

## EMENDA Nº - PLENÁRIO

(ao PRS nº 84, de 2007)

Acrescente-se o art. 8º e 9º ao Substitutivo do Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, renumerando-se o atual art. 8º para 10º:

**Art. 8º** A Resolução nº 43, de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo 3º no artigo 23:

"Art. 23. ....  
.....

§ 3º A concessão da autorização a que se refere este artigo em caráter excepcional, para entes federados cuja classificação da situação financeira, nos termos da norma do Ministério da Fazenda, seja considerada incompatível com o crédito pleiteado, depende de autorização específica do Senado Federal." (NR)

**Art. 9º** A Resolução nº 43, de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte inciso V no artigo 28:

"Art. 28.....  
.....

V – de crédito interno ou externo, que envolvam aval ou garantia da União, em condição de excepcionalidade, nos termos do § 3º do art. 23.  
....." (NR)

### JUSTIFICAÇÃO

As contas públicas passaram por intenso processo de deterioração fiscal no período 2011-2014, decorrente de uma postura pouco prudente das autoridades econômicas, o que nos levou ao veloz crescimento da dívida pública e à ampliação do déficit no orçamento da União. Essa lassidão fiscal resultou, também, na deterioração das



SF/16650.76134-81

Página: 1/4 22/03/2016 20:17:43

5d015c4064d3cc7d787f34ed15746c3ce3921cfc



contas dos Estados e Municípios, porque todo o controle fiscal sobre o endividamento dos entes subnacionais está nas mãos do Governo Federal. As autoridades federais não se contentaram em “apenas” quebrar a União, como também relaxaram no controle do endividamento de prefeituras e estados, ao mesmo tempo em que minaram as receitas desses governos, ao conceder desonerações de tributos compartilhados. O resultado foi uma generalizada expansão do déficit e do endividamento subnacional.

Não obstante a falta de transparência do Tesouro Nacional acerca do volume de operações de crédito de Estados e Municípios analisadas e autorizadas por aquele órgão, conseguimos compilar informações que são assustadoras. A primeira delas é de que, entre os anos de 2011 e 2014, o Ministro da Fazenda autorizou, excepcionalmente, a concessão de garantias da União e/ou a contratação de operação de crédito para Estados e Municípios com baixa classificação financeira em valores que somam R\$ 30 bilhões.

É importante explicar detalhadamente este fato. De acordo com o art. 23 da Resolução do Senado nº 43, de 2001, sempre que um pedido de autorização para contratar operação de crédito, feito por Estado ou Município, envolve a concessão de garantia da União, o Ministério da Fazenda precisa fazer uma classificação da “nota de crédito” do pleiteante. Para tanto, o Tesouro Nacional estabeleceu, desde os anos 90 do século passado, uma norma de avaliação da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, com notas que vão de A até D, sendo que as categorias A e B denotam boa capacidade de pagamento, enquanto as categorias C e D apontam baixa capacidade de pagar a dívida. Assim, aos Estados e Municípios com categoria C e D deveria ser negada autorização para contratar operação de crédito, bem como rejeitada a possibilidade de concessão de aval da União.

O que se observou no passado recente foi a revisão da norma de avaliação da capacidade de pagamento de Estados e Municípios. Por um lado, com a edição de nova portaria regulamentadora de critérios de avaliação em 2012, abriu-se a possibilidade de se usar dados superestimados acerca da receita futura dos pleiteantes, inflando artificialmente suas capacidades de pagamento. Por outro lado, deu-se ao Ministro da Fazenda o poder de autorizar, em caráter excepcional, a contratação da operação de crédito e o aval da União para Estados e Municípios com classificação C e D. Foi desta forma que se autorizou nada menos do que R\$ 30 bilhões em empréstimos por governos que o próprio Tesouro Nacional classificava como tendo duvidosa capacidade de pagamento de suas dívidas!

A questão não para por aí. Houve expansão sem precedentes do crédito concedido por bancos públicos a Estados e Municípios. Matéria publicada pelo jornal O Globo no dia 6 de setembro de 2015 aponta que, entre os vinte maiores tomadores de crédito junto ao BNDES no período que vai de janeiro de 2012 a março de 2015, nada menos que seis eram governos estaduais, somando empréstimos da ordem de R\$ 31,3 bilhões.



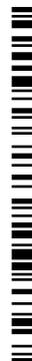
Esta proposição objetiva ampliar a transparência para as informações relativas à análise de processos de autorização de endividamento que tramitam no âmbito do Ministério da Fazenda, assim como estabelecer critérios para o Ministério da Fazenda dar garantias sobre os empréstimos. Como é sabido, o Senado Federal tem a competência privativa de fixação de limites e condições para a contratação de empréstimos por entes subnacionais. O Senado optou por fixar normas gerais e delegar sua execução ao Ministério da Fazenda, retendo para si apenas o exame de algumas operações específicas, entre as quais se destacam as de crédito externo.

No entanto, o Ministério da Fazenda parece exorbitar da delegação de funções que recebeu do Senado ao expedir norma interna atribuindo a si mesmo poderes para autorizar, em caráter excepcional, a contratação de operações por entes em más condições financeiras. O próprio Tribunal de Contas, por mais de uma vez, determinou ao Ministro da Fazenda que interrompesse a prática das concessões de autorizações excepcionais tendo sido solenemente ignorado pelo Ministério da Fazenda, que manteve ativa aquela prática.

De acordo com o Acórdão nº 3.403/Plenário/TCU, de 2012: *“A verificação de relevância do projeto para a concessão de garantia da União em situação de excepcionalidade (...) é prerrogativa do Sr. Ministro da Fazenda em cada caso específico. Não há instrumento formal que liste tais projetos nessas condições. (...) o Ministro pode deferir ou indeferir o pleito, mediante despacho específico (...) chama atenção o fato de ter a União concedido garantia a todas as operações de crédito externo que obtiveram classificação C ou D na avaliação da capacidade de pagamento. Ou seja, o que era para ser uma excepcionalidade tornou-se regra (...). Ainda que a União conte com contragarantias objetivando evitar prejuízos, o risco de o Tesouro Nacional vir a ter que honrar eventuais inadimplências é maior nesses casos, já que a avaliação da capacidade de pagamento indica alto risco de crédito dos entes subnacionais.”*

*“Ademais, considerando que as contragarantias nessas operações referem-se às respectivas parcelas dos fundos de participação dos Municípios (FPM) ou dos Estados (FPE), e até mesmo receitas próprias desses entes subnacionais, o eventual exercício da contragarantia tornará ainda mais complicada a situação financeira do devedor. Ou seja, parece atentatória aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal permitir o endividamento de entes da Federação que não terão condições de arcar com todas as obrigações que irão assumir.”*

Dessa forma, a falta das autorizações de endividamento fez com que os estados não adotassem medidas estruturais para o reequilíbrio fiscal, o que levou a grave situação que os entes vivem neste momento. Para se ter uma ideia dos montantes, a média das autorizações de operações de crédito dos estados entre os anos de 2003 e 2008 foi de R\$ 5 bilhões anual. Esse montante passou a ser R\$ 43 bilhões em 2012, R\$ 66 bilhões em 2013, R\$ 30 bilhões em 2014 e foi reduzida para R\$ 10 bilhões em 2015. Claramente o governo, de forma irresponsável, utilizou desse instrumento para postergar os problemas fiscais que já estavam evidentes.

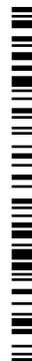


Pelo exposto, o que está sendo aqui proposto é determinar ao Ministério da Fazenda o envio, para aprovação expressa pelo Senado, das operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios que envolvam aval ou garantia da União, nas situações em que os entes pleiteantes tenham classificação de crédito abaixo da requerida para tanto, mas que, por algum motivo, o Ministério da Fazenda considere oportuno autorizar a operação em caráter excepcional. Não se está acabando com a excepcionalidade, apenas determinando que essa prerrogativa é exclusiva do Senado Federal.

Solicitamos aos nossos Pares o apoio para esta proposição, que busca auxiliar no processo de construção de sólidas instituições fiscais por meio da transparência nas decisões públicas.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FERRAÇO



SF/16650.76134-81

Página: 4/4 22/03/2016 20:17:43

5d015c4064d3cc7d787f34ed15746c3ce3921cfc

