



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/20811.65390-52

EMENDA N° – PLEN

(ao Substitutivo apresentado ao PLP nº 149 de 2019)

Acrescente-se, onde couber, o seguinte artigo na emenda substitutiva nº , do relator, ao Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019:

Art. . A Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 23.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso o Poder ou órgão não poderá:

.....
III – contratar operações de crédito, ressalvadas as operações da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal” (NR).

“Art. 31.

§ 1º

I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as operações da dívida mobiliária.” (NR).

“Art. 33.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto neste artigo será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/20811.65390-52

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva de que trata o § 2º e o § 4º, o ente da Federação ficará impedido de receber transferências voluntárias e obter garantia, direta ou indireta, de outro ente” (NR)

“Art. 51.

§ 3º O descumprimento dos prazos previstos no § 1º impedirá que o Poder ou órgão referido no art. 20 receba transferências voluntárias, obtenha garantia, direta ou indireta, de outro ente, e realize operações de crédito, exceto as operações da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.” (NR)

JUSTIFICATIVA

A legislação brasileira, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101 de 2000), estabelece um conjunto de limites e condições à realização de operações de crédito. Quando aplicada ao contexto da Dívida Pública Mobiliária Federal, essa legislação cria restrições, em função de suas especificidades, que acarretam dificuldades operacionais e elevado risco à gestão da dívida, podendo até mesmo afetar a estabilidade financeira e macroeconômica do país.

Em geral, os limites e condições se aplicam de maneira isonômica a todos os entes da Federação, tendo como motivação o estabelecimento de controles ou criação de incentivos à ações específicas por esses entes. Por exemplo, o § 3º do art. 51 da LRF estabelece como penalidade o impedimento à realização de operações de crédito caso relatórios com as contas dos entes não sejam publicados em um prazo específico. Não há dúvidas quanto à importância da publicação de tais relatórios e da necessidade de se fortalecer os instrumentos de transparência de todos os entes. O que se busca neste PLP é a redefinição



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

das consequências de não se atender determinada condição, no sentido de evitar impedimentos excessivos à contratação operações de crédito e reduzir riscos para a gestão da dívida pública.

A proposta de alteração do inciso III do § 3º do art. 23 desobriga a verificação do cumprimento do limite de pessoal e seus vários sublimites como condição para contratar operações de crédito no âmbito da dívida mobiliária. Contudo, o atendimento do limite de pessoal segue como condição necessária para operações de dívida contratual, bem como para o ente receber transferências voluntárias e para a obtenção de garantias de outro ente, conforme os incisos I e II, também do § 3º do art. 23.

A proposta de alteração do inciso I do § 1º do art. 31 vem para reduzir riscos para a dívida mobiliária federal, pois o impedimento à realização de operações de crédito, nesse caso, poderia criar dificuldades ao próprio pagamento da dívida se o limite fosse ultrapassado. Atualmente, não há um limite de dívida regulamentado para a União, mas a introdução de um limite restritivo teria poderia acarretar riscos excessivos. É uma situação em que o controle se mostra mais punitivo, do que preventivo.

As mudanças no art. 33 também vêm para reduzir riscos para a gestão da dívida. Há operações de crédito que são vedadas pela LRF. A realização de alguma delas pelo ente da federação criaria impedimentos à realização de emissões de títulos e contratações regulares de dívida, podendo até mesmo tornar nulas todas as operações efetuadas após a operação vedada.

Mesmo que existam controles adequados para evitar que uma operação vedada ocorra, eventos dessa natureza não podem ser descartados. Caso isso aconteça, é natural que sanções sejam aplicáveis conforme a legislação da matéria. A argumentação que se faz nesta nota é que tais sanções, inclusive a possível nulidade da operação de crédito, não deveria ter alcance sobre outras

SF/20811.65390-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

transações efetuadas dentro da regularidade e, tampouco criar impedimentos a transações futuras, como as captações da Dívida Pública Federal.

A primeira mudança proposta ao art.33 delimita que o inciso I desse artigo tenha alcance restrito ao disposto no caput deste mesmo artigo. Evita-se, assim, que as condições de realização de uma operação de crédito sejam contaminadas por outras operações. Além disso, a mudança no inciso III do art. 23 deixaria o § 3º do art. 33 independente do art. 23 (como ocorre hoje), embora mantendo-se as restrições do art. 23 atual, exceto a restrição à realização de operações de crédito. A mudança também deixa explícito que, diante da não observância do § 4º do art. 33, também seria aplicada a mesma restrição.

Por sua vez, a mudança no § 3º do art. 51 busca simplificar a verificação das condições para a realização de operações de crédito e reduzir os riscos para a gestão da dívida mobiliária. Propõe-se ajustar o texto principalmente para se aplicar criar exceções às condições para a emissão de títulos públicos, em caso de descumprimento do art. 51 pelo ente. Sugerimos, ainda, delimitar a aplicação desse § 3º ao descumprimento de prazos do § 1º.

Não há dúvidas quanto à importância da transparência das contas públicas, que tem seus pilares assegurados por meio da obrigação legal de publicação regular de relatórios sobre as contas públicas e orçamento. O fortalecimento dos instrumentos de transparência é imperativo para todos os entes. A questão que se levanta é sobre a necessidade de redefinição das consequências de não se atender determinado dispositivo legal relativo ao tema, no sentido de evitar impedimentos excessivos à contratação operações de crédito e reduzir riscos para a gestão da dívida pública.

Assim, o presente PLP tem como mérito a adoção do princípio da parcimônia, ao reduzir o conjunto de itens a serem verificados para a realização de operações de crédito da dívida mobiliária. Portanto, a proposta simplifica o processo de emissões de títulos públicos, reduz os riscos subjacentes a esse

SF/2081.65390-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

processo e aumenta a tempestividade da atuação do Tesouro Nacional, sobretudo diante de captações no mercado internacional e no atendimento das necessidades de financiamento da dívida.

A simplificação, assim, reduz riscos, sem que isso resulte em redução dos controles e da responsabilidade fiscal. Historicamente, as condições para a realização de operações de crédito são verificadas e atendidas. O que se propõe neste PLP retira condições que já não são imediatamente relacionadas com a emissão de títulos ou que, mesmo tendo preocupações fiscais, já teriam seu foco de atenção atendidos por outras regras fiscais, como o teto de gastos introduzido pela EC 95/2016.

Mais que isso, faz-se necessário um olhar mais preventivo na contração de dívida, em vez da abordagem atual, que frequentemente impõe restrições *a posteriori*, posto que apenas criam constrangimentos ao refinanciamento de dívida já consolidada.

A proposta deste PLP é importante porque vem em busca da parcimônia e simplificação, mas, também, por considerar o novo arcabouço de regras fiscais modificado a partir da EC 95/2016. Na lógica do mecanismo do teto de gasto há uma mudança na forma de se interagir com as regras fiscais. Uma vez que, eventualmente, o teto de gastos seja descumprido, aplicam-se restrições à causa do excesso de gastos e se induz a adoção de medidas que permitam a recondução do desequilíbrio ao ponto desejado. Esse novo arcabouço é preferível às restrições que atualmente se mostram apenas punitivas, ao impedir a contratação de operações de crédito.

Outro ponto é favor da parcimônia na definição de condições para a contratação de operações de crédito é a própria disciplina de mercado. Isto é, os potenciais credores de uma operação já cuidam de avaliar a capacidade de pagamento e solvência de um ente, ou de seu garantidor. É importante que o ente apresente boa saúde fiscal e invista os recursos de maneira apropriada.

A vertical barcode is located on the right margin of the page.
SF/20811.65390-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

Mais que isso, credibilidade e transparência são requisitos essenciais para que tal avaliação seja feita, sob pena de tornar inviável a contratação.

A proposta deste PLP, assim, não representa redução do controle e da transparência como pilares da responsabilidade fiscal. Ao contrário, fortalece os mecanismos de controle ao trazer simplificação e induzir um monitoramento menos difuso das condições macroeconômicas e fiscais do ente. Por exemplo, na análise do cumprimento do limite de pessoal como condição para se contratar dívida, no caso da União há necessidade de se verificar não apenas um limite global, mas vários sublimites aplicados aos três Poderes e aos vários órgãos destes Poderes. Mais ainda, há que se verificar se cada órgão publicou um relatório específico e, dentro deste relatório, se o limite foi atendido. Há, portanto, uma elevada granularidade na apuração de limites e condições, que é incompatível com a dinâmica de funcionamento dos mercados financeiros na atualidade, tornando o processo altamente arriscado e com consequências para a própria estabilidade financeira do país, caso algum evento venha a impedir que ocorram leilões da dívida mobiliária federal por um tempo prolongado.

Em 2019, as emissões da Dívida Pública Federal em mercado totalizaram R\$ 759,26 bilhões, sendo a maior parte das captações efetuadas por meio dos leilões semanais de títulos públicos da dívida interna. Os números mostram a magnitude do impacto de uma situação em que algum limite ou condição não seja atendida, gerando impedimentos ao funcionamento regular dos leilões e capacidade do Tesouro Nacional de refinanciar a dívida mobiliária. Uma consequência imediata seria o aumento dos prêmios de riscos cobrados pelos investidores, decorrentes da incerteza que teria lugar nesse contexto, com aumento imediato do custo da dívida pública.

Destacam-se, ainda, as operações realizadas no âmbito do programa Tesouro Direto, por meio do qual pessoas físicas podem investir em títulos públicos. As operações de investimentos no Tesouro Direto acontecem diariamente, totalizando R\$ 30,88 bilhões em vendas em 2019. Ao final de março

SF/20811.65390-52



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

de 2020, o programa registrava 6,5 milhões em investidores cadastrados, dos quais 1,2 milhão de investidores detinha alguma aplicação em títulos da dívida pública. Ilustra-se, assim, o elevado número de cidadãos que seriam afetados diretamente em uma situação de impedimentos à realização de operações de crédito pela União.

Portanto, o PLP tem o mérito principal de zelar pela estabilidade macroeconômica e financeira do país, reduzir a probabilidade de eventos que introduzam volatilidade excessiva aos ativos financeiros domésticos, contribuir para minimizar o custo da dívida pública, ao reduzir riscos, e preservar as condições para que o cidadão tome suas decisões de investimentos e formação de poupança.

Ante a relevância do assunto, esperemos contar com o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, de maio de 2020.

Senador EDUARDO GOMES

MDB-TO

SF/20811.65390-52