

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,
dispondo sobre os índices de correção dos contratos
de financiamento e renegociação de dívidas
celebradas entre a União e os Estados*

Autor: Sr. José Santana Vasconcelos

Relator: Sr. Luiz Carreira

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Pedro Eugênio e outros)

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei - PL do Sr. José Santana de Vasconcellos que altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. O PL dispõe que sempre que o IGP-DI - Índice Geral de Preços (Disponibilidade Interna) superar em mais de 10% (dez por cento) o IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Ampliado, este o substituirá no cálculo de atualização monetária do contrato de refinanciamento da dívida dos Estados.

II - VOTO

Cabe a Comissão de Finanças e Tributação, além do exame do mérito, examinar o Projeto quanto a compatibilização ou adequação orçamentária e financeira, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, Inciso X, alínea “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, haverá impacto fiscal. Caso haja divergência na apuração dos índices de preços em tela, a substituição do índice de correção, implicará em um menor volume de recursos a título de pagamento do serviço da dívida dos Estados junto à União.

No que se refere ao mérito, o Projeto, em comento apresenta problemas sérios para sua implementação. Existem reiterados 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. Nos posicionamos contrariamente, 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 pré-estabelecida. 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 no 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 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”.

O IGP é composto de uma média ponderada do IPA, IPC e INCC, cujos pesos equivalem, respectivamente, a seis, três e um. Há atualmente três versões de IGP (IGP-M, IGP-10 e IGP-DI) que se diferenciam entre si, basicamente, pela periodicidade da pesquisa.

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 com referência para o refinanciamento de dívidas justamente por ser um índice geral que, inclusive, mantém elevada aderência 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.

Em face do exposto, somos contrário ao Projeto de Lei sob comento.

Deputado Pedro Eugênio