

PROJETO DE LEI Nº 3.558, DE 2004

(Apensados: Projetos de Lei nº 6.128, de 2005, nº 7.641, de 2010, nº 1.129, de 2011, nº 3.467, de 2012, nº 3.548, de 2012, e nº 6.498, de 2013)

Autoriza a União a consolidar as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios renegociadas através das Leis nº 8.727, de 1993, e nº 9.496, de 1997, e dá outras providências.

Autora: Deputada LUCIANA GENRO

Relator: Deputado WALTER ALVES

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.558, de 2004, autoriza a consolidação das dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto ao Governo Federal e suas entidades, renegociadas através das Leis nº 8.727, de 1993, e nº 9.496, de 1997. De acordo com o projeto, essa consolidação deverá reduzir o percentual de comprometimento das receitas correntes líquidas dos Estados de 13% para 5%.

Tramitam apensadas outras seis proposições, a saber, os Projetos de Lei nº 6.128, de 2005, nº 7.641, de 2010, nº 1.129, de 2011, nº 3.467, de 2012, nº 3.548, de 2012, e nº 6.498, de 2013.

O Projeto de Lei nº 6.128, de 2005, propõe as seguintes alterações na Lei nº 9.496, de 1997: (a) altera a definição da Receita Líquida Real, utilizada como base de cálculo do valor a ser repassado à União mensalmente pelos entes que refinanciaram suas dívidas; (b) aumenta o prazo de pagamento de 360 para até 480 prestações mensais; (c) fixa em 6% ao ano a taxa de juros máxima a ser aplicada aos saldos devedores das dívidas refinanciadas; (d) permite, para efeito de atualização monetária dos saldos devedores, a adoção do menor índice entre os seguintes: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), Índice de Preços ao Consumidor

Amplo (IPCA), Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e Taxa Referencial (TR); e (e) estabelece o limite de até 7% de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada.

O Projeto de Lei nº 7.641, de 2010, também trata da reestruturação da dívida dos Estados com a União e da revisão dos contratos firmados no âmbito da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, e respectivas reedições e alterações, mantidas em vigor pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Nesse sentido, fixa a atualização monetária calculada pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA como único acréscimo aplicável aos valores financiados ou refinanciados pelo Governo Federal às unidades da Federação, o qual seria aplicado retroativamente à data de assinatura dos referidos contratos.

Já o Projeto de Lei nº 1.129, de 2011, apresenta exatamente o mesmo teor do Projeto de Lei nº 3.558, de 2004.

O Projeto de Lei nº 3.467, de 2012, propõe alterações à Lei nº 9.496, de 1997, de forma a autorizar a União a adotar para os contratos de refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal, a partir do ano de 2012, as seguintes modificações: (a) a taxa mínima de juros passa de 6% para 3% ao ano; (b) alonga os prazos de pagamento de 360 para até 480 prestações mensais; (c) limita o comprometimento dos Estados e do Distrito Federal em até 11% da Receita Líquida Real; (d) altera o índice de atualização monetária, substituindo o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumido Amplo – IPCA, calculado pelo IBGE.

O Projeto de Lei nº 3.548, de 2012, propõe as seguintes modificações à execução do acordo da dívida entre a União e os Estados: (a) os saldos das dívidas decorrentes do acordo promovido pela Lei nº 9.496, de 1997, passam a ser corrigidos exclusivamente pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP); (b) o limite de comprometimento da Receita Líquida Real passa a ser aplicado uniformemente a todas as unidades da Federação, correspondendo a 11%; (c) do percentual fixado (de 11%) podem ainda ser deduzidos até 6%, que não afetarão as metas de superávit primário, desde que os respectivos valores priorizem investimentos na saúde ou constituam

contrapartida de empréstimos em projetos financiados por instituições públicas federais ou internacionais.

Por fim, o Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, estabelece que os créditos dos Estados e Municípios junto à União, uma vez consolidados e/ou transitados em julgado poderão ser utilizados para quitação de parcelas da dívida renegociada nos termos da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2185-35, de 24 de agosto de 2001.

Não foram apresentadas emendas aos referidos projetos nos respectivos prazos regimentais.

II. VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996. Cabe analisar o Projeto, ainda, à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF).

À exceção do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, as demais proposições em exame propõem a alteração das condições pactuadas para o refinanciamento de dívidas de Estados e Municípios junto à União, ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

No que concerne à Lei nº 8.727/93, o refinanciamento teve a adesão de 25 estados e 112 municípios. Porém, os débitos que os Estados têm atualmente com a União são oriundos principalmente da renegociação implementada sob a égide da Lei nº 9.496/97, que contou com a adesão de 26 Estados da Federação.

A Lei nº 9.496/97 trata da assunção e do refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos Estados e do

Distrito Federal: i) dívida pública mobiliária; ii) dívidas decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas; iii) empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal ao amparo da Resolução nº 70/95, do Senado Federal.

Os Estados que aderiram ao refinanciamento, na sua maioria, firmaram contratos com prazo de pagamento de até 360 prestações mensais (trinta anos), atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros mínimos de 6% ao ano.

No que diz respeito ao limite máximo de comprometimento das receitas estaduais, a Lei nº 9.496/97 dispõe, no seu art. 5º, que os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real – RLR¹ para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida. Na prática, esses limites foram definidos contratualmente com cada Estado, ficando o percentual máximo de comprometimento de receita entre 11,5% e 15%, sendo que a maioria foi fixado em 13%.

