



PROJETO DE LEI Nº 3.558, DE 2004

“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

RELATORA: Deputada YEDA CRUSIUS

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, nº 3.753, de 2012, e nº 6.498, de 2013.

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 5 de novembro de 1993, e nº 9.496, de 11 de setembro 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 sete 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, nº 3.753, de 2012, e nº 6.498, de 2013.

O Projeto de Lei nº 6.128/2005 propõe as seguintes alterações na Lei nº 9.496/1997: (a) altera a definição da Receita Líquida Real (RLR), 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 RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada.

O Projeto de Lei nº 7.641/2010 também trata da reestruturação da dívida dos Estados com a União e da revisão dos contratos firmados no âmbito da Lei nº 9.496/1997 e da Medida Provisória (MP) 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 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 1.129/2011 apresenta exatamente o mesmo teor do Projeto de Lei nº 3.558/2004.

O Projeto de Lei nº 3.467/2012 propõe alterações à Lei nº 9.496/1997 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 RLR; (d) altera o índice de atualização monetária, substituindo o IGP-DI pelo IPCA.

O Projeto de Lei nº 3.548/2012 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 9.496/1997 passam a ser corrigidos exclusivamente pela TJLP; (b) o limite de comprometimento da RLR, a ser aplicado uniformemente a todas as unidades da Federação, passa a ser de 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.

O Projeto de Lei nº 3.753/2012 propõe alterações nas condições fixadas para o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Municípios, de que trata a MP nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, nos seguintes termos: (a) o prazo de pagamento, inicialmente de até 360 prestações mensais, poderá ser estendido em até 60 meses; (b) a taxa de juros incidente sobre o saldo devedor, originalmente de 9%, não poderá superar a TJLP; (c) a atualização monetária deixa de ser pela variação mensal do IGP-DI e passa a ser pela correspondente variação do IPCA; (d) o limite de comprometimento da RLR de cada Município passa de 13% para 10%.

Por fim, o Projeto de Lei nº 6.498/2013 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 9.496/1997 e da MP nº 2.185-35/2001.

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 PL nº 6.498/2013, 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 8.727/1993, da Lei nº 9.496/1997 ou da MP n.º 2.185-35/2001.

No que concerne à Lei nº 8.727/1993, 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 9.496/1997, que contou com a adesão de 26 Estados da Federação.

A Lei nº 9.496/1997 tratou 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 9.496/1997 dispõe, no seu art. 5º, que os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da 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%.

Já a MP nº 2.185-35/2001 estabeleceu critérios para a consolidação,

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

assunção e refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos Municípios: i) dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, inclusive as decorrentes de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada ou de cessão de crédito; ii) dívida mobiliária interna ou externa; iii) dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária; e iv) dívida relativa a operações de crédito celebradas com instituições financeiras na qualidade de agente financeiro da União, dos Estados ou de fundos e programas governamentais, regularmente constituídos.

As condições para o refinanciamento abrangiam as seguintes condições: i) prazo de até 360 prestações mensais; ii) juros de 9% ao ano sobre o saldo devedor previamente atualizado; iii) atualização monetária com base na variação do IGP-DI; iv) limite de comprometimento de 13% da RLR, para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada.

Os PLs nºs 3.558/2004, 6.128/2005, 1.129/2011, 3.467/2012, 3.548/2012 e 3.753/2012 objetivam baixar o 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); 10% (PL nº 3.753/2012); ou 11% (PLs nºs 3.467/2012 e 3.548/2012).

Os PLs nºs 6.128/2005, 7.641/2010, 3.467/2012, 3.548/2012 e 3.753/2012 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, 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.

Portanto, os créditos decorrentes dos refinanciamentos autorizados pela Lei nº 8.727/1993, pela Lei nº 9.496/1997 e pela MP nº 2.185-35/2001 representam receitas financeiras federais, que são utilizadas em conformidade com os seguintes dispositivos:

- Art. 11 da Lei nº 8.727/1993:

“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 9.496/1997:

“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”

- Art. 12 da MP nº 2.185-35/2001:

“Art. 12. A receita proveniente dos pagamentos dos refinanciamentos concedidos aos Municípios, nos termos desta Medida Provisória, será integralmente utilizada para abatimento da 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, 3.548/2012 e 3.753/2012 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, implica 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 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 - LDO/2017) nos seguintes termos:

Art. 118. 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/2017 e da LRF, não estando previstos, ainda, seus efeitos na LOA/2017. 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 9.496/1997 e da MP n.º 2.185-35/2001, 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.

Diante de todo o exposto, **voto 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, nº 3.548, de 2012, e nº 3.753, de 2012; e pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013, apensado, e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.498, de 2013.

Sala da Comissão, em de de .

Deputada YEDA CRUSIUS
Relatora