

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 50, de 2015, do Senador José Serra e outros, que altera 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, para permitir que as cessões de recebíveis relativos aos direitos creditórios da dívida ativa não sejam enquadradas como operação de crédito, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 50, de 2015, de autoria dos Senadores José Serra e Romário, que altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para aperfeiçoar as alterações trazidas pela Resolução nº 11 do Senado Federal, de 2015, de modo a diferenciar o tratamento das operações de cessão de créditos da dívida ativa em relação às operações de antecipação das receitas de royalties.

O projeto em questão é composto de dois artigos.

Nos termos do art. 1º do PRS nº 50, de 2015, o inciso VII e os § 2º e §3º do art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

VII- em relação aos créditos inscritos em dívida ativa:

a) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa de forma não definitiva ou com cláusula revogatória.

b) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa com assunção, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, perante o cessionário, de responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro que possa, nos termos da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracterizar operação de crédito.

§ 1º -

§ 2º Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.

§ 3º Nas operações a que se refere o inciso VI, serão observadas as normas e competências da Previdência Social relativas à formação de Fundos de Previdência Social.

.....” (NR)

O artigo 2º do PRS nº 50, de 2015, revoga a alínea “c” do inciso VII do art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43 de 2001.

Na Justificação, está dito que este projeto de resolução tem por objetivo aperfeiçoar a Resolução nº 11, de 2015, do Senado Federal, de forma a não criar barreiras inadequadas à operação de cessão de créditos da dívida ativa. Os dispositivos criados igualaram as operações de cessão de créditos às de antecipação de receitas de royalties – duas ações de natureza completamente distinta.

As operações relativas a royalties, participações especiais e outras compensações financeiras referem-se a fatos geradores de direitos e receitas futuras e não de direitos e fatos geradores ocorridos no passado e inadimplidos pelos contribuintes. Ou seja, no caso dos royalties, há uma expectativa de direito e consequentemente de receita por parte do Estado. A limitação de antecipação das receitas no tempo é uma maneira de evitar que

todo o fluxo de direitos futuros seja empregado em um único período. Mas esta não se confunde com o direito já ocorrido, com fato gerador passado, como é o caso dos direitos creditórios da dívida ativa.

Assim, o PRS nº 50, de 2015, propõe nova redação ao inciso VII do art. 5º, para tratar de forma adequada e correta a natureza das operações de cessão de direitos creditórios da dívida ativa, garantindo-se, apenas, que a cessão do direito creditório seja feita de forma definitiva e explicitando que o risco associado à eventual inadimplência nos créditos cedidos não ficará nas mãos do Ente Federativo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O Projeto de Resolução do Senado nº 50, de 2015, se encontra de acordo com a Constituição Federal (CF), com as regras regimentais do Senado Federal e atende aos princípios da boa técnica legislativa. Nada temos a opor quanto aos aspectos jurídicos da proposta.

O objetivo do PRS nº 50, de 2015, é alterar o artigo 5º da Resolução do Senado Federal 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, incluindo informações sobre o tratamento a ser dado às operações de cessão de direitos creditórios da dívida ativa.

As alterações propostas têm por objetivo corrigir falhas na construção da Resolução nº 11, de 2015, do Senado Federal, de forma a não criar restrições inadequadas à operacionalização da cessão de créditos da dívida ativa. Essa resolução igualou as operações de cessão de créditos às de antecipação de receitas de royalties, que consideramos como sendo operações de natureza distinta.

Para que se entenda a finalidade do projeto, necessário se faz uma revisão conceitual, bem como um histórico da situação.

A dívida ativa abrange os créditos a favor da fazenda pública, tanto de natureza tributária quanto não tributária e não recebidos nas datas acordadas ou aprazadas. A inscrição em dívida ativa tem o objetivo de legitimar a origem do crédito em favor da fazenda pública, acrescentando os requisitos jurídicos para as ações de cobrança.

Os valores inscritos em dívida ativa podem gerar um fluxo de caixa, em razão da recuperação de valores, representando créditos a receber ou um ativo. Tais valores podem ser incluídos em programas de recuperação de dívidas, visando recebimento imediato ou negociação administrativa.

Assim sendo, em 2009, a prefeitura de Belo Horizonte (MG), utilizando assessoria do Banco do Brasil, estruturou um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios, por meio de cessão do fluxo de caixa de recebíveis gerados pelos adimplementos dos parcelamentos da dívida ativa municipal. Tal estruturação estava amparada no parecer PGFN/CAF Nº 2900/2007, que concluía que a cessão do fluxo, na forma apresentada, não representava operação de crédito para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entretanto, no final de 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU), através da Instrução de Processo TC-016.585/2009-0, entendeu que a referida estrutura se enquadrava no conceito de operação de crédito estabelecida no artigo 29, inciso III da LRF. Este relatório recebeu contrarargumentação da Diretoria Jurídica do Banco do Brasil e ainda aguarda encaminhamento do ministro-relator Raimundo Carrero da Silva para conclusão da análise.

A Resolução nº 11, de 2015, do Senado Federal, acabou com a controvérsia sobre esse fluxo de recebíveis relativos aos direitos creditórios da dívida ativa. Essa resolução está de acordo com vários pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), segundo os quais a antecipação desses fluxos de recebíveis relativos aos direitos creditórios da dívida ativa não deveriam ser enquadrados como operação de crédito.

No entanto, a Resolução nº 11 do Senado Federal, de 2015 impôs às operações de cessão de créditos as mesmas restrições das operações de antecipação de receitas de royalties, que consideramos como sendo inadequadas. A antecipação de receitas de royalties trata-se de uma expectativa de receita futura, já as operações de cessão de crédito da dívida ativa se referem a créditos tributários que não foram recolhidos à época. Em outras palavras, trata-se de direito já ocorrido, com fato gerador passado. Dessa forma, as alterações nas alíneas “a” e “b” do inciso VII do art. 5º da Resolução nº 43 de 2001, visam diferenciar o tratamento dado a esse tipo de operação e viabilizar a estruturação financeira dessas operações.

Em relação ao artigo 2º do PRS, que revoga a alínea “c” do inciso VII do art. 5º da Resolução do Senado Federal nº 43 de 2001, a alteração é necessária já que o dispositivo está contemplado na alteração proposta à alínea “a” do mesmo artigo.

Julgamos, portanto, meritório o PRS nº 50, de 2015, em diferenciar o tratamento dado às duas operações e não criar barreiras inadequadas à estruturação financeira da cessão de créditos da dívida ativa. Ademais, destacamos a importância da manutenção de dispositivo para garantir que a cessão de direitos da dívida ativa só possa ocorrer em caráter definitivo, explicitando que o risco associado à eventual inadimplência nos créditos cedidos não ficará nas mãos do Ente Federado.

Apresentamos emenda de redação à ementa do projeto, uma vez que esta faz referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, não há dispositivo na referida Lei que trate das operações de cessão de créditos da dívida ativa. Assim consideramos que essa referência deva ser suprimida.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 50, de 2015, com a seguinte emenda:

Emenda n° 1, CAE

Altera-se a ementa do Projeto de Resolução do Senado nº 50, de 2015, para o seguinte texto:

“Altera 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, para modificar as regras de cessão de recebíveis relativos aos direitos creditórios da dívida ativa.”

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador RICARDO FERRAÇO, Relator