

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA e da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em reunião conjunta, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013 - Complementar (nº 238, de 2013 - Complementar, na Casa de origem), de iniciativa da Presidência da República, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados e Municípios; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Por força da aprovação do Requerimento nº 90, de 2013 – CCJ, o Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013 – Complementar (nº 238, de 2013 - Complementar, na Casa de origem), de autoria da Presidência da República, será analisado nesta reunião conjunta das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 113 do Regimento Interno. O Projeto é composto de doze artigos, sendo o último a cláusula de vigência.

O art. 1º altera a redação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O referido artigo trata de exigências a serem respeitadas pelos entes federados em caso de ampliação ou concessão de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita.



Além das alternativas de inclusão da perda de receita na lei orçamentária e de indicação de medida compensatória, pretende-se que a consideração da perda na reavaliação bimestral de receita também atenda à exigência de não alterar o alcance das metas para os resultados fiscais. Ademais, as desonerações tributárias de caráter geral passam a pressupor o atendimento das exigências.

Quanto ao período de vigência da medida compensatória, deixa de ser o do exercício em que se iniciar a vigência da concessão ou ampliação do benefício e os dois exercícios seguintes para incluir apenas o exercício de início de vigência e o seguinte. Por fim, outras três hipóteses são enumeradas entre as exceções ao cumprimento de ao menos uma dessas exigências, além da alteração da alíquota da Cide-Combustíveis.

Os arts. 2º, 3º e 4º dizem respeito à dívida refinanciada junto à União, nos contratos celebrados com Estados e Distrito Federal, por meio da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e com Municípios, por meio da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados, ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001 (incentivo à redução da participação do setor público estadual na atividade bancária).

São duas as inovações introduzidas. A primeira alteração está no art. 2º e consiste em autorizar a União a adotar os seguintes parâmetros, a partir de primeiro de janeiro de 2013: a) juros calculados e debitados mensalmente, à taxa efetiva de quatro por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado; e b) atualização monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Se, em determinado mês, o acumulado dos juros de 4% ao ano e da atualização monetária exceder o acumulado da variação da taxa Selic, essa taxa será utilizada, para todos os efeitos, no referido mês.

A limitação à taxa Selic se entende também aos encargos dos contratos firmados com base na Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993.

Quanto à segunda inovação importante, contida no art. 3º, o Projeto autoriza a União a conceder desconto no saldo devedor dos contratos



firmados com base nas normas referidas acima. O desconto corresponde à diferença para mais entre o saldo devedor efetivamente verificado em primeiro de janeiro de 2013 e o saldo decorrente da aplicação da taxa Selic, desde a data da assinatura dos contratos.

A aplicação das inovações contidas nos arts. 2º e 3º dar-se-á por meio de aditivos contratuais, conforme reza o art. 4º.

Os arts. 5º a 7º tratam dos Programas de Acompanhamento Fiscal. Por eles fica a União autorizada a instituir tais programas com Municípios de capitais, bem com o Distrito federal e com os Estados que não mantenham Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (art. 5º). Assim como esse último, os Programas de Acompanhamento Fiscal estabelecem para os entes interessados metas e compromissos quanto à dívida financeira em relação à receita líquida real, resultado primário, despesa de pessoal, etc.

As operações de crédito firmadas no âmbito desse Programa ficam excluídas da limitação imposta pelo inciso II do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, segundo a qual Municípios com contratos fundados nessa norma não podem contratar nova dívida enquanto a dívida financeira for igual ou superior à receita líquida real anual (art. 6º).

A União fica autorizada a formalizar aditivo contratual para prever essa exclusão (art. 7º).

Os arts. 8º e 9º promovem uma alteração no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Esse Programa é condição para a assinatura dos contratos de refinanciamento firmados pelos Estados e Distrito Federal junto à União, conforme § 3º do art. 1º da Lei nº 9.496, de 1997.

Atualmente, por força do § 5º, “b” do art. 3º da mesma norma, os entes contratantes não podem contrair novas dívidas se tiverem dívida financeira superior à receita líquida real, a menos que cumpram a trajetória de ajuste da relação.

Pela proposta, novas dívidas poderão ser contraídas desde que inseridas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (art. 8º).



Neste caso, a União fica autorizada a formalizar aditivo contratual para prevê-lo (art. 9º).

