do endividamento que, de forma transparente e democrática, podem ser ajustados a conjunturas adversas.

Em primeiro lugar, destaco que o Presidente da República pode, a qualquer momento, encaminhar ao Senado Federal uma solicitação de revisão de

limites (LRF, art. 30, § 6º). Assim, sempre que for necessário ampliar o limite, haverá um claro debate na sociedade acerca dos motivos do crescimento da dívida pública.

Em segundo lugar, em caso de extrapolação do limite, há um prazo generoso para que a União retorne ao limite: um ano. Exige-se, apenas, que no primeiro quadrimestre do período de ajuste o excedente seja reduzido em 25%. É verdade que, enquanto estiver excedendo o limite máximo, a União não poderá fazer novas operações de crédito. Mas essa restrição não é tão forte, porque está excetuada a rolagem da dívida mobiliária; certamente a mais alta.

Outros mecanismos de ajuste do limite estão previstos nos arts. 65 e 66 da LRF. O primeiro estabelece que, em caso de calamidade pública, fica suspenso o cumprimento dos prazos de ajustamento da dívida ao limite. Ou seja, em vez de ter que retornar ao limite no prazo de um ano, a União fica liberada para se manter acima do limite de endividamento enquanto perdurar a situação de calamidade pública.

Já o art. 66 determina a duplicação do prazo de ajuste no caso de o PIB crescer menos de 1% ao ano. O mesmo art. 66, em seu § 4º, estipula, ainda, que, em caso de mudança drástica na condução da política monetária e cambial, reconhecida pelo Senado Federal, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Há, portanto, grande flexibilidade para acomodar as políticas monetária e fiscal em caso de extrapolação de limite em situações de crise econômica ou social. Não há que se falar em rigidez da regra ou inviabilização da gestão macroeconômica.

Outro ponto importante a ser considerado para a fixação dos limites é que o endividamento da União encontra-se excessivamente elevado, em decorrência da já comentada política recente de frouxidão fiscal. Não podemos fixar como limite da dívida consolidada o montante atual, anomalmente alto. Também não podemos determinar imediata redução da relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida, pois não é factível reduzir a dívida de uma hora para outra.

Isso requer a criação de mais um mecanismo de flexibilização: um processo de redução gradual do limite de endividamento. Por isso, proponho no substitutivo apresentado ao final deste parecer as seguintes regras:

1 - Período de transição de quinze anos, no qual a dívida consolidada da União deve ser reduzida de 5,6 vezes a RCL (valor atingido em julho de 2015) para 4 vezes a RCL e a dívida consolidada líquida decresça de 2,2 para 2,0 vezes a RCL, de forma similar ao que a Resolução do Senado nº 40, de 2001, fez com o limite da dívida dos estados e municípios;

2 - A diferença entre o limite a ser atingido em quinze anos e o montante efetivo da dívida no início do período de transição deve ser reduzida em um quinze avos por ano;

3 - Durante esse período de quinze anos, o descumprimento da regra não implicará punição à União (também de forma similar ao que foi feito na citada Resolução nº 40, de 2001);

4 - Havendo, ao longo dos quinze anos de ajustamento do limite, o descumprimento da trajetória de ajuste da dívida, o Ministro da Fazenda fica obrigado a publicar carta aberta ao Presidente do Senado, explicando os motivos do descumprimento e apresentando as providências e prazos para promover o ajuste. Trata-se de mecanismo de transparência similar ao adotado no sistema de metas de inflação, no qual o descumprimento da meta gera a obrigação da publicação de tal carta;

5 - Em adição à publicação dessa carta aberta, o Ministro da Fazenda comparecerá a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para debater exclusivamente os motivos do descumprimento do limite;

6 - Após o período de quinze anos de ajuste, passa a valer a punição prevista na LRF, que consiste, basicamente, na proibição de contração de operações de crédito enquanto perdurar o excesso de endividamento, mantendo-se todas as regras de exceção e flexibilidade contidas naquela Lei, e descritas anteriormente neste parecer.

7 - Exigir do Banco Central a apresentação de relatório analítico semestral acerca de suas relações financeiras com o Tesouro Nacional, a ser discutido em reunião conjunta da CAE com a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no qual sejam enfatizados os fatores condicionantes da variação da carteira de títulos do Banco Central e das operações compromissadas efetuadas pela Autoridade Monetária.

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** da Emenda nº 1 de Plenário ao PRS nº 84, de 2007, nos termos da seguinte subemenda:

SUBEMENDA Nº 1 – CEDN

(ao PRS nº 84, de 2007)

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de

títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a administração direta da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto a dívida do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida da União, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência:

I – da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996;

II – do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III – dos auxílios financeiros pagos, a qualquer título, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

IV – de todos os fundos que envolvam relações financeiras da União com Estados, Distrito Federal e Municípios que venham a ser criados.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

Art. 3º Ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do exercício seguinte ao de publicação desta Resolução:

I – a dívida consolidada não poderá exceder a quatro vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II – a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o *caput*, a inobservância do limite estabelecido nos incisos I e II sujeitará a União às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º No período compreendido entre a data de publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro, ao qual se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I – o excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado no final do exercício do ano de publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de um quinze avos a cada exercício financeiro;

II – para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apuradas a cada quadrimestre civil e consignadas no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – os limites apurados anualmente após aplicação da redução de um quinze avos estabelecida no inciso I serão registrados no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 5º É obrigatória a divulgação pública das razões do descumprimento dos limites estabelecidos nesta resolução, por meio de carta aberta do Ministro da Fazenda ao Presidente do Senado Federal:

I – durante o período de ajuste de quinze exercícios financeiros, sempre que descumprida a trajetória de ajustamento definida no inciso I do art. 4º;

II – a qualquer tempo, sempre que o Presidente da República encaminhar ao Senado Federal a solicitação de revisão dos limites de que trata esta Resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º A carta aberta referida no *caput* deve conter:

I – descrição detalhada das causas do descumprimento;

II – providências para assegurar o retorno das dívidas consolidada ou consolidada líquida aos limites estabelecidos no art. 4º; e

III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

§ 2º O Ministro da Fazenda comparecerá à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em audiência pública, sempre que publicar a carta aberta referida no *caput*, para debater exclusivamente o seu conteúdo.

Art. 6º A realização da reunião conjunta a que se refere o art. 5º, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será precedida pela publicação, pelo Banco Central do Brasil, de relatório analítico acerca das relações financeiras entre a instituição e o Tesouro Nacional, com ênfase nos fatores condicionantes da variação:

I – da carteira de títulos Tesouro Nacional no ativo do Banco Central do Brasil;

II – do saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil.

Parágrafo Único. O relatório será encaminhado ao presidente da Comissão de Assuntos Econômicos pelo menos quinze dias antes da data da

reunião a que se refere o *caput*, devendo ser objeto de análise pelo Banco Central do Brasil na referida reunião.

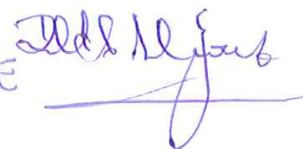
Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 23 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador José Serra, Relator

Aprovado em

10 / 11 / 15.REQUERIMENTO Nº 49 - CAE

Requeiro, nos termos do art. 93, I, do R.I.S.F., a realização a realização de uma Audiência Pública para instruir o PRS 84/2007, com a presença dos seguintes convidados:

- Sr. Marcelo Barbosa Saintive - Secretário do Tesouro Nacional;
- Representante a ser indicado, posteriormente, pelo autor deste requerimento;
- Representante a ser indicado, posteriormente, pelo Senador José Serra, relator da emenda de plenário nesta comissão.

JOSÉ ROBERTO AFONSO, ECONOMISTA

PEDRO PAULO Z. BASTOS, PROF. DA UNICAMP

MANOEL PÊRES, CHEFE DA ASSESSORIA
ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

JUSTIFICAÇÃO

O PRS 84/2007 É ORIUNDO DA MENSAGEM PRESIDENCIAL Nº 154, DE 3 DE AGOSTO DE 2000, PORTANTO ESTÁ TRAMITANDO NESTA CASA HÁ MAIS DE 15 ANOS. APROVADO NESTA CAE EM 2007, O PRS VOLTOU A ESTA COMISSÃO PARA QUE FOSSE ANALISADA EMENDA APRESENTADA EM PLENÁRIO PELO ENTÃO SENADOR ARTUR VIRGÍLIO.

NESTE ANO, APÓS SOLICITAR O DESARQUIVAMENTO DO PRS, O SENADOR JOSÉ SERRA FOI DESIGNADO RELATOR PARA EMITIR PARECER SOBRE A EMENDA APRESENTADA EM PLENÁRIO. EM SEU PARECER, O SENADOR JOSÉ SERRA APRESENTA UMA SUBEMENDA QUE MODIFICA TODO O PROJETO ORIGINAL, INCLUINDO PROPOSIÇÕES COMO A LIMITAÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA (DÍVIDA BRUTA), AS QUAIS NÃO ESTAVAM PREVISTAS NO PROJETO ORIGINAL E NEM NA EMENDA APRESENTADA EM PLENÁRIO.

DIANTE DAS IMPLICAÇÕES QUE O PROJETO PODE TRAZER PARA EXECUÇÃO FUTURA DA POLÍTICA FISCAL E DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSIDERAMOS QUE DEVA OCORRER UM AMPLO DEBATE SOBRE ESTE PRS, QUE ENVOLVA TODA A SOCIEDADE.

SALA DA COMISSÃO, EM 20 DE OUTUBRO DE 2015.

SENADOR LINDBERGH FARIAS