



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2020

Altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescenta art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como revoga o inciso III do art. 167 da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016.

AUTORIA: Senador Rogério Carvalho (PT/SE) (1º signatário), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senadora Kátia Abreu (PP/TO), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Eduardo Braga (MDB/AM), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fernando Collor (PROS/AL), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB), Senador Weverton (PDT/MA)



Página da matéria



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2020

SF/20315.07685-06

Altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescenta art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como revoga o inciso III do art. 167 da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art.165

.....
§ 1º A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá:

I - de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

II - metas da administração pública federal para despesas primárias, incluindo critérios de revisão anual das metas específicas, que serão discriminadas, no mínimo, em metas de:

a) investimentos públicos;

b) pessoal e encargos;

c) despesa per capita em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de

saúde, observado o disposto no art. 212 e art. 198, ambos da Constituição Federal, vedada a redução de valores aplicados em relação ao exercício anterior;

d) sustentabilidade ambiental.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas primárias e as despesas de investimento para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 16. As metas de despesa primária de que trata o § 1º deste artigo serão individualizadas para:

I - o Poder Executivo;

II - o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - o Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;

V - a Defensoria Pública da União.

§ 17. Caso as metas de que trata o § 1º deste artigo não sejam cumpridas, o Ministro de Estado responsável divulgará as razões do descumprimento por meio de carta destinada ao Presidente do Congresso Nacional, a ser lida em Sessão Conjunta das Casas Legislativas.

§ 18. Não serão contabilizados nas metas de que trata o § 1º deste artigo os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

§ 19. A lei de que trata o § 1º deverá conter demonstrativo sobre a compatibilidade entre as metas de despesa primária, a dívida pública e o resultado fiscal do setor público consolidado.

§ 20. A lei de que trata o § 1º disporá sobre os critérios de avaliação do gasto público, inclusive os gastos tributários, e deverá conter

demonstrativos sobre a compatibilidade entre as metas de despesa primária, o estímulo à atividade econômica e a realização de direitos previstos na Constituição Federal.”

Art. 2º O art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art. 107

.....
§ 6º

VI – para os exercícios de 2021 e 2022, além das despesas previstas nos incisos I a V, as seguintes despesas, que serão identificadas na lei orçamentária anual e detalhadas em anexo próprio, contendo, no mínimo, sua destinação e justificativa:

a) o montante adicional de investimentos públicos em relação ao valor previsto da lei orçamentária anual de 2020, de maneira a assegurar dotações orçamentárias, no mínimo, de 1% (um por cento) do PIB;

b) o montante das despesas classificadas como ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 198 da Constituição Federal, resultante da diferença, em cada exercício, entre os valores de que tratam os incisos III e IV do art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a aplicação mínima obrigatória de ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2020, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho de 2020;

c) o montante das despesas classificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, excluídas as despesas de que trata o inciso V do art. 212-A da Constituição Federal, equivalente à diferença, em cada exercício, entre os valores previstos nos incisos V e VI do art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os valores

autorizados na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais no exercício de 2019;

d) auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, ou outra que venha alterá-la, até que o nível de ocupação alcance a média de 2019, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e ampliação do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, em relação ao valor previsto na lei orçamentária de 2020;

e) fundo garantidor do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), de que trata a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, até o valor autorizado na lei orçamentária de 2020 e seus créditos adicionais.”

Art. 3º O montante adicional de que trata a alínea “a” do inciso VI do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será alocado pela bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 4º O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional em até trinta dias da promulgação desta Emenda Constitucional projeto de lei voltado à garantia de renda das pessoas em situação de vulnerabilidade para o exercício de 2021, nos termos da alínea “d” do inciso VI do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º O art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art. 110

.....
II – nos exercícios de 2018 a 2020, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III – para ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2021, aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais no exercício de 2020, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho de 2020, e pela variação da população no exercício de 2020, conforme estimativa da população, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IV – para ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2022, aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais no exercício de 2021, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho de 2021, e pela variação da população no exercício de 2021, conforme estimativa da população, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

V – para manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2021, aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais no exercício de 2019, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de vinte e quatro meses encerrado em junho de 2020, e pela variação da população nos exercícios de 2020 e 2021, conforme estimativa da população, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

VI – para manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2022, aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais no exercício de 2021, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho de 2021, e pela variação da população no exercício de 2021, conforme estimativa da população, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; ”

Art. 6º Acrescente-se o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“

Art. 115. Somente na hipótese de risco de descumprimento da meta de que trata o art. 165 da Constituição Federal, desde que

devidamente justificado, haverá limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos de lei complementar.” (NR)

Art. 7º O disposto nos artigos 1º e 6º desta Emenda Constitucional terá vigência a partir do exercício de 2023, ficando o Poder Executivo obrigado a encaminhar ao Congresso Nacional alteração à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, até 15 de abril de 2022, com vistas a atender ao disposto no art. 1º.

Art. 8º Fica revogado, a partir de 2023, o inciso III do art. 167 da Constituição Federal.

Art. 9º Fica revogada, a partir de 2023, a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Art. 10 Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

O Congresso Nacional aprovou, em 2016, o que acabou tornando-se a Emenda Constitucional nº 95, a qual estabeleceu o chamado Novo Regime Fiscal (“Teto dos Gastos”). A EC 95 prevê que as despesas primárias não poderão crescer acima da inflação por até vinte anos (2036). Em outros termos, caso haja crescimento real do PIB, o teto determina uma redução da despesa como proporção da riqueza. Não se trata, pois, apenas de um congelamento de despesas, mas da redução do Estado e dos serviços públicos, independente do que ocorrer com a arrecadação. Como efeito da reforma da previdência, as despesas do Regime Geral de Previdência Social tendem a se estabilizar como proporção do PIB (em torno de 9% do PIB). Além disso, despesas de pessoal estão estáveis em 4,3% do PIB.

Portanto, o teto de gasto impacta as demais despesas (especialmente as discricionárias, que incluem funcionamento da administração pública e investimentos) e acaba por exigir redução/limitação das despesas obrigatórias (por exemplo, por meio do congelamento do salário mínimo ou até de reduções salariais e de jornada, previstas na PEC 186/2019, que impactariam ainda mais serviços públicos).

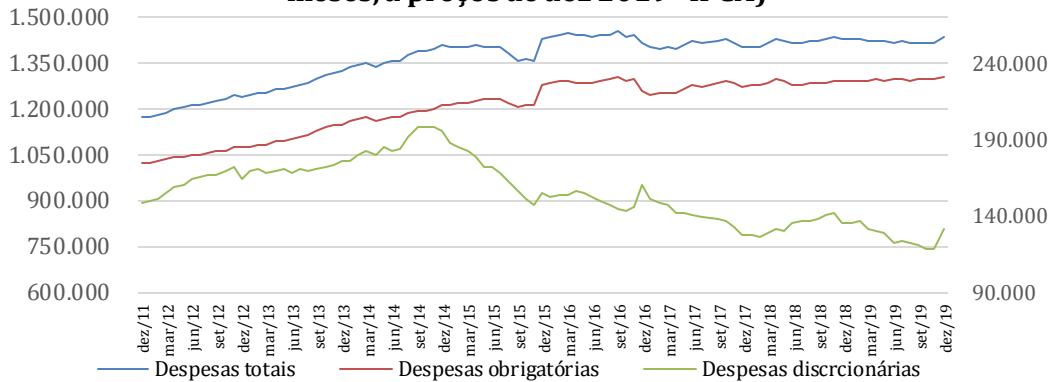
Entre as áreas mais impactadas pela EC 95, está a saúde. Não apenas em razão da pressão do teto sobre o conjunto das despesas, mas do congelamento do valor mínimo obrigatório do setor nos patamares de 2017. Caso vigorasse a regra anterior, de aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida entre 2018 e 2020, teriam sido alocados em saúde, ao menos, R\$ 22,5 bilhões nos referidos anos. Portanto, o congelamento do piso de saúde constituiu um instrumento para subtração de recursos do setor no curto prazo. O SUS sofre um subfinanciamento crônico, sendo o Brasil caso único no mundo de sistema universal em que os gastos privados de saúde são superiores aos gastos públicos. Os gastos públicos de saúde representam menos de 4% do PIB, enquanto países como a Inglaterra gastam quase 8% do PIB no sistema público de saúde. Ao subfinanciamento crônico se soma o desfinanciamento em razão da EC 95.

A Instituição Fiscal Independente assinala o risco de rompimento do teto em 2021. Mesmo diante de todas as reformas pretendidas, o cumprimento do teto é inviável até 2026, pois exigiria a redução das despesas discricionárias de 2,3% do PIB em 2019 para 1% em 2026¹. Em especial, haveria forte compressão dos investimentos públicos, agravando as condições de recuperação da economia, que fica presa em um círculo vicioso em que a austeridade afeta o crescimento, reduz a arrecadação e piora as contas públicas.

Os dados da despesa pública até 2019, descontada a inflação, mostram os efeitos deletérios da EC 95 sobre as despesas discricionárias, prejudicando, em particular, os investimentos públicos.

¹ <https://blogdoibre.fgv.br/posts/manifesto-por-um-debate-construtivo-sobre-o-teto-e-regras-fiscais-brasileiras>.

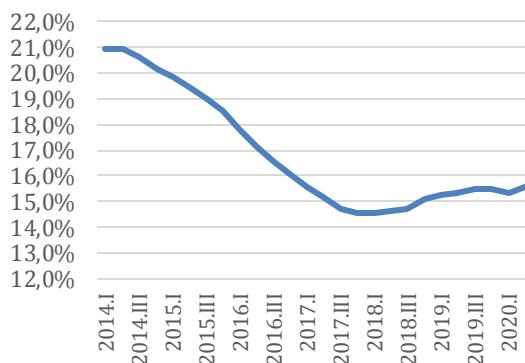
Despesas primárias* do Governo Central - (acumulados de 12 meses, a preços de dez 2019 - IPCA)



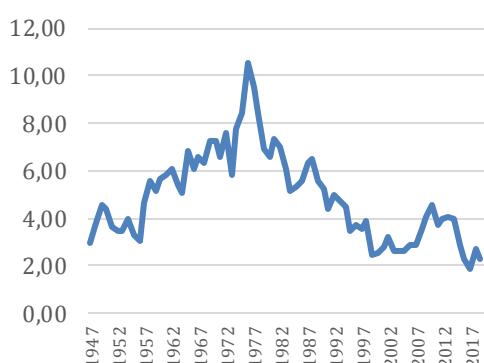
* Fonte STN. Despesas totais e obrigatórias (eixo à esquerda). Não considera repasses para Petrobras relativos à cessão onerosa.

A consequência é a redução do investimento do setor público como proporção do PIB nos últimos anos (compreendendo o orçamento fiscal e da segurança, sujeito ao teto, mas também os investimentos dos demais entes e das estatais). Simultaneamente, a taxa de investimento da economia vem declinando, já que os investimentos privados não reagem, diante da elevada capacidade ociosa, e os investimentos públicos são constrangidos pelas regras fiscais restritivas, não desempenhando o papel de variável autônoma capaz de dar um impulso à economia.

Taxa de investimento da economia (FBKF/PIB) - acumulado em 12 meses



Investimento do setor público (% do PIB)



Fonte: IBGE. Contas Trimestrais.

Fonte: Ibre/FGV.

Vale lembrar que o próprio FMI recomenda regras de gasto capazes de estabilizar a economia e viabilizar ações anticíclicas². Em relação aos investimentos públicos, estima-se que seu efeito multiplicador é superior a 1 em períodos recessivos. Isto é, em momentos de baixa atividade econômica, para cada R\$ 1 gasto em investimentos, o efeito sobre a renda é superior à unidade³. Estudo do FMI chega a um multiplicador de 1,5 para países da América Latina e Caribe⁴.

Diante do exposto, deve-se notar que o Brasil está na contramão do que dispõe a literatura internacional, na medida em que as regras de gasto afetam o investimento público e afetam a capacidade de recuperação da economia. Vale notar que o investimento é capaz de estimular a demanda no curto prazo, assim como de elevar o produto potencial, na medida em que incide sobre os gargalos estruturais da economia.

A rigor, a sobreposição de regras fiscais no Brasil torna o quadro ainda mais complexo. Se, nos últimos anos, a lei orçamentária traz a despesa já programada no teto de gasto, eventuais frustrações de receita exigem contingenciamento das despesas, levando-as para um patamar aquém do teto, em função da meta de resultado primário (Lei de Responsabilidade Fiscal). O teto é acíclico, exigindo redução de despesas primárias independente da arrecadação. Por outro lado, a meta de resultado primário é pró-cíclica, levando a cortes de despesas quando há redução das receitas em relação aos valores esperados. O contingenciamento de despesas discricionárias (especialmente investimentos) é mais um obstáculo à retomada do crescimento econômico.

