

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 302, de 2009 – Complementar, do Senador Marconi Perillo, que “altera a Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, para permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica”.

RELATOR: Senador ROBERTO CAVALCANTI

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei do Senado n° 302, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, que objetiva alterar o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *para permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica*.

Para tanto, dá nova redação ao *caput* do art. 35 da LRF e acrescenta os parágrafos 3º, 4º e 5º, de modo que as operações de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida passam a ser admitidas “nas seguintes situações, reconhecidas pelo Senado Federal:

- a) decréscimos acentuados nas cotas-partes dos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal;
- b) mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.”

Fica definido, também, que os montantes anuais das operações acima mencionadas, junto à União, deverão observar, “para cada nível de governo, a distribuição percentual da população de cada ente da Federação... com uma margem de tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais.” Por fim, estabelece como pré-requisito para a realização das referidas operações o pleno atendimento das demais exigências da LRF.

Conforme o autor argumenta, a queda na arrecadação tributária federal compartilhada com os estados, o Distrito Federal e os municípios, em razão dos efeitos da crise financeira global, representa uma clara ameaça às finanças públicas dessas esferas de governo, que possuem importantes responsabilidades no campo, por exemplo, da educação e da saúde, essenciais para o bem-estar da população.

A proposição tramitava em conjunto com os PLS nº 245, de 2003, nº 150, de 2005 e nº 90, de 2007 – Complementares, em vista do deferimento, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato da Mesa nº 2, de 2009, dos Requerimentos nºs 369 e 1.332, de 2009, e nº 103, de 2010, de autoria, respectivamente, dos Senadores Romero Jucá e Eduardo Suplicy.

Todavia, mediante o Requerimento nº 309, de 6 de abril de 2010, o Senador Gilberto Goellner propôs o desapensamento dos projetos, por versarem sobre matérias distintas, ainda que complementares à Constituição Federal. Em decorrência do deferimento do referido Requerimento, o projeto volta a tramitar de forma autônoma, restabelecendo-se o despacho inicial, qual seja para o exame desta CAE.

Constam dos autos a minuta de parecer oferecida a esta Comissão pelo relator anteriormente designado, Senador Gilberto Goellner.

No prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas ao Projeto. Em 22 de junho de 2010, o Presidente da CAE designou-me relator da matéria.

II – ANÁLISE

A primeira parte da análise que se segue tratará das questões preliminares relativas aos aspectos legais e formais do projeto de lei. A segunda versará sobre o seu mérito.

a) constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Consoante o disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe forem submetidas, assim como sobre finanças e dívidas públicas, entre outros assuntos. A presente proposição versa sobre alterações na LRF, diploma legal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Em

suma, o objeto da proposição em exame – finanças públicas – insere-se no âmbito da regulação de matéria atinente ao direito financeiro.

Dessa forma, a sua disciplina é de competência legislativa da União (art. 24, incisos I e II, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais à tramitação do referido projeto. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Nesse contexto, o projeto em exame incorpora matéria objeto de lei passível de iniciativa por qualquer membro do Senado Federal, pois não se encontra na reserva de iniciativa de que trata o art. 61 da CF.

Assim, o projeto não apresenta vício de inconstitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, seguramente, as referentes ao direito financeiro.

No que diz respeito à técnica legislativa, entendemos que inexistem reparos a fazer ao projeto.

Preliminarmente ao exame de mérito da matéria, permitam-me lembrar que, em novembro de 2005, esta CAE decidiu pela rejeição do PLS nº 89, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Hélio Costa, conforme o Parecer nº 2.199, de 2005. O projeto visava permitir a renegociação de contratos firmados pelos entes federados junto à União, no caso de desequilíbrios causados por perturbações macroeconômicas. Entendeu-se, à época, que o relaxamento da regra contida no art. 35 da LRF permitiria um novo ciclo de endividamento. Considerou-se, ademais, que a LRF tinha poucos anos de vigência e que alterações pontuais poderiam “abrir um precedente pouco desejável.”

b) mérito do projeto de lei

De fato, a LRF veda, em seu art. 35, a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, inclusive sob a forma de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida contraída anteriormente.

