

PARECER Nº , DE 2010

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 567, de 2007, e o
Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 2009 (PL
nº 3.431, de 2000, na origem), que estabelecem
limites para a dívida pública mobiliária federal.

RELATOR: Senador EFRAIM MORAIS

I – RELATÓRIO

São submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 567, de 2007, e o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 54, de 2009, que estabelecem limites para a dívida pública mobiliária federal (DPMF).

O art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) prevê que duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, com exceção das que contem com parecer aprovado em Comissão ou que constem da Ordem do Dia, podem tramitar em conjunto em decorrência da aprovação de requerimento de Comissão ou de Senador. É o caso dos dois projetos ora considerados, pois ambos disciplinam o disposto no art. 48, inciso XIV, da Constituição Federal, que incumbe o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, de dispor sobre o montante da DPMF. O apensamento foi objeto do Requerimento nº 1.550, de 2009, do Senador Romero Jucá, aprovado pela Mesa desta Casa em 11 de dezembro de 2009.

O PLS nº 567, de 2007, do Senador Marconi Perillo, apresentado em 26 de setembro daquele ano, foi submetido à CAE, para decisão terminativa. Em 27 de março de 2009, fui incumbido de relatá-lo. Oportunamente, apresentei relatório favorável a sua aprovação. No entanto,

em função do apensamento, a minuta elaborada não foi apreciada e não mais tramita em regime de decisão terminativa.

O PLC nº 54, de 2009, de iniciativa do Poder Executivo, por sua vez, foi enviado à Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2000, cumprindo determinação contida no art. 30, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) de que, no prazo de noventa dias após a publicação dessa última norma, o Presidente da República submeteria ao Congresso Nacional proposição que estabelecesse limite para o montante da DPMF.

Apreciado pelas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, aquela Casa adotou integralmente a proposta do Poder Executivo em 14 de abril de 2009, para então encaminhá-la ao Senado.

O PLS nº 567, de 2007, contém quatro artigos. O primeiro estabelece que o montante da DPMF não poderá exceder a cinco vezes (ou a 500%) a receita corrente líquida (RCL) da União. O segundo contém as definições de União e da DPMF, bem como remete o conceito de empresas estatais dependentes ao art. 2º, inciso III, da LRF e a metodologia de apuração da RCL ao art. 2º, inciso IV, alíneas *a* e *c*, e §§ 1º e 3º desse mesmo diploma legal. O terceiro prevê que as apurações da DPMF e da RCL da União serão efetuadas ao final de cada quadrimestre civil. O quarto e último constitui a cláusula de vigência, prevendo que a lei resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

O PLC nº 54, de 2009, a seu tempo, desdobra-se em cinco artigos. Os dois últimos são idênticos aos arts. 3º e 4º comentados anteriormente. O primeiro e o terceiro têm natureza conceitual, mas evitam qualquer remissão a dispositivos da LRF, preferindo transcrições literais. A única diferença substantiva entre as proposições está no limite propriamente dito. O art. 2º do projeto em tela estipula que o montante da DPMF não poderá ser superior a 6,5 vezes (ou 650%) a RCL da União. Assim, o limite perseguido pelo Poder Executivo é maior que o limite pretendido pelo Senador Marconi Perillo em 150% da RCL federal.

II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão opinar sobre proposições que disponham sobre a dívida pública, conforme o art. 99, inciso IV, do RISF.

O PLS nº 567, de 2007, e o PLC nº 54, de 2009, não contêm vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Destacamos que o primeiro não incorre nas vedações discriminadas no § 1º do art. 61 da Lei Maior. Dessa forma, tratam-se de matéria cuja iniciativa cabe tanto a qualquer membro do Congresso Nacional como ao Presidente da República, entre outros. Quanto à técnica legislativa, ambos observam os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, e alterações posteriores.

O PLC nº 54, de 2009, em particular, é acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, como exigido pelo inciso II do já citado art. 30 da LRF. Ademais, consideramos que os limites propostos guardam coerência com as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e com os objetivos da política fiscal, bem como são fixados em percentual da RCL, como previsto no inciso I do § 1º e no § 3º do dispositivo em questão. A observação acerca da coerência em termos normativos e de finalidade e da referência empregada também vale para o PLS nº 567, de 2007.

Convém frisar que, por definição, a DPMF é apurada pelo valor bruto. Assim, as proposições estipulam que serão computados os títulos de crédito, internos e externos, emitidos pela União, inclusive pelo Banco Central do Brasil (BCB) em mercado. Isso, por si só, justifica que os limites propostos sejam maiores que o limite de 3,5 vezes a RCL para a dívida líquida consolidada da União, constante do Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, de iniciativa do Presidente da República.

