

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 61, DE 2011

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

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Dep. Maurício Quintella Lessa (PR-AL)

I – RELATÓRIO

O objeto da PEC em tela é alterar o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de forma a prorrogar a vigência da Desvinculação de Receitas da União – DRU até 31 de dezembro de 2015.

Essa alteração no ADCT, conforme mensagem do Poder Executivo, justifica-se pelo elevado volume de despesas obrigatórias que estrutura orçamentária e fiscal brasileira possui, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também a vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas. Esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para implementar projetos

governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública.

Nesse cenário da nossa macroeconomia, a desvinculação de receitas, vigente desde o ano 2000, foi instrumento de racionalização da gestão orçamentária, que ampliou as possibilidades de atuação dos gestores públicos e possibilitou atender, de forma célere e tempestiva, as demandas da sociedade, sem comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas. Nesse íterim, a DRU tem permitido à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-las exequíveis. Ressalte-se que a conjuntura do Brasil urge investimentos e respectivas fontes de financiamento, a fim de adequar a infraestrutura do País às exigências internacionais correlatas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se, preliminarmente, sobre a admissibilidade da proposta de emenda à Constituição em exame, a teor do que estabelecem os arts. 32, IV, “b”, e 202, caput, ambos do Regimento Interno.

II – VOTO DO RELATOR

A Proposta de Emenda à Constituição em exame atende ao requisito constitucional do § 4.º, art. 60, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Não se verificam, também, quaisquer incompatibilidades entre a alteração que se pretende fazer e os demais princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente.

O País não está sob estado de sítio, estado de defesa e nem intervenção federal (§ 1.º, art. 60, CF).

A matéria tratada na proposta não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, portanto, o impedimento de que trata o § 5.º, art. 60, do texto constitucional.

Realizando uma retrospectiva da matéria, a Desvinculação de Receitas da União foi adotada, por primeira vez em 1994, quando da implementação do Plano Real. Até então, a alta taxa de inflação permitia que o setor público apresentasse resultados operacionais positivos com relativa facilidade. Isso era possível porque o valor real das despesas sofria o efeito da erosão inflacionária e, assim, o governo podia controlar seus gastos adiando reajustes ou postergando o efetivo pagamento. Cessados os efeitos da inflação, a desvinculação possibilitou a melhoria das contas públicas, enquanto não se implantassem as reformas constitucionais pretendidas.

Nesse contexto, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) como medida necessária à estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado com algumas alterações: com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Recentemente, foi aprovada pelo Congresso Nacional sua prorrogação até 31 de dezembro de 2011, pela Emenda Constitucional (EC) nº 56, de 20 de dezembro de 2007 e pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

A cada prorrogação desse instrumento, renova-se a polêmica. De um lado, os que se posicionam contra a desvinculação defendem o aumento dos gastos ditos sociais. De outro, o governo federal defende a desvinculação, com o argumento de que a iniciativa seria imprescindível para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

A DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de vinculações de receitas no Orçamento Geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.

As vinculações de receitas, somadas a gastos em boa medida incompressíveis – despesas com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida etc. –, dificultam a capacidade de o governo federal alocar recursos de acordo com suas prioridades sem

trazer endividamento adicional para a União. Assim, as finalidades da desvinculação são:

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 incompressíveis sem endividamento adicional de União;

d) viabilizar a obtenção de superávits primários, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual, a partir do exercício de 1999.

O fundamento legal da DRU atualmente em vigor é a EC nº 56, de 2007; e a EC nº 59/2009, que a prorrogou nos mesmos termos da EC nº 42, de 2003. O dispositivo desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a serem criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

A Emenda ressalvou da desvinculação as principais transferências aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios, previstas na Constituição Federal. Tais transferências são as relativas ao imposto sobre renda (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre operações financeiras (IOF) – ouro e imposto sobre propriedade territorial rural (ITR). Ou seja, a desvinculação não afeta essas transferências constitucionais, de forma que estados, o DF e municípios, nesses casos, não sofrem perdas com a DRU.

A Emenda ressalvou também da desvinculação a destinação da contribuição social do salário-educação, devida pelas empresas, ao financiamento do ensino fundamental público, além da manutenção do percentual nulo, em vigor desde 2011, relativo à desvinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, o que elevou o saldo disponível para tal dever fundamental do Estado.

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, por iniciativa desta nobre Casa Legislativa, determinou o fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da

União (DRU) sobre os recursos federais destinados à educação até a extinção do mecanismo, no corrente ano. A não incidência da desvinculação faz disponíveis cerca de R\$ 9 bilhões a mais no orçamento da educação; e a Câmara dos Deputados não poderia deixar ameaçar esta conquista.

Por fim, as leis de diretrizes orçamentárias têm ressalvado da desvinculação as contribuições sociais do trabalhador e do empregador ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos, em observância ao disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição Federal.

