

PARECER N°, DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 334, de 2011, que “Dá nova redação aos incisos I e II do art. 3º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e aos incisos II e III do art. 2º da Medida Provisória nº 2.185 – 35, de 24 de agosto de 2011”.

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I - RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 334, de 2011, de autoria do Senador Eduardo Braga.

O PLS nº 334, de 2011, autoriza que sejam procedidas alterações nas condições financeiras das dívidas estaduais e municipais que foram consolidadas, assumidas e refinanciadas pela União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

Para tanto, define novas condições financeiras a incidirem sobre essas dívidas refinanciadas. Prevê, assim, que sobre o seu saldo devedor, previamente atualizado, sejam calculados e pagos mensalmente juros de 2% (dois inteiros por cento) ao ano e atualização monetária apurada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que vier a substituí-lo pelo IBGE.

Como observado na justificação do Projeto, “as restrições aos investimentos dos Estados e dos Municípios são ainda maiores do que as da União, pois as finanças estaduais e municipais vergam sob o peso de um enorme endividamento que cresce como bola de neve em decorrência das condições altamente desvantajosas dos contratos de financiamento firmados com fundamento na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e da Medida

Provisória nº 2.185 – 35, de 24 de agosto de 2001. Desde a assinatura dos primeiros contratos, a dívida tem crescido exponencialmente, como decorrência das elevadas taxas de juros, que variam de 6% a 9% ao ano, associadas a um perverso indexador dos saldos remanescentes. No entanto, a curto prazo, poderemos contribuir para uma sensível redução do custo do endividamento dos Estados e dos Municípios. Refiro-me à substituição do indexador: ao invés do IGP-DI poderia ser utilizado o IPCA, e também à redução da taxa de juros incidente sobre o saldo devedor, dos elevados níveis para dois por cento.”

O PLS nº 334, de 2001, foi distribuído à análise desta Comissão, em regime de decisão terminativa, onde poderia receber emendas no prazo de cinco dias úteis.

Nesse prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Em conformidade com o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre o mérito do projeto, no que tange aos seus aspectos econômicos e financeiros. No caso, sobre o tema específico das finanças públicas, no qual se insere a proposição, trata o art. 99, IV, do referido regimento.

Além disso, tendo em vista tratar-se de deliberação terminativa, deve esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, sem prejuízo do disposto no art. 101, I, *in fine*, do RISF.

De imediato, cabe frisar que a União, ao amparo das referidas leis, procedeu ao refinanciamento de dívidas estaduais e municipais, inclusive mobiliária, dando origem a contratos de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, celebrados com os Estados e Municípios. Esses contratos, na forma do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, constituem atos jurídicos perfeitos, nos termos dos instrumentos legais que os fundamentam e lhes respaldam juridicamente. Hoje vigoram, portanto, com plena e total eficácia, não podendo ser prejudicado por lei superveniente.

Dessa forma, quaisquer procedimentos de ajustes desses contratos, nos quais se insere a repactuação pretendida, exigiriam, como

condição imprescindível a sua eficácia material e legal, prévio acerto entre as partes envolvidas.

Por outro lado, e aqui reside um impedimento fundamental à proposta, no ordenamento jurídico brasileiro vigente, são vedadas quaisquer modalidades de financiamentos entre os entes públicos. Com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não mais é possível a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, inclusive o refinanciamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pela União, *verbis*:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

É de se notar que a vedação imposta pela referida Lei se estende aos mais diversos mecanismos de reestruturação de dívidas, já consolidadas ou não junto à União, inclusive àqueles que implicam tão somente postergação de seus pagamentos.

Mudanças nos prazos de pagamentos, nos juros e demais encargos incidentes, ainda que limitadas a parcela de dívida já consolidada, constituem, de fato e de direito, novo processo de financiamento da União aos Estados e ao Distrito Federal, procedimento expressamente vedado pela referida norma complementar.

Portanto, fica evidente que o projeto trata de nova avença a ser firmada pela União com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios, impedida explicitamente pela LRF, mesmo na hipótese de prévio ajuste ou acordo entre as partes que integram o contrato original. Daí, a necessidade de sua alteração, de forma a respaldar, legalmente, o reordenamento pretendido para as dívidas estaduais e municipais refinanciadas pela União.

Relativamente ao mérito da proposição, cabe enfatizar que, de fato, à época, as características financeiras dos financiamentos e refinanciamentos empreendidos pela União expressavam que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios seriam beneficiados com ganhos econômicos

e melhoria no seu fluxo de caixa, decorrentes, basicamente, da redução da taxa de juros e do alongamento do prazo de pagamento de sua dívida refinanciada.

E, em verdade, assim o foram até que passou a se verificar um descasamento entre os índices de atualização monetária previstos nos contratos realizados e o comportamento da arrecadação desses entes públicos. O IGP-DI, como indexador de todas as dívidas contratadas, variou descolado dos demais índices de preços existentes, o que desequilibrou as contas estaduais, na medida em que aquele índice superava índices que expressam mais adequadamente o comportamento da arrecadação dos Estados e dos Municípios, a exemplo do IPCA.

Com efeito, de acordo com informações disponíveis em diversos sítios públicos, no período de 1996 a 2011 o IGP-DI apresentou uma variação acumulada de 268%, expressivamente superior ao comportamento do IPCA, que foi de 174%. Como sabemos, o IPCA representa mais adequadamente o comportamento da receita dos Estados e Municípios e, portanto, de sua capacidade de pagamento. É claro que, se somarmos aos 268% do IGP, os elevados juros que incidem sobre a dívida dos entes federados, o percentual resultante é bem superior a esse. Não por acaso o saldo total da dívida estadual subiu R\$ 204 bilhões entre o final de 2001 e o final de 2011, despeito de pagamentos que chegaram R\$ 187 bilhões no mesmo período. Nota-se que os pagamentos efetuados ao longo dos anos não foram suficientes sequer para cobrir os encargos sobre elas incidentes, que chegaram a R\$ 390 bilhões, crescendo exponencialmente seu saldo devedor.

Fica claro, nessas circunstâncias, que as finanças estaduais e municipais foram, e estão sendo, duplamente afetadas: em decorrência do aumento de suas despesas com encargos e demais obrigações financeiras de suas dívidas indexadas ao IGP-DI e devido à redução de sua capacidade de obter empréstimos e financiamentos, uma vez que os seus limites de endividamento são sensíveis e refletem os impactos provenientes dessa elevação do nível geral de preços praticado na economia. E isso ocorre de forma direta e automática, mesmo na ausência de novas contratações e independentemente do cumprimento do rígido acordo de metas e condições de ajustes fiscais exigido no âmbito dos refinanciamentos promovidos. Repiques inflacionários, de causas estranhas às administrações públicas, certamente ocasionam distorções quanto ao comprometimento de suas receitas.

É verdade que os contratos de refinanciamento prevêem limite máximo de comprometimento das receitas públicas com o pagamento de encargos e demais serviços das dívidas refinanciadas. Os Estados e os Municípios têm assegurado, contratualmente, que as suas despesas com esse financiamento, além de outras ali consideradas, não podem ultrapassar o limite individualmente acordado, que atinge o máximo de 15% de sua Receita Líquida Real (RLR). A persistente ocorrência de tais situações tão-somente posterga os pagamentos adicionais, sendo que essas obrigações devem ser cumpridas ao longo dos 30 anos de vigência do contrato. É essa, sem dúvida, uma lógica perversa e desequilibrante às finanças públicas.

A despeito da oportunidade e dos avanços advindos com a repactuação das dívidas dos entes subnacionais, o fato é que, hoje, ainda persistem pressões nas despesas públicas, advindas de demandas sociais e de investimentos ainda não satisfatoriamente contemplados. O próprio processo de refinanciamento procedido, em face das mudanças ocorridas no ambiente macroeconômico sob o qual ele se deu, certamente, como enfatizado, lhes restringe a capacidade em alocar recursos para atender tais demandas. E isso a despeito do amplo esforço fiscal que os entes federados promoveram ao longo dos últimos anos que, conforme ressaltado pela Secretaria do Tesouro Nacional, levou os Estados a alcançarem resultados significativos.

Em suma, os Estados encontram-se ainda restringidos em sua capacidade de investimento, sobretudo em decorrência do elevado comprometimento de suas receitas para com os serviços de suas dívidas junto à União. Com efeito, a dívida dos Estados com a União representava em 2009, último ano disponibilizado pela STN, 91% do total de sua dívida, índice esse que, em 1998, correspondia a 81,7% da dívida total dos Estados. Movimento contrário foi verificado para as suas despesas de investimentos: em 1998 comprometiam 18,8% da receita líquida dos Estados, e em 2009, cerca de 15%, chegando nesse período a índices inferiores ou próximos de 10%.

Todavia, como enfatizado anteriormente, a adoção de procedimentos com vistas a novo equacionamento de débitos de entes da Federação junto à União, ainda que acordado, só é possível quando precedida de alteração da LRF, um dispositivo legal de natureza complementar. É o que se pretende como conclusão desse parecer.

Por fim, não se pode perder de perspectiva que o processo de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais é um contrato financeiro

de longo prazo, cerca de 30 anos, que pode incorporar subsídios implícitos, na medida em que nele estão previstos custos diferenciados de financiamento.

Se, por um lado, a dívida refinaciada sofre o impacto proveniente de sua atualização, acrescida dos juros contratuais, por outro lado, a União pode vir a ser responsável pela absorção de parcela do custo desse refinanciamento. Isso porque, como se sabe, esse contrato de refinanciamento levou a União a assumir essa dívida junto aos credores originais dos Estados e dos Municípios. Para tanto, a União teve que recorrer a emissões de títulos públicos, sobre os quais também incidem remuneração, custos que, a grosso modo, são atrelados à taxa Selic.

De forma a evitar a ocorrência da imposição de custos dessa natureza, entendemos oportuna e relevante a adoção da variação da taxa Selic como limite máximo dos encargos incidentes sobre as dívidas refinanciadas.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela reautuação do PLS 334, de 2011, como PLS – Complementar e sua aprovação nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 334, DE 2012 – COMPLEMENTAR

Altera os artigos nºs 14 e 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que tratam, respectivamente, da renúncia de receita e das

vedações relativas às operações de crédito entre entes federados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.14.....

.....
III – comprovar a existência de excesso de arrecadação tributária, nos termos do regulamento;

IV – promover ajustes nas limitações de empenho e limitações financeiras para compensar a renúncia de receita.

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

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer das condições contidas no inciso II ou IV, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas nos mencionados incisos.

§3º.....

.....
III – às renúncias de receitas relacionadas a bens e serviços que não são produzidos ou prestados nacionalmente;

IV – à alteração do direito ao ressarcimento, compensação ou restituição tributárias em quaisquer das hipóteses previstas no § 1º;

V – às hipóteses em que a arrecadação não for reduzida, considerando a totalidade da cadeia produtiva”. (NR)

Art. 2º O art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.35.....

.....
§ 3º Excetua-se da vedação do *caput* a renegociação das condições estabelecidas no art. 3º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, desde que os juros e a atualização monetária das operações, a

serem redefinidos nos contratos, não ultrapassem, cumulativamente, a variação da taxa média ajustada nos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) divulgada pelo Banco Central do Brasil.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator