

PROJETO DE LEI N.º 9.283-B, DE 2017
(Do Senado Federal)

PLS Nº 314/17

OFÍCIO Nº 1.306/18 - SF

Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. SERGIO VIDIGAL); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária deste e da Emenda da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; e, no mérito, pela aprovação deste e da Emenda da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei 9.283, de 2017, em análise é de autoria do SENADO FEDERAL - RICARDO FERRAÇO, e tem por objetivo alterar a Lei 11.803/2008 e revogar dispositivos da Medida Provisória nº 2.179-36/2001 e da Lei 9.069/1995.

Em síntese, o PL 9.283/2017 estabelece normas sobre a apuração e a constituição/reversão de reservas do resultado contábil-patrimonial do Banco Central do Brasil (BCB), bem como regras a respeito do relacionamento entre o BCB e o Tesouro Nacional (TN) no que tange à transferência de resultados positivos e à cobertura de resultados negativos obtidos pela autoridade monetária.

De acordo com o projeto de lei, os resultados negativos do Banco Central passariam então a ser cobertos pela reversão da reserva anteriormente formada pelo resultado das operações cambiais, e em seguida, pela redução do patrimônio líquido da instituição. Caso a reserva e o patrimônio líquido sejam insuficientes, a diferença será considerada obrigação da União para com a autoridade monetária, para cobertura da qual, a União poderá emitir títulos da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi). De modo a impedir que os resultados negativos apurados consumam excessivamente o patrimônio líquido do Banco

Central, o projeto de lei define que ele não pode ser utilizado para a cobertura do resultado negativo se dessa ação resultar um patrimônio líquido inferior a 1,5% do ativo total.

O presente projeto de lei define também limites a serem considerados para impedir que o Banco Central apresente patrimônio líquido negativo. Assim, de acordo com o art. 6º, sempre que o patrimônio líquido do Banco Central for reduzido a menos do que 0,25% do ativo total, a União deverá emitir títulos em favor do Banco no montante da diferença entre o valor total do patrimônio líquido apurado no balanço e 0,5% do ativo do Banco Central.

O art. 5º permite que o Conselho Monetário Nacional (CMN) utilize a reserva de resultado para pagamento da DPMFi nos casos em que o seu refinanciamento seja afetado por severas restrições nas condições de liquidez. Os arts. 7º e 8º, por sua vez, se destinam a garantir que a carteira do Banco Central mantenha um volume mínimo de títulos da DPMFi livres para a negociação, exigindo a emissão de títulos sempre que eles sejam reduzidos a 4% ou menos da sua carteira total. Ao mesmo tempo, sempre que seja necessário reduzir a DPMFi, o CMN poderá efetuar o resgate com cancelamento destes títulos.

Por fim, são revogados dispositivos da Medida Provisória 2.179-35, de 24 de agosto de 2001 e da Lei 11.803, de 5 de novembro de 2008, os quais encontram-se em conflito com essa proposta. Adicionalmente, dispositivos da Lei 9.069/1995, que determinam parâmetros para a emissão de moeda baseada no volume de reservas cambiais e limites para a expansão da oferta tributária são também revogados, os quais perderam a relevância em decorrência do regime de metas de inflação, existente desde 1999.

Após tramitar pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, o projeto foi remetido a esta Comissão de Finanças e Tributação para apreciação de mérito e de adequação orçamentária e financeira, e na sequência será enviado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 fez inserir o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT) determinando que a *“proposição legislativa que crie ou*

altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Na mesma direção é a dicção dos arts. 14 e 16, caput, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), *in verbis*:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 2017), também existe determinação quanto à necessidade de estimativa dos impactos orçamentários e financeiros advindos da proposição. É o que estabelece o art. 112, *in verbis*:

“Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01/08, *in verbis*:

“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”

Frise-se que, no caso de os projetos serem considerados incompatíveis orçamentária e financeiramente, fica prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT:

“Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Ressalte-se a determinação contida no art. 9º da Norma Interna da CFT, in verbis:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

O PL 9.283/2017 em análise, de autoria do SENADO FEDERAL - RICARDO FERRAÇO, tem por objetivo alterar a Lei 11.803/2008 e revogar dispositivos da Medida Provisória nº 2.179-36/2001 e da Lei 9.069/1995.

Em apertada síntese, o PL 9.283/2017 estabelece normas sobre a apuração e a constituição/reversão de reservas do resultado contábil-patrimonial do Banco Central do Brasil (BCB), bem como regras a respeito do relacionamento entre o BCB e o Tesouro Nacional (TN) no que tange à transferência de resultados positivos e à cobertura de resultados negativos obtidos pela autoridade monetária.

As linhas mestras relacionadas à apuração do resultado do BCB e ao relacionamento BCB/TN são trazidas pelo art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual estabelece, in verbis:

“Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.”

Em 2001, o art. 2º da Medida Provisória nº 2.179-36/2001, voltou a tratar de referida temática, nos mesmos moldes do art. 7º da LRF, in verbis:

“Art. 2º O resultado apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil após computadas eventuais constituições ou reversões de reservas será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil para com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional;

II - se negativo, obrigação da União para com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.”

Ou seja, de acordo com a LRF, o resultado contábil-patrimonial apurado pelo BCB deve ser objeto de constituição ou reversão de reservas, e somente após constituir ou reverter reservas é que: (i) o resultado positivo, se houver, será considerado uma receita da União; (ii) o resultado negativo, se existir, será objeto de cobertura pela União

Até a edição da Lei 11.803/2008, o resultado contábil-patrimonial do BCB era apurado mediante o cotejo de dois grandes grupos de receitas e despesas, a saber: (i) as decorrentes de variações

cambiais; e (ii) as demais receitas e despesas. Desse modo, o resultado contábil-patrimonial total era a soma do resultado decorrente de variações na taxa de câmbio e do decorrente das demais operações.

A Medida Provisória nº 435/2008 (convertida na Lei 11.803/2008), entretanto, estabeleceu tratamento diferenciado para as operações (receitas e despesas) decorrentes de variações na taxa de câmbio. Tal tratamento especial foi denominado “operação de equalização cambial”, in verbis:

“Art. 6º O resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e

II - se negativo, obrigação da União com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil: o produto entre o estoque de reservas cambiais, apurado em reais, e a diferença entre sua taxa média ponderada de rentabilidade, em reais, e a taxa média ponderada do passivo do Banco Central do Brasil, nele incluído seu patrimônio líquido; e

II - resultado financeiro das operações com derivativos cambiais realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interno: a soma dos valores referentes aos ajustes periódicos dos contratos de derivativos cambiais firmados pelo Banco Central do Brasil no mercado interno, apurados por câmara ou prestador de serviços de compensação, liquidação e custódia.

§ 2º O resultado financeiro das operações referidas no caput deste artigo será apurado diariamente e acumulado para fins de compensação e liquidação entre as partes, equivalendo o período de apuração ao definido para o balanço do Banco Central do Brasil.”

Na prática, com a edição da MPV 435 (convertida na Lei 11.803/2008), os ganhos e/ou as perdas decorrentes de variações da taxa de câmbio, observados pelo BCB ao longo de um semestre, passaram a ser excluídos da apuração de seu resultado contábil-patrimonial e “repassados” ao Tesouro Nacional.

Em rápidas palavras, pode-se dizer que a “operação de equalização cambial” estabelece o seguinte:

(i) ao final de cada dia, os ganhos obtidos pelo BCB em razão de variações na taxa de câmbio são anulados/zerados, por intermédio do registro de um passivo junto ao TN, em igual montante. Por outro lado, se houver perdas, as mesmas são anuladas, pelo registro de um ativo junto ao TN; e

(ii) os montantes registrados diariamente são acumulados ao longo de um semestre. Se o montante de ganhos for maior que o das perdas, então restará registrado, no passivo do BCB, uma obrigação a ser honrada junto ao TN. Caso o montante das perdas seja superior ao dos ganhos, então restará registrado, no ativo do BCB, um haver junto ao TN, o qual deverá ser honrado pelo Tesouro junto à autoridade monetária.

Com as modificações trazidas pela MPV 435/2008, portanto, o BCB passou a apurar dois tipos de resultados, independentes entre si: o resultado contábil-patrimonial e o resultado da equalização cambial.

Vale dizer, a sistemática de transferência e cobertura desses resultados é a mesma, como segue: (i) se o resultado for positivo, o BCB deve efetuar a transferência do mesmo ao TN, mediante depósito de Reais na Conta Única da União; (ii) se o resultado for negativo, o TN deve efetuar a cobertura, mediante emissão direta de títulos públicos para o BCB.

Ocorre que, como os resultados apurados (contábil-patrimonial e equalização cambial) são independentes entre si, não existe qualquer tipo de compensação entre eles. Desse modo, ainda que, para um determinado semestre, os resultados tenham sinais opostos (positivo e negativo), há a transferência de Reais para o TN referente ao resultado positivo (cambial ou patrimonial) e a concomitante emissão direta de títulos públicos para cobertura do resultado negativo (cambial ou patrimonial) do BCB.

Tal sistemática de transferências e coberturas – inaugurada pela MPV 435/208 (convertida na Lei 11.803/2008) – representa, ao que parece, a concessão de financiamento do BCB ao TN, o que contraria determinação expressa contida no art. 164, § 1º, da Carta Magna de 1988, in verbis:

“Art. 164. Omissis

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.”

As modificações almejadas pelo PL 9.283/2017 buscam, entre outros aspectos, corrigir referida distorção, tornando a sistemática de apuração de resultados do BCB, bem como sua respectiva transferência e cobertura, compatível, novamente, com as regras constitucionais e a legislação complementar afeta à matéria.

De pronto, vale observar que a sistemática atual de apuração do resultado contábil-patrimonial e do resultado da equalização cambial, trazida pelo artigo 2º da MPV 2.179-36/2001 e pelos artigos 3º, 4º, 6º e 7º da Lei 11.803/2008, está sendo expressamente revogada pelos incisos I e II do art. 10 do PL 9.283/2017. Tais incisos são de caráter meramente normativo, sem qualquer impacto sobre o aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

O art. 2º do PL em análise cria nova sistemática de apuração do resultado contábil-patrimonial, compatível com aquela já estabelecida pelo art. 7º da LRF. As alterações pretendidas, portanto, não ensejam aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

O art. 3º do PL 9.283/2017 pretende estabelecer tratamento específico para a parcela do resultado (contábil-patrimonial) positivo apurado pelo BCB que corresponder ao resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e operações com derivativos cambiais realizadas no mercado interno, a saber: tais ganhos serão destinados à formação/constituição de reserva de resultados.

Referida determinação é compatível com as normas constitucionais, uma vez que, ao destinar tal parcela de resultados à formação/constituição de reservas, impede que sejam transferidos, ao TN, recursos financeiros oriundos de ganhos cambiais ainda não realizados financeiramente pelo BCB, o que poderia representar a concessão de financiamento do BCB ao TN.

O art. 4º do PL 9.283/2017, por seu turno, almeja dar tratamento ao resultado (contábil-patrimonial) negativo apurado no balanço do BCB, informando que o mesmo será absorvido pelo BCB mediante a reversão de reservas de resultados porventura anteriormente constituída e mediante redução do patrimônio institucional do BCB. Caso tais montantes não sejam suficientes para acomodar o resultado negativo do semestre, caberá ao TN efetuar a cobertura do saldo não absorvido, mediante a emissão direta de títulos públicos ao BCB.

As regras para constituição e/ou reversão de reservas e para a cobertura do resultado negativo eventualmente apurado pelo BCB, almejadas pelos artigos 3º e 4º do PL 9.283/2017, são de caráter meramente normativo e não trazem impacto sobre o aumento de despesas ou sobre a redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Com relação ao art. 5º do PL 9.283/2017, há que se observar que o mesmo cogita permitir que, mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN), os recursos destinados à reserva de resultados a que se refere o art. 3º do PL 9.283/2017 possam ser destinados ao pagamento a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Constata-se, portanto, que o mesmo não apresenta qualquer impacto sobre o aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

O art. 6º pretende estabelecer sistemática que tem por objetivo garantir ao BCB a manutenção de montante mínimo de “patrimônio líquido”. Para tanto, cogita determinar que o TN deverá emitir títulos públicos diretamente ao BCB sempre que o patrimônio líquido da autoridade monetária atingir montante igual ou inferior a determinado percentual de seus ativos.

A determinação contida no art. 6º do PL em análise não implica aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira. No entanto, há que se observar que, quando for constatada a necessidade de emissão direta dos títulos públicos ao BCB, necessário que se faça consignar dotação específica na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais referentes ao exercício financeiro respectivo.

O art. 7º traz sistemática muito semelhante àquela almejada pelo art. 6º do PL em comento. O objetivo pretendido é o de garantir, em poder do BCB, um montante mínimo de títulos da DPMFi que possam ser utilizados pelo BCB para fins de política monetária. Para tanto, o art. 7º pretende determinar que o TN, sempre que necessário à manutenção do montante mínimo, deverá efetuar a emissão direta de títulos públicos à carteira do BCB.

A determinação contida no art. 7º do PL em análise não implica aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira. No entanto, quando for constatada a necessidade de emissão direta dos títulos

públicos ao BCB, necessário que se faça consignar dotação específica na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais referentes ao exercício financeiro respectivo.

O art. 8º do PL 9.283/2017 almeja permitir que a União, mediante prévia autorização do CMN, efetue o resgate e o correspondente cancelamento de títulos livres para negociação existentes na carteira do BCB, com vistas a reduzir a DPMFi. Referido dispositivo tem caráter meramente normativo, sem qualquer impacto sobre o aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

O art. 9º do PL 9.283/2017 tem por objetivo promover alterações no texto da Lei 11.803/2008 e no da MPV 2.179-36/2001, de modo a torná-los compatíveis com as revogações promovidas pelo art. 10. Não implicam, portanto, qualquer impacto sobre as receitas e despesas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Quanto ao inciso III, do art. 10, do PL 9.283/2017, busca revogar dispositivos da Lei 9.069/1995, que dispõe sobre o Plano Real e o Sistema Monetário Nacional. Entre outros aspectos, os dispositivos da Lei 9.069/1995 que o PL 9.283/2017 pretende revogar fixam limites de emissão do Real, a saber: a âncora cambial e a programação monetária. O estabelecimento de tais limites, no entanto, não é mais compatível com o sistema de “metas para a inflação”, adotado a partir do ano de 1999.

A revogação dos artigos 3, 4º, 6º e 7º da Lei 9.069/1995, portanto, traz implicações apenas de caráter normativo, sem impacto sobre o aumento despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

A Emenda EMC A-1 CDEICS adequa a redação dos artigos 2º, 3º e 4º do PL 9.283/2017, com o objetivo de deixá-los compatíveis com o disposto pelo art. 7º da LRF, que determina que a apuração dos resultados contábeis-patrimoniais do BCB será efetuada a cada semestre. A alteração pretendida pela Emenda não tem qualquer implicação sobre o aumento de despesas ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Quanto ao mérito, e considerando-se todos os dispositivos acima mencionados, com seus efeitos já citados, há de se destacar que com a separação do “resultado cambial”, reduziu-se a volatilidade do resultado das demais contas do BCB (que doravante chamaremos de resultado patrimonial), com ganhos para a análise das operações de política monetária, função principal da autarquia. Entretanto, o mecanismo afetou a capacidade da Autoridade Monetária de constituir reserva de resultado, visto que o resultado cambial compõe a base de cálculo desta reserva, mas não pode ser retido. Assim, quando o resultado cambial é negativo e suplanta o resultado patrimonial, nenhuma reserva pode ser constituída; com resultado cambial positivo, por outro lado, a constituição da reserva fica limitada pelo resultado patrimonial.

Em outras palavras, pode-se dizer que a separação dos resultados patrimonial e cambial, em relação à situação anterior à MP nº 435/2008, favoreceu o TN no tocante ao fluxo financeiro com o BCB, uma vez que restringiu a capacidade deste para constituir reservas a partir de seus resultados positivos. Em nosso entendimento, este é um efeito indesejado da nova sistemática, visto que maximiza o fluxo financeiro entre TN e BCB.

Nesse sentido, é possível concluir-se por fortes evidências de que houve expansão da margem de gastos do governo por meio do mecanismo criado pela Lei nº 11.803/2008. A partir de 2009, a fonte orçamentária “resultado do BCB”, que até 2008 apresentava valores inexpressivos, ampliou-se consideravelmente (de R\$ 3 bilhões em 2008 para R\$ 82 bilhões em média anual no período 2009-2015). Se até 2008 a participação da mencionada fonte no financiamento das despesas com amortização e juros da dívida pública era insignificante, no período 2009-2015 40% de todos os recursos empregados nesta finalidade vieram do resultado do BCB transferido ao TN.

A participação dos recursos ordinários no pagamento de amortização e juros da dívida pública, por outro lado, foi reduzida de 9% em 2008 para menos de 2% em média no período 2009-2015¹. Em outras palavras, a ampliação do resultado do BCB possibilitou a liberação de recursos ordinários para o financiamento de outras despesas, ampliando a margem de gastos do governo.

Feitas as considerações acerca do que representou a Lei nº 11.803/2008 no relacionamento financeiro entre TN e BCB, a relevância da matéria impõe que ampliemos a análise do problema.

O balanço de nossa Autoridade Monetária é demasiadamente volátil e esta volatilidade deve-se basicamente à marcação à mercado de seus ativos em moeda estrangeira, em vista do regime de competência adotado e das melhores práticas internacionais. Quando a taxa de câmbio oscila, não se realizam as variações cambiais decorrentes. As perdas ou ganhos de equalização cambial são, portanto, meramente contábeis. Assim, pode-se passar de um resultado positivo de R\$ 234 bilhões (resultados patrimonial e cambial) em um ano (2015) para uma perda de R\$ 201,9 bilhões no ano seguinte (2016). Parece-nos evidente a falta de sentido em se manter um relacionamento financeiro tão volátil (e imprevisível) entre TN e BCB, principalmente se considerarmos que os efeitos expansivos de elevadas transferências na restrição orçamentária do governo têm impactos nocivos também na política monetária.

Além disso, a experiência internacional demonstra que países cujos bancos centrais apresentam resultados mais voláteis (como Noruega, Portugal e Islândia, por exemplo) tendem a adotar políticas de menores transferências ao Governo e de maiores constituições de reservas. Nesse sentido, a solução para nosso problema caminhará, em nome da prudência, no sentido da constituição de reservas de resultados mais robustas, conforme proposto pelo projeto em questão, a fim de buscar a redução da volatilidade dos fluxos financeiros entre TN e BCB.

Por fim, não vemos qualquer óbice em aprovar a emenda de redação proposta pela CDEICS. Tal emenda apenas acrescenta ao texto que os balanços do Banco Central serão apurados semestralmente. Não há qualquer inovação legislativa. A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) já estabeleceu tal periodicidade em seu art. 7º e - desde a aprovação daquela Lei - o Banco Central já apura seus balanços semestralmente. Assim, o que a emenda faz é simplesmente reforçar um comando legal já existente, em nada inovando. Apenas deixa claro que nada muda quanto à periodicidade de apuração de balanços da Autoridade Monetária."

¹ Para mais detalhes, MENDES, M. J. (2016) A Lei 11.803/08 e a relação financeira entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. In: Bacha, E. (org.). A Crise Fiscal e Monetária Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1º ed.

Em vista do exposto, voto pela NÃO IMPLICAÇÃO do Projeto de Lei nº 9.283/2017 e da Emenda EMC A-1 CDEICS em aumento de despesas e/ou redução de receitas, não cabendo a esta Comissão se manifestar em relação à adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 9º da Norma Interna da CFT. No mérito, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 9.283/2017 e da Emenda EMC A-1 CDEICS.

Sala da Comissão, em 3 de setembro de 2018.

Deputado PAUDERNEY AVELINO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 9.283/2017, e da Emenda da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; e, no mérito, pela aprovação do PL 9.283/2017 e da Emenda da CDEICS, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes, Alfredo Kaefer e João Gualberto - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, João Paulo Kleinübing, José Guimarães, Júlio Cesar, Luiz Carlos Haully, Marcus Pestana, Newton Cardoso Jr, Soraya Santos, Bruna Furlan, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Covatti Filho, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Gilberto Nascimento, Giuseppe Vecchi, Hildo Rocha, Indio da Costa, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Jorginho Mello, Keiko Ota e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 31 de outubro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente