



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 15, de 2009, que *Altera a Lei nº 9.496, de
1997, que “Estabelece critérios para a
consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela
União, da dívida pública mobiliária e outras que
específica, de responsabilidade dos Estados e do
Distrito Federal”*.

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2009, de autoria do Senador RAIMUNDO COLOMBO, para alterar a Lei nº 9.496, de 1997, que estabelece os critérios e condições sob as quais a União assumiu o financiamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal.

O projeto possui dois artigos. O art. 1º acrescenta o art. 3º-A à Lei nº 9.496, de 1997, para estabelecer que, em 2009 e 2010, os contratos de refinanciamento firmados com base nessa Lei serão amortizados em prestações bimestrais e sucessivas, calculadas com base na Tabela *Price*, em igual dia dos meses subsequentes.

Com efeito, o inciso I do novo artigo determina que os juros sejam pagos trimestralmente, à taxa máxima de três por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado. O inciso II estipula que a atualização monetária seja debitada bimestralmente com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), calculado pelo IBGE, ou na variação do índice geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, o que for menor.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O parágrafo único do novo art. 3-A prevê que o montante referente à diferença acumulada entre as condições originais do contrato e as estabelecidas para os anos de 2009 e 2010 poderá ser parcelado em até trinta e seis prestações bimestrais e consecutivas, pelo Sistema de Amortização Constante - SAC, com encargos equivalentes à taxa Selic, vencendo-se a primeira parcela no exercício financeiro de 2011.

O art. 2º do projeto estabelece a usual cláusula de vigência.

Na justificação, o autor alude às consequências negativas da crise econômica, argumentando que o Governo Federal possui instrumentos para enfrentá-las, como a taxa de juros e a prerrogativa de emissão de títulos, enquanto os estados não conseguem minorar os efeitos da crise sobre seus orçamentos. Ademais, enfrentam dificuldades principalmente porque a queda da atividade econômica afeta a arrecadação de seu principal tributo, o ICMS.

Por isso, considera justo redefinir as regras de pagamentos das dívidas, para adequar os orçamentos e permitir que os serviços prestados aos cidadãos não sejam prejudicados.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

Em fevereiro de 2009, o presente projeto de lei foi distribuído a esta Comissão, tendo sido designado relator, em março de 2009, o Senador TASSO JEREISSATI. Contudo, não foi oferecido relatório à Comissão.

Consoante o art. 332 do Regimento Interno (RISF) e do Ato nº 4, da Mesa, ambos do Senado Federal, a presente proposição continua a tramitar. Em maio deste ano, fui designado relator da matéria.

II – ANÁLISE

Em conformidade com o art. 99, incisos I e IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre o mérito do projeto, no que tange aos seus aspectos econômicos, financeiros e de finanças públicas.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Além disso, tendo em vista tratar-se de deliberação terminativa, deve esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

Do ponto de vista constitucional, ressalte-se que é da competência concorrente do Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União, dentre as quais sobre dívida pública e matéria financeira, conforme arts. 24, I, e 48, II, da Constituição Federal. Quanto à iniciativa do processo legislativo, verifica-se que não há impedimento sobre autoria parlamentar para o presente projeto.

Registre-se, inicialmente, que a Lei nº 9.496, de 1997, consubstanciou um complexo processo de renegociação das dívidas estaduais, acumuladas ao longo de diversos anos.

O fato é que o fim do imposto inflacionário, gradativamente eliminado com a implantação do Plano Real, levou a situação fiscal desses entes à iminência de colapso e, conseqüentemente, à necessidade de profundo ajuste das contas públicas e, em particular, dos níveis de endividamento nas três esferas de governo.

A assunção das dívidas dos estados renegociadas com o Governo Federal, com forte grau de subsídio, foi acordada dentro de condições estritas, estabelecidas nos contratos firmados com 25 estados, com vistas a exigir o controle do endividamento pelos entes federativos e propiciar uma situação de equilíbrio futuro.

À época, os custos financeiros das dívidas estaduais eram extremamente elevados em decorrência dos seus montantes e das condições fiscais dos Estados. Dessa forma, esses entes somente conseguiam se financiar a taxa de juros de mercado extremamente elevadas, conduzindo a um processo de endividamento insustentável. Essa perspectiva exigiu a assunção e renegociação dessas dívidas pela União como condição necessária para se garantir a estabilidade macroeconômica.

Adicionalmente, para assegurar a sustentabilidade fiscal e a disciplina na gestão das finanças públicas, em 4 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixou parâmetros, limites e procedimentos para



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

consecução das metas de equilíbrio fiscal pelos administradores nas três esferas de Governo.

O PLS nº 15, de 2009, em exame, pretende alterar os encargos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997, sob as quais esses contratos foram negociados, reduzindo e postergando os valores mensais a serem pagos, para atenuar os impactos da crise econômica internacional, que atingiu mais fortemente o Brasil no final de 2008 e no ano de 2009.

Com efeito, os juros passariam do mínimo de 6%, para o máximo de 3% ao ano. A atualização monetária, hoje efetuada pelo IGP-DI, passaria a utilizar o menor índice entre o IPC e o IGP-DI.

Em face da mudança proposta, fica claro que ela incorre em vício de inconstitucionalidade, pois, de acordo com o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, os contratos firmados com os estados, sob a égide da referida Lei, constituem atos jurídicos perfeitos, não podendo ser modificados por lei superveniente.

Com efeito, mesmo que o Governo Federal e os estados pretendessem alterar as condições desses contratos, confrontaria a citada Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei complementar veda, em seu art. 35, a realização de operação de crédito entre entes da Federação, nos seguintes termos:

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.

Não fossem esses obstáculos, por ora insanáveis no âmbito do Legislativo, caberia também questionar se, sob o ponto de vista do mérito econômico, pretenderia o Poder Executivo flexibilizar qualquer disposição da LRF, quando é inequívoca a importância da gestão fiscal equilibrada para manutenção da estabilidade monetária.

O controle do grau de endividamento público é um dos principais indicadores da adequada gestão das finanças públicas. No Brasil, essa função



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

é – do ponto de vista normativo – exercido privativamente pelo Senado Federal, mediante as resoluções que edita. Função que tem sido exercida de forma louvável, digna de reconhecimento por todos.

Ademais, o cumprimento das metas de superávit fiscal e a queda da relação Dívida Pública/PIB, nos últimos anos, tem sido um dos fatores decisivos para a redução do risco-País – que o retirou do grau especulativo para o de grau de investimento –, refletindo a confiança internacional nos chamados fundamentos da economia nacional.

Ainda quanto ao mérito, cabe registrar as edições de medidas provisórias nos anos 2009 e de 2010, que determinaram auxílio financeiro da União aos Municípios e Estados, respectivamente, em compensação pelas perdas de receitas derivadas do efeito recessivo da crise financeira global sobre o nível interno de produção, consumo e renda.

Todavia, há de se considerar, também, que o presente projeto foi apresentado em fevereiro de 2009, em momento crítico dos efeitos da crise internacional sobre a economia nacional. Portanto, imediatamente anterior à adoção das medidas provisórias referidas. Depreende-se, assim, que o projeto é extemporâneo, encontrando-se prejudicado.

Por outro lado, reconhece-se que a questão das dívidas dos entes estaduais e municipais, refinanciadas junto à União, demanda uma reavaliação global. Essa é uma preocupação, que de um modo geral, é compartilhada por todos Senadores que aqui representam seus Estados.

Um levantamento do Jornal Valor Econômico, publicado em 09/05/2011, sobre o assunto justifica essa preocupação. Dados do Balanço Geral da União (BGU) registraram que, ao fim de dezembro de 2000, o saldo total dos débitos renegociados era de R\$ 199,3 bilhões. De janeiro de 2001 a dezembro de 2010, os governos estaduais e as prefeituras pagaram R\$ 199,8 bilhões à União, mas mesmo assim o estoque aumentou para R\$ 439,8 bilhões. Ou seja, mais do que dobrou no período. Houve um aumento real (descontada a inflação medida pelo IPCA) de 16,24%. Assim, após dez anos de pagamentos, a dívida total renegociada é maior do que a original, em valores reais.



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Ademais o IGP-DI não é um indexador adequado à correção das dívidas, por ser um índice muito sensível aos choques de preços internos e externos. A taxa Selic - que mede os juros básicos da economia - foi preterida à época por ser muito elevada. Como ao longo dos anos, os juros básicos tem apresentado uma trajetória de queda e existe a perspectiva de convergência com os juros internacionais no longo prazo, a taxa Selic é sem dúvida o indexador mais apropriado e justo para atualizar as dívidas dos entes subnacionais.

Portanto, mais que uma questão pontual para os anos de 2009 e 2010, o problema da indexação das dívidas estaduais é estrutural, que deve ser renegociada no âmbito de uma agenda de reformas fiscais, já sinalizada pelos Governadores dos Estados e que está em negociação com o Governo Federal.

Assim, considerando os óbices constitucionais e jurídicos envolvidos, bem como a extemporaneidade do projeto, não há como acatar a proposta em exame, em que pesem a apropriada fundamentação e justas razões apresentadas pelo ilustre autor do projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, nos termos do art. 133, II, do RISF, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator