

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE) sobre o Projeto de Lei do Senado nº 567, de 2007, que *Estabelece limites para a Dívida Pública Mobiliária Federal*.

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 567, de 2007, do Senador MARCONI PERILLO, que *Estabelece limites para a Dívida Pública Mobiliária Federal*.

O PLS contém quatro artigos. O art. 1º estabelece que o montante da dívida pública mobiliária federal não poderá exceder a 5 (cinco vezes) a receita corrente líquida da União.

O art. 2º estabelece as seguintes definições, para os efeitos da Lei: no inciso I, que a União abrange a respectiva administração direta, seus fundos, autarquias e fundações e empresas estatais dependentes, essas definidas conforme o art. 2º, III, da Lei Complementar nº 101, de 2000; no inciso II, que a dívida pública mobiliária federal corresponde à dívida pública, interna e externa, representada por títulos de crédito emitidos pela União, inclusive pelo Banco Central do Brasil, colocados no mercado. O parágrafo único dispõe que a receita corrente líquida será apurada de acordo com o disposto no art. 2º, inciso IV, alíneas a e c, e §§ 1º e 3º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

O art. 3º prescreve que a apuração da dívida pública mobiliária federal e da receita corrente líquida da União será efetuada ao final de cada quadrimestre civil.

O art. 4º estabelece a cláusula de vigência.

Em sua Justificação, o autor do projeto reporta-se ao não cumprimento da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, LRF) que, em seu art. 30, inciso II, determina o envio ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, de projeto de lei para o estabelecimento de limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição Federal. Embora esse limite já tenha sido estabelecido para os Estados e para os Municípios, permanece a lacuna em relação ao Governo Federal.

O autor enaltece a LRF como um marco institucional da gestão fiscal responsável e do controle dos eventuais desvios na execução orçamentária pelos três níveis de governo, e destaca a importância de regras que delimitem o excessivo endividamento do governante, gerando despesas futuras com encargos, em detrimento da prestação de serviços à população.

Em seu convincente arrazoado, alega o autor que embora a fixação de limite para a dívida mobiliária apresente o risco da perda de flexibilidade, restringindo a discricionariedade da autoridade pública na administração da política fiscal, ela é necessária para restringir a tendência à expansão dos gastos públicos e estimular os gestores a agir com responsabilidade.

Considerando a possibilidade de que, em momentos específicos, a situação econômica possa exigir medidas fiscais expansionistas, o projeto estabelece um limite para a dívida pública mobiliária de cinco vezes a receita corrente líquida, que o proponente considera realista, por ser intermediário entre valores efetivamente verificados em ocasiões anteriores, em dezembro de 2002 e dezembro de 2006.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Em consonância 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. Em particular, o tema específico das finanças públicas, no qual se insere a proposição, está explicitado no art. 99, IV, entre os assuntos pertinentes à Comissão de Assuntos Econômicos.

Ao mesmo tempo, em se tratando de deliberação terminativa, consoante o art. 101, do mesmo RISF, deverá também manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

No tocante à constitucionalidade, cumpre observar que a matéria versada no projeto encontra-se entre aquelas sobre as quais compete ao Congresso Nacional dispor, mediante lei, nos termos do art. 48, XIV, da Constituição Federal. Demais disso, o tema não está sujeito à reserva de iniciativa do Presidente da República, como se pode concluir da leitura do art. 61, § 1º, da Carta Magna. Dessarte, pode ser tratado em projeto de lei de autoria de Senador.

É bem verdade que o art. 30, II, da LRF determinou que o Presidente da República submetesse ao Congresso Nacional, no prazo de 90 dias a contar de sua publicação, projeto lei fixando limites para o montante da dívida mobiliária federal. Entretanto, deve-se ter presente que as regras básicas do processo legislativo são de estatura constitucional, não podendo a legislação infraconstitucional dispor de forma diversa da estatuída na Lei Maior. Ora, a Constituição excepcionou de forma expressa as matérias cuja iniciativa não é franqueada aos membros do Congresso Nacional. Nem poderia ser de outro modo, já que legislar é função típica do Congresso Nacional. Qualquer regra que a limite deve encontrar fundamento no próprio texto constitucional. No rol de matérias de iniciativa reservada do Presidente da República, não se inclui o objeto da proposição em análise.

No sistema constitucional brasileiro, os membros do Congresso e o Presidente da República detêm iniciativa concorrente para as leis ordinárias e complementares, observadas as regras de iniciativa reservada. Assim, nada impede que o Chefe do Poder Executivo apresente projeto de lei para estabelecer limites ao montante da dívida mobiliária federal, como previsto no art. 30, II, da LRF. Tal dispositivo não deve, contudo, ser lido como estabelecedor

de iniciativa privativa para o Presidente da República, sob pena flagrante inconstitucionalidade.

Outrossim, não vislumbramos qualquer vício de inconstitucionalidade material na proposição, que se revela jurídica e observa as normas regimentais em sua tramitação, bem como os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, no tocante à técnica legislativa.

Atendendo à determinação expressa no já referido art. 30 da LRF foi enviada proposta, pelo Chefe do Executivo, em 4 de agosto de 2000, na forma do PL nº 3.431. Entretanto, somente em 14 de abril passado teve sua redação final aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Em face desse lapso, é de todo oportuna a iniciativa do Senador Marconi Perillo.

Um dos aspectos negativos da gestão pública irresponsável, que se verifica com freqüência, é o endividamento excessivo das administrações, comprometendo as finanças futuras com o pagamento de encargos, restringindo a disponibilidade de recursos para os novos administradores e, portanto, a sua capacidade de governar com discricionariedade.

No Brasil, o sucessivo escalonamento do endividamento dos estados, e de alguns municípios, chegou a um nível crítico em meados da década de 90, exigindo uma ampla renegociação dessas dívidas com o Governo Federal, que, em contrapartida, estabeleceu, contratualmente, condições para a gestão das finanças desses entes com vistas a equacionar sua situação fiscal.

Além disso, foi essencial a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, que instituiu uma série parâmetros e mecanismos de controle dos gastos públicos, no sentido de coibir abusos e desvios na administração governamental, incluindo a exigência, em seu art. 30, de estabelecimento de limites para o endividamento em relação à respectiva receita corrente líquida (RCL), dos três níveis de governo.

Entretanto, mesmo cumprida essa exigência pelos Estados e Municípios, que tiveram fixados seus limites de endividamento em

duas e 1,2 vezes as respectivas RCL, o mesmo não ocorreu com a dívida federal, permanecendo assimetria injustificável entre os três níveis de governo, com relação a esse parâmetro para a atuação fiscal.

Apesar disso, o adequado controle do nível de endividamento pelo Governo Federal, nos últimos anos, foi capaz de manter uma situação de equilíbrio em suas finanças, o que constituiu um dos fatores positivos no enfrentamento da atual crise pelo País, tornando-o menos vulnerável aos efeitos da saída de capitais e da desvalorização do câmbio. A importância desse indicador para a confiança na política fiscal no período recente refletiu-se na queda consistente do chamado risco-Brasil, que chegou ao mínimo histórico de 226 pontos em 2006, mantendo-se nesse patamar até o início da crise, em outubro de 2008.

Entretanto, é preciso assegurar que essa trajetória seja mantida por meio de um critério estável, para que não possa sucumbir a uma mudança de rumo porventura adotada pelo governante do momento. Sendo assim, a proposta sob exame é de todo meritória, principalmente por pautar-se no correto cuidado de não engessar excessivamente a política fiscal do Governo Federal que, em determinadas circunstâncias, pode exigir medidas anticíclicas e, conseqüentemente, maior grau de endividamento.

Os conceitos adotados no projeto adéquam-se às normas dispostas na Lei Complementar nº 101, de 2000, como previsto em seu art. 30, § 1º, I. Ao mesmo tempo, a proporção estabelecida, em que dívida mobiliária da União estará limitada a cinco vezes a receita corrente líquida - incluindo a de responsabilidade de todas as empresas estatais, dependentes e não dependentes- baseia-se na avaliação dos dados em dois momentos distintos, em dezembro de 2002, e em dezembro de 2006. No primeiro caso, em uma situação de instabilidade no mercado, chegou ao extremo de 5,5 vezes; posteriormente, em momento de maior normalidade, situou-se em torno de 4,5 vezes. Os mesmos cálculos, efetuados para dezembro de 2007 e dezembro de 2008, demonstram que a proporção manteve-se em torno de 4,4, ao longo dos dois anos.

Dessa forma, a nosso ver, a proporção de 5 (cinco) vezes, estabelecida no projeto, está respaldada em situações verificadas no

passado, em contraste com a proposta do PL nº 3.431, de 2000, de uma relação de 650% da receita corrente líquida (ou seja, 6,5 vezes), que se revela atualmente excessiva.

Finalmente, para se contrapor ao possível argumento de que a fixação desse limite possa retirar graus de liberdade para a atuação anticíclica do Governo na área fiscal, cumpre observar que o próprio art.30, nos §§ 5º e 6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que o Presidente da República possa enviar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, proposta de manutenção ou revisão dos limites e condições previstos no artigo, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, ou em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial.

Sendo assim, consideramos que a aprovação do PLS nº 567, de 2007, ensejará aspectos positivos à condução da política fiscal, com maior responsabilidade e equanimidade do Governo Federal perante os demais entes federativos e a sociedade.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 567, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator