

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 58-B, DE 2015
(Do Sr. Daniel Vilela)

Estabelece a fixação na lei de diretrizes orçamentárias parâmetros e limites para o crescimento das despesas não financeiras na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios, limitando-as ao respectivo crescimento econômico; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. LELO COIMBRA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição (relator: DEP. JOÃO PAULO KLEINÜBING).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela, pretende alterar a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), para acrescentar um art. 4º-A com o objetivo de determinar que as leis de diretrizes orçamentárias, respectivamente, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, definam os parâmetros adotados para o crescimento das despesas não financeiras em cada exercício financeiro.

O § 1º do art. 4º-A prescreve que o crescimento das despesas não financeiras da União não pode ultrapassar o aumento do Produto Interno Bruto (PIB).

Já o § 2º do artigo prevê a possibilidade de o Poder Executivo adotar medidas anticíclicas na condução da política fiscal, contrariando a regra de que trata o § 1º, acima referida, desde que:

I – as medidas sejam aplicadas em situações comprovadas de estagnação da atividade econômica e de grande ociosidade do sistema produtivo, com o crescimento expressivo e prolongado dos índices de desemprego;

II – não se tornem um estímulo à aceleração dos gastos públicos e coloquem em risco a solvência e a liquidez do setor público a médio prazo;

III – seja observada a evolução da dívida pública e o comportamento da taxa básica de juros.

Para o autor da proposição a crise fiscal que insiste em assolar a economia do País exige dos governos, nacional e subnacionais, a adoção de duras medidas fiscais, às vezes impopulares, como mudanças

recentes nas regras de concessão do seguro desemprego, do abono salarial, das pensões e do auxílio doença, na esfera federal, e nos regimes previdenciários próprios nas esferas estaduais e municipais.

Daí a necessidade de se adotar, na opinião do signatário, regras prudenciais para evitar que situações desta ordem não mais se repitam no futuro. Tais regras têm o objetivo de reduzir o grau de liberdade do Poder Executivo, criando restrições à expansão desmedida do gasto público, que sempre desaguam na expansão indesejável da dívida pública, com consequentes e inevitáveis pressões sobre a trajetória da taxa básica de juros.

O Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, foi inicialmente aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) em 9 de novembro de 2016, portanto, frisamos, em data anterior à promulgação e publicação da Ementa Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, amplamente conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos Públicos na esfera federal.

Cabe-nos nesta Comissão de Finanças e Tributação o exame de mérito e de adequação financeira da matéria, lembrando ainda, por oportuno, que a proposição será apreciada em Plenário, logo após seu exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constitucionalidade, Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, “h”, c/c o art. 53, II, ambos do Regimento Interno desta Casa, cabe a este Colegiado, preliminarmente ao exame de mérito, avaliar a adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, assim como sua compatibilidade com o disposto no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Como vimos, estamos tratando de uma proposição que pretende alterar parcialmente o texto da LRF. Isto significa que as modificações pretendidas no ordenamento jurídico são hierarquicamente superiores ao alcance das demais leis ordinárias que disciplinam a atividade financeira na administração pública, que, em última análise, orientam o ciclo orçamentário: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias de cada exercício financeiro e, de resto, o orçamento anual.

De todo modo, a proposição aqui descrita tem natureza meramente normativa, não versando sobre matéria com impacto direto sobre o conjunto das receitas e despesas públicas, ao circunscrever-se a parâmetros que deverão ser observados na elaboração das leis de diretrizes orçamentárias na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Na verdade, o objetivo do projeto de lei complementar é justamente conter o aumento das despesas não financeiras dos entes políticos da federação, ao determinar que as LDOs deverão indicar parâmetros limitativos ao crescimento da despesa pública, tendo como referência a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Estamos convencidos de que a presente proposição poderia à época em que foi apresentada (2015) contribuir para reduzir a velocidade de crescimento das despesas não financeiras (primárias) na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, ao fixar nas respectivas LDOs parâmetros mais objetivos para mensurar e ajustar o crescimento das despesas públicas, em linha com a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), sob responsabilidade do Banco Central do Brasil.

Nada obstante, corre-se agora sério risco institucional de as medidas fiscais sugeridas pela proposição, se aprovadas, entrarem em conflito direto com as regras estabelecidas no Novo Regime Fiscal implantado na União com a recente promulgação da citada Emenda Constitucional nº 95, de 2016, algo que pode ser avaliado mais adiante em maior profundidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A EC nº 95, de 2016, estabeleceu nos arts. 107 a 114 do ADCT limites individualizados para as despesas primárias (não financeiras) dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública tendo por base a despesa primária paga no exercício de 2016. Esses limites serão corrigidos, pelo menos para os próximos dez anos, apenas pelo IPCA. Entende-se, então, que a eficácia do PLP nº 58, de 2015, a depender da variação do PIB, poderia ser limitada ou postergada, tendo em vista a supremacia das disposições transitórias da EC nº 95, de 2016, no período de vigência a que se refere aquela norma constitucional.

Acreditamos que a referida emenda constitucional estabeleceu regras ainda mais restritivas para o crescimento das despesas não financeiras do governo federal – para cada Poder ou Órgão –, não associadas ao comportamento da arrecadação, sujeitando, então, tal crescimento ao seguinte:

I - para o exercício financeiro de 2017, a despesa primária da União paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, foi corrigida em 7,2%; e

II - nos exercícios posteriores, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

A EC nº 95, de 2016, ordenou em termos práticos que a despesa primária de governo não poderá ser superior ao seu valor no ano anterior em termos reais, independentemente do comportamento da arrecadação federal. Se a arrecadação crescer em patamares acima da inflação, o montante acima da inflação será incorporado ao superávit primário do governo federal em cada ano, na vigência da referida emenda constitucional. É interessante observar que o Governo Federal ainda conviverá com déficits primários por mais alguns anos, a despeito da vigência das novas medidas restritivas de natureza fiscal estabelecidas na retrocitada emenda constitucional.

Reafirmamos que a previsão de crescimento da despesa primária federal baseada na

previsão de crescimento do Produto Interno Bruto poderia tornar sem efeito a regra constitucional fixada para o teto dos gastos primários federais, tendo em vista a forte correlação entre o crescimento da arrecadação e o crescimento do produto.

Assim sendo, se aprovado o projeto de lei complementar, poderíamos não só estar diante de um conflito entre a medida estabelecida pela proposição e aquela estabelecida na EC nº 95, de 2016, como também poderíamos incorrer no risco de se reduzir a eficácia das medidas de ajuste das contas públicas num período razoável de tempo.

Por último, e não menos importante, não nos parece razoável adotar nos governos estaduais e municipais parâmetros semelhantes ao adotado pela União no que concerne à previsão de crescimento das respectivas receitas e despesas nas leis de diretrizes orçamentárias, tendo em vista as particularidades de cada caso e os distintos estágios de desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios, variáveis que têm peso determinante no comportamento das contas públicas nestas esferas políticas de governo.

Diante do exposto, somos pela não implicação da proposição em aumento da despesa ou redução da receita pública. No mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JOÃO PAULO KLEINÜBING
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 58/2015; e, no mérito, pela rejeição, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Paulo Kleinübing.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes - Vice-Presidente, Carlos Melles, Cícero Almeida, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Haully, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Pedro Paulo, Soraya Santos, Bruna Furlan, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Gilberto Nascimento, Giuseppe Vecchi, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Keiko Ota, Laercio Oliveira, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Mário Negromonte Jr., Paulo Teixeira e Rodrigo Martins.

Sala da Comissão, em 7 de novembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente