

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2011, que *altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

RELATOR: Senador RENAN CALHEIROS

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, de 31 de agosto 2011, de ementa em epígrafe, que tem como primeiro signatário o Senador ROMERO JUCÁ. A proposição objetiva prorrogar mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015.

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, introduzida originalmente pela Emenda Constitucional (EC) nº 27, de 2000. O dispositivo desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

O art. 1º da proposta altera a redação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prorrogando o seu prazo e atualizando sua redação. No entanto, são mantidos os mesmos termos da redação atual, dada pela EC nº 56, de 2007.

Dessa forma, a DRU não reduz a base de cálculo das principais transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios previstas na Constituição Federal. Ademais, a DRU exceta da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 2º da proposta constitui a cláusula de vigência.

A DRU tornou-se necessária porque o orçamento da União apresenta elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também expressiva vinculação das receitas orçamentárias a finalidades específicas.

Conforme a justificação da proposta, “esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para programar projetos governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública”.

A proposição foi encaminhada a esta Comissão e distribuída em 22 de setembro de 2011, cabendo a mim a honra de relatá-la.

Cabe recordar que, em 1997, tive a experiência de relatar a proposta que resultou na EC nº 17, de 1997, que prorrogou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 31 de dezembro de 1999. Como se sabe, o FEF foi o mecanismo de desvinculação que precedeu a DRU e teve papel fundamental, à época, para permitir a consolidação da estabilização monetária no período posterior ao Plano Real.

Com efeito, a proposta foi aprovada por maioria expressiva de votos no Plenário do Senado Federal.

As mesmas razões que justificaram a prorrogação do FEF, naquele difícil contexto econômico e político, ainda são válidas para a DRU: preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

II – ANÁLISE

1. Constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa

A PEC nº 87, de 2011, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal (CF). Com efeito, a proposta foi subscrita por número suficiente de Senadores e não incide nas limitações materiais que constam do seu § 4º, ou seja, não tende a abolir as chamadas cláusulas pétreas.

Ademais, a nova redação proposta ao art. 76 do ADCT, além de prorrogar o prazo da DRU, atualiza sua redação. Em especial, prevê explicitamente o fim da desvinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas. Por fim, não há inclusão de matéria estranha a seu objeto.

Essa proposta tramita paralelamente à PEC nº 61, de 2 de agosto de 2011, de iniciativa da Presidente da República, em tramitação na Câmara dos Deputados. Cabe informar que as duas propostas têm exatamente a mesma redação.

2. Mérito

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, que está em vigência desde 2000. A cada prorrogação desse instrumento, renovam-se as críticas dos que se posicionam contra a desvinculação. Não obstante, mostraremos que a DRU não prejudica os gastos sociais e, ademais, é necessária para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade ao orçamento da União.

Assim, a prorrogação da DRU justifica-se por:

- a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;
- b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;
- c) permitir o financiamento de despesas incomprimíveis, sem endividamento adicional da União;

d) viabilizar a obtenção de resultados positivos nas contas públicas, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual a partir de 1999;

e) melhorar a qualidade do gasto público, por meio da aplicação em projetos com melhor retorno social.

Educação. A DRU desobrigava a União de destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 20% dos 18% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. No entanto, a EC nº 59, de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para a MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011. A tabela abaixo mostra essa evolução:

TABELA 2
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS A MDE - 2008 a 2011

	2008	2009	2010	R\$ milhões 2011 ¹
1 Percentual de Desvinculação	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
2 Receita de Impostos	256.147	244.071	280.141	347.713
3 Desvinculação (1*2)	51.229	30.509	14.007	0
4 Redução de Recursos de MDE (3*18%)	9.221	5.492	2.521	0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Lei Orçamentária para 2011

Vê-se que a redução de recursos destinados à MDE decresce de R\$ 9,2 bilhões, em 2008, quando o percentual de desvinculação era de 20%, e passa a ser nulo a partir de 2011. Cabe considerar que a PEC nº 87, de 2011, mantém explicitamente o fim da desvinculação desses recursos, em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A desvinculação de receitas e o aumento da arrecadação das contribuições foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotado a partir do Plano Real, em 1994.

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, ainda que de modo decrescente.

Como o art. 195 da Constituição Federal determina que as contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.

Na hipótese de não aprovação da prorrogação da DRU, haveria insuficiência parcial de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal, já que os recursos de contribuições sociais não podem ser utilizados nessas rubricas.

A não aprovação da proposta, portanto, poderia comprometer a qualidade do gasto público e a obtenção da meta de superávit primário. A execução das despesas discricionárias do orçamento fiscal e do PAC, fixadas, para 2012, em R\$ 81,4 bilhões e R\$ 37,9 bilhões, respectivamente, também poderiam ser prejudicadas.

Ademais, isso seria um grande complicador para a administração orçamentária e financeira da União, ao reduzir os graus de liberdade na alocação dos recursos, o que tornaria a execução do orçamento bem mais rígida.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** da PEC nº 87, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator