

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.019, DE 2005

“Altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dispõe sobre os índices de correção dos contratos de financiamento e renegociação de dívidas celebrados entre a União e os Municípios.”

Autor: Deputado JOSÉ SANTANA DE VASCONCELOS

Relator: Deputado LUIZ CARREIRA

I – RELATÓRIO

Com o projeto de lei agora sob exame, pretende o nobre Deputado José Santana de Vasconcelos substituir o Índice Geral de Preços – IGP-DI – pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA – como parâmetro de correção das dívidas contraídas pelos Estados e Municípios junto à União. Em sua justificação, o Autor argumenta que o descolamento entre o IGP-DI e o IPCA trouxe problemas para os Estados e Municípios, tendo em vista que suas receitas têm crescido em percentuais muito próximos do IPCA e significativamente abaixo do IGP-DI, que é o índice de correção contratual das dívidas com a União.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Finanças e Tributação, que deve dar parecer quanto à adequação financeira e orçamentária, e quanto ao mérito; e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Do ponto de vista da adequação financeira e orçamentária, ponderamos que haverá impacto fiscal. Se formos levar em conta que ocorra divergências na apuração dos índices de preço em tela, a substituição do índice de correção certamente implicará em menor volume de recursos, a título de pagamento do serviço da dívida do estados junto a União.

Mesmo quanto ao mérito, o Projeto também apresenta problemas para sua implementação. Existem diversos pleitos relacionados à modificação do Índice de atualização monetária dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com a União por Estados e Municípios ao amparo, respectivamente, da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.185-35/2001. Não nos posicionamos favoravelmente ao projeto, considerando a argumentação que segue.

A atualização monetária consiste na aplicação de um índice de preços com o fim de obter o reajuste periódico do valor nominal de títulos públicos ou privados, ativos financeiros, créditos fiscais e ativos patrimoniais das empresas. Tem por objetivo compensar a variação do valor da moeda decorrente do processo inflacionário.

Deve-se compreender que os índices de preços são meios destinados para se atingir determinados fins. São, portanto, instrumentos utilizados para registrar a mudança ocorrida nos níveis de preços de um período a outro. Logo, a correção do valor monetário efetiva-se pela aplicação do índice de preços ao valor nominal considerado.

Os índices de preço desenvolvidos para atenuar o impacto da inflação aliviam, mas não expurgam completamente os efeitos da inflação. A questão relevante a ser apreendida reside na adequação de um determinado índice para um uso específico.

Alguns índices, por exemplo, são utilizados para aferir o custo de vida em determinada região, pela variação dos preços dos muitos produtos que compõem, ainda que de forma diferenciada, a cesta de consumo de uma dada população. São calculados com base na renda mensal das famílias dentro de uma margem salarial preestabelecida. No Brasil, índices dessa natureza estão representados pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), IPC (Índice de Preços ao Consumidor), IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) e o ICV (Índice de Custo de Vida).

Índices de preços setoriais são utilizados quando se torna possível o reajuste de valores por setores ou ramos de atividades bem delimitados. É o caso do INCC (Índice Nacional de Construção Civil), do IPA (Índice de Preços Atacado) e do IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado).

O IGP-DI (Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna) é um índice composto pela ponderação de três outros índices que aferem tanto o custo de vida das famílias (IPC) quanto os setores bem delimitados da economia (IPA e INCC). Representa, pois, um espectro mais amplo de atividades econômicas, sendo por isso considerado como a medida mais aproximada da inflação nacional.

A essência do debate centra-se no envolvimento do governo federal na construção da reputação como agente indutor e mantenedor da estabilidade fiscal e da ordem jurídico-contratual. A eficiente condução do programa de ajuste fiscal depende da sinalização para a sociedade brasileira de que os contratos serão cumpridos nos termos em que foram celebrados. A “quebra de contrato” acarretaria perigosos precedentes, nocivos ao interesse nacional.

A estabilidade jurídica propiciada com a observância das normas que regem os contratos é um componente importante na contabilidade do custo-país. A

instauração de um ambiente de incertezas jurídicas geraria reflexos negativos na atração de investimentos, nos juros pagos pelos consumidores e, por conseguinte, no crescimento econômico.

O Índice Geral de Preços, calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBGE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tem a finalidade declarada de “registrar o ritmo evolutivo de preços como medida síntese da inflação nacional”.

Dentre os IGP's disponíveis o que interessa para efeito dessa análise é o IGP-DI, indexador dos contratos de refinanciamento celebrados entre a União e os entes federados ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.185/2001.

O IGP-DI é o índice mais apropriado para inflacionar ou deflacionar valores monetários cujas posteriores aplicações estão disseminadas em setores econômicos diversificados. A composição de gasto do governo federal revela a adequação do uso do IGP-DI como indexador dos contratos em que figura como credor. Isso porque o setor público marca acentuada presença em inúmeras atividades econômicas, seja ofertando bens e serviços, seja pagando salários.

Por meio das empresas estatais, o governo adquire máquinas, equipamentos e edificações. Dada a diversificação de suas atividades econômicas, o setor público necessita de um indexador que reflita as variações de preço de forma mais ampla possível. A composição do IGP-DI reflete a diversidade das atividades praticadas pelos governos. Por esse motivo, foi utilizado como referência para o refinanciamento de dívidas justamente por ser um índice geral que, inclusive, mantém elevada ligação com o deflator implícito do PIB.

Os contratos celebrados entre a União e os entes federados ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.185/2001, em cumprimento às condições impostas por tais normativos legais, possuem cláusulas que determinam a aplicação do IGP-DI como índice de atualização monetária até o termo final da contratação. Apenas na hipótese de sua extinção é que a atualização deverá ser feita com o índice que o substituir.

Entende-se que a hipótese de alteração do índice de atualização monetária, uma vez que possibilite operar efeito retroativo à data de assinatura dos contratos configuraria novação de dívida, vedada nos termos do art. 35 da LRF. Isso porque, novação significa “nova obrigação em substituição a antiga” e, havendo reprocessamento da dívida retroativamente a sua celebração, **estar-se-ia procedendo à redução do estoque das dívidas dos entes federados pela substituição dos índices.**

A renegociação de dívidas dotou os estados e municípios de condições plenas de governabilidade à medida que geraram os seguintes benefícios: (a) redução do estoque de suas dívidas; (b) alongamento do prazo para pagamento em até 360 meses; (c) concessão de subsídios e deságios; (d) redução drástica dos encargos financeiros incidentes sobre os contratos originais; (e) aplicação de uma taxa de

juros fixa bem inferior àquelas praticadas para as dívidas assumidas e refinanciadas pela União; e (f) adoção do benefício do limite de comprometimento para o serviço da dívida, proporcional à evolução da RLR.

Ademais, a alteração do índice de atualização monetária sob o argumento de que o IGP-DI apresentou, em determinado período, variação superior a de outro índice qualquer sugere que, no futuro, novas mudanças serão propostas sempre que houver discrepância na evolução de dois ou mais deles. Um bom exemplo é o fato de que alguns pleitos de mesma natureza que o PL sob análise já aventaram a substituição do IGP-DI pela TJLP.

É importante ressaltar que a assunção das dívidas de estados e municípios, iniciada a partir de 1997, foi responsável pela elevação da dívida mobiliária federal em aproximadamente um terço. Assim, qualquer redução do estoque da dívida dos entes subnacionais com a União repercute nos recebimentos que são integralmente direcionados para o resgate da dívida mobiliária federal.

Por fim, mas não menos importante, deve-se salientar que além do subsídio inicial concedido pela União aos Estados, equivalente à diferença entre o valor assumido pela União e o valor refinanciado aos Estados, e que atualmente encontra-se em torno de R\$ 43,9 bilhões, há o subsídio mensal, ônus também suportado pela União, decorrente do diferencial entre a taxa SELIC, que corrige os títulos públicos federais emitidos em favor dos credores originais quando da assunção das dívidas pela União, e os encargos aplicados aos refinanciamentos (IGP-DI +6% a.a).

Diante do exposto, em vista das implicações contrárias, votamos pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.019, de 2005.

Sala da Comissão, em

Deputado **LUIZ CARREIRA**
Relator