

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.348, DE 2005 (Apenasado: PL nº 5.769, de 2005)

Institui o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa – Pace.

Autor: SENADO FEDERAL
Relator: Deputado JOÃO DADO

I – RELATÓRIO

O PL nº 5.348, de 2005, visa a instituir o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa – PACE, pelo qual as empresas poderão fornecer, gratuitamente, aulas de alfabetização aos empregados. Serão beneficiários do PACE os empregados das empresas que se dispuserem a serem alfabetizados e as aulas serão ministradas por professores ou alfabetizadores devidamente capacitados, preferencialmente no local de trabalho. Para a execução e acompanhamento do PACE, a empresa poderá firmar contratos ou convênios com instituição pública ou privada, cuja atividade seja dedicada ao ensino. As empresas cujas iniciativas no Programa forem avaliadas positivamente terão preferência na obtenção de recursos no âmbito dos programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, desde que a empresa e o projeto de financiamento atendam a todos os critérios e exigências estabelecidos pelas instituições federais de crédito.

O PL apensado (PL nº 5.769/2005) também dispõe sobre programas de alfabetização de adultos nas empresas. Diferencia da proposição principal ao estender a oferta do programa aos familiares do empregado. Além disso, prevê que o programa será coordenado e fiscalizado pelo Ministério da Educação, sob a forma de convênios que definam as responsabilidades das

partes envolvidas, atribuindo à empresa a responsabilidade quanto a despesas de pessoal, equipamentos e material de ensino e aprendizagem e ao Poder Público a responsabilidade quanto à seleção e treinamento de monitores e acompanhamento e supervisão do processo pedagógico. Estabelece, ainda, que as despesas decorrentes do programa poderão ser deduzidas, pelas empresas, da contribuição social do salário-educação, não cabendo reembolso de valor excedente em cada período de apuração dos gastos e contribuições, sendo o mesmo considerado despesa operacional.

A proposta foi analisada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e pela Comissão de Educação e Cultura. A primeira aprovou unanimemente o PL nº 5.348/2005 e o apensado, na forma de um substitutivo. A Comissão de Educação e Cultura aprovou as duas proposições, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Finanças e Tributação apreciar a proposta, nos termos do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, quanto à compatibilidade ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual e com demais dispositivos legais em vigor, além do exame de seu mérito.

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento da despesa ou diminuição de receita da União ou repercutam sobre o orçamento público. Da análise do PL nº 5.348, de 2005, proposição principal, verifica-se que a matéria proposta não provoca alterações significativas às receitas e despesas públicas. Aplica-se, desse modo, o art. 9º da Norma Interna desta Comissão:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

A proposição apensada, o PL nº 5.769, de 2005, por sua vez, ao estabelecer que caberá ao Poder Público a responsabilidade quanto à seleção e o treinamento de monitores e o acompanhamento e a supervisão do processo pedagógico, cria, para o erário, despesa obrigatória de caráter continuado, sem, contudo, estimar o impacto financeiro da medida e indicar fonte compensatória do respectivo gasto, conforme estatui o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000):

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Por sua vez, o inciso I do art. 16, supramencionado no art. 17, estabelece:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

A proposição apensada e o substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio estabelecem, ainda, que as despesas decorrentes do PACE poderão ser deduzidas, pelas empresas, da contribuição social do salário-educação. Nesse caso, as propostas deveriam ter sido acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro provocado pela renúncia de receita no exercício em que a norma deve entrar em exercício e nos dois subsequentes, bem como deveriam apresentar medidas de compensação ou apontarem que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, conforme exigência estabelecida no art. 14 da LRF, assim traduzida:

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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

..... (g.n.)

A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014) também ratifica as exigências dos dispositivos acima transcritos:

Art. 94. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art.59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Sendo assim, entendemos que tanto o PL apensado como o substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio são inadequados orçamentária e financeiramente, não

nos cabendo, portado, manifestação quanto ao mérito destas proposições. Quanto ao PL nº 5.348/2005, não cabe a esta Comissão manifestar-se quanto à sua adequação orçamentária e financeira, uma vez que não há repercussão sobre a receita e a despesa pública da União.

Passemos, pois, à análise de mérito do PL nº 5.348/2005.

A proposição possibilita às empresas a criação de turmas de alfabetização de adultos. Em troca, as empresas participantes cujas iniciativas forem positivamente avaliadas passariam a contar com acesso preferencial a recursos no âmbito dos programas executados por instituições financeiras oficiais – observadas as exigências de crédito destes estabelecimentos.

Obviamente, as empresas passam a contar com outros benefícios: empregados alfabetizados no médio prazo, com aumento da produtividade e dos lucros, além do cumprimento de sua responsabilidade social, exigência cada vez mais presente no mercado consumidor.

Do ponto de vista do interesse coletivo, a redução do analfabetismo produz externalidades positivas que certamente superam os benefícios privados da participação no PACE. Por óbvio, a melhoria do nível educacional dos trabalhadores gera forte impacto sobre o desenvolvimento econômico e social das nações.

Pelos motivos relatados, submeto a este colegiado o meu voto pela incompatibilidade com a norma orçamentária e financeira e pela inadequação orçamentária e financeira do PL nº 5.769, de 2005, apensado, e do substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, não cabendo a esta Comissão examinar o mérito das mesmas, nos termos do art. 10 da Norma Interna da CFT, bem como pela não implicação do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, proposição principal, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária. No mérito, somos pelos pela aprovação do PL nº 5.348, de 2005.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2014.

Deputado JOÃO DADO
Relator