

PROJETO DE LEI n.º , DE 2020

(Do Sr. Paulo Teixeira)

Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, em contexto de calamidade pública decorrente da pandemia de coronavírus (Covid-19).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, no contexto de enfrentamento da calamidade pública instaurada pela pandemia de coronavírus (Covid-19), acrescentando novas regras para o resultado financeiro das operações com reservas e derivativos cambiais.

Art. 2º O art. 2º, Lei nº 13.820, de 03 de maio de 2019, passa a vigorar acrescido dos parágrafos 3º e 4º:

“Art. 2º

.....

§ 3º Durante a vigência da calamidade pública decretada por força da pandemia do coronavírus (Covid-19) o resultado positivo do Banco Central do Brasil passa a ser apurado em periodicidade mensal e será considerado obrigação do Banco com a União, devendo ser a ela transferida até o 10º dia do mês subsequente.

§ 4º Os valores pagos à União na forma do disposto no § 3º não comporão o cálculo de superávit financeiro e deverão ser empregados, por meio da abertura de crédito extraordinário, no esforço de combate à pandemia do coronavírus, ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde, da Seguridade Social, à preservação da renda do trabalhador formal e informal, à manutenção das micro e pequenas empresas, ao financiamento da pesquisa científica, ao desenvolvimento da indústria estratégica de defesa nacional, e ao financiamento dos entes subnacionais”

Art. 3º O art. 3º, Lei nº 13.820, de 03 de maio de 2019, passa a vigorar acrescido dos parágrafos 4º, 5º e 6º:

“Art. 3º

.....

§ 4º Enquanto vigor o estado de calamidade pública em função da pandemia do coronavírus, o balanço de referência para a definição das obrigações do Banco Central do Brasil para com a União será o mensal.

§ 5º Na hipótese do art. 2º, §§ 3º e 4º, desta lei, o saldo apurado conforme o caput deste artigo, bem como os valores acumulados até a vigência desde o início deste ano, formadas as reservas de resultado do Banco Central, serão considerados obrigação com a União, devendo ser pagos até o 10º dia útil subsequente à entrada em vigência desta Lei.

§ 6º A reserva de resultado de que trata a caput deste artigo deve ser formada, preferencialmente, com a atualização do valor patrimonial das reservas em reais.

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

JUSTIFICAÇÃO

O atual estágio de evolução da pandemia de coronavírus (Covid-19), caracterizado pela ausência de mecanismos de imunização, impôs à população mundial, por meio de suas lideranças governamentais, o confinamento como estratégia de contenção do avanço da doença de alta letalidade.

Não obstante seja o mecanismo possível na atual conjuntura, fato é que a desativação de boa parte da economia mundial desafia enormemente as nações a encontrarem soluções econômicas e sociais para resguardar a vida e a ordem social. No caso brasileiro, as perspectivas de crise econômica, social e política, que têm como fundamento os impactos da pandemia, devem ser enfrentadas com forte capacidade econômica do Estado.

Nesse sentido, o presente projeto de lei tem por objetivo institucionalizar uma fonte de recursos ao Estado brasileiro que deve perdurar porquanto for necessário proteger o Sistema Único de Saúde, a Seguridade Social, a preservação da renda do trabalhador formal e informal, a manutenção das micro e pequenas empresas, garantir o financiamento da pesquisa científica, desenvolver a indústria estratégica de defesa nacional e financiar os entes subnacionais

Em primeiro lugar, o fortalecimento do financiamento do Sistema Único de Saúde se apresenta como imperativo histórico para a superação da pandemia. Países da União Europeia, como Itália, França e Espanha, os Estados Unidos da América, entre tantas outras nações têm registrado números chocantes de mortes. Para fazer frente aos desafios da pandemia, essas nações têm combinado políticas de confinamento com a implementação de mecanismos de financiamento do Estado, para fazer frente ao fortalecimento da infraestrutura de saúde, à proteção do trabalho e da renda, à manutenção das atividades empresariais, entre outros.

No caso brasileiro, a situação é semelhante e requer o fortalecimento do Estado para, de forma intensa e planejada, realizar a compra de equipamentos de proteção individual, aparelhos médicos, contratação de profissionais de saúde, o financiamento dos entes subnacionais e mesmo a necessidade de desenvolvimento de uma indústria nacional produtora desses bens de primeira necessidade.

Especificamente com relação ao enfrentamento dos efeitos imediatos da pandemia sobre a economia nacional, convém destacar a necessidade de resguardar os trabalhadores formais e informais, que são os primeiros a serem afetados pelas normas de confinamento e que sofrerão mais fortemente as consequências caso o cenário de depressão econômica se instaure. Para tanto, foi aprovado pelo Congresso Nacional o auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para os cidadãos cadastrados. Essa medida precisa ser complementada por uma fonte mais robusta de recursos para o Estado, em vista da queda vertiginosa da arrecadação de tributos no cenário atual e da ausência de perspectivas otimistas quanto à retomada do investimento privado.

Nesse sentido, é igualmente fundamental resguardar a existência de milhares de micro e pequenas empresas, que vem a ser o setor que mais emprega trabalhadores por todo o país e que será, caso não se apresentem soluções, o mais afetado de toda a iniciativa privada. A política de confinamento impôs a suspensão de parte considerável das atividades econômicas realizadas por essas empresas, de modo que a sua iminente falência agravará a situação de boa parte do tecido social brasileiro. A assunção da responsabilidade do Estado em pagar parte da folha salarial representa uma medida paliativa e temporária, que aumenta a pressão sobre a capacidade financeira da União e que se mostra insuficiente face ao horizonte de permanência do atual estágio da pandemia.

Nesse cenário, as medidas adotadas pelo atual governo, em especial pelo bancos públicos e pelo Banco Central do Brasil, notadamente no tocante à redução da taxa de juros e à liberação do depósito compulsório, não obstante garantam liquidez necessária ao Sistema Financeiro Nacional e reduzam o risco deste setor, têm seu alcance limitado quando considerado o conjunto da estrutura econômica nacional, em razão da primazia da racionalidade de mercado, que, face ao aumento do risco da atividade econômica, inviabiliza a tomada de crédito, de modo que não há qualquer garantia de que os benefícios dessas medidas alcançarão as micro e pequenas empresas.

Deve-se considerar também que o acúmulo de estoques e a interrupção de cadeias produtivas, combinado com o aumento do desemprego, requererão a atuação estatal também para o período pós-pandemia, que demandará, como ensinam as experiências históricas de implementação do New Deal, nos EUA pós-Crise de 1929, da arquitetura política e econômica formulada a partir das construções teóricas de John Maynard Keynes, que assumiram forma institucional pelo denominado Plano Marshall na reconstrução da economias das nações europeias.

Por essas razões, é imprescindível garantir fontes de recursos que possibilitem ao Estado brasileiro responder à altura dos desafios mencionados.

É importante manter em vista que mudança de perspectiva sobre o fortalecimento dos mecanismos de financiamento do Estado brasileiro deve estar combinada com os mecanismos de controle e eficiência fiscais que foram institucionalizados ao longo das últimas décadas. Com vistas a harmonizar o arcabouço institucional de controle fiscal com o fortalecimento financeiro do Estado, o presente projeto de lei propõe alterar as regras que disciplinam o resultado financeiro das operações cambiais do Banco Central do Brasil com o Tesouro Nacional, conhecida como “conta de equalização cambial”.

Atualmente, o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil está disciplinado pela Lei Federal n.º 13.820, de 3 de maio de 2019. Essa lei promoveu uma alteração no resultado financeiro positivo de operações com reservas cambiais e de operações com derivativos cambiais realizadas no mercado interno.

O cálculo das reservas cambiais do país é realizado em Reais, o que torna esse ativo sensível à variação cambial. Assim, em um cenário de depreciação cambial, o



patrimônio da instituição é valorizado, gerando o que se chama de lucro contábil, isto é, um lucro decorrente das regras de balanço, que não resulta da venda desse ativo. Atualmente, as reservas cambiais brasileiras estão acumuladas em cerca de US\$ 343,074 bi.

Os resultados positivos de um Banco Central podem ter quatro destinos: incorporação ao próprio patrimônio, formação de reservas, transferências ao Tesouro e, se for um banco privado, distribuição de lucros e dividendos. As contas de reserva funcionam como forma de retenção de resultados positivos para compensação de eventuais e futuros resultados negativos.

Até a edição da Lei Federal n.º 13.820/2019, esse relacionamento era disciplinado pelo art. 6º, da Lei Federal n.º 11.803, de 05 de novembro de 2008, combinado com o art. 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinavam que os resultados positivos do Banco Central do Brasil com reservas cambiais e operações de derivativos cambiais seriam semestralmente aportados ao Tesouro Nacional.

Com a entrada em vigência da Lei Federal n.º 13.820/2019, foi revogado o art. 6º, da Lei Federal n.º 11.803/2008, e se estabeleceu que os resultados positivos passariam a ser destinados à constituição de Reserva de Resultado no próprio Banco Central do Brasil (art. 3º), com destinação ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (art. 2º, § 2º), bem como à cobertura de eventuais resultados negativos da instituição (art. 3º § 3º).

Nos três primeiros meses de 2020, o cenário de depreciação cambial concomitante à queda da exposição da instituição aos riscos das operações de “swap cambial” aportou à Reserva de Resultado do Banco Central do Brasil a cifra de R\$ 312 bilhões, como resultado da valorização patrimonial das reservas.

O presente projeto de lei propõe que os resultados positivos do Banco Central do Brasil resultante de operações com reservas cambiais e de operações com derivativos cambiais realizadas no mercado interno passe a ser destinado ao Tesouro Nacional, durante o período de duração da pandemia, com periodicidade mensal e destinação especificada dos recursos.

A medida consta na redação do art. 2º acima, que acrescenta o § 3º ao art. 2º, da Lei Federal 13.820, de 03 de maio de 2019.



Primeiramente, a norma jurídica proposta tem vigência condicionada ao período da pandemia e observa o rito de decretação de estado de calamidade pública previsto pelo art. 136, da Constituição Federal, que estabelece como condição a aprovação pelo Congresso Nacional (art. 136, §4º).

Além disso, altera a periodicidade do cálculo de semestral para mensal, em razão da urgência de reforço do caixa do Tesouro Nacional. A alteração da periodicidade do resultado positivo do balanço do Banco Central do Brasil não é uma novidade. Por ocasião da implementação do Plano Real, estabeleceu-se, por meio do art. 75, da Lei Federal n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, que, durante o segundo semestre do ano de 1994, a apuração seria mensal.

No tocante à destinação dos recursos oriundos, propõe-se, ainda no art. 2º acima, o acréscimo do § 4º ao art. 2º, da Lei Federal 13.820, de 03 de maio de 2019, para condicionar o uso de tais recursos, por meio de crédito extraordinário, ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde, da Seguridade Social, da preservação da renda do trabalhador formal e informal, da manutenção das micro e pequenas empresas, o financiamento da pesquisa científica, o desenvolvimento da indústria estratégica de defesa nacional, e o financiamento dos entes subnacionais.

Dessa forma, cria-se situação excepcional ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (art. 2º, § 2º, da Lei Federal 13.820/2019), com vigência condicionada à duração do decreto de calamidade pública. Paralelamente, sob o prisma de análise orçamentário, a destinação específica durante o decreto de calamidade deve ser realizada por meio de crédito extraordinário, o que autoriza ao Tesouro Nacional descontar tais recursos do cálculo de superávit financeiro.

No tocante à disciplina Reserva de Resultado, o projeto de lei propõe, pela redação do art. 3º acima, o acréscimo dos §§ 4º, 5º e 6º, ao art. 3º, da Lei Federal n.º 13.820/2019. Em relação ao § 4º proposto, aplica-se a regra excepcional de periodicidade mensal para a formação da Reserva de Resultado, com vigência condicionada à duração do decreto de calamidade pública. No § 5º proposto, reforça-se a destinação do saldo do resultado positivo em reservas cambiais ao Tesouro Nacional e inclui-se o acumulado da Reserva de Resultado até o presente momento, que alcança a cifra de R\$ 312 bi. Por fim, o § 6º proposto estabelece a forma de cálculo para constituição da Reserva de Resultado.



O acréscimo de tais parágrafos conserva a racionalidade da Reserva de Resultado estabelecida pela Lei Federal n.º 13.820/2019, que tem por finalidade a destinação do lucro contábil do Banco Central do Brasil para o abatimento da Dívida Pública Mobiliária Federal. As normas jurídicas proposta criam uma exceção a essa racionalidade, condicionando ao período de vigência de decreto de calamidade pública a eficácia da norma que orienta a destinação dos recursos acumulados até o presente, e futuros, em Reserva de Resultado para o Tesouro Nacional.

No contexto da arquitetura jurídica das normas de Direito Financeiro vigentes no país, a natureza excepcional e temporária das normas jurídicas propostas neste projeto de lei tem por dupla finalidade o fortalecimento do financiamento do Estado brasileiro para enfrentar os desafios da pandemia de coronavírus (COVID19), e a conservação das regras de disciplina e controle fiscal.

Pela perspectiva do processo legislativo, trata-se alteração legislativa de legislação ordinária, cujo rito de aprovação pode se dar de maneira mais célere. Nesse sentido, há a conservação tanto das normas constitucionais que disciplinam as finanças públicas, quanto das normas infraconstitucionais regulamentas por lei complementar.

Sob um olhar da sustentabilidade do financiamento do Estado brasileiro, a proposta oferece uma alternativa ao risco de endividamento público excessivo, que poderá, no curso da pandemia ou mesmo após, tornar o Estado brasileiro insolvente, o que aprofundará a crise econômica e social que se procura enfrentar. Nesse sentido, ao dispensar uma alteração constitucional, as alterações sugeridas preservam a validade da do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a denominada Regra Ouro.

Sala das Sessões, em de abril de 2020

PAULO TEIXEIRA

Deputado Federal