Em relação ao mérito, é indiscutível que o controle do nível da dívida pública é de extrema importância para a sociedade. Níveis excessivos de endividamento geram um comprometimento de parte substancial da receita futura com o pagamento do serviço da dívida, tendo efeitos deletérios sobre a quantidade e a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Na ausência de limites, há uma tendência em favor do endividamento excessivo, já que o administrador beneficiado não é, necessariamente, aquele que incorrerá na obrigação de pagar o acréscimo nas despesas financeiras. Dessa forma, o tipo de controle propugnado pelos projetos analisados favorece uma política fiscal responsável. Efetivamente, os limites propostos contribuem

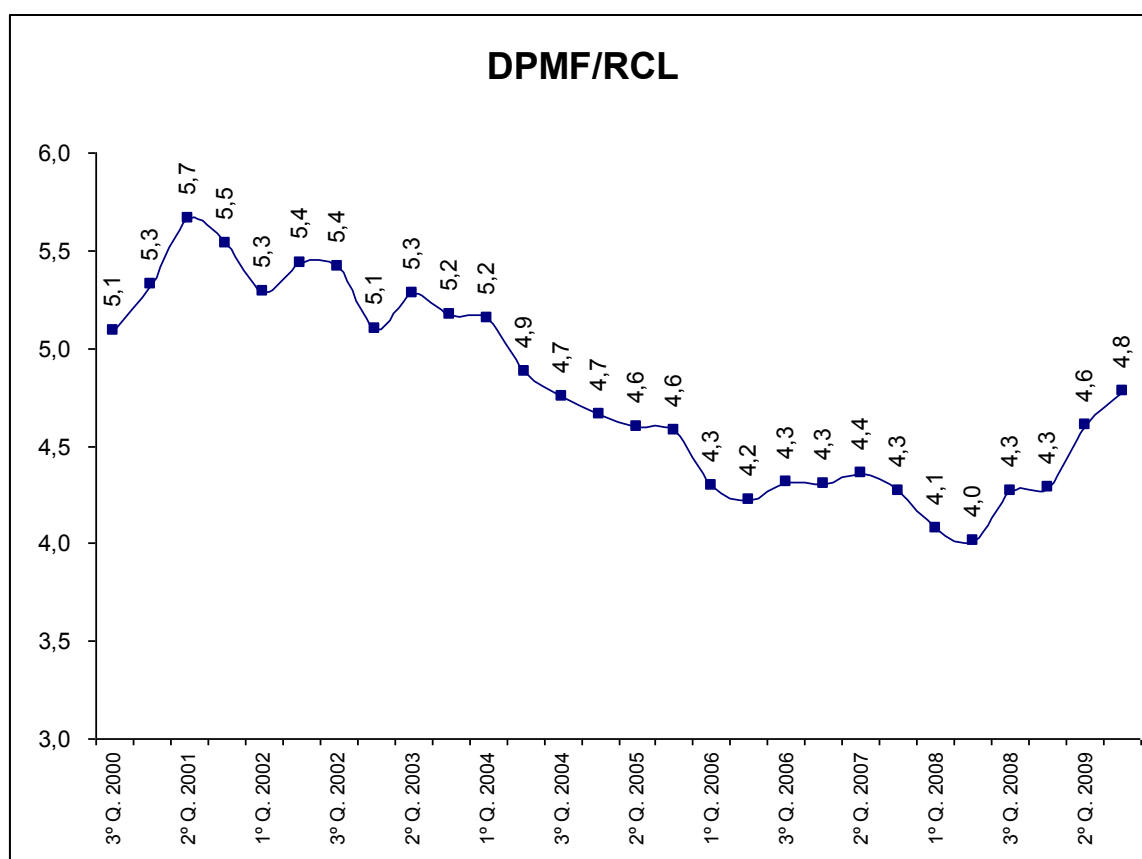
para a solvência do setor público, pois contribuem para o equilíbrio de longo prazo das contas públicas.

A evolução histórica da relação entre a DPMF e a RCL da União está discriminada na tabela a seguir. Impõe-se notar, preliminarmente, que, no 2º quadrimestre de 2001, a aludida relação atingiu o valor máximo de 5,7. Enquanto a DPMF alcançou R\$ 904,4 bilhões, a RCL foi de R\$ 159,6 bilhões – aumentos de 12,4% e 5,6%, respectivamente, em relação ao trimestre anterior. Esse comportamento é em parte explicado pela emissão de títulos do Tesouro Nacional para compor carteira a ser usada pelo Banco Central do Brasil (BCB) para fins de política monetária. Ademais, cabe lembrar que o ano de 2002 foi marcado por fortes tensões no mercado financeiro, o que resultou na elevação do custo de refinanciamento da dívida pública.