A preservação integral das principais transferências constitucionais aos estados e municípios é a principal diferença da DRU em relação ao FSE e ao FEF, que acarretavam perda de recursos para os entes subnacionais. Essa preservação, juntamente com a exclusão do salário-educação, da parcela da extinta CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e das contribuições previdenciárias, foi fundamental para a aprovação da DRU no Congresso Nacional, em 2000, bem como para sua prorrogação em 2003 e 2007.

A desvinculação de receitas e a criação ou majoração de tributos foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotados na implementação do Plano Real em 1994. As sucessivas prorrogações da desvinculação foram necessárias para preservar a estabilidade econômica e, a partir de 1999, viabilizar a obtenção de superávits primários.

O mecanismo da DRU tem papel fundamental para que a meta de superávit primário seja alcançada. Não estivessem desvinculadas as receitas da seguridade social, a destinação legal das contribuições sociais estaria mantida e os recursos acabariam por ser aplicados em gastos com previdência, saúde ou assistência social. Ainda que não houvesse aumento de despesas, esses recursos não poderiam ser aplicados no serviço da dívida pública federal, que constituem despesas do orçamento fiscal. Com a DRU, receitas do orçamento da seguridade deixam de ser vinculadas, contribuindo para viabilizar o superávit pretendido.

Dois aspectos são relevantes na discussão da DRU: suas implicações para os chamados gastos sociais e para a obtenção da meta de resultado fiscal. Em relação ao primeiro, podemos concluir que não procedem as alegações de que a desvinculação

retira recursos da seguridade social, da saúde e da educação. No caso das áreas de saúde e educação, há o aporte de outras fontes de recursos, que podem ser eventualmente compensadas. No caso da seguridade social, há o aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir o déficit existente. O patamar dos gastos sociais decorre mais das decisões de criação ou aumento de despesa pública, do que da disponibilidade de recursos vinculados.

Em relação à meta fiscal, buscamos mostrar o papel da DRU para o custeio das despesas discricionárias e para a geração do superávit primário. A desvinculação é necessária para: 1) permitir uma maior flexibilidade na administração orçamentária, ao aumentar os recursos de livre utilização em R\$ 42,5 bilhões em 2006; 2) permitir a obtenção da meta de superávit primário, fixada em R\$ 49,8 bilhões para o Governo Central. Embora parte dos recursos desvinculados retorne para cobrir as despesas do orçamento da seguridade social, a DRU permite a transferência de contribuições sociais para o aporte de despesas do orçamento fiscal – em especial, com o serviço da dívida pública. Podemos também concluir que o atual percentual de desvinculação de 20% é suficiente, considerando a atual estrutura de receitas e despesas do orçamento da União.

As sucessivas prorrogações da DRU mostram a necessidade desse mecanismo, ainda que como alternativa a uma ampla reforma nas finanças públicas brasileiras. A Constituição Federal de 1988 incorporou inúmeras demandas da sociedade, especialmente nas áreas de saúde, assistência e previdência social. Muitas dessas demandas assumiram a forma de vinculações de receitas a órgão, fundo ou despesa. A DRU surge como uma forma de reduzir essas vinculações, dada a dificuldade política de realizar uma reforma fiscal abrangente. Em visão mais ampla, a desvinculação representa um mecanismo para compatibilizar o arcabouço da Constituição de 1988 com a bem-sucedida estabilização econômica brasileira.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00104/2011/MP/MF, de 08 de junho de 2011, que acompanha a Proposta de Emenda Constitucional – PEC que altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de forma a prorrogar a vigência da Desvinculação das Receitas da União – DRU até 31 de dezembro de 2015, estabelece dentre suas justificativas os seguintes pontos:

1. A DRU constitui instrumento de extrema importância para a operacionalização do Orçamento Geral da União e para a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado. Esse mecanismo libera parcela da receita primária vinculada e reduz o nível total das vinculações da União. Mesmo assim, estas vinculações ainda correspondem a mais de $\frac{3}{4}$ do total das receitas. Ao ampliar a flexibilidade do orçamento e propiciar condições para a implementação de prioridades de políticas públicas, a DRU permite que recursos fiscais sejam desvinculados e direcionados para o custeio de ações de governo segundo as prioridades estabelecidas nas respectivas leis orçamentárias anuais.

2. Assim, a DRU tem sido imprescindível enquanto instrumento de racionalização da gestão orçamentária e controle do endividamento público. É importante ressaltar que sua existência não tem impedido a expansão de gastos sociais prioritários. Ao contrário, a DRU tem permitido à administração pública estabelecer prioridades e alocar recursos para o atendimento destas, como é o caso, por exemplo, do programa Bolsa-Família e de parte dos projetos inseridos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

3. De 2007 a 2010, a DRU permitiu a ampliação da arrecadação dos recursos ordinários do Tesouro Nacional (livres de vinculação) em R\$195,3 bilhões, significando uma média anual de R\$48,8 bilhões, conforme quadro abaixo.

Recursos Livres x Recursos Vinculados – Orçamento Geral da União

R\$ bilhões

Recursos	2007				2008				2009				2010			
	Antes da DRU	%	Depois da DRU	%	Antes da DRU	%	Depois da DRU	%	Antes da DRU	%	Depois da DRU	%	Antes da DRU	%	Depois da DRU	%
Livres	95,7	15,6	144,1	23,5	124,3	17,7	173,1	24,7	129,5	18,2	175,5	24,7	139,7	17,1	191,8	23,5
Vinculados	517,2	84,4	468,9	76,5	577,2	82,3	528,4	75,3	580,4	81,8	534,4	75,3	677,0	82,9	624,9	76,5
Total	613,0	100,0	613,0	100,0	701,5	100,0	701,5	100,0	710,0	100,0	710,0	100,0	816,7	100,0	816,7	100,0

4. Especificamente em relação ao exercício de 2010, pode-se observar que a parcela de recursos vinculados com a incidência da DRU no percentual de 20% reduziu

a vinculação das receitas do orçamento, que passou de 82,9% para 76,5%, significando uma arrecadação de recursos livres de R\$52,1 bilhões.

5. No quadro abaixo, tem-se as principais vinculações, tomando por base os valores do exercício de 2010:

Receitas Vinculadas (2010)

R\$ bilhões			
Receita	Antes da DRU (a)	Depois da DRU (b)	DRU (a-b)
Parcela de Impostos destinada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	29,9	28,4	1,5
Juros e Multas de Impostos destinados ao Fundaf	1,2	1,0	0,2
Juros e Multas de Contribuições destinados ao Fundaf	3,0	2,4	0,6
Contribuições Sociais	466,9	419,9	47,0
Contribuições Econômicas	13,6	10,9	2,7
Parcela de Impostos destinada a Transferências Constitucionais	115,5	115,5	-
Compensações Financeiras	24,4	24,4	-
Receitas Próprias	13,1	13,1	-
Taxas	7,0	7,0	-
Concessões e Permissões	1,2	1,2	-
Outras	1,2	1,2	-
TOTAL	677,0	624,9	52,1

6. Do montante total da arrecadação da DRU, cerca de 72% foi direcionado, no orçamento de 2010, para gastos de caráter social. Assim, mesmo após a desvinculação de R\$52,1 bilhões, há de se considerar que R\$ 37,6 bilhões foram reconduzidos aos

órgãos do orçamento da seguridade social para atender à cobertura de despesas finalísticas. De outro modo, cabe ainda esclarecer que do montante desvinculado estão incluídas certas contribuições sociais que não se destinam em sua totalidade à seguridade social, tendo sua alocação para despesas do orçamento fiscal. São exemplo as contribuições sobre concursos de prognósticos e para o Programa de Integração Social – PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep.

Receita Desvinculada X Despesa da Seguridade Social

R\$ bilhões

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DRU Contribuições																
Sociais	11,8	17,1	19,8	23,2	29,3	33,4	34,8	39,6	40,0	39,6	46,6	55,9	62,0	68,8	76,4	84,2
Despesas Seguridade Social (Fte 100)	4,9	12,0	14,7	17,7	13,9	8,7	13,7	16,8	28,1	38,9	37,6	40,4	43,0	45,7	48,7	51,7
Desvinculação líquida	6,9	5,1	5,1	5,5	15,4	24,7	21,0	22,8	11,9	0,7	8,9	15,5	19,0	23,1	27,7	32,4

Obs. valores projetados para 2011 a 2015

7. Quanto à desvinculação das receitas das contribuições econômicas, estas compreendem as seguintes receitas: Cide – Combustíveis; Contribuição Sobre a Indústria de Cinema; Contribuição para o Fundaf – Selos; Contribuição Cota-Parte Marinha Mercante; e Outras Contribuições Econômicas.

8. Considerando o exposto, conclui-se que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) ainda constitui instrumento importante para a operacionalização do Orçamento Geral da União e obtenção de resultados fiscais compatíveis com a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado.

9. Ademais, a DRU é fundamental para combater o incremento das vinculações, que pode validar alocações ineficientes de recursos, em contraposição ao princípio da eficiência e eficácia, que deve pautar a gestão dos recursos públicos.

10. Assim, ao ampliar a flexibilidade orçamentária na destinação de recursos e propiciar condições para a implementação de prioridades de políticas públicas - entre as quais se incluem, por exemplo, os programas de caráter social como o Bolsa-Família os investimentos ao amparo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - a

DRU contribui para a racionalização dos gastos em áreas de forte impacto econômico e retorno fiscal, permitindo que recursos fiscais sejam desvinculados e direcionados para o custeio de ações de governo, segundo as prioridades estabelecidas nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Por todos esses motivos, manifesto meu voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2011.

Sala das Comissões, 29 de agosto de 2011.

Dep. Maurício Quintella Lessa
(PR-AL)