Além disso, ainda há a regra de ouro, que veda endividamento público acima do montante das despesas de capital. A racionalidade da regra é a defesa das gerações futuras, evitando ampliação da dívida para financiar despesas correntes. No entanto, a regra não foi capaz de preservar investimentos públicos, tampouco se constituiu como restrição em momentos em que havia maior elevação do déficit fiscal, em razão da maneira como ela é apurada no Brasil. Também é preciso problematizar a classificação entre despesa corrente e de capital. Diversas despesas correntes são cruciais ao desenvolvimento do país e à mudança de sua estrutura produtiva e social, especialmente educação e saúde. Por fim, importa assinalar que países como Alemanha e Inglaterra revogaram a regra de ouro após a crise de 2008.

² Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>.

³ Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v27n3/1982-3533-ecos-27-03-0939.pdf>.

⁴ Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2018/07/12/blog-fiscal-adjustment>.

A pandemia demonstrou a disfuncionalidade das regras fiscais brasileiras. Para que o governo federal pudesse financiar o enfrentamento da pandemia, foram suspensas as regras de gasto (resultado primário e regra de ouro) e os gastos adicionais foram autorizados por meio de créditos extraordinários, não contabilizados no teto de gastos. O orçamento autorizado da pandemia já ultrapassa R\$ 500 bilhões, demonstrando que não procede a tese do “país quebrado”. As restrições à despesa não derivam da falta de recursos, antes sendo auto impostas pelas regras de gasto.

A ampliação do gasto público tem sido financiada por meio do uso do superávit financeiro na Conta Única do Tesouro e, principalmente, do aumento do endividamento público. A elevação da dívida é um fenômeno mundial, sendo que, na média, os países da OCDE devem fechar 2020 com cerca de 140% de dívida bruta em relação ao PIB. No caso brasileiro, a dívida bruta se aproximará de 100% no fim de 2020, no entanto, mais de 20% da dívida se referem às operações compromissadas, utilizadas pelo Banco Central para regular a liquidez da economia, e não são explicadas por razões propriamente fiscais.

Além disso, o patamar historicamente baixo da taxa SELIC torna o financiamento dos gastos por dívida uma opção viável. Os juros dos países desenvolvidos são baixos e o Brasil dispõe de elevadas reservas internacionais (de modo que o dólar elevado diminui a dívida líquida), o que reduz o risco de uma saída de capitais. Por fim, diante da elevada capacidade ociosa, não há riscos de o gasto público induzir a aceleração da inflação.

Ou seja, o Brasil está diante de uma janela de oportunidade que torna possível o financiamento dos déficits por meio da ampliação da dívida, sem que esta tenha uma trajetória explosiva. Vale lembrar que o Tesouro também pode se valer do lucro da equalização cambial das reservas, apurado no balanço do Banco Central, para situações de restrição de liquidez (cerca de R\$ 500 bilhões). Ademais, a elevação das taxas dos títulos de longo prazo é esperada em períodos de incerteza e pode ser mitigada por meio da atuação do Banco Central no mercado secundário de títulos, autorizada pela EC 106/2020, evitando o encurtamento do perfil da dívida.

Ora, vê-se que, na atual conjuntura, a retomada das regras de gasto em 2021 é o principal obstáculo à recuperação da economia brasileira. Portanto, é urgente rediscutir tais regras. Especialmente, a retomada do teto de gastos no orçamento de 2021 precipitará a retirada de estímulos fiscais, agravando a situação da economia que, em julho de 2020, segundo a Pnad Covid19, registrava mais de 12 milhões de pessoas desocupadas e 28 milhões fora da força de trabalho, que

gostariam de trabalhar, mas não buscaram trabalho. Para uma economia que padece de insuficiência de demanda, a redução dos gastos afetará ainda mais o consumo e o investimento, ampliando o hiato de produto (a diferença entre o PIB potencial e o PIB efetivo).

A redução dos gastos terá efeitos econômicos e sociais nocivos. Por exemplo, no caso da saúde, se o orçamento for encaminhado no piso congelado da EC 95, haverá perda superior a R\$ 35 bilhões em 2021, relativamente aos valores autorizados em 2020 (incluindo os créditos extraordinários). A perda se dará num contexto de pressão conjuntural por mais gastos de saúde, em razão dos serviços em funcionamento e não habilitados pelo Ministério da Saúde, demandas represadas durante a pandemia, aumento do desemprego e queda da renda (com perda de acesso à saúde suplementar), investimentos adicionais para a vacina da Covid 19 e necessidade de investimentos do Complexo Econômico e Industrial de Saúde (para garantir a disponibilidade de insumos e gerar empregos, já que a saúde representa quase 10% do PIB). Ademais, há as questões estruturais, como o subfinanciamento crônico, a transição epidemiológica e demográfica e as mudanças tecnológicas.

É importante observar as regras fiscais em outros países e perceber que o Brasil está atrasado em relação ao debate internacional. Nenhum país dispõe de regras fiscais tão rígidas quanto o Brasil, com teto de gastos previsto na Constituição, que impede o crescimento real da despesa primária por até vinte anos⁵. Por exemplo, na União Europeia o indicador fiscal mais relevante é o resultado primário estrutural, que expurga flutuações cíclicas da economia, bem como despesas e receitas não recorrentes. Ou seja, o relevante é a situação fiscal de longo prazo, de modo que a instauração de procedimentos de correção de déficits excessivos se dá apenas para corrigir desequilíbrios estruturais. Ademais, os ajustes tendem a ter maior equilíbrio entre aumento de receita e redução das despesas⁶. No Brasil, conforme já exposto, dada a meta de resultado primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige cortes ainda maiores na despesas quando há frustração de arrecadação, reduzindo, em particular, investimentos e agravando o quadro econômico. Além disso, com a introdução do teto de gastos, a ênfase do ajuste fiscal é quase exclusiva na redução de despesas, prejudicando os mais vulneráveis.

⁵ https://www.ipea.gov.br/carta_de_conjuntura/index.php/2016/12/analise_da_pec-55/.

⁶ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/experiencia-internacional-com-ajustes-fiscais-mecanismos-institucionais-retorica-e-realidade>.

Na América Latina, um país que, desde os anos 2000, utiliza resultados primários estruturais é o Chile. Em 2006, o governo Bachelet transformou a regra de resultados primários estruturais em lei. Colômbia e Peru também utilizam o resultado primário estrutural como referência para suas metas fiscais, mitigando o caráter pró-cíclico da política fiscal.

Retomando o caso da União Europeia, uma regra fiscal relevante é a de que o gasto público não pode crescer mais rápido do que o crescimento do PIB potencial de médio prazo, a não ser que haja receitas para o seu financiamento⁷. Percebe-se que o teto de gasto impõe um limite às despesas, ao mesmo tempo em que o indexa às condições estruturais da economia (PIB potencial). Trata-se de um desenho mais adequado do que o atual quadro das regras fiscais brasileiras, já que: reduz a pró-ciclicidade (posto que o indicador não está indexado ao PIB efetivo); não induz a redução estrutural do Estado (não se trata de um teto que prevê a redução da despesa como proporção do PIB); contém cláusula de escape que torna a meta de gasto mais flexível (teto pode ser superado a depender da arrecadação).

Diante do exposto, a presente proposta cria novas regras de gasto para o Brasil, com base na situação econômica e fiscal conjuntural e na experiência de diversos países. Primeiro, propõe-se uma regra conjuntural, com despesas selecionadas fora do teto de gastos para 2021 e 2022. Conforme exposto, a dívida pública é sustentável e um choque fiscal no curto prazo deteriorará ainda mais a economia, com impactos sobre o emprego e a desigualdade.

No entanto, não se trata de defender ampliação generalizada de gastos, mas de criar exceções específicas ao teto, viabilizando as despesas capazes, no momento atual, de induzir a recuperação da economia e reduzir os impactos sociais da crise, quais sejam: a) ampliação de investimentos públicos, de modo a garantir orçamento de, no mínimo, 1% do PIB, sendo que os valores adicionais serão alocados pelo Congresso Nacional e terão execução obrigatória; b) descongelamento do piso de aplicação em saúde, com previsão de piso emergencial dado pelo orçamento de 2020, acrescido da inflação e o crescimento da população, sendo que a diferença entre o piso emergencial e o piso congelado de 2021 seria alocada fora do teto; c) descongelamento do piso de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a diferença entre o piso emergencial (dado pelos valores orçados em 2019, atualizados pela inflação e o crescimento da população) e os valores orçados em 2019 seria alocada fora do teto; d) auxílio emergencial (mantido até que o nível de ocupação alcance o patamar médio de 2019) ou expansão do Bolsa Família (neste último, seria alocado fora do

⁷ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>.

teto apenas o montante adicional); e) recursos do Fundo garantidor do Pronampe, tendo em vista o papel das micro e pequenas empresas na geração de empregos.