(DPMF e RCL em R\$ bilhões)			
PERÍODO	DPMF (A)	RCL (B)	DPMF/RCL (A/B)
3º quadrimestre de 2000	738,82	145,11	5,09
1º quadrimestre de 2001	804,89	151,20	5,32
2º quadrimestre de 2001	904,39	159,63	5,67
3º quadrimestre de 2001	927,70	167,74	5,53
1º quadrimestre de 2002	954,12	180,33	5,29
2º quadrimestre de 2002	1.030,04	189,63	5,43
3º quadrimestre de 2002	1.094,06	201,93	5,42
1º quadrimestre de 2003	1.081,67	212,19	5,10
2º quadrimestre de 2003	1.148,63	217,67	5,28
3º quadrimestre de 2003	1.163,52	224,92	5,17
1º quadrimestre de 2004	1.202,96	233,55	5,15
2º quadrimestre de 2004	1.214,54	249,12	4,88
3º quadrimestre de 2004	1.255,20	264,35	4,75
1º quadrimestre de 2005	1.307,40	280,59	4,66
2º quadrimestre de 2005	1.348,49	293,14	4,60
3º quadrimestre de 2005	1.386,76	303,02	4,58
1º quadrimestre de 2006	1.377,69	320,91	4,29
2º quadrimestre de 2006	1.412,31	334,60	4,22
3º quadrimestre de 2006	1.488,11	344,73	4,32
1º quadrimestre de 2007	1.539,27	357,36	4,31
2º quadrimestre de 2007	1.581,65	362,61	4,36
3º quadrimestre de 2007	1.651,53	386,68	4,27
1º quadrimestre de 2008	1.653,63	405,48	4,08
2º quadrimestre de 2008	1.715,95	427,81	4,01
3º quadrimestre de 2008	1.828,62	428,56	4,27
1º quadrimestre de 2009	1.801,87	420,88	4,28
2º quadrimestre de 2009	1.951,96	423,85	4,61
3º quadrimestre de 2009	2.087,64	437,20	4,78

Fonte: compilado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal a partir de Relatórios de Gestão Fiscal da União de diversos quadrimestres.

O comportamento da relação DPMF/RCL no período 2000-2009 está mais bem ilustrado no próximo gráfico. Do 2º quadrimestre de 2003 ao 2º quadrimestre de 2008, houve uma forte melhora desse indicador. Contra um aumento nominal de 49,4% na DPMF (de R\$ 1,1 trilhão para R\$ 1,7 trilhão) houve uma elevação de 96,5% da RCL (de R\$ 217,7 bilhões para R\$ 427,8 bilhões). Isso permitiu que a relação entre ambas caísse para quatro. Nos quadrimestres subseqüentes, entretanto, no bojo da crise financeira internacional, essa relação voltou a subir, passando para 4,8 no final de 2009.



Fonte: elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal com base em Relatórios de Gestão Fiscal da União de diversos quadrimestres.

Os eventos do ano passado, embora singulares, comprovam a necessidade de que o Governo Federal disponha de folga para poder fazer frente às suas múltiplas obrigações e aos vários riscos com que se defronta nos cenários doméstico e internacional.

Essa evolução demonstra a pertinência do limite proposto pelo Poder Executivo para a DPMF, de 6,5 vezes a RCL. Consideramos que esse limite é o mais adequado, em face do amplo escopo das atribuições do Governo Federal, como a condução da política monetária e a implementação

de políticas anticíclicas, destinadas a sustentar a demanda agregada em tempos de crise. Uma vez que a relação DPMF/RCL alcançou o valor 4,8 no final de 2009, podendo ter aumentado ainda mais desde então, adotar o limite proposto pelo Senador Marconi Perillo, de cinco vezes a RCL, implicaria a virtual eliminação da capacidade de ampliação da DPMF em um momento no qual o Poder Público ainda tem um papel-chave a desempenhar na definitiva superação da crise internacional.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação da proposta do Poder Executivo, tal como enviada pela Câmara, permitirá que uma importante lacuna legal seja sanada no curto prazo, pois não será necessária uma nova e incerta tramitação naquela Casa.

À luz dessas evidências, entendemos que o PLC nº 54, de 2009, deve prevalecer em relação ao PLS nº 567, de 2009.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição dos PLS nº 567, de 2007, e pela aprovação dos PLC nº 54, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator