

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO TÉCNICO Nº 14 / 2008

**Proposta de critérios para
apropriação da Reserva para
Compensação, que venha a ser
consignada na programação da
lei orçamentária para 2009, por
proposições em exame pela
Comissão de Finanças e
Tributação**

Eber Zoehler Santa Helena

Dez/2008

Endereço na Internet:

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>

e-mail: eber.helena@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



ESTUDO TÉCNICO Nº , DE 2008.

Proposta de critérios para apropriação da Reserva para Compensação, que venha a ser consignada na programação da lei orçamentária para 2009, por proposições em exame pela Comissão de Finanças e Tributação

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Deputado Pedro Eugênio, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação-CFT, tem por escopo analisar alternativas em termos de critérios para eleição de projetos de lei em tramitação nesta Casa que tenham por objeto desonerações de receitas. Tais proposições, por conterem impacto orçamentário-financeiro devem ser motivo de compensação para fins de demonstração de sua neutralidade fiscal.

Nesse sentido, foi apresentada pela CFT emenda propondo a criação já na lei orçamentária para 2009 de reserva destinada à compensação dessas desonerações, como forma de viabilizar proposições que venham a ser julgadas relevantes pela Comissão. Assim, a fonte de recursos para a compensação das proposições mencionadas poderá advir da eventual aprovação da criação de *“Reserva para Compensação de projetos de lei que fixem desonerações de receitas a serem determinadas por órgão técnico legislativo durante o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. – Nacional”*, nos termos da emenda da CFT de nº 50170005, admitida pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas – CAE, órgão da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

A emenda da CFT propõe a concretização dos institutos fixados pelo art. 14 da lei de responsabilidade fiscal, lei complementar nº 101, de 2000, que exige demonstração da neutralidade fiscal das proposições que gerem gastos tributários. A emenda funda-se no disposto no art. 13 da LDO/2009 , Lei nº 11.768, de 14.08.08, que prevê :



“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 2009, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto de lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

§ 1º Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva: (...)

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. “

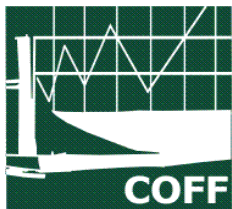
Sabido e consabido que as proposições de iniciativa parlamentar não conseguem apresentar a exigida neutralidade fiscal em razão da ausência de iniciativa financeira orçamentária, por força constitucional. Assim sendo, a emenda em questão permite viabilizar a adequação de proposições que tenham seu mérito acolhido previamente pelas comissões permanentes temáticas.

A lei orçamentária consignará recursos destinados à constituição de reserva para desonerações de receitas, também denominados gastos tributários. O Parecer Preliminar já fixa em seus itens 20.1.3 e 28.3 os recursos necessários à ação ao disciplinar:

“20. É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2009, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar. (...)

20.1. Com base no art. 144, inciso III, da Resolução no 01/2006-CN, o disposto no item 20 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para:

20.1.3. compor Reserva para atendimento de projeto de lei de iniciativa dos parlamentares sobre renúncia de receita; (...)



28. Das disponibilidades totais será deduzido o montante de R\$ 9.150.155 mil (nove bilhões, cento e cinquenta milhões, cento e cinquenta e cinco mil reais), destinado aos seguintes atendimentos: (...)

28.3. Despesas definidas nos itens 20.1.3 e 20.1.4 deste Parecer e demais emendas de Relator Geral (item 19.1 deste Parecer): R\$ 540.000 mil (quinhentos e quarenta milhões de reais);”

2. DA NECESSÁRIA NEUTRALIDADE FISCAL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVA

Na busca do preconizado equilíbrio das contas públicas, a LRF estabelece critérios e mecanismos para prevenir riscos e corrigir desvios, criando mecanismos para garantir que qualquer novo gasto permanente, seja como despesa obrigatória continuada ou gasto tributário, deva ser neutro sob o prisma fiscal. Para tanto, determina a necessária compatibilidade da geração do novo gasto com os instrumentos de planejamento expressos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Papel fundamental ao regime de responsabilidade fiscal foi atribuído às LDOs. A começar pela fixação das metas fiscais anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. O conteúdo do Anexo de Metas Fiscais está descrito no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º, que também determina em seu inciso V, a inclusão do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.¹

¹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas subseqüentes LDOs, está na fixação de metas fiscais e a verificação permanente de sua fiel observância pelos agentes públicos. Nessa sistemática, a LDO/2009 elege inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício de 3,8% do PIB.²

Fixada a meta fiscal, passa a LDO/2009 a disciplinar, a exemplo das LDOs anteriores, como deverá ser controlada a criação de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários para não afetarem essas metas, devem assim demonstrar, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, sua neutralidade fiscal ao conterem sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação. Observe-se que as disposições tanto se aplicam para crescimento da despesa como para diminuição da receita, para normas cogentes tanto quanto autorizativas.³

Fica a pergunta: como podem as proposições parlamentares, após realizada a estimativa do impacto orçamentário e

² “Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.”

³ “Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.

Art. 121. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar no 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.”



financeiro do projeto de lei, poder encontrar seu espaço orçamentário e pretenderem ter sua inclusão no ordenamento pátrio?

Ressalte-se que imensa maioria das proposições legislativas são iniciadas por parlamentares, ou seja, a falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro das proposições mostra-se inconstitucional quando suprime o exercício legiferante do Poder Legislativo, sem ser fundado em disposição constitucional ou sem ofertar mecanismos alternativos.

A sistemática proposta, de já na LDO serem eleitas as proposições que terão dotações consignadas na proposta orçamentária para 2009, tornando-as neutras sob o prisma fiscal, não tem se mostrado viável, haja vista disposição nesse sentido existente no art. 14 da LDO/2008 ⁴ e que não foi observada quando da aprovação da lei orçamentária para 2008, Lei nº 11.647, de 24.3.2008, pois lá inexistente tal reserva no órgão 90.000. ⁵

Resta a questão: A quem compete fixar as prioridades? A resposta, entendemos, pode ser dada por duas alternativas: pelo controle antecipado ou terminal. Por controle antecipado leia-se durante o processo legislativo ordinário, papel hoje já desempenhado pela Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados, à qual poderia ser acrescentada outra comissão do Senado Federal, desde que regimentalmente lhes fosse feita tal atribuição, a exemplo da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE. A compensação, nesse caso, seria oriunda de reserva de recursos fixados já na lei orçamentária, opção que sofre resistências como visto anteriormente.

⁴ Art. 14. 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 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

§ 1o Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva:

(...)

III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;

5 Como pode ser verificado no endereço:
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol4/90_reserv_contin_g.pdf



A outra alternativa, terminal, seria a conjugação do controle da geração de despesas obrigatórias continuadas com o controle do processo orçamentário, agora no âmbito do Congresso Nacional, a partir de parecer de sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente designado para o exame da peça orçamentária, nos termos de seu art. 166.⁶ Ocorre que esta segunda via depende do necessariamente dificultoso processo de alteração constitucional.

Mas, e se a proposição não for aprovada durante o exercício financeiro em que foi criada a reserva de recursos? Ora, inúmeras são as dotações que não são executadas, visto que nossa lei orçamentária é autorizativa. Nosso parâmetro deve ser o Anexo V das leis orçamentárias, que já desempenha a função de reserva para proposições que aumentem os gastos com pessoal. O mecanismo criado pelas LDOs para os gastos com pessoal tem se mostrado razoável e viável, sendo aprimorado a cada nova LDO. Porque não ocorreria o mesmo para as proposições com outra finalidade, mas com objeto de mesma natureza, também despesas obrigatórias continuadas?

Alvissareira apresenta-se a recente adoção pelo Congresso Nacional, no PLDO/2009, da compensação sistêmica aqui propugnada. Na redação aprovada foi incluído no art. 13 dois novos parágrafos⁷ determinando a consignação de reserva, na proposta orçamentária e em sua respectiva lei, para apropriação ao longo da execução orçamentária de 2009. Tais recursos seriam a compensação de projetos de lei que viessem a ser aprovados no exercício de 2009. Assim, estaria assegurada sua neutralidade fiscal, nos termos do art. 17 da LRF.

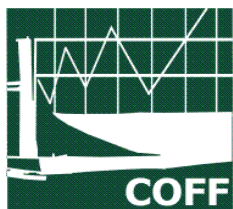
⁶ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

⁷ Art. 13 (...) § 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e 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, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 4º A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2009, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.



Lamentavelmente, o dispositivo foi motivo de veto presidencial na Lei 11.768/08, LDO/2009, sob argumentos de já existir um demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias e de que haveria discriminação quanto aos projetos de lei oriundos do Executivo.⁸ Quanto à afirmação da existência do demonstrativo esse mostra-se, até o presente, como inadequado à compensação, já quanto à destinação dos recursos exclusivamente a projetos de parlamentares, nada no dispositivo sustenta tal assertiva. As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentaram os seguintes esclarecimentos aos vetos:

Após a LRF, o Poder Legislativo ficou praticamente impossibilitado de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa. A alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem, mas apenas atribuir competência a órgão legislativo para apropriar os recursos.

Não procede, portanto, a afirmação de que a reserva instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 13 da LDO/2009 se destine exclusivamente ao Poder Legislativo, visto que a compensação prevista no art. 17 da LRF diz respeito a proposições de toda e qualquer origem.

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pelo art. 17 da LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, a exemplo da Nota Técnica COFF nº 4/20082, segundo a qual o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo

⁸ “A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, no art. 17, as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função do disposto nesse 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, não há sentido em se criar, previamente, reserva de dotações orçamentárias primárias específicas para a expansão e/ou criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, diferente dos mecanismos estabelecidos na LRF. 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. Essas razões demonstram a contrariedade ao interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao referido dispositivo.”



cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizando de estratagemas para realizar compensações meramente formais

Se a LRF praticamente bloqueia iniciativas parlamentares em matéria financeira, já obstaculizadas pela reserva constitucional de iniciativa presidencial dos arts. 61 e 63, o mesmo não ocorre com o Poder Executivo. O Executivo não só deixa de reequilibrar o orçamento nos estritos termos da LRF, mas também pressiona o Congresso Nacional para aprovar projetos de seu interesse.

A reserva prevista no dispositivo vetado não atribui os recursos exclusivamente a projetos de iniciativa parlamentar. Dá ao processo legislativo o papel de aplicar critérios para a escolha das proposições às quais os recursos devam ser destinados. Algo próximo do processo orçamentário onde proposições competem pela alocação dos recursos previamente fixados, conforme critérios eleitos ex ante. (Congresso Nacional, 2008)

Assim, o modelo de compensação sistêmica e setorializada, hoje adotada para os gastos com pessoal, como descrito exhaustivamente neste estudo, e que julgamos mais apropriado a nossa cultura político-legislativa, deve esperar mais por um exercício para ser novamente tentado.

A adoção de reserva de recursos para compensação das proposições criando despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários permitirá dar racionalidade ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira realizado pela CFT, permitindo a manutenção, de forma coerente, da dicotomia hoje existente entre processo legislativo e orçamentário.

A consequência da adoção de tal reserva será a concreta migração do demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas das leis de diretrizes orçamentárias para a lei orçamentária. Tal deslocamento tem por paradigma as autorizações para aumentos com gastos com pessoal. No caso, ainda que o art. 169 determinasse que as autorizações constassem das LDOs, enquanto as dotações permaneceriam na lei orçamentária, as LDOs as “delegaram” às leis orçamentárias. Tal normativo, ainda que passível de argüição de sua



inconstitucionalidade em uma leitura estrita do texto constitucional, obteve sucesso por agregar em uma só peça legislativa as duas condicionantes, autorização e dotação. O que se propõe é que esse modelo de autorização e dotação se estenda a outras formas de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários.

CRITÉRIOS PARA ELEIÇÃO DE PROPOSIÇÕES BENEFICIÁRIA DE RECURSOS DA RESERVA PARA COMPENSAÇÃO

Pelo caráter inusitado da eleição proposições beneficiárias de reserva para compensação mostra de suma dificuldade a escolha de critérios para tal certame. Todavia, há de serem encontrados parâmetros, em verdade paradigmas por sua natureza inovadora, que se mostrem razoáveis e proporcionais.

As proposições candidatas à compensação deverão já ter sido aprovada em seu mérito por todas as comissões permanentes precedentes.

Na CFT, deverá seu autor, antes da votação do Parecer pela inadequação, por inexistência de compensação da desoneração de receita, requerer sobrestamento para aguardar a realização da seleção de proposições a serem compensadas. O relator designado para apreciação da proposição deverá se manifestar quanto ao requerimento. O requerimento deve ser submetido ao Plenário da Comissão.

Para que o requerimento seja acolhido deve a proposição atender os seguintes requisitos:

1. Tratar-se de proposição que tenha por objeto desoneração de receita, com a consequente redução de receita da União;
2. Não apresentar vício de iniciativa, ou seja, não incidir nas matérias privativas do Presidente da República e dos demais Poderes e Ministério Público;
3. Já ter sido apreciada por todas as comissões permanentes temáticas da Casa, incluindo-se as do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- Senado em caso de iniciativa de senador, com deliberação pela aprovação em todas elas;
4. Mostrar-se *compatível* com as normas do ciclo orçamentário Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais normas financeiras pertinentes;
 5. Apresentar a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro elaborado ou homologado por órgão técnico da União, como fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
 6. O impacto orçamentário-financeiro não poderá ser superior a 25% da dotação total constante da Reserva para Compensação consignada na lei orçamentária anual correspondente;

A escolha das proposições poderia se dar em agosto de cada exercício com a designação de relator específico para a apreciação da matéria. A Relatoria proporá o rol de proposições passíveis de serem beneficiárias da Reserva para Compensação.

O Relatório somente poderá acolher proposições até o limite das dotações constantes da Reserva para Compensação consignada na lei orçamentária anual em execução.

Qualquer proposição poderá ser objeto de destaque. O Relatório poderá ser apreciado em setembro de cada exercício, época de apreciação do Relatório da Receita no processo orçamentário. Somente seriam apreciadas as proposições sobrestadas até o fim do primeiro período da sessão legislativa.

CONCLUSÃO

O caráter inovador de viabilizarem-se iniciativas parlamentares em tema financeiro justifica a introdução de sistemática como a proposta. Assim, propicia-se à sociedade representada nas Casas Legislativas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

participar ativamente das finanças públicas paralelamente ao hoje praticamente monopólio do Poder Executivo nessa seara.

Ainda que inusitada, a experiência há de ser construída dentro de procedimentos que oportunizem a todos os autores de proposições legislativas com impacto orçamentário-financeiro pretender à compensação que assegure a necessária neutralidade fiscal.

Os procedimentos aqui propostos voltam-se para a efetiva participação do Poder Legislativo no regime da responsabilidade fiscal. Sua formulação e implementação representam um avanço na governabilidade e modernização da esfera pública.

Brasília, 9 de dezembro de 2008.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de orçamento e fiscalização financeira