

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2012 – Complementar, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e regula a repactuação de operações de crédito já contratadas pela União com Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que não seja aumentado o saldo devedor, nas condições que estabelece.*

RELATOR: Senador **LINDBERGH FARIAS**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2012 – Complementar, de autoria do Senador FRANCISCO DORNELLES, que altera dispositivo da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para, nas condições propostas, admitir o refinanciamento de dívida dos Estados e Municípios para com a União .

O art. 1º do projeto altera o art. 35 da LRF. Como é sabido, tal artigo veda a realização de crédito entre entes da Federação, inclusive para fins de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. A mudança proposta estabelece exceção a esta vedação:

“a repactuação, nos termos da lei, de operação de crédito entre a União e o Estado, ou o Distrito Federal, ou Município, contraída antes da data da publicação desta Lei Complementar, desde que não importe no aumento do saldo devedor existente na data da assinatura do respectivo instrumento contratual”

Ou seja, uma vez aprovado o PLS nº 86, de 2012 – Complementar, passaria a ser possível a renegociação de dívida dos entes

subnacionais com a União, desde que atendidas duas condições: (a) a dívida tenha sido contraída antes da edição da LRF e (b) a renegociação não implique elevação do saldo devedor.

O art. 2º determina a renegociação das dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contraídas ao final dos anos 1990, listando especificamente a legislação que autorizou tal endividamento e fixando as condições do refinanciamento, que seriam:

(a) substituição do indexador atual das dívidas, que na maioria dos casos é o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), desde o momento inicial do contrato até a data da renegociação;

(b) revogação da indexação da dívida após sua atualização nos termos do item anterior;

(c) incidência sobre a dívida de juros de 3% ao ano;

(d) revogação de todas as vedações existentes atualmente na legislação à contratação de dívidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto aquelas contidas na LRF.

O art. 3º constitui a cláusula de vigência.

Na Justificação, o autor argumenta que a sua proposta mantém o cerne da responsabilidade fiscal, que é vedar novos financiamentos da União a governos subnacionais. Mas, ao mesmo tempo, permite a renegociação de um débito que hoje é amortizado em condições adversas para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Isso porque as condições macroeconômicas vigentes à época da renegociação apontavam juros reais muito superiores aos atuais e uma inflação mais alta e volátil. Afirmo o autor que “seria irrazoável que uma lei vedasse ao poder público buscar e acordar melhores condições para sua dívida; trocar e reduzir a correção monetária e os juros; mudar o credor; além de alterar prazos e outras condições contratuais, que permitam ao ente público dever e pagar menos do que antes”.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, avaliar o mérito da matéria, bem como opinar acerca da sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, resguardadas as competências das demais Comissões da Casa.

Com relação ao mérito, considero que o debate técnico e econômico já amadureceu no sentido da necessidade e inevitabilidade da renegociação dos termos das dívidas subnacionais com a União. Esta dívida, nos termos atuais, em que é corrigida pelo IGP-DI mais juros de 6% a 9% ao ano, é injustamente cara e, no caso de vários Estados, é impagável. Diversos entes, apesar do esforço para cumprir suas obrigações com União, vêem suas dívidas crescerem ao longo do tempo. Hoje, suas dívidas são maiores do que quando foram pactuadas com a União - e nenhum centavo deixou de ser pago por parte dos devedores.

O próprio Tesouro Nacional, quando aporta recursos ao BNDES para financiar investimentos privados, cobra a TJLP (que hoje é de 6% ao ano). Assim, nada mais justo que reduzir os juros que incidem sobre a dívida dos entes da Federação. E, além disso, e muito importante, o Governo Federal vem implementando um conjunto de medidas para redução de todas as taxas de juros da economia. É nesse cenário que o indexador da dívida dos Estados deve ser reduzido para patamares civilizados.

Porém, para os entes subnacionais não é suficiente a redução do índice de correção das dívidas, esta medida apenas surtiria efeito prático no longo prazo, com a melhora no perfil das dívidas e a redução no estoque a ser pago. Os Estados precisam de recursos no presente, as necessidades e desejos da sociedade são urgentes e, portanto, exigem ações imediatas do poder público.

Por esta razão, apresento emenda ao PLS em questão, estabelecendo que o limite máximo de comprometimento da receita líquida real (RLR) para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada será de 9%. Hoje, os Estados atendem as suas obrigações com o Tesouro nacional com percentuais de 11,5%, 13% ou 15% da sua Receita Líquida Real. Saliento que o conteúdo desta emenda foi proposto pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em comunicado de 12 de abril de 2012.

Mas, essa redução de percentual para o limite de 9%, na emenda que apresento, vem acompanhada de vinculação exclusiva a gastos

com investimentos, ou seja, o valor diferencial não transferido ao Tesouro nacional pelos Estados será obrigatoriamente utilizado na rubrica investimentos. Sendo assim, os Estados terão o seguinte percentual da sua RLR para realizarem investimentos:

ESTADOS	COMPROMETIMENTO ATUAL DA RLR (em %)	RECURSOS NOVOS PARA INVESTIMENTO (% da RLR)
Acre, Amazonas, Ceará, Pernambuco e Roraima.	11,5	2,5
Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.	13	4
Alagoas, Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Gross, Pará e Rondônia.	15	6

Além destas alterações, proponho o prolongamento do prazo para pagamento do resíduo, que passará a ser de 20 (vinte) anos.

Reavaliar e revisar essas condições de endividamento dos Estados e Municípios é uma necessidade diante dos desafios dos próximos anos. O Brasil busca uma trajetória macroeconômica de crescimento continuado, de inclusão social e de inflação controlada. O aumento do investimento por parte dos Estados e Municípios contribui para o fortalecimento desta trajetória:

- (i) - maior investimento por parte dos entes subnacionais pavimenta a estrada do crescimento e garante a sua continuidade;

- (ii) - maior investimento por parte dos entes subnacionais gera empregos, inclusão social e melhoria da qualidade de vida;
- (iii) - maior investimento por parte dos entes subnacionais reduz os custos da empresa, aumenta a sua competitividade e contribui, portanto, para a estabilidade monetária.

A Presidenta Dilma objetiva que o investimento como proporção do PIB alcance em 2014 o patamar de 24% do PIB. Os entes subnacionais desejam contribuir com esse objetivo corretamente estabelecido pela Presidenta. Mas, estão sem recursos para realizar investimentos. Para alcançar essa meta de 24% será necessário muito esforço por parte da União, das empresas estatais, dos municípios, do setor privado e, também, dos Estados. O Brasil, seus Estados e Municípios precisam de investimento, principalmente, em transporte urbano, de carga e saneamento.

Ademais, a revisão dos termos atuais da arquitetura da dívida dos Estados é, além de tudo, um importante instrumento de reequilíbrio das relações federativas. Os benefícios obtidos por Estados decorrentes dessa operação poderão compensar perdas de tais entes em outras reformas institucionais iminentes, como o redesenho do Fundo de Participação dos Estados (o FPE). Significa, portanto, colocar sobre a mesa mais um instrumento de reequilíbrio federativo.

Por fim, apenas para esclarecer o aspecto constitucional, não vejo neste PLS ofensa ao ato jurídico perfeito. A Constituição veda que a Lei, mesmo a complementar, desrespeite os contratos, e isso se presta a garantir a vontade das partes.

Todavia, as partes dos contratos de dívida em questão são entes da Federação, entes públicos, e a vontade destes entes se expressa aqui no Senado, pelos representantes dos Estados, na Câmara pelos representantes do Povo e pela Presidenta, em seu juízo de sanção.

Sendo assim, nesse caso, diferente do que se diz nos ajustes entre os particulares, em que “o contrato é a Lei entre as partes” aqui, “**a Lei é o Contrato**”.

Não vejo qualquer outro óbice de ordem legal, constitucional ou regimental à matéria.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2012 – Complementar, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Incluam-se os seguintes parágrafos 1º, 2º e 3º ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2012 – Complementar,

Art.2º

“§ 1º - O limite máximo de comprometimento da receita líquida real (RLR) para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada será de 9%; (NR)

§ 2º - O prazo para pagamento do resíduo da dívida será de 20 (vinte) anos.(NR)

§ 3º - O valor correspondente à diferença entre o limite de comprometimento de receita atual e o proposto no §1º deste artigo será destinado exclusivamente para despesas de investimento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator