SF/19693.04309-00

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 107, de 2019, do Senador Alvaro Dias, que *acrescenta o § 5º ao art. 4º, o § 6º ao art. 9º e os §§ 3º a 5º ao art. 26, todos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer limites para valores e prazos máximos de vigência para subvenções pagas pelo setor público, criar mecanismo de prestação de contas relativo ao gerenciamento da dívida pública mobiliária federal e fixar limite máximo ao déficit primário equivalente a 1,1% do Produto Interno Bruto*.

Relatora: Senadora **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 107, de 2019.

A proposição é composta por dois artigos. O primeiro acrescenta novos parágrafos aos arts. 4º, 9º e 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

No caso do art. 4º da LRF, que trata da lei de diretrizes orçamentárias (LDOs), propõe-se a inclusão de novo § 5º. O objetivo é vedar a fixação pela LDO de déficits primários superiores a 1,1 % do produto

SF/19693.04309-00

interno bruto (PIB), não sendo admitidas quaisquer deduções de despesas no cálculo. Essa vedação não valeria tão somente nos casos de calamidade pública, reconhecida pelo Poder Legislativo competente, e de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Já o novo § 6º do art. 9º da LRF prevê que, até o final dos meses de janeiro e julho de cada exercício, o Ministério da Economia avaliará o cumprimento dos objetivos e metas da política de gerenciamento da dívida pública mobiliária federal, evidenciando seu custo fiscal e os riscos associados à evolução do prazo médio de vencimento dos títulos fora da carteira do Banco Central do Brasil (BCB). Convém notar que os atuais §§ 4º e 5º desse mesmo artigo tratam de temas similares, quais sejam:

a) até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou equivalente;

b) no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o BCB apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

O art. 26 da LRF, por fim, trata da destinação, mediante lei específica, de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas. Os novos §§ 3º a 5º limitam o montante global e o prazo de cada concessão. O limite seria de 2% da receita corrente líquida (RCL) do ente em cada exercício financeiro e o prazo não poderia ultrapassar a 120 meses. Estariam ressalvadas as subvenções pagas a entidades assistenciais sem fins lucrativos e a projetos de pesquisa e desenvolvimento de longa duração, devidamente justificados pela secretaria ou ministério competente.

SF/19693.04309-00

Eventual descumprimento dos novos limites resultaria na proibição de receber transferências voluntárias, de obter garantia de outro ente e de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

O segundo artigo do projeto contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação, o autor sustenta o seguinte:

> O Brasil vive hoje os reflexos de uma crise criada na elaboração e execução dos orçamentos públicos. Sem outra razão, interna ou externa, para mergulhar no desemprego e na recessão, o Brasil inventou uma crise por meio da irresponsabilidade da sua política fiscal – na União, nos estados e nos municípios.

Apresentada em 16 de abril de 2019, a matéria será analisada pela Comissão de Assuntos Econômicos, cabendo a mim relatá-la.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

Ao disciplinar as subvenções pagas pelo setor público, a dívida pública mobiliária federal e o déficit primário, o projeto em comento se inscreve no rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, bem como não integra aquelas que competem privativamente ao Presidente da República, conforme, respectivamente, os incisos I, II e XIV do art. 48 e o § 1º do art. 61, ambos da Lei Maior.

A técnica legislativa empregada, contudo, não observa os ditames das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição*

SF/19693.04309-00

Federal. O problema está na ausência de pontilhado entre o *caput* de cada artigo modificado e os novos parágrafos introduzidos.

O mais importante, entretanto, é que o PLP nº 107, de 2019, não parece preencher os requisitos tradicionais de juridicidade, tais como inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade. O novo mecanismo de prestação de contas relativo ao gerenciamento da dívida pública mobiliária federal, por exemplo, pouco acrescenta ao que já consta no § 4º do art. 9º da LRF, que, como visto, prevê a realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais. É perfeitamente cabível que os parlamentares presentes questionem as autoridades presentes sobre, entre outros assuntos, o comportamento da dívida em questão. Ademais, a Secretaria do Tesouro Nacional já desenvolve um trabalho de divulgação dos resultados e perspectivas da dívida pública federal. São seis relatórios publicados regularmente, quais sejam: Relatório Mensal da Dívida Pública Federal; Plano Anual de Financiamento; Relatório Anual da Dívida; Relatório Quadrimestral de Garantias; Relatório Mensal de Garantias Honradas; e Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública.

Simplesmente não está claro em que medida as audiências públicas pretendidas representariam um avanço em relação aos mecanismos de controle em vigor. A crise fiscal em curso demonstra que a superposição de regras orçamentárias, na forma de controles, tetos, pisos, vinculações, vedações e exceções, não assegura, por si só, uma gestão fiscal responsável. O momento atual requer espírito diligente e ação consequente da parte dos agentes públicos e políticos. Nessa linha, entendo que a prioridade do Congresso Nacional deveria ser regulamentar o disposto no art. 48, inciso XIV, da Lei Maior, que lhe atribui competência para disciplinar o próprio montante da dívida pública federal.

De modo similar, vejo a fixação de limite máximo para o déficit primário como uma maneira de desviar a atenção do verdadeiro desafio a ser enfrentado: como transformar os atuais resultados negativos em positivos e, com isso, estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, por exemplo, que instituiu o Novo Regime Fiscal, firmou o compromisso de que o presente desequilíbrio fiscal será

SF/19693.04309-00

equacionado ao longo de vinte anos. No entanto, permanecem pendentes de definição os meios, pelo lado da receita ou da despesa, que efetivamente permitirão cumprir esse compromisso. O limite proposto pouco acrescentaria a esse debate.

Com efeito, a criação de um teto para o déficit primário está longe de ser uma forma eficaz de evitar crises fiscais. Neste caso, a variável mais diretamente relacionada com crises desse tipo é o nível de endividamento em relação ao PIB. Se esse nível estiver dentro de certos parâmetros de normalidade, o teto pretendido pode restringir o uso da política fiscal em momentos de recessão, quando o gasto público pode ser importante para sustentar ou estimular a demanda agregada. Se, no entanto, o nível mencionado estiver muito elevado, a questão central é saber se o governo tem capacidade para gerar o resultado primário adequado, que contenha o avanço do endividamento. Nesse caso, importam mais a rigidez das despesas e a capacidade de recuperar ou aumentar receitas do que a existência de um limite legal para o resultado primário, que, em um momento de crise, pode se revelar inatingível.

Por fim, no que tange ao estabelecimento de limites máximos para os valores e os prazos das subvenções pagas pelo setor público, convém atentar para o exato alcance da modificação proposta. O art. 26 da LRF, como assinalado anteriormente, trata da destinação de recursos públicos para o setor privado, seja para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas. Isso inclui, como destacado pelo § 2º, *a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital*. O universo abrangido seria a administração tanto direta como indireta, com exceção das instituições financeiras e do BCB, no exercício de suas atribuições.

Diferentemente do que sugere a epígrafe do PLP nº 107, de 2019, tudo isso estaria sujeito ao limite de 2% da RCL e não apenas as subvenções pagas pelo poder público. No caso da União, a RCL somou

SF/19693.04309-00

R$ 785,4 bilhões de novembro de 2017 a outubro de 2018.[1] Dessa forma, um amplo conjunto de políticas públicas estaria limitado a R$ 15,7 bilhões anuais. Esse montante até pode ser suficiente para fazer frente às demandas costumeiras com as quais a União se depara. É menos certo, todavia, que baste para, p. ex., aumentar o capital de uma instituição como o Banco do Brasil em um momento de estresse no mercado de crédito. Como a redação proposta não permite diferenciar receitas primárias e financeiras, mesmo um aporte por meio da emissão de títulos da dívida pública, no valor de R$ 8 bilhões, como no caso da Medida Provisória nº 1.367, de 1996, poderia ficar prejudicado ao ser combinado com outras políticas incluídas no novo teto.

Embora as intenções do proponente sejam louváveis, entendo que os controles e limites sugeridos não contribuem de maneira efetiva para o enfrentamento dos graves desafios orçamentários que temos pela frente.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei Complementar n° 107, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

[1] *Vide*: http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/receita-corrente-liquida-rcl-da-uniao.