Com efeito, o projeto sob análise exclui a parte final do *caput* do art. 35 da referida LRF, de modo a permitir a realização de tais operações de

crédito, em duas situações previamente reconhecidas pelo Senado Federal: quando houver redução acentuada nas receitas provenientes das cotas-partes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e quando ocorrer mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial.

Por outro lado, determina que a fixação dos montantes dos débitos a serem refinanciados, novados ou postergados observe a distribuição populacional do País, entre os entes federados. Mantém, por fim, o atendimento das demais exigências da LRF para a realização de tais operações de crédito.

Em essência, o projeto permite o refinanciamento de dívidas dos entes federados junto à União, mormente as renegociadas na forma da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

O próprio autor do projeto reconhece a importância da vedação imposta no art. 35 da LRF para o equacionamento da crise fiscal enfrentada nos anos 90. Entende, todavia, que *é chegada a hora de flexibilizar o rigor original da lei fiscal. Afinal, se a União é hoje o prestador de última instância do setor privado, por que não haveria de desempenhar igual papel em relação aos demais entes da Federação?*

De fato, a LRF foi concebida no bojo de um amplo programa de ajuste fiscal e de reorganização das finanças públicas. Trata-se, sem dúvida, de marco importante em nosso ordenamento jurídico, porquanto alinhado às necessidades fiscais e de ajustamento das finanças públicas que se processaria nos anos seguintes à sua promulgação.

Assim, ao lado da consolidação e refinanciamento de dívidas dos estados e municípios, pela União, na segunda metade dos anos 90, e mediante a adoção de programas de reestruturação e de ajuste fiscal pelos entes refinanciados, foram instituídos pela LRF diversos mecanismos de controle do endividamento público, diretrizes a serem observadas na fixação de limites da dívida e, sobretudo, vedações a novações, refinanciamentos e postergação de dívidas anteriormente contraídas pelos entes federados.

Vale dizer, o art. 35 da LRF vedou qualquer possibilidade de operação de crédito entre os entes federativos, salvo quando realizada entre instituição financeira estatal e outro ente federativo e desde que os recursos não sejam destinados a financiar despesas correntes ou dívidas outras que não junto à própria instituição concedente.

Inegável que a rigidez instituída exerceu importante papel no ordenamento das finanças públicas, contribuindo para o fiel cumprimento dos contratos de consolidação e refinanciamentos firmados junto à União, sem novações, postergações, ou refinanciamentos. Ademais, possibilitou o ajustamento, em trajetória descendente, da relação dívida/receita dos entes federados.

No caso dos estados, entre dezembro de 2002 e agosto de 2009, essa relação diminuiu ininterruptamente, de 1,95 para 1,06, aumentando-se levemente para 1,12, em 31 de dezembro de 2009.¹ Com exceção do Estado do Rio Grande do Sul, todos os estados encontram-se abaixo do limite de 2,0 fixado para a relação dívida líquida/receita corrente líquida. Ademais, a partir de 2000, os estados e municípios geraram superávits primários crescentes, evoluindo do total de R\$ 9,7 bilhões, no início da década, para R\$ 30,5 bilhões em 2008.² No biênio 2007-2008, todos os estados contribuíram para a obtenção dos excelentes resultados primários, inobstante a inegável concentração das receitas públicas na órbita do governo federal.

O fato é que, em quase uma década e meia após o início da reestruturação e do ajuste fiscal e de dez anos de vigência da LRF, garantiu-se a geração de superávits fiscais e a estabilidade monetária com a retomada do crescimento econômico. Como visto, os entes federados e suas entidades – em seu conjunto – contribuíram para esses resultados favoráveis.

Com a crise financeira global de 2008, houve retração da atividade econômica e, com ela, diminuição na arrecadação tributária, especialmente do IPI e do IR – tributos federais compartilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios mediante os fundos de participação. O governo federal implementou, ademais, uma série de medidas fiscais anticíclicas que afetaram os recursos destinados aos fundos de participação. Vale dizer, a redução do IPI, destinada a estimular a aquisição de automóveis e o consumo de eletrodomésticos e de materiais de construção, penalizou as receitas dos demais entes federativos.

Ainda que se tratasse de providências temporárias, medidas compensatórias foram adotadas, a exemplo da Medida Provisória nº 462, de 15 de maio de 2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009,

¹ Dívida Consolidada Líquida dos Estados em relação às Receitas Correntes Líquidas. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: http://www.stn.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf. Acesso em 13.07.2010.

² Dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/hp/downloads/ResGovGeral.xls>. Acesso em 13.07.2010.

visando recompor as receitas dos municípios oriundas das transferências constitucionais, por meio de auxílio financeiro no exercício de 2009. Por outro lado, com a retomada do crescimento econômico, em 2010, as receitas públicas voltaram a crescer, recompondo as diminuições observadas anteriormente.

O projeto em comento abre a possibilidade de a União refinancear, novar ou mesmo postergar dívidas anteriormente contratadas com os estados e municípios, principalmente as contratadas em conformidade com a Lei nº 9.496, de 1997, e Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal.

Como se sabe, são dívidas dos estados e municípios junto à União, oriundas de contratos que consolidaram e refinanciaram débitos, em condições favoráveis aos devedores: prazo de 20 anos para amortização e encargos financeiros, com taxas de juros variando entre 6%, 7,5% e até 9% ao ano, mais a correção monetária pelo IGP-DI.

Enfatize-se que além do desconto no valor de face concedido pela União aos referidos entes federados – quando das renegociações –, subsídio implícito tem sido concedido aos devedores, ao longo desses anos de amortização. Isto ocorre porque o custo dos títulos da dívida pública federal – emitidos em substituição aos débitos renegociados – pauta-se pela taxa Selic, ou seja, a partir da taxa básica de juros definida pela autoridade monetária. Como se sabe, em troca, os estados e municípios que aderiram ao Programa de Ajuste se comprometeram a promover reestruturações administrativa, financeira e patrimonial, assim como adotar o ajuste fiscal com o compromisso de geração de superávit primário.

A proposição visa flexibilizar, de fato, o rigor fiscal originalmente concebido pela LRF. Ressalte-se, porém, que nada impõe às partes envolvidas, mesmo porque as dívidas renegociadas no bojo desses diplomas legais estão consolidadas em contratos firmados entre as partes, constituindo atos jurídicos perfeitos e, assim, não passíveis de serem atingidos por lei posterior à sua celebração. O respeito aos contratos firmados – *pacta sunt servanda* – é norma constitucional fundamental em nosso ordenamento e vital para a segurança jurídica e a estabilidade democrática.

Todavia, a flexibilização do rigor fiscal, nos termos propostos, poderá gerar novo ciclo de endividamento e criar, mediante as renegociações, novos limites de comprometimento de receitas estaduais e municipais com o serviço de suas dívidas junto à União. Por via de consequência, corre-se o

risco de gerar reversão na trajetória descendente da relação dívida pública/PIB. Essa possibilidade sinalizaria para os mercados indícios de retomada comprometedor do endividamento público, criando expectativas altistas sobre a evolução da taxa de juros. Ora, a sociedade brasileira demanda redução da taxa de juros, de modo a incentivar os investimentos produtivos com geração de emprego e renda. Com efeito, a alteração legal proposta revela-se inoportuna e inadequada, inobstante as boas intenções do autor.

Em suma, entendemos que a vedação legal vigente – que impossibilita a novação, o refinanciamento e a postergação de dívidas contraídas junto à União – ainda se justifica, tanto sob a ótica da estabilidade monetária alcançada e da gestão fiscal responsável, como do fiel cumprimento dos contratos, não obstante o inegável esforço de reestruturação e do ajustamento fiscal realizados nos últimos catorze anos. A exemplo do citado entendimento desta CAE, em novembro de 2005, entendo que “o relaxamento da regra contida no art. 35 da LRF permitiria um novo ciclo de endividamento” e que alterações pontuais poderiam “abrir um precedente pouco desejável.”

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator