SF/23483.23999-02

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador OMAR AZIZ

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem (SF) nº 40, de 2021, da Presidência da República, que *solicita, nos termos do art. 52, incisos V e VII, da Constituição, a contratação de operação de crédito externo no valor de até USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América), entre a República Federativa do Brasil e o New Development Bank - NDB, cujos recursos destinam-se ao financiamento parcial do "Programa Emergencial de Acesso a Crédito - FGI"*.

Relator: Senador **OMAR AZIZ**

I – RELATÓRIO

Vem para deliberação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) a aprovação de contratação de operação de crédito externo no valor de até USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América), entre a República Federativa do Brasil e o *New Development Bank* – NDB, popularmente conhecido como "Banco dos Brics". Os recursos captados destinam-se ao financiamento parcial do "Programa Emergencial de Acesso a Crédito – FGI", executado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade garantia (FGI-PEAC), foi instituído pela Lei 14.042, de 19 de agosto de

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

2020, com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito e de preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e da renda.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Parecer SEI Nº 18869/2020/ME, de 4 de janeiro de 2020, ressalta que, conforme a Carta Consulta nº 60740, o financiamento se dará pela modalidade de reembolso de despesas previamente incorridas, e os recursos provenientes desta operação de crédito deverão ser destinados exclusivamente ao pagamento de Dívida Pública Federal, conforme disposto no caput do art. 90 da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) de 2020, a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Esse art. 90 teve seu texto repetido no art. 107 da LDO de 2022 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022).

O Programa foi identificado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX, de que trata o Decreto nº 9.736, de 25 de março de 2019, mediante a Resolução Cofiex nº 24, de 24 de agosto de 2020, alterada pela Resolução Cofiex nº 29/2020, que autorizou o aumento do valor da operação.

A operação de crédito externo pretendida encontra-se com suas condições financeiras devidamente incluídas no Sistema de Registro de Operações Financeiras (ROF) do Banco Central do Brasil (BACEN), sob o número TB061297.

A STN, no mencionado Parecer SEI nº 18869/2020/ME, pronunciou-se pelo cumprimento, por parte da União, dos limites e condições para contratação da presente operação de crédito, nos termos da Nota Técnica SEI nº 29300/2020/ME, de 10 de setembro de 2020, da Nota Técnica SEI nº 54549/2020/ME, de 09 de dezembro de 2020, e da Nota Técnica SEI nº 18779/2021/ME, de 11 de maio de 2021.

Dessa forma, a STN manifestou-se favoravelmente à referida operação de crédito desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificado o cumprimento substancial das condições de efetividade do contrato.

A seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional também se pronunciou favoravelmente ao prosseguimento da operação e sugeriu o encaminhamento do pleito ao Senado Federal para fins de autorização de sua formalização, desde que preenchida a condicionalidade apontada pela STN.

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

O custo do empréstimo será equivalente à taxa *Libor* de seis meses denominada em dólares norte-americanos, acrescida de *spread* de 1,25% a.a. A Análise de Custo da operação, com data de referência de 26 de novembro de 2020, estimou uma Taxa Interna de Retorno – TIR de 2,45% a.a. e uma *duration* de 14,15 anos. Considerando o custo de captação do Tesouro no mercado internacional de 4,21% (12148264), na mesma data de referência e para uma mesma *duration*, o custo da operação em análise encontra-se em patamares aceitáveis pela STN.

II – ANÁLISE

A análise da presente operação de crédito externo fundamenta-se no art. 52, incisos V e VI, da Constituição Federal (CF) e visa verificar o cumprimento das determinações da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 48, de 2007, e da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Essas normas regulam os limites e as condições para a contratação de operações de crédito internas e externas no âmbito dos três níveis de governo.

O § 1º do art. 32 da LRF resume as principais condições para atendimento de pleitos de operações de crédito, quais sejam:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (no caso, aqueles fixados na Resolução nº 48, de 2007);

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo, nos termos do art. 52, V, da Constituição Federal;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conhecida como "regra de ouro"; e

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

VI - observância das demais restrições estabelecidas na própria LRF.

A análise do cumprimento dessas exigências encontra-se na Nota Técnica SEI nº 54549/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 9 de dezembro de 2020.

Começando a análise pelo inciso VI, acima, as restrições estabelecidas na própria LRF encontram-se em seus arts. 19, 20, 22, 23, 48, 33, 35, 36, 37, 51, 52, 53 e 54.

Os arts. 19, 20, 22 e 23 da LRF tratam dos limites de despesas com pessoal ativo e inativo da União. De acordo com o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi), mantido pela STN, e cujos dados são declaratórios, foi identificado que as despesas de pessoal de cada um dos Poderes e do Ministério Público atenderam ao cumprimento dos limites no segundo quadrimestre de 2020.

O art. 51 da LRF determina que o Poder Executivo da União promova, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Em atendimento a este artigo, a STN, como órgão central de contabilidade da União, publicou o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), documento que congrega as contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A então publicação mais recente havia sido divulgada por meio da Portaria STN nº 350, de 29 de junho de 2020, e consolidava as contas dos entes da federação relativas ao exercício de 2019. Além disso, o BSPN foi publicado no sítio do Tesouro Transparente, bem como no Diário Oficial da União nº 123, Seção 1, de 30 de junho de 2020, cumprindo com a obrigação de divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público.

Os arts. 52 e 53 da LRF regulamentam o § 3º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, o qual determina que o Poder Executivo publique o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. O art. 52 da LRF, em específico informa que o RREO abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público. Em atendimento à Constituição e à LRF, o Poder Executivo Federal publicou o RREO referente a todos os bimestres do ano de 2019 e também o referente aos cinco primeiros bimestres de 2020.

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

O art. 54 da LRF determina que ao final de cada quadrimestre seja emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, incluídos Ministério Público e Tribunal de Contas da União, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), cujo conteúdo está disposto no art. 55 da LRF. Após verificação no Siconfi, foi identificado que os Poderes e órgãos da esfera federal tiveram o seu RGF do segundo quadrimestre de 2020 homologados, com exceção do Conselho Nacional do Ministério Público, que não possui quadro de pessoal próprio.

O art. 48 da LRF determina que seja dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; das prestações de contas e o respectivo parecer prévio; do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e das versões simplificadas desses documentos. Para atender ao dispositivo, o Governo Federal publicou os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias em sítio específico do Ministério da Economia. As prestações de contas foram publicadas em sítio específico da Controladoria-Geral da União. O respectivo parecer prévio foi publicado em sítio específico do Tribunal de Contas da União. Por fim, a verificação da ampla divulgação do RREO e RGF também foram publicadas.

O § 2º do art. 48 da LRF determina que a União disponibilize suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. A União também atendeu a esse comando.

Os arts. 33, 35, 36 e 37 da LRF tratam de operações de crédito que possam ser consideradas "nulas ou vedadas". A operação em tela atende a essas exigências. Em especial, a operação não envolve operações entre diferentes entes da Federação ou entre a União e uma instituição financeira por ela controlada.

O inciso III do § 1º do art. 32 da LRF determina a observância dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal para a contratação de operações de crédito. Tais tópicos foram regulamentados pela Resolução Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.

Para esta análise, importa verificar o cumprimento do limite definido inciso I do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 48 de 2007, que determina que o montante global das operações de crédito interno e externo da União realizadas em um exercício financeiro não poderá ser

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

superior a 60% da receita corrente líquida (RCL). Conforme publicado no Anexo 4 do RGF do Poder Executivo Federal referente ao 2º quadrimestre de 2020, o montante total das operações de crédito considerado para fins da apuração do cumprimento do limite representa somente 8,44% da RCL.

O inciso V do § 1º do art. 32 da LRF determina que seja atendido o III do art. 167 da Constituição Federal de 1988, conhecido como Regra de Ouro. Esse dispositivo foi regulamentado pelos incisos I e II do § 1º do art. 6º da referida Resolução Senado Federal nº 48. Conforme publicado no RREO do Governo Federal relativo ao mês de dezembro de 2019, no Anexo 9 - Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e das Despesas de Capital (Regra de Ouro), verificou-se que as Despesas de Capital totalizaram R$ 871,7 bilhões, enquanto as Receitas de Operações de Crédito somaram R$ 1.056,9 bilhões, já incluído o aumento de R$ 83 bilhões referente à variação do saldo da subconta da Dívida Pública da Conta Única da União.

Desta feita, descontadas as ressalvas constitucionais, o RREO apresenta um resultado para apuração da Regra de Ouro no valor R$ 55,7 bilhões, de modo que se pode considerar que a Regra de Ouro para o exercício de 2019 foi cumprida.

Também é relevante destacar que os arts. 198 e 212 da Constituição Federal de 1988 que determinam que a União cumpra com os gastos mínimos em Saúde e Educação. Conforme publicado no Anexo 8 do RREO do Governo Federal relativo ao mês de dezembro de 2019, a União executou gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino em montante 19,67% maior que o limite mínimo exigido. Já o anexo 12 do mesmo relatório mostra que a União gastou R$ 4,98 bilhões a mais que do limite mínimo exigido com despesas em ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, em relação à necessidade de existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica (inciso I do § 1º do art. 36 da LRF), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) informou, em 15 de setembro de 2020, que enquanto houver disponibilidade de fonte 148 para as operações de crédito externo, não há a necessidade de consultá-los para cada operação individualmente.

Nesse sentido, a Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública (CODIV/STN) informou que a dotação orçamentária total para desembolsos de recursos em fonte 148 no exercício de 2020 na STN era de R$ 26,9 bilhões. Ainda de acordo com a Codiv/STN, desse total, já

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

haviam sido desembolsados R$ 146,6 milhões, restando, portanto, R$ 26,8 bilhões disponíveis para novos desembolsos. Uma vez que a soma da operação em tela com as demais operações previstas da União alcançava R$ 22,9 bilhões, conclui-se que a previsão da dotação na lei orçamentária estava compatível com o montante programado no cronograma de desembolso para 2020.

No mérito, os financiamentos ocorridos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito – FGI foram importantes para aumentar a oferta de financiamento às pequenas e microempresas durante os meses mais críticos da pandemia da covid. Em 2022, a Medida Provisória nº 1.114, de 20.04.2022, posteriormente convertida na Lei nº 14.462, de 2022, determinou a reabertura do FGI PEAC, para contratação de novas operações com garantia do programa até 31/12/2023. A concretização da operação de crédito permitirá, portanto, maior financiamento para as pequenas e microempresas, o que é essencial nesse cenário de estagnação econômica, onde necessitamos utilizar todos os instrumentos possíveis para reanimar a economia e, com isso, potencializar a geração de empregos.

III – VOTO

O pleito encaminhado pela República Federativa do Brasil encontra-se de acordo com o que preceituam a resolução do Senado Federal e a legislação sobre a matéria, devendo ser concedida a autorização para a contratação da operação de crédito externo pretendida, nos termos do seguinte:

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2023

Autoriza a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo no valor de até USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América), com o New Development Bank – NDB, cujos recursos destinam-se ao financiamento parcial do "Programa Emergencial de Acesso a Crédito – FGI".

O SENADO FEDERAL resolve:

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

Art. 1º Fica a República Federativa do Brasil autorizada a contratar operação de crédito externo junto ao New Development Bank – NDB, no valor de até USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América).

§ 1º Os recursos dessa operação de crédito destinam-se ao financiamento parcial do "Programa Emergencial de Acesso a Crédito – FGI."

§ 2º O exercício da autorização prevista no *caput* fica condicionado a que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificado o cumprimento substancial das condições especiais prévias ao primeiro desembolso.

Art. 2º A operação de crédito referida no art. 1º deverá ser realizada nas seguintes condições:

I – Devedor: República Federativa do Brasil;

II – Credor: New Development Bank – NDB;

III – Valor: até USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América).;

IV – Juros: taxa *Libor* de 6 (seis) meses denominada em dólares norte-americanos, acrescida de *spread* de 1,25% a.a. (um por cento e vinte e cinco centésimos por cento ao ano);

V – Destinação dos recursos: Programa Emergencial de Acesso a Crédito – FGI**;**

VI – Prazo de desembolso: a solicitação de desembolso deverá ser feita até 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato;

VII – Prazo de carência: até 60 (sessenta) meses;

VIII – Prazo total: 360 (trezentos e sessenta meses);

IX – Comissão de Compromisso: 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento); e

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286

SF/23483.23999-02

X – Taxa da abertura: 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento).

§ 1º As datas de pagamento do principal e dos encargos financeiros e as datas dos desembolsos previstos poderão ser alteradas em função da data de assinatura do contrato de empréstimo, bem como os montantes estimados dos desembolsos em cada ano poderão ser alterados conforme a execução contratual.

Art. 3º O prazo máximo para o exercício da presente autorização é de quinhentos e quarenta dias, contados a partir da vigência desta Resolução.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Omar Aziz

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9844378286