

PARECER Nº , 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 excetua 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.

O Orçamento da Seguridade Social é composto de: Previdência Social, Assistência e Saúde. As ações do Orçamento da Seguridade estão protegidas por outros dispositivos constitucionais e legais que garantem seu aporte de recursos.

No caso da Previdência Social, a receita da Contribuição Social de Empregados e Empregadores é usualmente apartada do cálculo da DRU. Embora o art. 76, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal, que trata da DRU, não explicita que tal contribuição seja uma exceção, os órgãos de orçamento têm por prática, retirá-la dos cálculos, recorrendo ao art. 167, da Constituição Federal.

“Art.167.São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.”

No caso da Assistência Social, o Orçamento obedece à Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que garante os benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente no valor de um salário mínimo cada um. No PLOA 2012, esses valores alcançaram o total de R\$ 13,2 bilhões, para o idoso, e R\$ R\$ 16,2, para o deficiente.

Além disso, há o programa Bolsa Família, que é regulamentado pela Lei nº 10.836/04 e que garante o valor médio de R\$ 119,00 por família. Uma vez que a família seja beneficiária e continua dentro dos critérios para receber o benefício, não poderá deixar de receber o recurso. Os valores dos benefícios são alterados por Decreto, conforme reza a referida Lei.

No caso da Saúde, o Orçamento segue o art. 77, do ADCT, da Constituição Federal, que determina que os gastos com saúde devam seguir a variação do Produto Interno Bruto – PIB. Essa regra transitória está em vigor até que seja publicada a Lei Complementar, do art. 198, da Constituição Federal, que trata da Saúde.

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes

I - no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

Assim, do ponto de vista do orçamento da seguridade social, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais acaba redirecionada para esse orçamento. Portanto, com o crescimento das despesas da seguridade, atualmente o Tesouro Nacional realiza aportes significativos, de forma que não se pode afirmar que a DRU implique perdas para a seguridade social.

TABELA 1
SEGURIDADE SOCIAL - DESPESA¹ POR FONTE - 2010

	R\$ milhões
Fontes	Valor
INSS	206.843
Cofins	107.974
Recursos Livres (Fonte 100)	37.626
CSLL	33.967
PIS-Pasep	17.179
CPSS – Patronal	12.681
Royalties do Petróleo	11.614
Recursos Próprios Financeiros	9.776
Outras	37.417
Total	475.075

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa liquidada.

Dos R\$ 46,6 bilhões desvinculados das contribuições sociais, em 2010, em sua maior parte receitas do orçamento da seguridade social, R\$ 37,6 bilhões retornam como recursos de livre alocação (fonte 100) usados no pagamento de despesas desse orçamento. Ou seja, a área da seguridade social cedeu recursos líquidos de apenas R\$ 9 bilhões, que poderiam expandir suas despesas, valor bem inferior aos recursos desvinculados. Na proposta orçamentária para 2012 (PLN nº 28, de 2011), a totalidade dos recursos desvinculados retorna ao orçamento da seguridade social.

No que tange à Educação, que não faz parte da Seguridade Social, 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

	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	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 DRU representa atualmente importante fração das fontes livres conforme a tabela a seguir:

TABELA 3						
RECEITA ORÇAMENTÁRIA E DRU - 2007-2012						
						-R\$ mil-
TIPO DE RECEITA \ ANO	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	PLOA 2011 (5)	PLOA 2012 (5)
ARRECAÇÃO TOTAL (1)	865.180.908,50	963.958.720,80	1.168.544.220,80	1.110.647.570,30	1.287.501.217,90	1.464.991.090,80
RECEITA PRIMARIA	613.169.430,54	717.442.179,68	740.627.848,93	921.054.906,63	967.626.054,33	1.097.340.831,27
FONTE 100 (2)	144.066.581,50	173.052.505,90	175.531.454,10	191.786.413,60	246.044.297,50	210.407.244,70
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (3)	386.681.857,20	428.563.287,90	437.199.421,10	499.866.612,60	566.256.046,90	618.779.237,00
EFEITO DA DRU (4)	81.686.218,20	93.377.657,7	69.423.792,30	78.829.362,50	90.525.835,70	100.446.694,10
Fonte: Leis Orçamentárias, SIAFI, Siga Brasil e Informações Complementares do PLOA 2012, Secretaria do Tesouro Nacional- STN/MF						
(1) EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA						
(2) REPRESENTAM OS RECURSOS LIVRES DO ORÇAMENTO						
(3) CONFORME ART. 2º, INC. IV, DA LRF						
(4) ESTIMATIVA DO EFEITO DA DRU, CALCULADO CONFORME METODOLOGIA ADOPTADA PELO PODER EXECUTIVO NO CÁLCULO CONSTATANTE DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES DOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA - VALORES EXECUTADOS, EXCETO 2012.						
(5) PARA OS EXERCÍCIOS DE 2011 E 2012 FORAM CONSIDERADAS AS PREVISÕES FEITAS PELO EXECUTIVO, UMA VEZ QUE NÃO HÁ VALORES DE ARRECAÇÃO FECHADOS PARA TAIS ANOS.						

Para 2012, o Projeto de Lei do Orçamento – PLOA 2012 considerou como fonte condicionada à aprovação da DRU o valor de R\$ 62,4 bilhões, embora o total da DRU seja de R\$ 100,4 bilhões. Isso ocorre porque a Proposta Orçamentária considerou que a parcela da DRU retirada dos impostos já seria fonte livre. O cálculo está na tabela a seguir, enviado pelo Poder Executivo nas Informações Complementares ao PLOA 2012.

Tabela 4

Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 - LDO 2012, inciso X do Anexo II - Informações Complementares ao PLOA-2012
 X - demonstrativo da desvinculação das receitas da União, por imposto e contribuição;

Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União, por Imposto e Contribuição

Valores em R\$ 1,00

DESCRIÇÃO	PLOA 2012	DRU 2012 20,0%
IMPOSTOS	389.208.636.925	38.040.279.132
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	30.590.604.499	5.016.859.138
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	46.271.632	7.588.548
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	49.257.218.610	3.438.153.859
IMPOSTO SOBRE A RENDA	270.693.112.090	23.333.746.262
I.O.F. - IMPOSTO S/OPERAÇÕES FINANCEIRAS	37.997.591.594	6.230.207.615
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	623.838.500	13.723.711
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	294.312.121.883	58.862.424.377
Cofins - Contribuição Seguridade Social	174.057.074.487	34.811.414.897
Contribuição PIS/PASEP	45.999.103.838	9.199.820.768
CSLL - Contribuição Social s/Lucro Líquido	63.424.185.675	12.684.837.135
Receitas de Loterias	4.245.696.034	849.139.207
Demais Contribuições Sociais	1.980.693.334	396.138.667
Cota-parte da Contribuição Sindical	265.558.216	53.111.643
Contribuição para o Ensino Aeroviário	117.054.960	23.410.992
Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	99.741.482	19.948.296
Contribuição Industrial Rural	233.770.942	46.754.188
Contribuição sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador	2.957.210.165	591.442.033
Adicional à Contribuição Previdenciária	911.599.270	182.319.854
Contribuição Fundo Saúde Polícia Militar DF	11.938.061	2.387.612
Contribuição Fundo Saúde Corpo Bombeiros DF	8.495.419	1.699.084
Outras Contr. Adm. RFB	-	-
CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	17.829.503.302	3.565.900.660
CIDE - Petróleo	9.835.679.931	1.967.135.986
Contribuição FUNDAF	863.143.250	172.628.650
Contr.Lic.uso,transf.Tecnologia	1.477.020.111	295.404.022
Contr. Apostas em Competições Hípicas	752.640	150.528
Contr. Desenv. da Ind. Cinematográfica Nacional - Remessas	57.462.887	11.492.577
Cota-Parte Adic. Frete Renovação Marinha Mercante	2.734.490.884	546.898.177
Contr. Rec. das Conc. e Perm. de Energia Elétrica	1.120.951.413	224.190.283
PinProterra	48.002.839	9.600.568
Contribuição decorrente de Prestação de Serviços de Telecomunicações	1.552.160.424	310.432.085
Contribuição das Empresas de Informática	112.737.679	22.547.536
Outras Contr. Econômicas	27.101.244	5.420.249
TOTAL	701.350.262.110	100.468.604.169

O valor de R\$ 62,3 bilhões referentes à DRU foi destinado a órgãos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 5

ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DA DRU

R\$ Milhões

Discriminação	PLOA 2012	%
Encargos Financeiros da União	15.005,0	24,0%
Reserva de Contingência	12.519,5	20,1%
Judiciário e Ministério Público	7.549,9	12,1%
Defesa	6.186,6	9,9%
Operações Oficiais de Crédito	4.971,9	8,0%
Educação	2.223,3	3,6%
Cidades	2.000,0	3,2%
Fazenda	1.902,1	3,0%
Legislativo	1.750,3	2,8%
Justiça	1.658,2	2,7%
Presidência da República	1.328,2	2,1%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.266,2	2,0%
Planejamento, Orçamento e Gestão	1.143,2	1,8%
Trabalho e Emprego	1.062,4	1,7%
Ciência, Tecnologia e Inovação	494,1	0,8%
Meio Ambiente	347,7	0,6%
Transportes	306,2	0,5%
Relações Exteriores	297,4	0,5%
Integração Nacional	186,8	0,3%
Desenvolvimento Agrário	179,8	0,3%
Esporte	27,6	0,0%
Total de Recursos Desvinculados	62.406,4	100%

Observa-se que a DRU gera recursos para órgãos não contemplados com recursos vinculados. No orçamento de 2012, por exemplo, R\$ 15,0 bilhões foram destinados à Encargos Financeiros, R\$ 7,5 para o Judiciário e Ministério Público e R\$ 6,1 bilhões para o Ministério da Defesa.

Embora, no PLOA 2012, os Ministérios da Integração Nacional, Transportes, Meio Ambiente, Esporte e Cidades não tenham sido contemplados com montantes expressivos de recursos da DRU, são indiretamente favorecidos, pois, a maior parte de seu orçamento é financiada com recursos livres (não-vinculados).

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.

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, 09 de novembro de 2011.

Senador Eunício Oliveira, Presidente.

Senador Renan Calheiros, Relator.