

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N° , DE 2014

SF/14779.37111-80

Altera a Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, para reduzir o limite para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 9º da Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** O montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a 30% (trinta e três por cento) da receita corrente líquida.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal conferiu ao Senado Federal, em seu art. 52, importantes competências relativas às finanças da União, dos estados e dos municípios. Dentre essas, podemos citar *dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União e dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno*.

Tais competências encontram-se regulamentadas pela Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal. O art. 9º desse normativo limita o montante das garantias concedidas pela União a 60% de sua receita corrente líquida (RCL). O objetivo do legislador foi de evitar a assunção de um montante excessivo de garantias, sob a forma de fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União. Com isso evita-se que as finanças federais fiquem vulneráveis em caso de uma generalizada inadimplência das entidades garantidas, em especial, dos entes subnacionais.

Nos últimos anos, temos observado justamente um forte crescimento do endividamento dos estados e municípios. O principal mecanismo desse endividamento foi a contratação de operações de crédito com garantia da União. De certa forma, o Governo Federal deliberadamente tem incentivado o endividamento dos entes subnacionais ao facilitar a concessão de garantias. O Ministério da Fazenda tem a prerrogativa de decidir se concede ou não tal garantia e a tem concedida mesmo para os estados e municípios com classificação de capacidade de pagamento C e D, que indicam categorias insuficientes para receber garantia federal.

Dessa forma, temos observado uma forte expansão da concessão de garantias pela União. O montante das garantias era de 17,49% da RCL, no final do exercício de 2010, e passa para 26,55% da RCL, no final de 2013, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal da União. Além da expansão do montante das garantias, houve um aumento do risco inerente a essas garantias. Entre 2011 e 2014, o Ministério da Fazenda autorizou a concessão de garantias para 51 operações de crédito cujos pleiteantes tinham classificação C ou D, totalizando R\$ 23,4 bilhões. Portanto, essa expansão representa um risco fiscal para a União e para os governos subnacionais.

A proposta que apresentamos visa adequar o limite para a concessão de garantia a essa realidade. O limite atual de 60% da RCL é muito elevado, bastando observar que, a despeito do crescimento das garantias observado nos últimos anos, o montante atual, como mostrado, encontra-se em 26,55% da RCL. Portanto, é necessário adequar esse limite para evitar o crescimento exagerado das garantias da União. O valor proposto de 30% permite essa limitação e, ademais, margem suficiente para um crescimento adicional moderado.

Considerando a relevância e atualidade da matéria, solicitamos o apoio dos nobres colegas para a aprovação da presente iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FERRAÇO



LEGISLAÇÃO CITADA

RESOLUÇÃO Nº 48, DE 2007

Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

O SENADO FEDERAL RESOLVE:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo da União, inclusive a concessão de garantias.

CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Considera-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 duplidade, 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 12 (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 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

§ 1º 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.

§ 2º 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. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Parágrafo único. Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art. 4º 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 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II

DAS VEDAÇÕES

Art. 5º É vedado à União:

I - o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

III - a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços;

IV - a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, não autorizados na forma de lei específica que regule exclusivamente as matérias retroenumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

Parágrafo único. Constatando-se infração ao disposto no caput, e enquanto não promovido o cancelamento ou amortização total do débito, as dívidas serão consideradas vencidas para efeito do cômputo dos limites dos arts. 6º e 7º e a União ficará impedida de realizar operação sujeita a esta Resolução.

CAPÍTULO III

DOS LIMITES E CONDIÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§ 2º Não serão computadas como despesas de capital, para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pela União ou pelos demais entes da Federação, excetuando-se aquelas decorrentes da participação em organismos financeiros internacionais.

§ 3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II, § 2º, deste artigo, se concedido por instituição financeira controlada pela União, terá seu valor deduzido das despesas de capital.

§ 4º As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

§ 5º O disposto no § 4º somente se aplica se, até a realização da despesa respectiva, a receita das operações de crédito ficar depositada em sub-conta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

§ 6º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

Art. 7º As operações de crédito interno e externo da União observarão os seguintes limites:

I - o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto em resolução específica.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma

anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 3º deste artigo.

~~§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de refinanciamento do principal de dívidas e às operações de concessão de garantias, sendo que o limite para essas últimas é definido pelo art. 9º.~~

§ 2º Para efeito de apuração do montante global das operações de crédito a que se refere este artigo, serão deduzidos: *(Redação dada pela Resolução n.º 41, de 2009)*

I - os valores destinados à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal; *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

II - as emissões de títulos destinadas: *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

a) ao pagamento de resultado negativo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, de que trata o inciso II do art. 2º da Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001; *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

b) ao pagamento do resultado financeiro negativo das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço semestral, de que trata o inciso II do art. 6º da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008; *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

c) a assegurar ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária, de que trata o inciso IX do art. 1º da Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001; *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

III - as operações de concessão de garantias, observado o disposto no art. 9º. *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

§ 3º As projeções da receita corrente líquida serão obtidas mediante a aplicação de fator de atualização, a ser fixado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência.

Art. 8º Os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter qualquer cláusula:

I - de natureza política;

II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;

III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e

IV - que implique compensação automática de débitos e créditos.

Parágrafo único. Os eventuais litígios entre a União ou suas autarquias, de um lado, e o credor ou arrendante, de outro, decorrentes do contrato, serão resolvidos perante o foro brasileiro ou submetidos a arbitragem.

CAPÍTULO IV

DOS LIMITES E CONDIÇÕES PARA A CONCESSÃO DE GARANTIAS

Art. 9º O montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

§ 1º Consideram-se garantia concedida, para os efeitos deste artigo, as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de

crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.

§ 2º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante das garantias concedidas será efetuada ao final de cada exercício financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas.

§ 3º Ultrapassado o limite, ficará a União impedida de conceder garantias, direta ou indiretamente, até a eliminação do excesso.

§ 4º O limite poderá ser elevado temporariamente, em caráter excepcional, a pedido do Poder Executivo, com base em justificativa apresentada pelo Ministério da Fazenda.

Art. 10. A União só prestará garantia a quem atenda às seguintes exigências, no que couber:

I - ~~existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, bem como os encargos decorrentes da operação ou, no caso de empresas estatais, inclusão do projeto no orçamento de investimento;~~

I - declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, bem como os encargos decorrentes da operação, existência de previsão no plano plurianual ou, no caso de empresas estatais, inclusão do projeto no orçamento de investimento; (*Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2011*)

II - comprovação:

a) do adimplemento quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos;

b) do cumprimento dos limites constitucionais mínimos relativos aos gastos em educação e saúde;

c) da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;

d) do cumprimento dos compromissos decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas ou programas de ajuste firmados com a União; e

e) do cumprimento dos demais dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - contragarantia que abranja o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura do inadimplemento; e

IV - pagamento ou ressarcimento das despesas de natureza administrativa decorrentes da negociação e formalização dos instrumentos contratuais.

§ 1º Os contratos deverão prever o fornecimento tempestivo e periódico, pela entidade beneficiária, dos saldos das obrigações garantidas.

§ 2º Nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro, serão consideradas contragarantias suficientes os prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas.

§ 3º Não serão exigidas contragarantias de autarquias, fundações ou empresas públicas federais, cujo capital pertença integralmente à União.

§ 4º A comprovação de adimplência do ente garantido quanto aos pagamentos e prestações de contas de que trata este artigo se dará por ocasião da assinatura do respectivo contrato de garantia. *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

§ 5º As resoluções do Senado Federal que autorizem a concessão de garantias mediante a comprovação posterior da adimplência do ente garantido deverão, obrigatoriamente, conter dispositivo condicionando expressamente a efetividade da autorização à comprovação de que trata o § 4º. *(Incluído pela Resolução n.º 41, de 2009)*

CAPÍTULO V

DOS PLEITOS PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Art. 11. Sujeitam-se à aprovação específica do Senado Federal as operações de crédito externo, de responsabilidade da União, excluído o Banco Central do Brasil, bem como as garantias concedidas pela União a operações de mesma natureza, inclusive aditamento a contrato relativo à operação de crédito externo que preveja a elevação dos valores mutuados ou financiados ou a redução dos prazos de pagamento.

Parágrafo único. Os pedidos de que trata este artigo deverão ser encaminhados ao Senado Federal, instruídos com:

a) exposição de motivos do Ministro de Estado da Fazenda, acompanhada de pronunciamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional;

b) comprovação do cumprimento dos dispositivos aplicáveis constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) análise dos custos e benefícios econômicos e sociais do projeto a ser financiado pela operação de crédito;

d) autorização legislativa competente;

e) ~~comprovação de que o programa ou projeto está incluído na Lei do Plano Plurianual;~~

f) ~~comprovação da inclusão na lei orçamentária das dotações necessárias ao ingresso dos recursos externos, ao pagamento dos encargos da operação, bem como à contrapartida nacional ou ao sinal da operação em se tratando do financiamento da aquisição de bens e serviços, quando cabível;~~

g) ~~comprovação da inclusão dos programas e projetos, no caso das empresas estatais, no Orçamento de Investimentos;~~

e) declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, de que o programa ou projeto está incluído no plano plurianual; *(Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2011)*

f) declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à inclusão na lei orçamentária das dotações necessárias ao ingresso dos recursos externos, ao pagamento dos encargos da operação, bem como à contrapartida nacional ou ao sinal da operação em se tratando do financiamento da aquisição de bens e serviços, quando cabível; *(Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2011)*

g) declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, quanto à inclusão dos programas e projetos, no caso das empresas estatais, no orçamento de investimento; *(Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2011)*

h) cronograma estimativo de execução do programa, projeto ou aquisição de bens e serviços;

- i) análise financeira da operação acompanhada do cronograma de dispêndio e avaliação das fontes alternativas de financiamento;
- j) informações sobre o atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição e dos demais limites de endividamento fixados pelo Senado Federal, no que couber;
- l) informações sobre as finanças do tomador destacando o montante e o cronograma da dívida interna e externa;
- m) comprovação do cumprimento das condições previstas no art. 10 e neste artigo, no caso da concessão de garantias; e
- n) outras informações que habilitem o Senado Federal a conhecer perfeitamente a operação de crédito.

Art. 12. Os pedidos de autorização para operações de crédito externo vinculadas à aquisição de bens ou contratação de serviços, decorrentes de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, em caso de dispensa de licitação, nos termos do inciso XIV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deverão ser encaminhados acompanhados de pareceres técnico e jurídico da entidade contratante, discriminando as vantagens econômicas para o Poder Público no que diz respeito ao preço da aquisição e às condições financeiras do financiamento.

Art. 13. São autorizadas, de forma global e nos termos desta Resolução, as operações de crédito externo de natureza financeira de interesse da União, de suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, a que se refere o inciso V do art. 52 da Constituição, de caráter não-reembolsável, assim caracterizadas as doações internacionais e outras da espécie.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda informará ao Senado Federal, semestralmente, as operações a que se refere o caput deste artigo contratadas durante o período, incluindo informações quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, os benefícios econômicos ou sociais decorrentes, as dotações orçamentárias existentes para o ingresso dos recursos e para eventual contrapartida financeira de responsabilidade do beneficiário.

Art. 14. Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito externo, mediante emissão de títulos da República no mercado financeiro internacional, que não estejam inseridos em programas aprovados em resolução específica do Senado Federal deverão ser encaminhados ao Senado Federal, informando o montante máximo das emissões, seus objetivos, a destinação dos recursos e informações quanto à existência de previsão orçamentária para as despesas decorrentes das operações.

§ 1º O Ministro de Estado da Fazenda encaminhará ao Senado Federal, ao final de cada trimestre civil, relatório das emissões realizadas, bem como a posição do saldo da autorização concedida.

§ 2º O não cumprimento do prazo previsto no § 1º implicará a imediata suspensão da autorização concedida, até que sejam encaminhadas as informações pertinentes.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as Resoluções nºs 96, de 1989, e 23, de 1996, do Senado Federal.

Senado Federal, em 21 de dezembro de 2007.