



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2018, do Senador José Serra, que *dispõe sobre a Regra de Ouro, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição.*

Relator: Senador **ANGELO CORONEL**

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado para apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2018, de autoria do Senador José Serra, que dispõe sobre a Regra de Ouro, dispositivo previsto no art. 167, inciso III, da Constituição.

O PLS 97/2018 promove alterações na Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em específico no § 3º de seu art. 32, que trata da forma de apuração do cumprimento da Regra de Ouro.

Tal dispositivo previsto no art. 167, inciso III, da Constituição veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Logo, esse dispositivo veda a captação de recursos junto a terceiros para pagamento de despesas correntes (salários, aposentadorias, juros etc.).



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

Portanto, de maneira simplificada, para fins da apuração da Regra de Ouro vigente, o somatório das operações de crédito deve ser menor ou igual às despesas de capital. Caso as operações de crédito superem as despesas de capital, há o descumprimento da Regra de Ouro e a necessidade de autorização legislativa. A Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019, oriunda do PLN 04/2019, trata deste assunto ao autorizar emissão de títulos públicos de quase R\$ 249 em excesso às despesas de capital.

No âmbito da Regra de Ouro, atualmente se considera como operações de crédito as destinadas ao refinanciamento da dívida pública (juros e amortização) e ao financiamento do déficit primário. Enquanto as despesas de capital englobam os investimentos, a amortização da dívida pública, as inversões financeiras com impacto primário e as inversões financeiras com impacto financeiro.

Ilustrativamente, as inversões financeiras com impacto primário incluem as aquisições de imóveis, o aumento de participações no capital de empresas públicas e a integralização de cotas a fundos de organismos multilaterais ou públicos. Já as inversões financeiras com impacto financeiro compreendem as concessões de financiamento do FIES, as concessões de financiamento por programas a cargo do BNDES, da Finep, de Fundos Constitucionais etc.

Contudo, a Regra de Ouro atual permite que as fontes de recursos tradicionalmente destinadas ao pagamento da Dívida Pública Federal (Resultado do Banco Central, Remuneração da Conta Única, Retorno de Operações do BNDES etc.) aumentem a capacidade de endividamento para pagamento de despesas correntes.

Isso acontece, pois, o Governo Federal usa essas fontes para pagamento de dívidas e redireciona emissões de títulos anteriormente destinadas ao refinanciamento de dívidas ao gasto com despesas correntes, essencialmente burlando a Regra de Ouro.



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

Visando aperfeiçoar a regra vigente e restringir as finalidades do endividamento público, em linhas gerais, a proposta constante no PLS 97/2018:

- Exclui as fontes de recursos tradicionalmente destinadas ao pagamento da Dívida Pública Federal do câmputo da Regra de Ouro, ou seja, reduzindo o uso de operações de crédito para pagamento de despesas correntes;
- Retira do câmputo da Regra de Ouro as despesas de capital com gastos na amortização da dívida pública, assim como o montante de operações de crédito destinados à essa amortização (neste caso a alteração da fórmula é neutra em relação à capacidade de endividamento atual);
- Remove as operações de crédito destinadas ao pagamento de juros do somatório de operações de crédito para verificação do cumprimento da Regra de Ouro (facilitando o cumprimento da regra); e
- Por fim, subtrai das despesas de capital as inversões financeiras com impacto financeiro.

O projeto ainda determina que os recursos financeiros captados em exercícios financeiros anteriores guardados em caixa, quando aplicados, serão somados ao montante de operações de crédito para apuração da Regra de Ouro.

Em caso de descumprimento da Regra de Ouro, o PLS sujeita os entes às sanções do teto dos gastos, EC 95/2016, quais sejam: vedações para quaisquer concessões ou ampliação de vantagens ou benefícios de natureza administrativa, tributária ou financeira e fiscal.

Por último, o PLS altera o art. 4º da LRF, definindo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha sobre o atendimento da ressalva



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, na elaboração e na execução da Lei Orçamentária Anual.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida, conforme prevê os incisos I e IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

No tocante à constitucionalidade e juridicidade, entende-se que o Projeto está de acordo com os dispositivos constitucionais, ao tratar de tema de competência legislativa da União, estar incluído entre as atribuições do Congresso Nacional e não se tratar de matéria de iniciativa privativa da Presidência da República.

Quanto à técnica legislativa, o projeto está de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Antes de analisar o mérito, cabe um exame sobre a Regra de Ouro. Uma intuição dessa regra é a proibição do endividamento do governo para pagar despesas correntes, embora o permitindo para investimentos. Ou seja, o déficit primário somado às despesas de juros (déficit nominal, o que está se contraindo de dívidas) teriam que ser inferiores ao montante de investimentos e despesas de capital. Todavia, no caso do governo federal, os déficits nominais vêm sendo bastante superiores aos investimentos e às despesas de capital nos últimos anos.

O cumprimento do dispositivo constitucional, portanto, se deu devido a apuração da regra atual permitir endividamento para pagamento de despesas correntes com a chegada de recursos advindos do Resultado do Banco Central (em função de lucros contábeis), dos Retornos de Operações de Crédito do BNDES e da Remuneração da Conta Única do Tesouro



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

Nacional. Esses recursos funcionaram como emissão de moeda, portanto uma maneira adicional de financiar o déficit diferente de emissão de dívida.

Adicionalmente, pela regra vigente a correção monetária incide sobre o principal da dívida pública, aumentando o volume das despesas de capital. Logo, as despesas de capital por amortizações são acrescidas pela variação do IGP-M contribuindo para uma maior margem para contratação de operações de crédito.

Tratam-se, pois, de peculiaridades aplicadas ao dispositivo constitucional que permitem o seu cumprimento na medida em que possibilitam operações de crédito em excesso ao que está sendo investido.

Mesmo com essas particularidades para verificação do cumprimento da Regra de Ouro, o governo federal solicitou, via o PLN 04/2019 (convertido na Lei nº 13.843/2019), a autorização para emissão de dívidas no valor de R\$ 249 bilhões destinadas ao pagamento de despesas correntes.

Para o ano de 2020, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu art. 20, já prevê a insuficiência de R\$ 265 bilhões para o cumprimento da Regra de Ouro e a possibilidade de autorização legislativa para contratação de operações de crédito em excesso às despesas de capital.

O PLS 97/2018 retifica o cômputo da Regra de Ouro e impõe novas sanções ao seu descumprimento. Basicamente, ao excluir vários itens da apuração da regra (tanto do somatório das operações de crédito quanto do montante de despesas de capital), a proposta simplifica o seu cálculo. Consequentemente, a verificação da Regra de Ouro fica resumida para que o déficit primário seja menor ou igual aos investimentos e inversões financeiras que impactem o resultado primário.

Ao sintetizar a Regra de Ouro, excluindo as despesas de juros, a proposta alivia o cumprimento do dispositivo constitucional nos próximos anos, pois, em seu âmbito, retira a necessidade de resultados primários para



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

compensar os déficits correntes provenientes do pagamento de juros da dívida pública. Dessa forma, preserva-se a capacidade de manter os programas sociais.

Por outro lado, o PLS retira as fontes exclusivas para pagamento da dívida que financiam déficits correntes. Cabe ressaltar que essas fontes serão reduzidas nos próximos pela redução do Retorno de Operações de Crédito do BNDES e pela Lei nº 13.820/2019, que regula o relacionamento do Tesouro Nacional com o Banco Central, limitando a transferência de resultados do Banco Central.

A proposta em tela reveste o dispositivo constitucional de transparência e propicia o monitoramento da qualidade do gasto, em especial dos entes subnacionais. Consequentemente, conclui-se o caráter meritório do projeto ora em análise. Na prática, os governos das três esferas só poderiam ter déficits primários para financiar investimentos e inversões financeiras. Ou seja, os governos só poderiam gastar mais do que o necessário para refinanciar suas obrigações se esse gasto for destinado a investimentos ou inversões financeiras.

Entretanto, o PLS 97/2018 aborda as modificações nos cálculos do cumprimento da Regra de Ouro excluindo os itens que não devem constar em seu monitoramento, e posteriormente trata do acúmulo do colchão da dívida pública e das fontes exclusivas.

Outro ponto de preocupação surge das vedações decorrentes da EC 95/2016, implicando em amarras fiscais que proíbem a criação de despesas obrigatórias, o aumento de qualquer despesa obrigatória acima da inflação, a concessão de incentivos ou benefícios tributários, a criação/expansão de linhas de financiamento, a contratação de pessoal e os aumentos a servidores de qualquer poder. Ademais, resta duvidosa aplicar uma sanção prevista na Constituição por uma alteração em lei complementar.

Considerando que já existe a previsão de crime contra as finanças públicas pelo descumprimento da Regra de Ouro, não se vê



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

necessidade de ampliar o rol de sanções à gestão fiscal, sobretudo aos instrumentos que podem reduzir desigualdades regionais e à capacidade de governos administrarem seus gastos.

Deste modo, a emenda prevê a retirada das sanções previstas no teto de gastos e inclui as vedações do art. 22, parágrafo único da LRF que versam sobre despesas com pessoal. Adicionalmente, a emenda substitutiva altera os incisos I e II do § 3º do art. 32 da LRF para indicar os itens que estarão presentes no cômputo da Regra de Ouro – diferentemente do projeto original que previa quais itens seriam retirados da apuração conforme a regra anterior. Incluiu-se também as inversões financeiras com impacto financeiro, pois entende-se que essas contribuem positivamente para a formação de capital humano e físico.

Tais modificações objetivam conferir maior clareza à norma, explicitando como deve ser feito o cálculo para acompanhamento da regra fiscal. Dessa forma, no inciso I, as despesas de capital podem ser entendidas como as pertencentes ao Grupo de Natureza de Despesa 4 (Investimentos) e ao Grupo de Natureza de Despesa 5 (Inversões Financeiras). Em contrapartida, o montante das operações de crédito confrontados com as despesas de capital, inciso II e § 3º-A, consistem, basicamente, no déficit primário.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2018, nos termos da seguinte emenda substitutiva:



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel
EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018–
COMPLEMENTAR**

Dispõe sobre a Regra de Ouro, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição.

Art. 1º A Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.32.....
.....

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, a União e demais entes da Federação deverão considerar, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - nas despesas de capital serão computados apenas os investimentos e as inversões financeiras;

II - serão deduzidos do montante global de operações de crédito os valores destinados ao pagamento de juros e à amortização da dívida;

§ 3º-A. Será somado à base de cálculo das operações de crédito o montante de receitas financeiras ou arrecadadas em exercícios financeiros anteriores que não sejam destinados à amortização de dívida e juros.



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

.....” (NR)

Art. 2º A Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“**Art 4º**

I-

.....

g) a elaboração e a execução da lei orçamentária anual para atendimento da ressalva prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, observado o disposto nos arts. 32, § 3º, e 32-A desta Lei Complementar.

.....” (NR)

“**Art. 32-A.** Observado o disposto no art. 32, § 3º, fica permitida a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, desde que autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso de que trata o caput, aplicam-se aos entes as vedações previstas no art. 22, parágrafo único, incisos de I a V. ”

Art. 3º Revoga-se o § 4º do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



SF/19800.86851-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19800.86851-20