

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 8.046/2017, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho,
Previdência, Assistência Social e Família

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O PL 8.046/2017 inclui as doenças crônico-degenerativas em listagens de enfermidades cujos portadores são destinatários de benefícios na legislação previdenciária, tributária, do trabalho e do transporte coletivo interestadual, por meio de alterações nas seguintes normas legais:

a) art. 151 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, tornando independente de carência a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez ao filiado no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que, após filiar-se, for acometido de doença crônico-degenerativa; além disso, o projeto torna obrigatória a inclusão do rol de doenças, constante do dispositivo alterado pelo projeto, em qualquer lista elaborada pelo Poder Executivo (atualmente estabelecida na Portaria Interministerial MPAS/MS nº 22, de 31/08/2022, que revogou a Portaria Interministerial MPAS/MS nº 2.998, de 23/08/2001) das doenças que admitem a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez independentemente de carência;

b) inciso XIV do art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, isentando do imposto de renda da pessoa física (IRPF) os proventos de aposentadoria ou reforma percebidos por portador de doença crônico-degenerativa;

c) inciso IV do art. 1º da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, isentando do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os automóveis de passageiros, de fabricação nacional, equipados com motor de cilindrada não superior a 2.000 cm³ (dois mil centímetros cúbicos), de, no mínimo, 4 (quatro) portas, inclusive a de acesso ao bagageiro, movidos a combustível de origem renovável ou com sistema reversível de combustão (sistema flex), e os veículos híbridos e elétricos, adquiridos por portador de doença crônico-degenerativa;

d) inciso IV do art. 72 da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, isentando do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) as operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros, fabricados no território nacional, de até 127 HP de potência bruta, e os veículos híbridos e elétricos, adquiridos por portador de doença crônico-degenerativa;

e) inciso XI do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, permitindo que a conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) seja movimentada quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de doença crônico-degenerativa; e

f) art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, concedendo passe livre às pessoas portadoras de doença crônico-degenerativa, comprovadamente carente, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Segundo a justificativa do autor, *“os custos associados ao tratamento dos doentes são extremamente relevantes, pois à medida que a doença progride, a necessidade de cuidados aumenta significativamente, o que implica gastos financeiros insuportáveis para a maioria das famílias, para além de todo o desgaste físico e emocional”*, acrescentando que *“consideramos extremamente justa a medida proposta com o objetivo de conceder benefícios a essas pessoas, já penalizadas para o resto de suas vidas a arcar com tratamentos caríssimos que, por vezes, esvaziam seus recursos, impedindo até mesmo o sustento de suas famílias”*.

O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, tendo sido distribuído às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); de Seguridade Social e Família (CSSF); de Finanças e Tributação (CFT); e, de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nessa ordem.

Na então CTASP, o projeto foi aprovado nos termos do parecer do relator, com emenda, que essencialmente limita a alteração do art. 20 da Lei nº 8.306/1990, proposta pelo projeto, restringindo aos casos de incapacidade comprovada por junta médica a permissão para movimentação da conta vinculada no FGTS, quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de doença crônico-degenerativa.

Na então CSSF, o projeto foi aprovado nos termos do parecer do relator, com substitutivo, que essencialmente manteve apenas as alterações propostas às Leis nºs 8.989/1995, 8.383/1991, 8.036/1990 e 8.899/1994, além

de limitar tais alterações para incluir as doenças de Paget em estado avançado (osteíte deformante) e de Parkinson.

À Comissão de Finanças e Tributação cabe manifestar-se quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

2. ANÁLISE

Da análise do projeto principal, observa-se que algumas das alterações legislativas propostas apresentam evidente impacto fiscal negativo para a União, enquanto que outras não têm implicação sobre as finanças federais. De fato:

a) a alteração da Lei nº 8.213/1991, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol daquelas para as quais independe de carência a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez ao filiado no RGPS que seja por elas acometido após filiação, acarreta evidente aumento de despesas de caráter continuado (temporário, no caso de auxílio-doença, e vitalício, no caso de aposentadoria por invalidez), posto que atualmente, nos casos de inatividade decorrente de doenças crônico-degenerativas em geral, é exigida carência, de 12 (doze) contribuições mensais, para a concessão de tais benefícios neste regime previdenciário;

b) a alteração da Lei nº 7.713/1988, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol das doenças para as quais são isentos do IRPF os proventos de aposentadoria ou reforma percebidos por contribuintes delas acometidos, acarreta imediata renúncia de receitas federais, posto que atualmente tais rendimentos dos portadores de doenças crônico-degenerativas em geral não gozam de isenção do IRPF;

c) a alteração da Lei nº 8.989/1995, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol das doenças para as quais são isentos do IPI os automóveis (com as características e limitações estipuladas nessa lei) adquiridos por portadores dessas doenças, acarreta imediata renúncia de receitas federais, posto que atualmente tais veículos adquiridos por

portadores de doenças crônico-degenerativas em geral não gozam de isenção do IPI;

d) a alteração da Lei nº 8.383/1991, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol das doenças para as quais são isentas do IOF as operações de financiamento para a aquisição de automóveis (com as características e limitações estipuladas na lei) adquiridos por portadores dessas doenças, acarreta imediata renúncia de receitas federais, posto que atualmente as operações de financiamento para a aquisição de tais veículos por portadores de doenças crônico-degenerativas em geral não gozam de isenção do IOF;

e) a alteração da Lei nº 8.036/1990, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol das doenças para as quais é permitida a movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido dessas doenças, não tem implicação direta sobre as finanças federais, posto que os recursos do FGTS não figuram na lei orçamentária, constituindo um fundo unificado de reservas, com contas individualizadas em nome dos trabalhadores e, como tal, não integram o patrimônio público; e

f) a alteração da Lei nº 8.899/1994, proposta pelo projeto, incluindo as doenças crônico-degenerativas no rol das doenças para as quais é concedido passe livre, no sistema de transporte coletivo interestadual, às pessoas portadoras dessas doenças que sejam comprovadamente carentes, não tem implicação direta sobre as finanças federais, posto que a gratuidade concedida não modifica a quantidade de assentos disponíveis por veículo, nos termos do regulamento.

Assim, as alterações legislativas propostas pelo projeto nas Leis nºs 8.036/1990 e 8.899/1994 não têm implicação sobre as finanças federais, enquanto que as demais, nas Leis nºs 8.213/1991, 7.713/1988, 8.989/1995 e 8.383/1991, apresentam evidentes impactos fiscais negativos para a União, seja por aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, seja por renúncia de receita.

Nesses casos de aumento de despesa, torna-se aplicável os § 1º e 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101 (LRF), de 4 de maio de 2000, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Nos casos de renúncia de receita¹, a proposição subordina-se aos ditames do art. 14 da LRF, segundo o qual a proposição deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a, pelo menos, uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que as proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 14 e do art. 17 da LRF, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois

¹ § 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. (art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

Todavia as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Portanto, o projeto revela-se inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

A LDO ainda dispõe que as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão: a) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; b) estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e c) designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Dessa forma, fica prejudicado seu exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Quanto à emenda aprovada pela então CTASP, limitando a alteração do art. 20 da Lei nº 8.036/1990 proposta pelo projeto, não há

implicação sobre as finanças federais, por tratar de matéria que envolve exclusivamente recursos do FGTS.

Relativamente ao substitutivo adotado na então CSSF, que reúne, com limitação, as alterações propostas pelo projeto às Leis nºs 8.989/1995, 8.383/1991, 8.036/1990 e 8.899/1994, há evidente impacto fiscal negativo para a União, por estender as já referidas isenções de IPI e IOF aos portadores das doenças de Paget em estado avançado (osteíte deformante) e de Parkinson, atualmente não são beneficiados.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

Quanto ao PL 8.046/2017 e ao substitutivo adotado na então CSSF, inobservância dos arts. 113 do ADCT; 14 e 17 da LRF; e art. 132 da Lei nº 14.791 (LDO 2024), de 29 de dezembro de 2023.

4. RESUMO

Tecidas essas considerações, entendemos:

a) incompatíveis e inadequados, orçamentária e financeiramente, o Projeto de Lei nº 8.046, de 2017, e o substitutivo adotado na então Comissão de Seguridade Social e Família, ficando assim dispensada a análise de mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão;

b) sem implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária da emenda aprovada na então Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

Brasília-DF, 27 de novembro de 2024.

TÚLIO CAMBRAIA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira