



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

PARECER Nº , DE 2014

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre o projeto de lei nº 36, de 2014 (PLN 36/2014), que “Altera a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014”.

I – Relatório

A Excelentíssima Senhora Presidente da República, no cumprimento de suas prerrogativas constitucionais, notadamente daquelas previstas no art. 61 da Constituição, submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO/2014), a qual dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2014. No âmbito do Congresso Nacional, a proposição em apreço tomou a forma do projeto de lei nº 36, de 2014–CN (PLN 36/2014), cuja relatoria nos foi atribuída e, honrosamente, aceita.

A alteração encetada tem o propósito específico de dar nova redação ao art. 3º da LDO/2014. Com a nova redação, a meta de superávit primário, já fixada na LDO, torna-se passível de redução pelo valor integral das desonerações de tributos e das despesas associadas ao denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Seria, portanto, redução superior a 67 bilhões de reais, já que esse é o montante pelo qual o citado art. 3º, na forma como se encontra, hoje, em vigor, permite reduzir a meta de superávit fixada.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha o PLN, a alteração proposta visa “garantir espaço fiscal para preservar



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

investimentos prioritários e (...) a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos”. A ideia subjacente é minimizar as repercussões adversas de um cenário externo desfavorável, tendo em vista manter as condições internas necessárias à retomada do crescimento da economia brasileira.

Durante o prazo regimentalmente estabelecido, foram apresentadas oitenta emendas ao projeto de lei.

É o relatório.

II – Análise

A análise do PLN 36/2014 permite entender que a proposta do Poder Executivo não contraria as normas constitucionais, legais e regimentais aplicáveis à matéria. No contexto dessas normas, cumpre-nos ressaltar que a iniciativa de proposições que versem sobre a temática orçamentária constitui competência exclusiva da Presidente da República, a teor do disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, assim como do previsto no art. 84, inciso XXIII, e no art. 165, todos da Constituição Federal.

No que tange à específica providência proposta no PLN, cabe esclarecer que a meta de superávit primário encontra-se definida, hoje, no art. 2º da LDO/2014. A meta é, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, assim como no dos Dispêndios Globais das empresas estatais federais, de 116,07 bilhões. Indicativamente, também se prevê que os estados, o Distrito Federal e os municípios, em seu conjunto, deem a própria contribuição ao esforço fiscal. Essa contribuição, se ocorrer conforme prevista, eleva a meta de superávit, no conceito do setor público consolidado, a 167,36 bilhões.

A meta de resultado primário é fixada por força das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a lei complementar nº 101, de 2000. Tem o propósito de balizar a elaboração e a execução dos orçamentos anuais, razão pela qual é fixada, anualmente, nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias.



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Ao longo dos anos, o conceito de resultado primário tem-se demonstrado tão útil quanto significativo no contexto da moderna administração das finanças públicas. O resultado primário, segundo esse conceito, decorre do contraste entre receitas e despesas primárias, assim consideradas as receitas e as despesas que, arrecadadas ou pagas no mesmo exercício em que eclodam seus fatos geradores, não estejam associadas à dívida pública, à sua constituição ou ao seu incremento, tampouco a obrigações financeiras, contraídas no passado, que integrem a própria definição de dívida pública. Por isso mesmo, as receitas primárias são fatos contábeis aumentativos do patrimônio líquido do setor público, enquanto as despesas primárias, fatos diminutivos desse patrimônio.

A ideia subjacente a esse conceito, portanto, é mensurar o quanto o esforço fiscal primário, no presente, pode contribuir para que se paguem ou amortizem as dívidas contraídas no passado ou, quando há déficit primário, para que se expanda a dívida pública, tomada por sua expressão bruta.

Metas de resultado primário positivo – o superávit primário –, propiciam recursos, na forma de disponibilidades do Tesouro Nacional, para que se paguem, ao longo do exercício, as despesas ditas “financeiras”. Ao contrário das de natureza primária, as despesas financeiras estão associadas à dívida pública e sua constituição, como, de resto, a obrigações que, contraídas em exercícios anteriores, integrem a definição estrita de dívida. O superávit primário, portanto, permite que se paguem obrigações já constituídas e, na esteira, ou que se reduza o endividamento ou que se lhe diminua o ímpeto de expansão.

No setor público, o conceito de endividamento difere daquele utilizado por empresas ou empreendimentos privados. Enquanto nestes o endividamento se expressa por razões entre grupos patrimoniais, a exemplo daquela entre o passivo exigível e o patrimônio líquido, o setor público calcula seu endividamento com base na razão entre a dívida líquida do setor público e o Produto Interno Bruto (PIB). Nesse sentido, a medida do endividamento público também é, noutras palavras, expressão da solvência ou da capacidade de pagamento que a própria



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

economia brasileira exhibe em face da dívida que se vai contraindo em seu nome. Abatem-se da dívida bruta os ativos financeiros que se considerem passíveis de realização e conversão em meios de pagamento, desse modo chegando-se ao conceito de dívida líquida. A dívida líquida, na razão que estabelece com o PIB, expressa o nível ou o grau de endividamento líquido do setor público.

Nesse contexto, o resultado primário é essência da política fiscal e constitui um dos pilares da política econômica. Diretamente, contribuem para a sua consecução a arrecadação da receita prevista no orçamento e o pagamento da despesa nele fixada. De forma indireta, ele é decorrência de um complexo arranjo de variáveis econômicas, administrativas, jurídicas e políticas.

Diferentemente do que alguns insistem em afirmar, a meta de resultado primário não é imutável ou rígida. Suas funções precípua são outras. De um lado, a meta serve para coordenar as expectativas dos agentes econômicos. Oferece uma visão clara e abrangente do estado geral das finanças públicas e de sua trajetória, especialmente em face da execução dos orçamentos e da política fiscal. Do outro lado, torna a matéria financeira passível de discussão pública e formal permanente. Fixá-la, tanto quanto alterá-la, tem o propósito básico de trazer ao conhecimento e ao debate público as consequências de todo o conjunto de decisões adotadas no campo econômico e fora dele.

Portanto, a alteração da meta de resultado primário afigura-se, antes de tudo, consequência de todas as decisões que já adotamos ao longo deste e dos últimos dois ou três exercícios financeiros. Decorre das desonerações tributárias, a maior parte das quais aprovamos em medidas de cunho legal. Foram desonerações no campo previdenciário-trabalhista, na área de combustíveis, com o propósito de reduzir o custo da cesta básica, com o objetivo de incentivar a produção, para estimular o crédito e para “alavancar” os investimentos. Decorre, também, da execução das programações orçamentárias que aprovamos em medidas provisórias e projetos de créditos adicionais. Deriva dos inúmeros programas de investimentos, das transferências de recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios, das políticas sociais do governo,



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

especialmente daquelas voltadas à redistribuição da renda, assim como das incontáveis programações de caráter obrigatório, tanto quanto discricionário.

Gostaríamos que os resultados, notadamente os econômicos, tivessem sido mais auspiciosos. Que, hoje, não estivéssemos, aqui, discutindo a moderação ou a redução da meta, mas, sim, a sua confirmação ou, mesmo, ampliação. Não podemos, entretanto, desconhecer que nossas dificuldades econômicas internas têm raízes profundas no exterior. Que dificuldades como as atuais já enfrentamos inúmeras vezes, quase sempre ao custo da deterioração de nossos indicadores econômicos mais básicos.

Se for fato, portanto, que a economia não tem respondido à altura de todos os estímulos que lhe temos dado, não será menos evidente a constatação de que não lograremos cumprir a meta de resultado primário da forma como se encontra, hoje, fixada. Essa constatação, entretanto, não nos impede de imaginar que as medidas de estímulo adotadas pelo governo, a despeito de seu custo econômico, podem ter cumprido, sim, importante função anticíclica, inclusive evitando desdobramentos adversos noutras esferas, como a rápida deterioração dos indicadores sociais do país.

Por isso, posicionamo-nos favoravelmente ao PLN 36/2014.

Quanto às oitenta emendas apresentadas, esclarecemos tratar-se de propostas de autoria dos deputados Mendonça Filho, Espiridião Amin, Izalci, Arnaldo Jardim, Nilson Leitão e Domingos Sávio, assim como dos senadores Francisco Dornelles, Cyro Miranda, Flexa Ribeiro e Paulo Bauer. As emendas dizem respeito a: meta de resultado primário (dezessete emendas); despesas que restam a pagar (uma emenda); transferências a estados e municípios (uma emenda); prioridades na área da educação (seis emendas); programação financeira (cinco emendas); alteração das classificações orçamentárias (dez emendas); sistemas de informações (dez emendas); custos de obras (cinco emendas); contingenciamento (dez emendas); alteração da lei orçamentária (cinco emendas); contrapartidas a cargo de estados e municípios (cinco emendas).



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Naturalmente, nosso posicionamento é contrário às dezessete emendas que visam alterar a regra matriz do PLN 36/2014 – a alteração da meta de resultado primário. E as razões para que assim nos posicionemos já foram extensamente apresentadas no curso desta análise.

No que diz respeito às demais emendas, trata-se de providências passíveis de discussão, principalmente por seu mérito e alcance, mas não no contexto do PLN 36/2014, menos ainda para efeito de alteração da LDO em vigor. As novas regras e diretrizes propostas devem ser discutidas no curso da tramitação do projeto de LDO para 2015, pois seus efeitos, a fim de que sejam produzidos plenamente e criem a segurança jurídica pretendida, demandam aplicação ao longo de todo um exercício financeiro, não apenas durante os trinta ou quarenta dias que restam até o encerramento de 2014.

III – Voto

Diante das razões expostas, votamos pela rejeição das emendas de números 1 a 80 e pela aprovação do PLN 36/2014 na forma do substitutivo que ora apresentamos.

Sala das Sessões, de novembro de 2014.



Senador Romero Jucá
Relator



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

SUBSTITUTIVO AO PLN 36, DE 2014-CN

Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º A meta de resultado a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com o identificador de resultado primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta lei.

.....”(NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta substitutivo tem o mero propósito de corrigir lapsos de ordem redacional, aperfeiçoando, do ponto de vista da técnica legislativa, o PLN 36/2014.

Sala das Sessões, de novembro de 2014.


Senador Romero Jucá
Relator