

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 45, DE 2015

Altera as Resoluções do Senado Federal nº 43, de 2001, e nº 48, de 2007, para ampliar a transparência e consistência fiscal da apreciação e autorização de operações de crédito e concessão de garantias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 21 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21.

.....

§ 7º O Ministério da Fazenda publicará em seu sítio na Internet banco de dados contendo, no mínimo, as seguintes informações acerca de todas as operações que tenham sido por ele analisadas nos termos deste artigo e dos arts. 22 e 23:

- I – ente solicitante;
- II – credor;
- III – modalidade da operação;
- IV – valor do principal;
- V – características financeiras:
 - a) juros;
 - b) correção monetária;
 - c) prazos;
 - d) moeda de contratação;
 - e) comissões e taxas;
 - f) carências de pagamento de principal e juros;

VI – existência de garantia e contragarantia;

VII – modalidade de garantia e de contragarantia;

VIII – garantidores;

IX – conclusões dos pareceres exarados no âmbito do Ministério da Fazenda acerca da autorização pleiteada;

X – classificação da situação financeira do pleiteante a que se refere o inciso I do art. 23.

§ 8º O banco de dados a que se refere o § 7º deve ser disponibilizado em formato que permita sua exportação para planilhas eletrônicas." (NR)

Art. 2º O art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**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. 3º O art. 28 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**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)

Art. 4º O art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º.

.....

§ 5º O Ministério da Fazenda publicará em seu sítio na Internet banco de dados contendo, no mínimo, as seguintes informações acerca das garantias e avais concedidos pela União:

I – beneficiário da garantia;

II – modalidade da garantia e da contragarantia;

III – valor da garantia em reais e como percentual da receita corrente líquida da União;

IV - características financeiras da operação garantida:

a) valor do principal;

b) juros;

c) correção monetária;

d) prazos;

e) moeda de contratação;

f) comissões e taxas;

g) carências de pagamento de principal e juros;

V – conclusões dos pareceres exarados no âmbito do Ministério da Fazenda acerca do pleito de concessão da garantia;

VI – classificação da situação financeira do pleiteante a que se refere o inciso I do art. 23.

§ 6º O Ministério da Fazenda publicará em seu sítio na Internet o valor total das garantias *em ser* concedidas pela União em reais e como percentual da receita corrente líquida da União.

§ 7º O banco de dados a que se refere o § 5º deve ser disponibilizado em formato que permita sua exportação para planilhas eletrônicas." (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

O Governo Federal passou 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 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. Diga-se de passagem, os jornalistas só conseguiram essa informação graças à recente abertura dos dados de empréstimo do BNDES, que ocorreu após intensa pressão da sociedade e seguidos questionamentos do Tribunal de Contas da União, enfim endossados pelo Poder Judiciário.

O que esta proposição almeja é ampliar tal transparência para as informações relativas à análise de processos de autorização de endividamento que tramitam no âmbito do Ministério da Fazenda. Como é sabido, trata-se de competência privativa do Senado Federal a 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.

Ocorre que, na função de executor das atribuições delegadas pelo Senado, o Ministério da Fazenda e, mais especificamente, o Tesouro Nacional, têm pecado pela falta de transparência. As operações que podem ser automaticamente autorizadas por aquele Ministério, sem apreciação pelo Senado, não chegam ao conhecimento público. Não se tem ideia de seus

montantes, condições financeiras, garantias concedidas pela União e demais características relevantes. Ao não se conhecer os dados individuais de cada operação, também não se pode somá-las para se obter um quadro agregado do endividamento total de Estados e Municípios.

Ademais, 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 (*vide*, por exemplo, o Acórdão nº 3.403/Plenário/TCU, de 2012), tendo sido solenemente ignorado pelo Ministério da Fazenda, que manteve ativa aquela prática.

Pelo exposto, o que está sendo aqui proposto é determinar ao Ministério da Fazenda:

1) a publicação, em seu sítio na Internet de:

(a) banco de dados contendo as características financeiras de todos os pleitos de autorização de endividamento submetidos a seu exame, em procedimento similar ao que hoje é praticado pelo BNDES;

(b) banco de dados contendo as garantias concedidas pela União.

2) 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 o ente pleiteante 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.

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

LEGISLAÇÃO CITADA

RESOLUÇÃO Nº 43 , DE 2001

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.

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, instruídos com:

I - pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 3º do art. 33; no art. 37; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico dos Municípios, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do Estado de sua localização, que ateste a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social - PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, ao Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998;

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o *caput* do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.

§ 2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

Art. 23. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria; e

III - documentação de que trata o art. 21.

Parágrafo único. No caso de operações de crédito externas, a documentação de que trata o *caput* deverá ser encaminhada ao Senado Federal por meio de mensagem do Presidente da República.

Art. 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I - de crédito externo;

II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

R E S O L U Ç Ã O 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.

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.

(À Comissão de Assuntos Econômicos)