O art. 10 disciplina a aplicação do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse artigo trata dos limites e condições para a realização de operações de crédito pelos entes federados, prevendo que ato normativo do Ministério da Fazenda estabelecerá critérios para a verificação desses limites e condições diretamente pelas instituições financeiras que contratarem operação de crédito com ente da Federação.

Nesse caso, o pleito deverá ser encaminhado à instituição, munido de demonstração de obediência aos limites de endividamento e de certidão do Tribunal de Contas da respectiva jurisdição, que ateste o cumprimento das condições estabelecidas pelo Senado Federal.

Por fim, o art. 11 veda a emissão de títulos mobiliários por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na exposição de motivos que acompanhou o envio da matéria ao Congresso Nacional (EM nº 265 do Ministério da Fazenda, de 19 de dezembro de 2012) argumenta-se que o dispositivo que altera o art. 14 da LRF objetiva evitar o aumento da carga tributária introduzindo alternativas que atendam as exigências lá previstas para caso de medidas que impliquem perda de receita.

Alega-se também ser necessária a compensação para desonerações tributárias de caráter geral, por serem as que mais afetam as metas fiscais, com exclusão do conceito de renúncia das medidas tributárias que não impliquem perda de receita.

Em relação à dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, a exposição de motivos esclarece que as condições macroeconômicas que balizaram os contratos de refinanciamento firmados no passado não estão mais presentes.

Na segunda metade da década de noventa, a taxa Selic era amplamente superior à variação do IGP-DI mais os juros contratados. Atualmente, a substituição do IGP-DI pelo mais estável IPCA e a taxa de juros de 4% ao ano são compatíveis com a taxa Selic vigente.



Conforme Requerimentos aprovados em ambas as Comissões, a matéria será analisada nesta reunião conjunta das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). No prazo regimental, foram apresentadas seis emendas.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias, conforme art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

No tocante à constitucionalidade, não há reparos a fazer ao Projeto em apreciação. Segundo o art. 24, I, da Constituição Federal compete também à União legislar sobre direito financeiro.

Embora o Projeto seja de iniciativa da Presidência da República, as matérias nele tratadas não são de iniciativa privativa desse Poder, já que não previstas no § 1º do art. 61 da Carta Magna.

A opção pela lei complementar é correta, pois o art. 163 da Constituição Federal escolheu esse instrumento para reger os temas tratados no Projeto. Os mesmos temas estão presentes na LRF, também lei complementar.

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos pronunciar-se sobre o mérito. Também neste quesito considero que a proposição deve ser acolhida.

O passivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios é elevado, de forma geral. Assim, parte relevante das receitas dos entes é destinada ao pagamento dos juros, correção monetária e amortizações, impossibilitando que os recursos sejam utilizados em investimentos de relevante retorno social, a exemplo dos investimentos em educação, saúde, segurança pública, ciência, tecnologia, inovação e infraestrutura.



Ocorre que a União é credora de grande parte da dívida dos entes federados. Assim, qualquer solução para o problema passa necessariamente por alterações nos termos que regem essa parcela da dívida.

Mais exatamente, expressiva parcela do crédito da União junto aos demais entes diz respeito aos passivos renegociados do final da década de noventa ao início da década passada, por meio da Lei nº 9.496, de 1997, no caso dos Estados e Distrito Federal, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, no caso dos Municípios.

Tome-se, por exemplo, o caso dos Estados. Segundo informações do Banco Central do Brasil (Bacen), ao final de agosto de 2013, o passivo total desses entes era de R\$ 476,1 bilhões, sendo que R\$ 412,6 bilhões correspondiam à dívida junto à União, dos quais R\$ 400,4 bilhões derivados dos contratos firmados com base na Lei nº 9.496, de 1997, somados ainda aos financiamentos concedidos com vista à redução da participação do setor público estadual na atividade bancária, no âmbito da MPV nº 2.192-70, de 2001.

Em dezenove Estados, esse componente corresponde a mais de 80% do respectivo passivo junto à União. No caso dos Municípios, guardadas as devidas proporções, a situação é parecida: dívida total de R\$ 80,7 bilhões, dívida junto à União de R\$ 69,2 bilhões e dívida relativa à Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, de R\$ 68,1 bilhões.

Portanto, os números mostram de forma contundente que o Projeto sob análise abarca a quase totalidade dos passivos estaduais e municipais.

O que se observa ao longo da vigência dos referidos contratos, é que o saldo da dívida dos entes junto à União vem caindo muito lentamente, a despeito dos elevados desembolsos realizados.

De acordo com o Bacen, a dívida dos Estados relativa à Lei nº 9.496, de 1997, caiu de 11,8% do PIB em dezembro de 2001 (primeiro mês com dado disponível) para 8,6% do PIB em agosto de 2013.



O passivo municipal não teve melhor sorte. Passou de 1,6% para 1,5% do PIB no mesmo período. São quedas muito pequenas para um período tão longo.

Tal fato se deve principalmente aos termos nos quais os contratos foram firmados, notadamente correção pelo IGP-DI e taxa de juros de 6%, 7,5% e até 9% ao ano, resultando, ao final, em custo da dívida por demais elevado.

O controle das finanças estaduais e municipais teve importante papel na sustentabilidade do Plano Real. Entretanto, passados tantos anos, a realidade já é distinta.

A alteração dos termos que regem os passivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto à União, não representará risco para a estabilidade macroeconômica, mas possibilitará alguma folga para que esses Entes possam atender às demandas mais prementes da população.

Os termos propostos pelo Projeto em análise visam justamente garantir o atendimento da demanda dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem comprometer as finanças da União.

Entre as principais modificações propostas estão a substituição do IGP-DI pelo IPCA como índice de correção do passivo. É preciso notar que, em princípio, essa alteração é neutra, pois não há razões para acreditar que esses índices destoem no médio e longo prazo.

Entretanto, o IGP-DI é inadequado como indexador dos passivos estaduais e municipais, por gerar maior instabilidade no saldo devedor, tendo em vista sua maior correlação com a taxa de câmbio, e de baixa correlação com a variação nominal dos ativos e das receitas estaduais e municipais.

Já os custos de 6% a 9% ao ano, previstos nos contratos, são muito elevados, frente à taxa de juros prevalecente na economia brasileira nos últimos anos.

A redução da taxa de juros contratual para 4% ao ano é bastante razoável do ponto de vista da União, especialmente levando-se em conta que se trata de uma taxa real, acima da inflação. É uma taxa compatível com a atual taxa Selic, descontada a inflação, que está próxima de 6% ao ano.



Nas atuais condições, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pagam à União juros reais mais elevados do que ela paga para se financiar junto ao mercado.

Pode-se também afirmar que a taxa proposta é até superior ao retorno de outros ativos relevantes do governo federal.

É lógico que nada impede que, ao longo do tempo, a taxa de juros de 4% ao ano, somada à variação do IPCA, seja superior à taxa Selic, ambas em termos acumulados desde 1º de janeiro de 2013. Nesse caso, teria sido em vão as atuais mudanças propostas, já que Estados, o Distrito Federal e os Municípios continuariam pagando à União juros mais elevados do que os vigentes no mercado. Para evitar esse problema, o Projeto determina que, caso essa hipótese se concretize, o IPCA e a taxa de 4% ao ano serão substituídos pela taxa Selic para fins de cálculo dos encargos a serem pagos para a União.

Vale notar que essa regra estende-se também, aos contratos firmados com base na Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Trata-se de um aspecto importante para pelo menos sete Estados, em que mais de 40% da dívida junto à União é relativa a esses contratos.

Outra providência de extrema importância contida nesse Projeto é a autorização para que a União conceda ainda desconto no saldo da dívida de Estados e Municípios.

Na verdade, os contratos de renegociação firmados entre esses entes no final da década de noventa e início da década passada não deveriam ter previsto IGP-DI mais taxa de juros como base para o cálculo dos encargos, mas, sim, a própria taxa Selic, pois essa taxa era e é o principal indexador da dívida da União.

Se assim tivesse sido, fortes elevações do IGP-DI, a exemplo das verificadas de 1999 a 2002, não teriam gerado os fortes desequilíbrios contratuais que geraram. Entretanto, esse problema pode ser agora corrigido com a autorização dada à União para que recalcule o saldo devedor dos Estados ou Municípios em 31 de dezembro de 2012, utilizando como indexador a taxa Selic **desde o início de vigência dos contratos, e conceda desconto correspondente à diferença entre o saldo recalculado e o efetivo, caso esse último seja superior àquele.**



Enfim, passados tantos anos de pagamento pontual dos compromissos firmados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, os respectivos passivos não caíram na mesma proporção por conta dos termos inicialmente contratados.

Com isso, esses entes encontram dificuldades para financiar suas despesas mais prementes. Ao mesmo tempo, a realidade macroeconômica do país é bastante distinta da verificada na década de noventa, notadamente quanto ao equilíbrio das contas públicas.

Nesse contexto, parece razoável ajustar de forma ponderada os termos que regem os contratos de dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, razão pela qual o Projeto em análise merece aplausos.

As providências acima apontadas são um importante passo para reduzir os encargos da dívida junto à União que tanto pesam no orçamento de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entretanto, é preciso avançar um pouco mais, criando condições para que esses entes possam, em ritmo moderado e compatível com suas possibilidades, financiar os investimentos que a população demanda.

Tal necessidade é particularmente premente no caso das capitais e Cidades médias e grandes, onde se evidenciam de modo contundente os problemas da falta de investimentos públicos.

Nesse sentido, o Projeto institui o Programa de Acompanhamento Fiscal a ser firmado entre a União e os Municípios das capitais e os Estados que não mantenham Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

Os entes interessados estarão sujeitos a metas e compromissos com vistas a manter o equilíbrio das suas contas e a prioridade aos investimentos.

Mediante esse acompanhamento, as operações de crédito feitas no âmbito do Programa serão excluídas do limite de endividamento dado pela



relação entre dívida financeira e receita líquida real, a que estão sujeitos os Municípios com contratos firmados com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

Já os Estados que mantêm Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal recebem tratamento similar aos das capitais, ao estarem autorizados a contratar novos financiamentos, desde que no âmbito desses programas.

Por fim, o Projeto também promove alteração nos procedimentos previstos no art. 32 da LRF para a aprovação de operações de crédito solicitadas pelos entes da Federação, tornando-os mais ágeis, mas sem perda de controle.

Assim, o Ministério da Fazenda estabelecerá critérios para a verificação das exigências previstas na LRF diretamente pela instituição financeira que pretender contratar a operação, desde que o Poder Executivo contratante atenda certas exigências.

Vale observar que permanecem sujeitas à nulidade as operações que não respeitem as determinações da LRF e à autorização do Senado Federal, no caso de operação de crédito externo.

Já a emissão de dívida mobiliária pelos Estados, Distrito Federal e Municípios é vedada por comando do Projeto.

À parte a questão da dívida e do financiamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o Projeto promove também alterações no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Como se sabe, o governo federal vem tomando importantes medidas de desoneração tributária com o intuito de alcançar relevantes objetivos, a exemplo do estímulo aos investimentos, notadamente na infraestrutura; e ao barateamento da cesta básica.

A dificuldade nessas ocasiões é de atender as exigências do referido artigo, pois qualquer benefício tributário concedido requer a inclusão da renúncia de receita correspondente na lei orçamentária, com a correspondente elevação da receita, em montante equivalente à perda.



A modificação proposta consiste em introduzir uma alternativa àquelas duas, igualmente capaz de não ferir o espírito da LRF, zelosa na garantia do equilíbrio nas contas públicas.

Trata-se de considerar a perda de receita nas reavaliações bimestrais previstas no art. 9º da LRF, para verificar se a evolução esperada da receita é compatível com a meta de superávit nas contas públicas, sob pena de limitação de empenho e movimentação financeira.

Complementarmente, o Projeto enumera outras hipóteses de exceção às exigências do art. 14, como a redução da alíquota da Cide-Combustíveis, já que se trata de um tributo regulatório, a exemplo dos outros já contemplados como exceção no atual texto da LRF.

Quanto às emendas apresentadas, três delas, todas de redação, tratam da ausência de referência ao Distrito Federal na ementa e no *caput* do art. 2º do PLC nº 99, de 2013 - Complementar. A Emenda de redação nº 1 é do Senador Rodrigo Rollemberg, e as Emendas de redação nºs 2 e 3 são do Senador Gim Argelo.

Ora, a situação dessa Unidade da Federação em nada se diferencia dos demais Estados para que não seja alcançada pelas providências contidas no projeto.

Tudo leva a crer que houve erro de redação, até porque em outras passagens a referência ao Distrito Federal está correta. Em vista disso, as emendas devem ser acatadas como emenda de redação, pois em nada alteram o conteúdo da matéria em análise.

Toda vez que o projeto referia-se a Estados sem fazer menção ao Distrito Federal, o fazia por subentender que este estava contido na denominação daquele.

Já as Emendas nºs 4 e 6, de autoria do Senador Gim Argelo e do Senador Eunício Oliveira, respectivamente, dizem respeito a assunto de extrema importância e que vem sendo intensamente discutido no Senado Federal ao longo de 2013.



Trata-se da convalidação dos benefícios tributários relativos ao ICMS e da remissão dos respectivos créditos tributários concedidos sem a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária.

Conforme apontado na justificação das emendas, o assunto era regrado no texto original do PLC nº 99, de 2013 – Complementar, na versão enviada ao Congresso Nacional pela Presidência da República. Entretanto, compunha um conjunto de medidas destinadas a reduzir e unificar a alíquota interestadual de ICMS em 4%, desestimulando a chamada “guerra fiscal” entre os Estados. Entre as outras medidas estavam o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, e a Medida Provisória (MPV) nº 599, de 2012.

O Projeto contém o cronograma para a redução da alíquota interestadual de ICMS e as exceções à regra geral; estando pendente de deliberação pelo Plenário do Senado Federal.

O prazo da MPV venceu sem aprovação, mas os temas nela contidos, quais sejam, a compensação aos Estados que vierem a perder receita com a redução da alíquota e o Fundo de Desenvolvimento Regional, estão sendo tratados no Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2013 - Complementar, de autoria do Senador Paulo Bauer, já aprovado na CAE, na forma de substitutivo apresentado pelo relator Senador Armando Monteiro.

Como se pode ver, as questões acerca do ICMS são interligadas e de extrema complexidade, mas as intensas discussões vêm aumentando as chances de se alcançar um consenso entre os Estados, inclusive no que tange ao tema que nos trazem as Emendas nºs 4 e 6, razão pela qual entendemos ser mais adequado analisá-las em conjunto com essas outras questões, e não no presente projeto de lei complementar.

Vale observar que a Câmara dos Deputados decidiu nesse mesmo sentido, possibilitando a aprovação da matéria relativa à dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, assunto de interesse de todos os entes federados.

Se o Senado Federal aprovasse um texto tratando do ICMS, a matéria retornaria à Câmara dos Deputados e, de certo modo, à estaca zero,



mantendo os prejuízos que os Entes vêm sofrendo ao longo das últimas décadas.

Quanto à Emenda nº 5, do Senador José Agripino, seu conteúdo parte de pressuposto correto. Mesmo que a redação do § 4º do art. 2º do PLC nº 99, de 2013 – Complementar não esteja adequada, pois reproduz parcialmente o conteúdo do § 1º do mesmo artigo, acatar esta emenda, resultaria em possível entendimento regimental de que se poderia interpretar esta alteração, como de mérito. Por estas razões, somos de parecer contrário a esta Emenda nº 5.

Em que pese o mérito irretocável do Projeto, duas pequenas correções de redação precisam ser feitas no texto aprovado na Câmara dos Deputados, razão pela qual, apresento as Emendas de Redação de Relator.

Lembrando, mais uma vez, a necessidade da correção da ausência de referência ao Distrito Federal, apontadas nas Emendas de Redação nºs 1,2 e 3, apresentadas pelos Senadores Rodrigo Rollemberg e Gim Argelo.

Vale reforçar, que todas são Emendas de Redação, pois nenhuma delas altera o conteúdo da matéria. Visam apenas deixar o texto mais claro, repito, sem alterar-lhe o mérito.

III – VOTO

Do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013 – Complementar e das **Emendas de Redação nºs 1, 2 e 3**, e pela rejeição das Emendas nºs 4, 5 e 6, com a apresentação de **duas Emendas de Redação**:

EMENDA Nº 1 – CCJ e CAE (de redação)

Dê-se ao inciso I do art. 2º do PLC nº 99, de 2013 – Complementar, a seguinte redação:



Art. 2º.....

I - juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de **4% (quatro por cento) ao ano**, sobre o saldo devedor previamente atualizado; e

EMENDA Nº 2 – CCJ e CAE (de redação)

Dê-se ao artigo 6º do PLC nº 99, de 2013 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 6º **O § 1º** do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 8º.....

§ 1º.....

.....

VI - operações de crédito de Municípios das capitais desde que incluídas em Programa de Acompanhamento Fiscal firmado com a União.

.....”(NR)

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator

