



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUGESTÃO DE EMENDA AO PLDO/2010 Nº 03 , DE 2010
(Do Sr. Pepe Vargas)

Solicita apresentação de emenda da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei Nº 04, de 2010-CN, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências".

Tipo da Emenda: Modificativa

Art. 013 - Incluir Reserva na LDO 2011 para Renúncia de Receita ou Despesas Obrigatórias Continuadas

Texto atual:

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2011 a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e na Lei a 1% (um por cento), sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Parágrafo único. Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva:

- I - à conta de receitas próprias e vinculadas; e
- II - para atender programação ou necessidade específica.

Texto proposto:

Dê-se ao art. 13 do PLDO a seguinte redação:

Art. 13. (...)

§1º (...)

III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.
(...)

§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e a respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2011, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional.

§ 4º As proposições mencionadas no § 3º deste artigo, independente de sua autoria, deverão ter demonstrada previamente sua compatibilidade com a legislação financeira correlata, em especial com o Plano Plurianual e com esta Lei.

§ 5º A apropriação da reserva constituída nos termos deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

JUSTIFICATIVA

A emenda acima propõe a concretização dos institutos fixados pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, que exige demonstração da neutralidade fiscal das proposições que gerem gastos tributários ou despesas obrigatórias continuadas, nos termos de seus arts. 14 e 17, respectivamente.

Como é consabido, as proposições de iniciativa parlamentar encontram dificuldades para apresentar tal neutralidade em razão da ausência de iniciativa financeiro-orçamentária por força constitucional.

Dessa forma, como forma de viabilizar a adequação de proposições que tenham seu mérito acolhido previamente pelas comissões permanentes temáticas, propõe-se a fixação, desde já na LDO, de dispositivo que determine a constituição de reserva de recursos para fazer face à escassez de recursos que sirvam de compensação para proposições que tenham impacto e tramitem pelo Congresso Nacional.

A proposta orçamentária consignará recursos, no montante mínimo de um por cento da receita corrente líquida destinados à constituição de reserva da margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas, a serem apropriadas durante o exercício financeiro de 2011 pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, conforme critérios previamente fixados pelo órgão técnico legislativo e que assegurem tratamento equânime a todas as proposições que se apresentem com seu impacto devidamente estimado e demonstrem compatibilidade com a legislação financeira correlata.

Ressaltamos que a reserva aqui propugnada, apesar de motivo de veto presidencial na LDO/2009, foi motivo de emenda da Comissão de Finanças e Tributação no processo orçamentário de 2009 e foi utilizada em 2009, com a compensação por meio de apropriação de crédito orçamentário com dotação para reserva específica destinada à desoneração de receitas, constante da Lei Orçamentária para 2009. A dotação da reserva destinou-se à adequação do Projeto de Lei nº 3.795/04, que "institui bolsa de estudos, denominada "bolsa-estágio", com o objetivo de apoiar estudantes do ensino superior, tendo como contrapartida a prestação de serviços destes, como estagiários" com seu apensado PL 4584/04 tendo impacto orçamentário e financeiro estimado pela Receita Federal do Brasil em R\$ 54 milhões em 2009. A proposição foi considerada compatível e adequada pela CFT em reunião de 16.12.2009, e hoje encontra-se em tramitação na CCJC/CD.

Todavia, como já mencionado, dispositivo semelhante já motivo de veto presidencial nas duas últimas LDOs sob o argumento de que :

O art. 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função desse dispositivo legal, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, um anexo contendo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias.

Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária para 2010 já deverá conter todas as estimativas de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as renúncias de receita aprovadas até o dia 31 de agosto de 2009. Não há como considerar expectativas de expansão, excetuadas aquelas definidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como a garantia de recursos para cobertura de despesas influenciadas pelo salário mínimo.

O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da LRF, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, itens não abarcados pelo texto do projeto de lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada pelo Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes, no que tange à observação do disposto no art. 17 da LRF.

O voto presidencial repete exatamente os mesmos argumentos opostos quando dos vetos à LDO/2009. A reiterada recusa do Poder Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio fiscal e a iniciativa parlamentar constitucionalmente assegurada, demonstra sua resistência à participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

As exigências formuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, ínsitas nos arts. 14, 17 e 24, de compensação específica, tópica, no próprio texto legal, significou ao Poder Legislativo a quase impossibilidade de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, mostram que as medidas de compensação devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Com esse desiderato, o Governo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza a despesa obrigatória permanente.

Ressalte-se que a alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem. Inexiste qualquer preceito nos dispositivos vetados que permitam tal interpretação. O diploma restringe-se a indicar a competência de órgão legislativo para apropriar os recursos durante o processo legislativo ordinário. Assim, a nova proposta explicita que a escolha da proposição beneficiada com a compensação independe de sua autoria.

Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes e não só do Legislativo, como afirmado nas razões do voto. Medida realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

Sala das Comissões, de de 2010.

Deputado Pepe Vargas
(PT/RS)