Os Projetos de Lei nºs 3.558/2004, 6.128/2005, 1.129/2011, 3.467/2012 e 3.548/2012 objetivam baixar esse limite de comprometimento da RLR ou da receita corrente líquida para: 5% (PLs nºs 3.558/2004 e 1.129/2011); 7% (PL nº 6.128/2005); ou 11% (PLs nºs 3.467/2012 e 3.548/2012).

Os Projetos de Lei nºs 6.128/2005, 7.641/2010, 3.467/2012 e 3.548/2012 propõem, ainda, outras medidas que objetivam reduzir o peso da dívida refinanciada sobre os cofres dos Estados, cabendo destacar: modificação do critério de apuração da RLR utilizada como base para o cálculo do comprometimento mensal, elevação do prazo de pagamento, aplicação de menores índices de atualização monetária e redução das taxas de juros.

Com relação ao impacto orçamentário e financeiro que essas modificações podem implicar para a União, cabe lembrar, inicialmente, que a assunção dessas obrigações provocou a elevação do estoque da dívida pública federal. Em contrapartida, a União tornou-se credora dos Estados, contabilizando como ativos os haveres provenientes das dívidas refinanciadas.

¹ O conceito de Receita Líquida Corrente só passou a existir em 2001, com o advento da LRF.

Portanto, os créditos decorrentes dos refinanciamentos autorizados pela Lei nº 8.727/93 e pela Lei nº 9.496/97, representam receitas financeiras federais, que são utilizadas em conformidade com os seguintes dispositivos:

- Art. 11 da Lei nº 8.727/93:

“Art. 11. Os valores efetivamente recebidos pelo Tesouro Nacional à conta dos refinanciamentos previstos nesta lei serão destinados exclusivamente ao pagamento das entidades originalmente credoras, no prazo máximo de dois dias úteis, proporcionalmente ao valor global das prestações previstas nos contratos primitivos”.

- Art. 12 da Lei nº 9.496/97:

“Art. 12. A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional”

Consequentemente, a aprovação dos PLs nºs 3.558/2004, 6.128/2005, 7.641/2010, 1.129/2011, 3.467/2012 e 3.548/2012 tal como propostos, resultaria em frustração dessas receitas, com impacto sobre o montante da dívida pública federal.

Deve-se considerar, também, que a viabilização dos benefícios de que tratam os referidos projetos, implicam a adoção de um novo pacto entre a União e os entes devedores, redundando em novação, refinanciamento ou postergação das dívidas, o que contraria o disposto no art. 35 da LRF:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”.

O conjunto de medidas propostas caracteriza, portanto, renúncia de receita pela União, que também é disciplinada pela Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 - LDO/2015) nos seguintes termos:

Art. 109. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

(...)

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 14 da LRF, por sua vez, dispõe que:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

Os projetos acima mencionados não trazem estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente dos benefícios concedidos, assim como não estão apresentadas medidas que compensem a frustração de receita que será imputada à União.

Examinando as proposições acima referidas, verifica-se que ferem dispositivos da LDO/2015 e da LRF, não estando previstos, ainda, seus efeitos na LOA/2015. Portanto, não podem ser consideradas adequadas ou compatíveis, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Já quanto ao PL nº 6.498/2013, que propõe que os créditos dos Estados e Municípios junto à União, uma vez consolidados e/ou transitados em julgado, poderão ser utilizados para quitação de parcelas da dívida renegociada nos termos da Lei n.º 9.496/97 e da Medida Provisória n.º 2185-35, de 24 de agosto de 2001, a redução das receitas federais será acompanhada da redução das despesas com o pagamento dos referidos créditos aos Estados e Municípios em montante equivalente. Não se verifica neste caso desequilíbrio entre receitas e despesas da União, podendo a proposição ser considerada adequada e compatível sob os aspectos orçamentário e financeiro.

Resta-nos, portanto, emitir opinião quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013. Como supramencionado, a proposição visa permitir que seja feita a compensação dos créditos de Estados e Municípios para com a União com as parcelas devidas por estes entes à União, no âmbito das renegociações realizadas pela Lei n.º 9.496/97 e pela Medida Provisória n.º 2185-35, de 24 de agosto de 2001.

De fato, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, autorizou a União a alterar os contratos de financiamento de dívidas de Estados e Municípios com a União no âmbito do que foi estabelecido nas leis acima indicadas e na Medida Provisória nº 2192-70, de 24 de agosto de 2001. Neste momento, convém destacar que a matéria foi regulada por meio de Lei Complementar, uma vez que seu art. 1º, vetado posteriormente, visava alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. No entanto, a matéria relativa à renegociação de dívidas não demanda lei complementar para sua regulamentação, o que torna o instrumento atualmente utilizado válido para este fim.

O Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, visa somente autorizar, e não determinar, que a União realize a compensação entre as

parcelas a ela devidas por Estados e Municípios e os créditos destes entes para com ela. De fato, entendemos que essa solução pode ser inserida no conjunto das soluções aprovadas na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, visando dar mais celeridade ao processo de quitação dessas dívidas, sem gerar nenhum prejuízo à União. Em verdade, entendemos que esta autorização contida no projeto de lei em tela poderia até mesmo ser considerada formalidade desnecessária, mas cremos que sua aprovação é no sentido de reforçar a possibilidade da adoção do mecanismo mencionado, o que nos levar a votar a seu favor.

Diante de todo o exposto, votamos pela **incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei nº 3.558, de 2004, bem como dos apensados Projetos de Lei nº 6.128, de 2005, nº 7.641, de 2010, nº 1.129, de 2011, nº 3.467, de 2012, e nº 3.548, de 2012; e pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, apensado. Quanto ao mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, e conclamamos os Nobres Pares para seguir-nos nessa decisão.

Sala da Comissão, em de de .

Deputado WALTER ALVES
Relator