

PARECER N° , DE 2014 - CAE

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre as Emendas nºs 6, 7 e 8, de Plenário, do Senador Randolfe Rodrigues, ao Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013 – Complementar (nº 238, de 2013 – Complementar na Casa de origem), de iniciativa da Presidente da República, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados e Municípios; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 99, de 2013 – Complementar foi apreciado em reunião conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), ocasião em que relatório favorável de nossa autoria foi aprovado (Parecer Conjunto nº 1.492, de 2013).

Em apreciação no Plenário do Senado Federal, no prazo regimental, foram apresentadas as Emenda nºs 6, 7 e 8, do Senador Randolfe Rodrigues, razão pela qual a matéria retorna para as comissões pertinentes com o exclusivo intuito de apreciar as ditas emendas.

A Emenda nº 6 – PLEN é substitutiva. A redação proposta prevê a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em um

SF/14634.52945-88

prazo de um ano da aprovação da lei, para analisar *os atos e fatos geradores das dívidas dos estados e municípios.*

Ademais, determina a União que, a partir de janeiro de 2013, faça apenas a correção monetária, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem a cobrança de juros, nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal, regidos pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, e com os Municípios, regulados pela Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

Autoriza também a União a conceder descontos no saldo devedor existente no primeiro dia de 2013, recalculando-o apenas com base no IPCA, novamente sem a cobrança de juros, desde a assinatura dos contratos firmados com base nas normas legais acima referidas.

Todos os demais dispositivos da versão aprovada nas comissões pertinentes são suprimidos, a exemplo daqueles que flexibilizam os limites de endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, previstos nos arts. 5º a 9º.

A Emenda nº 7 – PLEN repete a proposta prevista na emenda anterior de correção monetária do saldo devedor pelo IPCA e ausência de cobrança de juros, desde o início de vigência dos contratos. Isso é feito por meio de alteração nos arts. 2º e 3º, mantendo-se integralmente todos os demais artigos do texto aprovado na CCJ e na CAE.

Por fim, a Emenda nº 8 – PLEN se refere ao art. 1º da versão CCJ/CAE, o qual se destina a alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e não diz respeito à dívida estadual e municipal.

Pretende-se aqui suprimir nova exceção à exigência de cumprimento das exigências previstas no art. 14 da LRF em caso de concessão de benefícios tributários. Trata-se de exceção aos incentivos fiscais relacionados a bens e serviços não produzidos ou prestados em território nacional e que objetivem a internalização de tecnologia.

Entre as justificativas apresentadas pelo autor para a apresentação das Emendas nºs 6 e 7 estão: supostas ilegalidades cometidas nos contratos de empréstimos firmados entre União e Estados, Distrito Federal e Municípios; impossibilidade de que um ente cobre juros de outro; os juros cobrados teriam sido muito elevados; e utilização dos recursos recebidos pela União dos demais entes no pagamento dos encargos com sua própria dívida.

Já em favor da Emenda nº 8 o argumento é desestimular a guerra fiscal entre Estados e a concorrência desleal em prejuízo da indústria nacional.

Além da apreciação nesta Comissão, as emendas serão também analisadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ.

II – ANÁLISE

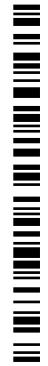
Em acordo com o art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre proposições pertinentes a finanças públicas, como é o caso do PLC nº 99, de 2013 – Complementar.

Conforme dito acima, o que agora se analisa são as emendas à matéria apresentadas em Plenário.

A análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade poderá ser mais bem desenvolvida quando da apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ.

Quanto ao mérito, as Emendas nºs 6 e 7 não devem prosperar, pois padecem do mesmo vício essencial. A sua aprovação seria desastrosa para as finanças do governo federal e, por consequência, para a estabilidade macroeconômica do país, já abalada pelo contexto externo e interno atual.

Dada a magnitude do impacto financeiro, o resultado mais provável seria levar a discussão da matéria à estaca zero, pois seriam remotas as chances de qualquer acordo com o Poder Executivo Federal nos termos pretendidos pelas emendas.



SF/14634.52945-88

A proposta implica recalcular o saldo devedor da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, desde a assinatura dos contratos, firmados em sua grande maioria entre 1997 a 1999, substituindo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas, mais juros de 6%, 7,5% ou 9% ao ano, por IPCA, sem a cobrança de juros.

Considere-se a menor taxa de juros atualmente em vigor, de 6% ao ano. A substituição do IGP-DI somado a essa taxa por IPCA em toda vigência do período contratual implicaria desconto no saldo devedor de cerca de 75%.

Evidentemente, utilizando-se as taxas de 7,5% ou 9% o desconto seria ainda maior. Ao final de 2013, o saldo devedor das dívidas abarcadas pelo PLC nº 99, de 2013 – Complementar era de R\$ 481,1 bilhões. O desconto implicaria redução de R\$ 360,8 bilhões do passivo de Estados e Municípios junto à União.

Pode-se afirmar que o tamanho do desconto decorre do elevado custo da dívida estadual e municipal junto à União. O que é elevada, entretanto, é a taxa de juros vigente na economia brasileira, algo que decorre de vários fatores, inclusive do próprio tamanho da dívida pública.

Tome-se, por exemplo, a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), a taxa de juros básica da economia brasileira, e importante parâmetro do custo da dívida pública federal.

Entre 1996 e 2013, ela superou em 29,2% o acumulado da variação do IGP-DI mais taxa de juros de 6% ao ano durante o mesmo período. A equivalência se dá com uma taxa de juros de 7,5% ao ano.

Qualquer desconto no saldo devedor não altera, em um primeiro momento, a dívida do setor público, pois à redução do crédito do governo federal corresponde igual redução do passivo de Estados e Municípios.



SF/14634.52945-88

SF/14634.52945-88

Mas, ao longo do tempo, o cenário seria provavelmente muito menos róseo. Com a concentração da dívida pública no governo federal, o desconto de 75% do saldo devedor obrigaria este ente a promover elevado aumento em seu superávit primário.

Esse aumento seria proporcional ao acréscimo dos seus juros líquidos devidos, resultante do abatimento do crédito junto às demais esferas de governo, e que podem ser estimados em R\$ 21,6 bilhões, apenas no primeiro ano de vigência. Sem a providência, a dívida pública subiria em ritmo ditado pela insuficiência do ajuste das contas federais.

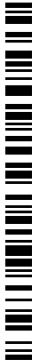
A ocorrência de tal ajuste seria pouco provável levando-se em conta o cenário de 2013 quando, a muito custo, socorrendo-se de elevado montante de receitas extraordinárias, o superávit primário do governo federal alcançou R\$ 75,3 bilhões, considerado inferior ao necessário para a estabilidade da dívida pública.

Além do controle da dívida pública e de seus impactos macroeconômicos, vale lembrar também a questão do controle da inflação.

Estando livres do peso de suas dívidas, Estados e Municípios teriam espaço para adotar política fiscal mais expansionista. Isso forçaria o Governo Federal a concentrar ainda mais peso na política monetária, promovendo novos aumentos na taxa Selic.

Há, entretanto, outras razões que desabonam o desconto do saldo devedor em montante expressivo. As dívidas contratadas com base nas normas alcançadas pelo PLC nº 99, de 2013 – Complementar estão fortemente concentradas em alguns poucos Estados e Municípios, os mais ricos, diga-se de passagem.

Conceder desconto de tal monta e repassar os custos ao governo federal, significaria socializar o sacrifício com todo o país. Ademais, na há razão de natureza legal, econômica ou moral para que alguns Estados e Municípios que devem para a União estejam livres do pagamento de juros, privilégio não concedido a nenhum outro devedor.

SF/14634.52945-88

Os argumentos acima levantados em nada desqualificam a redação do PLC nº 99, de 2013 – Complementar aprovada na CAE e na CCJ. Pelo contrário. De fato, nos últimos anos, o IGP-DI, somado a taxas de 6%, 7,5% e 9% ao ano, tem ficado com freqüência acima da taxa Selic.

Conforme dito, esta taxa é uma espécie de parâmetro para o custo de rolagem de parte importante da dívida do governo federal. Não há razão para que a União ganhe essa diferença na relação contratual com os demais entes.

É por isso que o PLC limita os juros devidos pelos Estados e Municípios à taxa Selic a partir de janeiro de 2013 e, em relação ao passado contratual, autoriza o recálculo com base na referida taxa.

A Emenda nº 6 tem ainda o inconveniente de suprimir vários artigos do texto aprovado na CCJ e na CAE, dentre eles os arts. 5º a 9º que são favoráveis aos Estados e as capitais dos Estados em termos de flexibilidade dos respectivos limites de endividamento.

Quanto à Emenda nº 8, deve ser igualmente rejeitada. A exceção conferida ao atendimento das exigências do art. 14 da LRF que se pretende suprimir não parece estimular as importações em detrimento da indústria nacional.

O dispositivo afirma textualmente que os incentivos tributários se referem a importação de bem e serviço sem similar nacional e estão restritos apenas à internalização de tecnologia.

A introdução de novas tecnologias no processo produtivo, como se sabe, é um dos principais fatores responsáveis pelo crescimento econômico de um país, de tal modo que as previdências que a estimulem são bem-vindas.

Por fim, cabe destacar que a eventual aprovação de qualquer emenda ao PLC nº 99, de 2013 – Complementar que não seja estritamente de redação implicará em nova análise da matéria pela Câmara dos Deputados, tornando incerto o destino das importantes providências contidas no projeto.



SF/14634.52945-88

É lógico que é da atribuição do Senado Federal promover qualquer alteração que entenda conveniente nas matérias que analisa, mas esse não parece ser o caso das mudanças pretendidas pelas emendas apresentadas em Plenário.

Além dos problemas já apontados, elas têm ainda o poder de desmontar todo o acordo alcançado previamente, com grande esforço, entre esta Casa, a Câmara dos Deputados e o Poder Executivo Federal.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição das Emendas de Plenário nºs 6, 7, 8 ao PLC nº 99, de 2013 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator