



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 374, DE 2008

“Dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, e dá outras providências.”

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado ZONTA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2008, de autoria do PODER EXECUTIVO, autoriza a União a conceder subvenção econômica a um consórcio a ser constituído por sociedades seguradoras e resseguradoras, com a finalidade exclusiva de fornecer cobertura suplementar aos riscos de sinistros catastróficos do seguro rural, nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal. A União estaria autorizada a participar, como cotista, de fundo com esse objetivo, o qual substituiria o atual Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), instituído pelo Decreto-Lei nº 73, de 1966.

O Projeto dispõe que a subvenção econômica será proposta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e constará de rubrica orçamentária específica.

Além da subvenção econômica propriamente dita, é prevista a concessão, pela União, de garantias adicionais, no caso de “os *riscos de catástrofe*” superarem a capacidade financeira do consórcio.

Para suprir a garantia adicional, a União é autorizada a emitir títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, títulos esses que seriam “*depositados em instituição financeira pública federal... e utilizados para alienação e entrega de recursos ao consórcio...*”.

O Consórcio terá, ainda, isenção do Imposto Sobre a Renda, inclusive quanto aos ganhos líquidos mensais e à retenção na fonte sobre os rendimentos auferidos em operações e aplicações financeiras de renda fixa e renda variável, contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, contribuição para o financiamento da seguridade social – COFINS e contribuição para o PIS/PASEP.



Nas “disposições finais”, o Projeto atribui ao IRB – Brasil Resseguros S/A a tarefa de “*gerir o FESR até o fim da liquidação de suas obrigações*”; altera o art. 1º da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003; e revoga dispositivos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

O Projeto foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Finanças e Tributação (CFT); e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CAPADR o Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2004, foi aprovado por unanimidade de seus membros, com Substitutivo e subemenda, nos termos do parecer do Relator, Deputado MOACIR MICHELETTO, que apresentou suplementação de voto.

É o Relatório.

II - VOTO

Cabe, a esta Comissão, apreciar esta proposta quanto ao mérito e quanto à compatibilidade e adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual, nos termos do inciso X do art. 32 e do inciso II do art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI-CFT), de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

Detivemo-nos, inicialmente, na análise da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2008.

Observamos, em primeiro lugar, que o valor da concessão de subvenção econômica prevista no Projeto não se encontra estimado, o que dificulta sobremaneira a análise da proposta nesta Comissão. Não se pode avaliar, por exemplo, o impacto desses gastos no Orçamento da União. Essa informação é importante para a apreciação legislativa e, por isso mesmo, é recepcionada como uma das exigências constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), *in litteris*:

“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;”

Além disso, a concessão de subvenção econômica ao referido consórcio tem caráter plurianual e deverá ser efetivada com despesas classificadas em despesas primárias. Ou seja, trata-se, evidentemente, de despesas correntes



de caráter continuado. A LRF, neste caso, volta a exigir informações sobre o impacto orçamentário da proposta:

“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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”

Observe-se que o Art. 17 da LRF menciona também a necessidade de o autor informar, para efeito de não-afetação do resultado primário previsto na lei de diretrizes orçamentárias, as compensações para o aumento previsto da despesa.

Além disso, também não podemos deixar de considerar a proposta de isenção do Imposto sobre a Renda constante do art. 5º do Projeto. Esse artigo é diretamente alcançado pela Lei nº 12.017, de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – LDO 2010) que em seu art. 91, condiciona a aprovação do Projeto de Lei em análise ao cumprimento do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

“Art. 91. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária somente será aprovado ou editada, respectivamente, se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2010, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, devem vigor por, no máximo, 5 (cinco) anos.”

Ou seja, também no caso de isenção de tributo, o autor do Projeto deveria demonstrar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita, bem como fazê-lo acompanhar das respectivas medidas de compensação. *In litteris*:

“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.”

Resta ainda comentar a autorização solicitada pelo autor para que a União emita títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional como fonte de recursos para a cobertura de despesas não suportadas pelo referido consórcio. A utilização de uma fonte financeira não exime o autor do projeto de seguir as prescrições legais relativas à responsabilidade fiscal. Ou seja, uma previsão do impacto desses gastos deveria acompanhar essa proposta.

A proposição em tela, portanto, não poderia ser considerada adequada, financeira e orçamentariamente, à luz dos dispositivos citados.

No Substitutivo apresentado pelo Relator da CAPADR, Deputado Moacir Micheletto, a participação da União no Fundo mencionado no Art. 1º seria viabilizada por meio de integralização de cotas em moeda corrente, até o limite definido na lei orçamentária, e em títulos públicos até o limite de R\$ 4,0 bilhões.

Independentemente do tipo da fonte de receita a ser utilizada (financeira ou não), tal despesa tem a natureza das inversões financeiras (art. 12, § 5º, da Lei nº 4.320/64) e é primária quanto ao resultado fiscal.

Dessa forma, para preservar o equilíbrio fiscal definido na lei de diretrizes orçamentária por exigência do Art. 4º, § 1º da LRF, o Substitutivo ora analisado deveria estar acompanhado das respectivas medidas de compensação.

Observamos também que os Arts. 6º e 7º do Substitutivo propõem a isenção de impostos e contribuições. Como analisamos anteriormente, no caso do Art. 5º do Projeto de Lei, haveria que ser demonstrado o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita que essas isenções implicam, bem como fazê-lo acompanhar das respectivas medidas de compensação

A Subemenda do Relator da CAPADR que modifica a Alínea b, do Inciso II, do § 1º do Art. 1º do Substitutivo não altera as conclusões da análise da adequação orçamentária e financeira acima delineada.

Assim, em vista do exposto, nosso voto seria inevitavelmente pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2008, bem como do Substitutivo adotado pela CAPADR.

Entretanto, tanto as informações constantes da Exposição de Motivos Interministerial nº 86 – MF/MAPA/MP, de 27 de maio de 2008, quanto as subscritas pelo Nobre Relator Deputado Moacir Micheletto da CAPADR, nos forçaram a meditar mais profundamente sobre o assunto.

Nessas fontes observamos e fomos convencidos da necessidade de o



País contar com um instrumento mais moderno e eficaz para garantir um crescimento mais consistente e significativo do mercado de seguro rural de forma a propiciar estabilidade de renda e geração de empregos para agricultores e seus familiares.

As evidências mostradas de que os governos de grande parte dos países de expressão agrícola, tais como os Estados Unidos, a Espanha, o Canadá, a Austrália e o México, têm assumido posições semelhantes à proposta, introduzindo mecanismos em suas normas para amenizar os problemas das incertezas que envolvem a produção rural, nos foram persuasivas.

Observamos que o Relator da CAPADR, como parte de seu grande esforço de produzir um texto de consenso, estimou que o impacto orçamentário da proposta deverá ser decrescente, uma vez que os recursos obtidos com a “venda de proteção” tendem a acumular, passando a integrar o patrimônio do Fundo.

Além disso, “a difusão do seguro entre os agricultores levará à diluição do risco entre um número maior de participantes”, de forma que a necessidade de aporte de recursos públicos diminuirá com o crescimento do patrimônio do Fundo, “podendo até cessar”, segundo o referido Relator.

Ademais, os recursos orçamentários para a cobertura desta proposta terão ainda de ser autorizados pelo Congresso Nacional, por meio da Lei Orçamentária Anual ou por proposta de Crédito Adicional.

Nessas ocasiões, a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, inclusive quanto ao equilíbrio fiscal, deverão obrigatoriamente serem observados por força de dispositivos constitucionais e legais.

Com essas considerações é que apresento meu voto a esta Comissão pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2008, bem como do Substitutivo adotado pela CAPADR, e pela não-implicação orçamentária e financeira da Subemenda do Relator da CAPADR.

Sala da Comissão, em de de 2010

Deputado ZONTA
Relator