



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

Ofício nº. 70/18-GSJBAR

Brasília - DF, em 5 de dezembro de 2018.

A Sua Excelência a Senhora
SENADORA LÚCIA VÂNIA

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte
Senado Federal
Brasília-DF

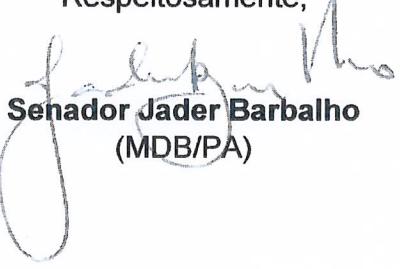
Assunto: Solicita a inclusão do Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário ao PLS nº 393/2017

Senhora Presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, solicito a Vossa Excelência que autorize a inclusão da Nota Técnica nº 274/2017 (Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário), anexa, ao PLS nº 393/2017, de minha autoria, para que faça parte do projeto.

Diante do exposto e na certeza de poder contar com a atenção de Vossa Excelência, antecipo meus agradecimentos e renovo votos de estima e consideração.

Respeitosamente,


Senador Jader Barbalho
(MDB/PA)

Junte-se ao processo
do PLS 393/2017



Senadora Lúcia Vânia
Presidente da Comissão de Educação,
Cultura e Esporte



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA Nº 0274/2017

Em 9 de novembro de 2017.

Assunto: estimativa do impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 393/2017, que “Institui o Programa Nacional de Incentivo à Educação Superior (PRONIES)”.

Interessado: senador Jader Barbalho

1. Introdução

Esta Nota Técnica tem por objetivo atender solicitação do gabinete do senador Jader Barbalho (STO 2017-00999) para que seja estimado o impacto orçamentário-financeiro do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 393/2017, que “Institui o Programa Nacional de Incentivo à Educação Superior (PRONIES)”.

2. Considerações preliminares

Sobre o assunto, vale inicialmente mencionar os dispositivos incluídos na Constituição pela Emenda Constitucional nº 95/2016, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, a saber:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por sua vez, o art. 14 da LRF determina que 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 e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Já a Lei nº 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2017) determina, em seu art. 117, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo:

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º Os órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; ou
b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da união e:
a) não contenham normas específicas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo; ou
b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; ou
IV - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do art. 7º da Constituição.
§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.
§ 8º 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 nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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; e
II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 24.
(...)

No caso em exame, há de se observar também o preconizado pelo art. 118 da LDO/2017, principalmente o disposto nos §§ 3º e 4º:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais.

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. (destaques nossos)

Ademais, convém atentar para o previsto no art. 10-A, inciso II, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - CFT da Câmara dos Deputados, de 1996, e na Súmula – CFT nº 1/2008. Segundo essas normas, cada proposição deve



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

apresentar, quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, a indicação da compensação correspondente, sob pena de arquivamento.

Outro aspecto que merece reflexão diz respeito à indefinição dentro do Senado sobre quando (na formalização da proposta ou até o final da tramitação?) esses requisitos legais devem ser atendidos e quem deve averiguar seu cumprimento (uma das comissões permanentes?).

Em linhas gerais, este autor acredita que seria melhor adotar sistemática semelhante à usada na Câmara dos Deputados, assim teríamos: (i) uma única comissão (talvez a Comissão de Assuntos Econômicos - CAE) ficaria responsável pela verificação do cumprimento dos requisitos legais; (ii) essa verificação pela CAE seria a última etapa da tramitação das propostas (ou seja, as matérias poderiam tramitar e serem apreciadas por outras comissões ainda que não apresentassem a estimativa de impacto e a correspondente compensação). Portanto, avalia-se ser imprescindível que o Regimento Interno do Senado seja modificado e defina essas questões rapidamente.

Além disso, há de se esclarecer qual o papel desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) nesse processo. A CONORF tem recebido muitas solicitações para que sejam efetuadas estimativas do impacto de proposições e de minutas de proposições. Contudo, não existe norma que atribua essa tarefa à CONORF. Considera-se, por exemplo, que a Consultoria Legislativa poderia responder adequadamente às solicitações da área tributária.

De qualquer forma, entende-se que o Senado, também nesse caso, deve adotar o mesmo procedimento já consolidado na Câmara, qual seja, o de que os parlamentares, por meio da presidência de órgão colegiado, solicitem ao Poder Executivo as informações necessárias conforme prevê o § 1º do art. 117 da LDO/2017.

O fato é que, muitas vezes, a CONORF não tem condições técnicas de atender às solicitações de elaboração das estimativas, pois não há informações disponíveis que permitam o cálculo. Nesses casos, é feita a sugestão de que o demandante utilize o mencionado caminho previsto no citado art. 117, § 1º, da LDO/2017, haja vista não haver dúvida de que os órgãos do Poder Executivo, que



atuam diretamente na execução das políticas públicas objeto das proposições, têm muito mais possibilidade de atender adequadamente a esse tipo de solicitação.

3 Análise do impacto orçamentário e financeiro

O art. 1º do PLS nº 393/2017 institui o “Programa Nacional de Incentivo à Educação Superior (PRONIES) com a finalidade de captar e direcionar recursos privados, mediante a participação de pessoas físicas e jurídicas, para a adoção de políticas de ampliação dos investimentos e da melhoria da qualidade das redes de ensino superior do País”.

Para financiar o programa, os arts. 5º, 6º e 7º do PLS permitem o abatimento de até 6% do imposto de renda pessoa física (IRPF) por qualquer contribuinte, 1% do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) por qualquer empresa que tenha seu faturamento tributado com base no lucro real e 50% dos valores despendidos com doações e patrocínios a projetos educacionais quando as pessoas jurídicas são tributadas com base no lucro presumido.

Para estimar o impacto do abatimento do IRPF, esta nota utiliza os valores constantes da publicação “Grandes Números DIRPF 2016 da Receita Federal”¹. De acordo com a Tabela 1 daquele relatório, o IRPF total devido no ano-calendário de 2016 foi de R\$ 141,50 bilhões.

Destaca-se que, se por um lado, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de uma proposição deve ser conservadora, para que, caso aprovado, o projeto não tenha um impacto muito superior ao estimado; por outro lado, é preciso ser realista ao identificar que não seria verossímil considerar que 100% dos contribuintes do IRPF fariam doações ao PRONIES e utilizariam todo o abatimento de que teriam direito.

Assim, nesta nota será adotada a hipótese de que 10% dos contribuintes fariam as doações. Frise-se que esse número é arbitrado, de sorte que a realidade pode se mostrar diferente, sendo que seria, *a priori*, impossível indicar um valor de

¹ Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-dirpf-2015.pdf>. Acesso em 9/11/2017.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

impacto sem esse arbitramento, posto que isso depende de conhecer o real comportamento dos contribuintes.

Dadas essas considerações e utilizando os valores do exercício de 2016, o impacto estimado do abatimento do IRPF seria da ordem de R\$ 850 milhões².

Para estimar o impacto do abatimento do IRPJ³, esta nota se baseia na publicação “Análise da Arrecadação das Receitas Federais” de dezembro de 2016⁴. De acordo com esse documento, a arrecadação de janeiro a dezembro de 2016 com o IRPJ e com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) foi de R\$ 212,8 bilhões. Não foram encontrados valores desagregados para os dois tributos. Por essa razão, e considerando que a alíquota do IRPJ é, em regra, de 15%, e a alíquota da CSLL varia de 9% a 15% do lucro apurado, considera-se nesta nota que 60%⁵ do montante agregado diz respeito ao IRPJ, ou seja, R\$ 127,7 bilhões.

Novamente, arbitra-se que 10% dos contribuintes do IRPJ utilizariam o abatimento proposto no PLS em análise, dadas as mesmas ressalvas apontadas quanto da análise do IRPF. Para essa hipótese, o total do impacto estimado, a valores de 2016, para o IRPJ, seria da ordem de R\$ 128 milhões⁶.

Destarte, levando em conta as considerações e simplificações realizadas, o impacto total anualizado estimado, a preços de 2016, do PLS nº 393/2017 seria da ordem de R\$ 978 milhões.

O art. 13 do PLS determina que a lei deve entrar em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação. Por essa razão, ainda que o projeto seja aprovado em 2017, deve se estimar seu impacto para 2018 (ano de possível entrada em vigor da lei) e os dois anos subsequentes (2019 e 2020). Para tanto, serão consideradas as projeções de crescimento do PIB e de inflação para 2017, 2018 e 2019 constantes das LDOs 2017 e 2018. O crescimento do PIB estimado para esses

² R\$ 141,50 bilhões * 10% * 6%.

³ Para essa estimativa, será desconsiderado o possível efeito para o caso do lucro presumido.

⁴ Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2016/dezembro2016/analise-mensal-dez-2016.pdf>. Acesso em 9/11/2017.

⁵ A alíquota do IRPJ é de 15% e a alíquota média considerada da CSLL é de 10%, ou seja, três quintos do total (15%/25%) seriam do IRPJ.

⁶ R\$ 127,7 bilhões * 10% * 1%.



três exercícios é de, respectivamente 0,5%, 2,0% e 2,5%. Já a inflação esperada é de, respectivamente, 3,7%, 4,2% e 4,2%.

Feitas essas considerações, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do PLS nº 393/2017 para 2018, 2019 e 2020 é da ordem de R\$ 1.020 milhões, R\$ 1.083 milhões e R\$ 1.157 milhões, respectivamente.

Em tempo, como já registrado anteriormente, note-se que a existência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de uma proposição é condição necessária, mas, em alguns casos, não suficiente para atender às exigências legais que regulam o tema. Medidas compensatórias, que anulem o impacto da proposição sobre a receita pública, são previstas na LRF, na LDO e nas normas da CFT da Câmara dos Deputados.

4. Conclusão

A presente Nota Técnica dispôs sobre o impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 393/2017, que “Institui o Programa Nacional de Incentivo à Educação Superior (PRONIES)”.

Dadas as premissas, considerações e simplificações adotadas, o impacto estimado para o PLS em tela para 2018, 2019 e 2020 é da ordem de R\$ 1,020 bilhão, R\$ 1,083 bilhão e R\$ 1,157 bilhão, respectivamente. Frise-se, novamente, que foi arbitrado na presente nota que 10% dos contribuintes optariam por realizar as doações para o PRONIES. A realidade, entretanto, será um valor qualquer entre zero e 100% dos contribuintes, ou seja, o impacto real poderá variar, dependendo de quantos contribuintes decidirem por realizar doações ao programa.

Por fim, destaca-se que, de acordo com o art. 10-A, inciso II, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – CFT da Câmara dos Deputados, de 1996, e com a Súmula – CFT nº 1/2008, cada proposição deve apresentar, quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, a indicação da compensação correspondente, sob pena de arquivamento. Portanto, é necessário indicar qual será a fonte para a compensação da renúncia de **receita gerada pelo PLS em tela** para que esse não seja inadmitido pela CFT da Câmara.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Estamos à disposição para prestar qualquer esclarecimento adicional sobre o tema.

Juci Melim Junior
Consultor legislativo – assessoramento em orçamento