

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER à proposta de emenda à constituição n.º 61 de 2011, do poder executivo, que "altera o artigo 76 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT)"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 61, DE 2011
(Apensada: PEC n.º 75, de 2011)

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: DEPUTADO ODAIR CUNHA

I - RELATÓRIO

I.1 - A PROPOSIÇÃO EM TELA

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 1º de agosto de 2011, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 61, de 2011, para alterar o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, com o propósito de prorrogar a DRU (Desvinculação de Receitas da União) até 31 de dezembro de 2015, coincidindo, portanto, com o final do primeiro ano de mandato do próximo Presidente da República.

A matéria foi submetida, inicialmente, como determina o Regimento, à deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde teve sua admissibilidade reconhecida, em deliberação tomada, por maioria de votos, em 20 de setembro de 2011, acatando manifestação favorável do relator, Deputado Maurício Quintella Lessa. Do mesmo modo, a PEC n.º 75, de 2011, apensada, teve sua admissibilidade reconhecida naquela Comissão.

A PEC n.º 61, de 2011, altera o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT para desvincular de órgão, fundo ou despesa (DRU), até 31 de dezembro de 2015, 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico,

instituídos ou que vierem a ser criados, adicionais e respectivos acréscimos legais.

Como nas prorrogações mais recentes da DRU, o § 1º do novo art. 76 do ADCT mantém a disposição de não reduzir a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma dos arts. 153, § 5º (IOF Ouro Municípios), 157, inciso I (IR Fonte Estados), 158, incisos I (IR Fonte Municípios) e II (ITR Municípios), e 159, incisos I, alíneas “a”, “b” e “d” (respectivamente: FPE, FPM, FPM 13ª parcela) e II (IPI Exportações Estados e Municípios), da Constituição, nem a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição, quais sejam: os recursos destinados ao FNE, ao FNO e ao FCO.

No § 2º do mesmo artigo, a PEC continua excetuando da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.

O § 3º do art. 76 da PEC dispõe que será nulo o percentual a que se refere o **caput** para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), confirmando o que estava estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, a partir do presente exercício.

A PEC n.º 75, de 2011, propõe a retirada da incidência da desvinculação de receita a que se refere o **caput** do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da arrecadação das contribuições sociais de que tratam os incisos I, II, III e IV do art. 195 da Constituição Federal, cujos recursos estão vinculados ao financiamento da seguridade social, que engloba a previdência social, serviços públicos de saúde, os benefícios e os demais programas de assistência social.

Isto significa que ficariam sujeitos à desvinculação de que trata o art. 76 do ADCT apenas os Impostos Federais, a Contribuição Social do PIS/PASEP e as Contribuições Econômicas, reduzindo, pois, substancialmente o alcance da medida proposta acima pelo Poder Executivo.

I.2 – TRABALHOS DA COMISSÃO ESPECIAL

A Comissão Especial designada para apreciar a prorrogação da DRU foi instalada em 22 de setembro de 2011, sob a presidência

do nobre Deputado Júnior Coimbra, do PMDB de Tocantins, cabendo-nos a tarefa de relatar a proposição.

A primeira Audiência Pública da Comissão Especial, realizada em 6 de outubro de 2011, ouviu o Dr. Fausto Pereira dos Santos, Assessor Especial do Ministro da Saúde - MS, representante do Ministro e Presidente do Conselho Nacional de Saúde, Senhor Alexandre Padilha, em atendimento ao Requerimento nº 1, do Deputado Paulo Rubem Santiago, e o Dr. Rodolfo Torelly, Secretário Executivo do CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Diretor de Empregos e Salários do Ministério do Trabalho e Emprego- MTE, em atendimento ao Requerimento n.º 2, dos Deputados Cláudio Cajado, Ronaldo Caiado e Onyx Lorenzoni.

O Dr. Fausto Pereira dos Santos, em sua apresentação, ressaltou o esforço do Ministério da Saúde de aumentar a eficácia e o alcance das ações e dos serviços públicos de saúde, em sintonia com a política de gestão do atual Governo Dilma. Em suas conclusões, o Assessor Especial do Ministério da Saúde disse que a União vem cumprindo regularmente a Emenda Constitucional 29, de 2000. Desse modo, partindo do princípio da manutenção dos valores assegurados para a área de saúde pela EC n.º 29/00 como teto, e não como piso, a DRU não tem alcançado o orçamento da Saúde, porque os gastos federais com saúde pública não se vinculam a nenhum percentual do montante de recursos destinados ao financiamento da seguridade social.

Em sua exposição, o Dr. Rodolfo Torelly, Secretário Executivo do CODEFAT, destacou inicialmente que a arrecadação do PIS/PASEP foi de R\$ 36 bilhões em 2010, dos quais R\$ 28,8 bilhões foram destinados ao FAT. Deste montante, R\$ 17,3 bilhões foram empregados diretamente nos programas financiados com recursos do FAT, com destaque absoluto para o seguro-desemprego e para o abono salarial, e R\$ 11,5 bilhões foram transferidos ao BNDES. Por conta da incidência da DRU na arrecadação do PIS/PASEP, foram repassados ao Tesouro cerca de R\$ 7,2 bilhões.

No entanto, o Secretário Executivo do CODEFAT ressaltou que boa parte dos recursos desvinculados é repassada pelo Tesouro Nacional ao FAT para financiar as obrigações referentes ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

O nobre Deputado Paulo Rubem Santiago fez, então, uso da palavra para defender a aprovação da PEC 75/11 que manda retirar da

incidência da DRU as Contribuições Sociais que financiam a seguridade social, apoiado na tese de que a desvinculação reduz os recursos para a seguridade social.

Na segunda Audiência Pública, realizada no dia 11 de outubro de 2011, compareceram à Comissão Especial a Sra. Miriam Belchior, Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Sr. Nelson Barbosa, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, a partir de requerimento de nossa autoria.

A Sra. Miriam Belchior defendeu a prorrogação da DRU, reafirmando sua importância ao permitir reduzir os impactos da excessiva vinculação de recursos na gestão do orçamento, particularmente acentuada em cenários de turbulências na economia. A Ministra colocou em destaque a excessiva rigidez com que o gestor se defronta na condução da política orçamentária brasileira fruto de vinculações constitucionais ou legais da ordem de 82% da receita da União, que, somadas às despesas obrigatórias, elevam o grau de engessamento do orçamento a quase de 90% da receita corrente da União.

A Ministra do Planejamento, do Orçamento e Gestão apresentou números segundo os quais a existência da DRU não reduz os recursos destinados à seguridade social, na medida em que o que ela desvincula acaba retornando com o propósito de reforçar o financiamento de outras áreas de grande relevância e alcance social do gasto público, citando as ações que integram o programa “Brasil sem Miséria”, e o PAC e o programa “Minha Casa, Minha Vida”, com aporte de recursos em torno de R\$ 25 bilhões e R\$ 42,5 bilhões, respectivamente.

Em sua exposição, o Sr. Nelson Barbosa, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, destacou a importância da DRU e da desvinculação de R\$ 62,4 bilhões, que podem contribuir para melhorar ainda mais a situação fiscal do País, em um cenário povoado de muitas incertezas, com perspectivas crescentes de um longo período de baixo crescimento da economia mundial, agora com maior risco de contágio para os países emergentes, entre os quais o Brasil.

O Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda reafirmou a importância da prorrogação da DRU para assegurar os resultados fiscais adequados ao delicado momento da economia mundial, além de ajudar a manter em bases sustentáveis a trajetória de queda da dívida líquida do setor público,

situando-a em patamares mais confortáveis na comparação com a maioria dos países ao redor do mundo. Este esforço fiscal tem repercussões positivas sobre a taxa de juros e no controle da inflação, variáveis determinantes para assegurar o crescimento do País ao longo dos próximos anos em patamares compatíveis com a conjuntura mundial.

I.3 - APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Foram apresentadas, no prazo regimental, seis emendas à Proposta de Emenda Constitucional n.º 61, de 2011. No entanto, a Emenda nº 6 foi considerada insubsistente porque não apresentou o número mínimo (171) de assinaturas previsto no art. 60, I, da Constituição. As demais têm o seguinte teor:

EMENDA 1	EMENDA 2	EMENDA 3	EMENDA 4	EMENDA 5
Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, <u>no exercício de 2012, vinte por cento</u> da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. § 4º O percentual referido no caput deste artigo será de <u>quinze por cento no exercício de 2013, dez por cento no exercício de 2014, cinco por cento no exercício de 2015, e nulo no exercício de 2016.</u>	Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, <u>vinte por cento no ano de 2012, quinze por cento no ano de 2013, dez por cento no ano de 2014 e cinco por cento no ano de 2015,</u> da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.	Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, <u>até 31 de dezembro de 2012, vinte por cento</u> da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais	Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, <u>até 31 de dezembro de 2013, vinte por cento</u> da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais	Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, <u>até 31 de dezembro de 2014, vinte por cento</u> da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – ANTECEDENTES

A discussão no Congresso Nacional de mais uma proposta de prorrogação da Desvinculação de Receitas da União – DRU, sucedânea, respectivamente, do Fundo Social de Emergência (FSE) e do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, sempre traz riscos de se produzir uma visão equivocada sobre suas razões e objetivos e sobre o impacto da medida sobre as finanças públicas.

O engessamento do orçamento é provocado pelo elevado grau de vinculação de receitas, com reais riscos da situação se agravar num horizonte não tão distante, e pela existência concomitante de despesas obrigatórias ou quase obrigatórias, portanto incompressíveis por determinação constitucional ou exigidas por compromissos contratuais, que não podem ser desconsiderados para não comprometer a credibilidade do setor público. Tais obstáculos reduzem os espaços para o ajuste das contas públicas pelo lado da redução das despesas, como minimizam o impacto de um esforço fiscal pelo lado das receitas.

O apelo político ao instituto da vinculação, seja à receita pública, seja ao PIB, como tem acontecido ultimamente, é sempre muito forte, em boa parte dos órgãos que integram o Poder Executivo, no Parlamento e em amplos segmentos da sociedade civil. Todos querem proteger os seus interesses (legítimos e igualmente meritórios), diante da natural escassez de recursos orçamentários para abrigar todas as demandas da população por bens e serviços públicos.

Talvez, tenha sido esta a mesma preocupação dos Constituintes de 1988 ao cristalizarem na Constituição as vinculações permanentes de receitas orçamentárias, por temerem a reedição ao longo do tempo de um histórico de manipulações arbitrárias, de negociações obscuras na aplicação de recursos públicos na União, nos Estados e nos Municípios, ou, então, como forma de proteger a despesa vinculada da erosão inflacionária, variável tida à época quase como uma fatalidade entre nós.

Se este expediente pode ser importante quando se toma cada área isoladamente, acaba sendo pouco produtivo na perspectiva do orçamento como um todo, criando uma barreira de difícil transposição para as

autoridades econômicas a quem cabe conciliar o inconciliável: ajustar os gastos públicos e as demandas setoriais à realidade do orçamento público. Desse modo, o ajuste fiscal acaba apoiando-se em novos aumentos da carga tributária, cujos espaços estão estreitando-se cada vez mais, ou se restringe a cortes das despesas consideradas flexíveis (discricionárias), sempre em menor proporção na composição do orçamento público, quase sempre em detrimento dos já escassos investimentos em infraestrutura.

O engessamento da execução do orçamento, com a combinação superposta de vinculações de receitas (**Tabela 1**) e o peso das despesas obrigatórias (folha de pagamento, compromissos previdenciários, encargos assistenciais de natureza continuada e serviço da dívida pública), tornam mais estreitos os limites para a realocação de prioridades de governo, em relação ao que determinou o legislador no passado, ainda que a correção de rumos seja absolutamente necessária em tempos de crise.

Tabela 1 - Vinculações de Receitas Primárias no OGU de 2010

Vinculações no Orçamento Geral da União (OGU) de 2010	RS Milhões
1. Vinculações do Orçamento da Seguridade Social	408.930,0
1.1. Saúde (residual da CPMF no ano)	3.380,7
1.2. Previdência Social	234.781,5
1.3. Assistência Social	20.246,2
1.4. Outras Vinculações	150.521,6
2. Vinculações do Orçamento Fiscal	255.122,7
2.1. Transferências a Entes Subnacionais	138.864,7
2.2. Vinculadas a outras despesas / órgãos	116.258,1
3. Despesas Não Vinculadas	194.445,9
4. TOTAL	858.498,6

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

A situação não deve alterar-se em 2012. As receitas primárias, no orçamento fiscal e no da seguridade social, somam **R\$ 1,097 trilhão**. Se a vigência da DRU não for prorrogada pelo Congresso Nacional, **80,8%** das fontes primárias do orçamento federal (**R\$ 886,9 bilhões**) seriam constituídas de recursos vinculados ou próprios (arrecadados e utilizados exclusivamente pelo próprio órgão).

Diante dessas dificuldades, fica realçada a importância de mecanismos fiscais como a DRU, ainda que, ao longo do tempo, tenha havido uma redução relativa do montante desvinculado em relação à receita líquida da União, de 26%, em 1995, para 11% no Projeto de Lei Orçamentária para o

exercício de 2012, conforme dados divulgados pelos representantes do Poder Executivo nesta Comissão Especial.

Sabemos todos que a primeira medida fiscal dessa ordem foi adotada pela União logo no início da implantação do Plano Real, em meio a um conjunto mais amplo das alterações processadas na política fiscal do governo, tida à época como uma das âncoras necessárias à estabilização da economia.

Até então, as altas taxas de inflação permitiam que o setor público apresentasse resultados operacionais positivos com mais facilidade, aproveitando-se dos efeitos da erosão inflacionária sobre os valores reais das despesas. Assim as dificuldades de gestão do orçamento, trazidas pela excessiva vinculação de receita imposta pela Constituição, eram mais facilmente contornadas.

Com a inflação sob controle, o cenário se alterou na área fiscal, e a desvinculação parcial das receitas da União acabou constituindo-se num dos principais instrumentos fiscais para o equilíbrio das contas públicas, diante da absoluta ausência de condições políticas para se fazer uma reforma fiscal no País àquela época.

Foi nesse contexto que foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, reconhecido hoje como uma das mais importantes providências na área fiscal para a estabilização da economia.

O mecanismo da desvinculação de receitas da União tem sido sistematicamente prorrogado, em sua fase inicial com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais tarde, com o título conhecido entre nós como Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, apresentou nesta Comissão Especial um quadro bastante ilustrativo da evolução histórica de tais mecanismos, razão pela qual estamos reproduzindo-o abaixo.

	FSE	FEF	DRU – Desvinculação de Receitas da União			
Período	1994-95	1996-99	2000-03	2004-09	2009-11	2012-15
Ato legal	EC Revisão nº 1/94	EC 10/96 EC 17/97	EC 27/2000	EC 42/03 EC 56/07	EC 59/09	PEC 61/2011
Desvincula	20% dos Impostos e das Contribuições Sociais		20% dos Impostos e das Contribuições Sociais	20% dos Impostos, das Contribuições Sociais e Econômicas (CIDE)		
No que difere da anterior		Retira da base o ITR	Retira da base IOF Ouro IR Fonte Estado/Município FPE e FPM IPI exportações FNO, FNE, FCO Contribuição S. Educação		Redução da desvinculação da educação 12,5% - 2009 5% em 2010 Nula em 2011	Sem Mudanças

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

A PEC n.º 61, de 2011, mantém a inovação promovida pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, retirando a incidência prévia da DRU sobre os impostos arrecadados pela União, para efeito de determinação da base de cálculo da vinculação de 18% para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

II.2 – A DRU AINDA É NECESSÁRIA

Estamos diante da sexta proposta do Poder Executivo de prorrogação do expediente de desvinculação parcial de receitas, o que permite caracterizar tal medida fiscal como imune a grandes questionamentos, depois de ter sobrevivido a três períodos de governo institucionalmente distintos. Em outros termos, este expediente, sempre unido no texto constitucional, resistiu ao tempo e continua resistindo a diferentes modelos políticos de gestão, mandato após mandato, o que parece indicar que a DRU continua em consonância com os novos tempos.

A estratégia de definição do período de vigência desse mecanismo deixa claro tratar-se de uma medida de natureza neutra sob o ângulo político, mais um mecanismo de gestão do orçamento público, estendendo-se ao primeiro ano do mandato presidencial (1999, 2003, 2007, 2011 e 2015), sem que, em nenhuma das oportunidades, tenha sido imediatamente revogada pelo novo governo.

Se há quem entenda que a medida já não é mais necessária, importantes economistas, entre os quais aqueles que têm posição

crítica em relação à condução da política econômica, defendem a tese de que a prorrogação da DRU ainda é indispensável para o equilíbrio das contas públicas.

Da mesma forma é a posição manifestada pelo Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, nesta Comissão Especial, quando destacou a importância da DRU em relação a quatro pontos que ele julgou da maior relevância:

- o excesso de vinculações gera ineficiências na administração de recursos públicos (excessos e carências), como já tínhamos salientado;
- a DRU permite o financiamento de programas prioritários sem aumento no endividamento da União;
- a DRU viabiliza novos recursos fiscais para o financiamento de gastos discricionários em programas de investimentos estratégicos, como, por exemplo, o PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Brasil sem Miséria.
- a DRU contribui para a redução da dívida pública via maior resultado primário em bases mais sustentáveis, com reflexos positivos na queda da taxa básica de juros.

A aprovação da DRU para mais um período permite a desvinculação de recursos da ordem de R\$ 62,4 bilhões, contribuindo para viabilizar de modo mais equilibrado o superávit primário de R\$ 71,4 bilhões, que foi fixado como meta para o próximo exercício financeiro. Tal resultado consolida a posição bem mais confortável do Brasil em relação aos principais indicadores fiscais, na comparação inclusive com os Estados Unidos e com os principais países que integram a União Européia, conforme observamos na apresentação do Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda.

O Tesouro Nacional continuará beneficiando-se com a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União – DRU a partir de 2012 e anos seguintes. O primeiro benefício – e hoje o aspecto mais importante –, trata dos “ganhos de desvinculação”, derivados da flexibilização do emprego dos recursos vinculados, provenientes atualmente das contribuições sociais e econômicas, a finalidades que não estavam protegidas por qualquer tipo de vinculação. O segundo benefício relaciona-se aos ganhos de repartição dos recursos, maiores, é verdade, no passado, como é o caso da desvinculação dos

recursos do PIS/PASEP, que permite ao Tesouro Nacional apropriar-se de recursos públicos carimbados, que, de outra forma, não lhe seriam destinados para aplicação livre ou não onerosa.

A **Tabela 2** apresenta os órgãos que serão beneficiados com os recursos desvinculados por conta da DRU.

Tabela 2 - Destinação dos Recursos da DRU – Orçamento de 2012

Quem receberá os recursos referentes à fonte 900 (DRU)	Orçamento de 2012 (R\$ bilhões)	%
Ministérios	20,6	33,0
Encargos Financeiros da União	15,0	24,0
Reserva de Contingência	12,5	20,1
Legislativo, Judiciário e Ministério Público	9,3	14,9
Operações Oficiais de Crédito	4,9	8,0
Total	62,3	100,0

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

As despesas que são financiadas com os recursos desvinculados pela DRU (fonte 900) sujeitam-se às mesmas determinações das demais despesas que integram o orçamento da União, como, de resto, todos os demais recursos não vinculados.

Frisamos: o Governo não pode, a seu único critério, definir onde gastar, mas recebe autorização para tal do Congresso Nacional, que tem, inclusive, autonomia para redirecionar tais recursos, se esta for a vontade da maioria, observadas as restrições impostas pela Constituição.

De todo modo, a alternativa à aprovação da DRU poderia ser o aumento do endividamento público. Além disto, a não prorrogação da DRU pode acarretar a redução do superávit primário, algo não aconselhável num cenário de incertezas pelo qual passa a economia mundial, com crescente tendência de contágio nos países emergentes, incluindo o Brasil.

O ideal seria realizar ampla reforma fiscal – pelo lado da receita e também do gasto público –, de modo a rever todo o sistema de vinculações, para conferir mais transparência e racionalidade ao sistema orçamentário. Essa revisão deveria levar em conta a necessidade e a capacidade operacional de cada órgão, fundo ou despesa e, ademais, deveria considerar a magnitude de esforço para a concretização do resultado primário, sem ter que recorrer a expedientes contábeis nem sempre claros.

Assim, a alternativa que nos resta, ainda que sujeita a uma transitoriedade que vem repetindo-se a cada mandato presidencial, é prorrogar mais uma vez a DRU, para possibilitar maior flexibilidade orçamentária e assegurar a obtenção de superávits primários condizentes com as condições objetivas da conjuntura econômica. A vantagem da DRU é de fazer um corte linear na maioria das vinculações, o que é tecnicamente mais simples e politicamente mais viável.

II.2 – A DRU E OS GASTOS SOCIAIS

Cabe esclarecer inicialmente que, desde a primeira experiência com o FSE e, na seqüência, com as edições do FEF e com as sucessivas prorrogações da DRU, nunca foram retirados recursos da Previdência Social. Não faz sentido, pois, alegar que estão sendo ou foram retirados recursos da Previdência, porque os benefícios previdenciários vêm sendo honrados religiosamente nas datas estabelecidas legalmente. Eventuais déficits da previdência social são cobertos obrigatoriamente com recursos fiscais do Tesouro Nacional. Além disto, o art. 167, XI, veda o emprego dos recursos das contribuições sociais destinados diretamente ao financiamento da previdência em despesas estranhas ao pagamento dos benefícios de natureza tipicamente previdenciária.

Em relação aos recursos desvinculados da Contribuição Social do PIS/PASEP que alimenta o FAT, a situação é parecida. A prorrogação da DRU ao longo do tempo nunca foi obstáculo para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, mesmo que os compromissos dessa ordem tenham crescido ao longo dos últimos anos como conseqüência natural do crescimento do mercado formal de trabalho.

Os dados da **Tabela 3** confirmam o que estamos comentando e indicam que o crescimento dos gastos com os dois programas sociais de apoio ao trabalhador foi, inclusive, superior ao crescimento dos recursos desvinculados por conta da DRU, isto porque parte dos recursos desvinculados acaba retornando ao FAT para o financiamento dos referidos programas.

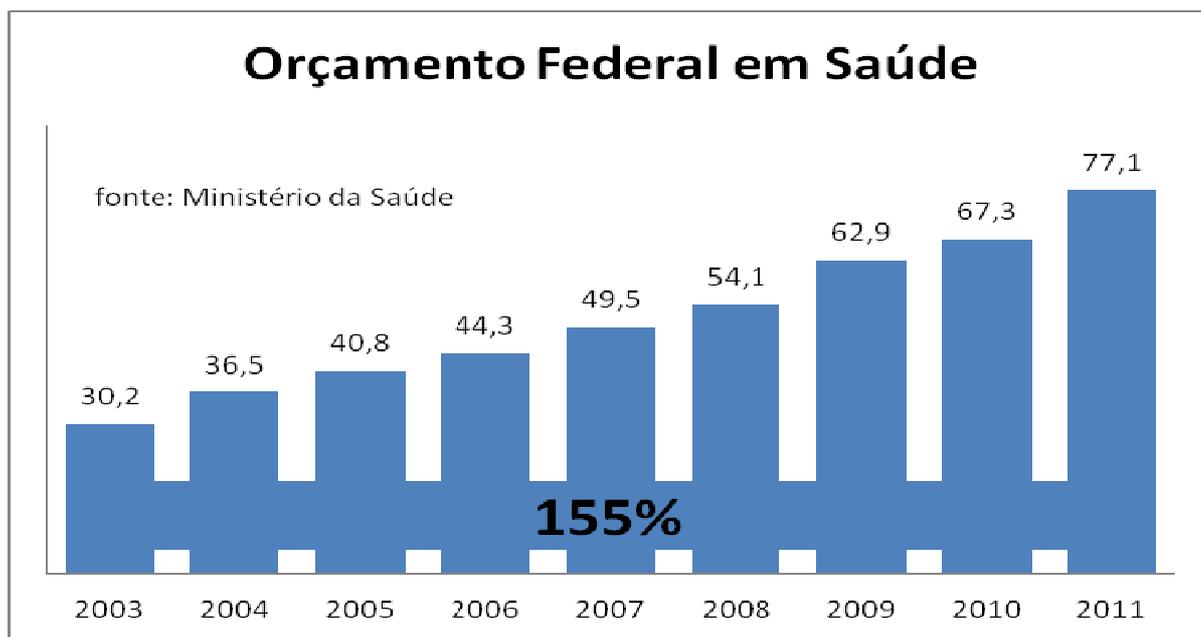
Tabela 3 - A DRU e o Pagamento do Seguro Desemprego e do Abono Salarial

ITENS	2007	Base	2008	▲	2009	▲	2010	▲
DRU	4,8	100	6,2	129	6	127	7	150
Seguro-Desemprego	12,9	100	14,7	114	20	152	20	158
Abono Salarial	5,1	100	6	118	8	149	9	171

Fonte: CODEFAT/MT

Desnecessário afirmar, mas já o fazendo, que a DRU já não mais afeta a formação dos recursos que integram a MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino) a partir de 2011, não havendo nenhuma alteração na PEC que está tratando da prorrogação da DRU sobre a matéria.

Com a promulgação da EC n.º 29, de 2000, a DRU não mais reduz os recursos para a área de saúde, como reconheceu nesta Comissão Especial o Dr. Fausto Pereira dos Santos, Assessor Especial do Ministro da Saúde. Os números abaixo fornecidos pelo Ministério da Saúde comprovam o crescimento dos recursos para a área de saúde no período de 2003 a 2011.



Os recursos mais do que dobraram no período acima relatado, partindo de R\$ 30 bilhões, em 2003, e chegando a quase R\$ 80 bilhões em 2011, um resultado que parece demonstrar o acerto do Congresso Nacional em promulgar a EC 29/00, assegurando recursos para a saúde pública.

De todo modo, o Congresso Nacional é soberano para alocar novos recursos ao setor, o que pode ser proposto na fase de discussões do projeto de lei orçamentária para o próximo ano.

A DRU não causa prejuízos para os principais programas assistenciais. As despesas com esses benefícios são obrigatórias ou quase obrigatórias, inscritas entre as prioridades de governo relacionadas à erradicação da miséria em nosso País.

A DRU não retira recursos da Seguridade Social. A proposta orçamentária de 2012 prevê que serão desvinculados R\$ 53 bilhões do orçamento da seguridade social, mas este remanejamento de recursos, via DRU, é compensado com a transferência de R\$ 66 bilhões do orçamento fiscal (recursos de livre aplicação) para o da seguridade social. Por conseguinte, aumenta a flexibilidade da gestão da receita pública no financiamento das despesas do orçamento da seguridade social.

Estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados destaca que o resultado do orçamento da seguridade social, mesmo depois de computados como seus os recursos desvinculados via

DRU, foi deficitário em 2009 e 2010 e deve continuar a sê-lo em 2012. Esse resultado afasta o risco de termos o orçamento da seguridade social financiando o déficit do orçamento fiscal.

A título de conclusão, podemos afirmar que a DRU não retira necessariamente recursos da área social. Não nos parece correto observar apenas o que foi desvinculado, sem observar aquilo que realmente foi gasto em cada programa social. Deve-se examinar o quanto está sendo alocado por todas as fontes do orçamento para as diferentes áreas sociais e comparar os valores ano a ano. Se isto for feito, verificaremos que os gastos sociais têm crescido sistematicamente ao longo dos últimos anos.

Sobre a PEC 75, de 2011, apensada, cabe esclarecer que parte da sua tese de que a DRU acaba reduzindo os recursos da seguridade social não foi devidamente comprovada. Vimos que isto não ocorre, e por esta razão estamos recomendando a rejeição desta proposição.

As emendas de nº 1 a 5 oferecidas à PEC n.º 61, de 2011, todas admissíveis, tratam basicamente dos prazos de vigência da DRU ou da redução gradual dos percentuais de desvinculação previstos na PEC ao longo do tempo. No entanto, propomos a rejeição de todas elas.

Não nos parece prudente neste momento reduzir o tempo de vigência da DRU diante das incertezas da economia mundial, do baixo crescimento das economias de boa parte dos países ao redor do mundo, com a ameaça de contágio na economia brasileira. Da mesma forma, entendemos que a redução gradual dos percentuais de desvinculação previsto nas emendas pode acabar reduzindo o alcance e a eficácia da medida que estamos apreciando, não contribuindo em nada para assegurar os superávits fiscais compatíveis com a conjuntura econômica.

II.3. – CONCLUSÃO E VOTO

Num cenário de baixo crescimento nos Estados Unidos e de crise da dívida soberana nos países da Europa, com a ameaça no horizonte de contágio nos países emergentes, incluindo o Brasil, não temos dúvida de que se impõe prorrogar ainda uma vez a DRU. A imperiosa necessidade de preservar o equilíbrio fiscal, sem que isto signifique reduzir os recursos para as principais

ações públicas na área social, abrangendo a saúde, os benefícios da previdência social e os programas de transferência de renda, sob a tutela da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS ou associados à erradicação da pobreza em nosso País sobrepõe-se largamente aos aspectos políticos negativos da adoção por mais um período desta medida fiscal.

As críticas que são feitas às sucessivas prorrogações de mecanismos fiscais de natureza transitória como a DRU, sempre presentes desde a primeira edição do Fundo Social de Emergência, em 1994, sob o pretexto de que não podemos continuar convivendo indefinidamente com soluções paliativas para o problema fiscal brasileiro, somente seriam válidas e sustentáveis no plano prático se houvesse efetivo espaço político para a condução de forma conclusiva das reformas estruturantes que se fazem ainda necessárias na área fiscal, tais como um novo desenho do sistema tributário, novas medidas legais na área previdenciária, a revisão das inúmeras vinculações de receita no plano constitucional e infraconstitucional, associadas, naturalmente, à condução sempre prudente da política fiscal.

Estamos propondo a rejeição da PEC n.º 75, de 2011, porque sua aprovação implica necessariamente a rejeição da proposição encaminhada pelo Poder Executivo, ao retirar da incidência da DRU importantes fontes de recursos. Nesse caso, estamos sugerindo aos nossos Pares neste Colegiado a aprovação da PEC n.º 61, de 2011, pelos motivos que apresentamos ao longo de nosso Parecer.

Cumpre, por derradeiro, mas não menos importante, enfatizar que a nossa convicção sobre o tratamento a ser dado a esta matéria resulta não somente de nossas observações sobre os rumos da economia brasileira e sobre a adequada condução da política fiscal por parte das autoridades econômicas, como também dos ensinamentos a que nos levaram os frutíferos debates ocorridos nas Audiências Públicas convocadas para discutir o assunto, e das opiniões que colhemos entre nossos Pares nesta Comissão Especial, entre as quais destacamos as de nosso ilustre Presidente, Deputado Júnior Coimbra.

Pelas razões expostas, votamos inicialmente pela admissibilidade das Emendas n.ºs 1 a 5 e pela insubsistência da Emenda n.º 6. Votamos, no mérito, pela rejeição das Emendas n.ºs 1 a 5 e da PEC n.º 75, de 2011, e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 61, de 2011.

Sala da Comissão, em de outubro de 2011.

Deputado ODAIR CUNHA