Este conjunto de despesas adicionais, de forte efeito multiplicador e redistributivo, deve girar em torno de R\$ 120 bilhões em 2021 (cerca de 1,5% do PIB), fora a transferência de renda. Estas despesas terão importância crucial para a retomada da economia e financiamento dos serviços públicos, reduzindo a retirada dos estímulos fiscais prevista no projeto de lei orçamentária de 2021.

A proposta prevê ainda que o governo federal deverá encaminhar ao Congresso Nacional, em até trinta dias da promulgação da PEC, projeto de lei sobre extensão do auxílio emergencial ou ampliação do Bolsa Família.

As despesas emergencialmente alocadas fora do teto deverão ser identificadas no orçamento, de maneira a assegurar transparência. Convém assinalar que o acréscimo de despesas favorecerá estados e municípios, tendo em vista a descentralização de recursos de saúde e educação e de parcela dos investimentos públicos. Além disso, os beneficiários da ampliação da despesa seriam as pessoas em situação de vulnerabilidade, que recebem benefícios assistenciais, e os micro e pequenos empresários.

Estruturalmente, propõe-se a revogação da EC 95 e da regra de ouro a partir de 2023, com vistas a reduzir os efeitos de uma nova regra de gasto sobre o ciclo político-eleitoral. Não se propõe apenas a revogação das atuais regras, mas sua substituição por metas de gasto previstas no Plano Plurianual, que seriam estabelecidas por cada área, de acordo com seus efeitos econômicos, sociais e ambientais. No mínimo, as metas de gasto seriam discriminadas para investimentos, saúde, educação, sustentabilidade ambiental e pessoal. Desta maneira, a sociedade pode exigir do poder público um regime de gastos alinhado às suas demandas, com taxas de crescimento das despesas diferenciadas para cada tipo de gasto, considerando cada Poder e órgão autônomo. Além disso, as metas seriam disciplinadas de quatro em quatro anos, respeitando-se a vontade popular expressa nas urnas.

No caso de saúde e educação, a PEC prevê que o PPA disporá sobre o investimento mínimo per capita em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde, observado o disposto no art. 212 e art. 198, ambos da Constituição Federal, vedada a redução de valores aplicados em relação ao exercício anterior. Desta maneira, o PPA se converte em efetivo instrumento de planejamento das políticas de educação e saúde, prevendo-se aplicações mínimas em linha com as metas que se pretende atingir nas referidas áreas. Ademais, os

valores aplicados nos dois setores, ao serem expressos como despesas per capita, deixam de ser afetados pelas flutuações econômicas, na medida em que os mínimos obrigatórios não são mais indexados, por exemplo, à receita ou ao PIB. Com isso, aperfeiçoa-se a relação entre regras de gasto e o financiamento da educação e saúde, mitigando-se o caráter pró-cíclico dos pisos de aplicação (que, na EC 95, se converteram em pisos congelados nos valores de 2017).

A PEC estipula a necessidade de demonstração de compatibilidade entre as metas de gasto, a dívida pública e o resultado fiscal do setor público consolidado. Ademais, a lei deve conter os critérios de avaliação do gasto público, incluindo os gastos tributários, e deverá conter demonstrativos sobre a compatibilidade entre as metas de despesa primária, o estímulo à atividade econômica e a realização de direitos previstos na Constituição Federal.

Além das vantagens expostas, a previsão de metas de gasto aproxima o Brasil da experiência internacional, adotando regras flexíveis, que contribuem para a estabilização da economia e para o financiamento de serviços públicos essenciais, ao mesmo tempo em que permite sustentabilidade fiscal, tendo em vista que os limites para o gasto público são previstos de maneira transparente na legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

Ademais, a substituição de regras fiscais sobrepostas e complexas por metas de gastos traz maior simplicidade e transparência ao orçamento público. Vale lembrar ainda que os gastos públicos estão sob o controle do Estado, de maneira que metas de gasto tendem a ser mais críveis.

A PEC ainda propõe novos pisos de aplicação para a saúde e educação. Ao revogar a EC 95, voltam a valer os pisos anteriores, indexados à receita. Por outro lado, a lei do PPA deverá trazer valores per capita mínimos de aplicação em saúde e educação, reduzindo o impacto da queda da atividade econômica sobre essas áreas.

A PEC também propõe que os contingenciamentos só poderão ser efetuados para atender às metas de gasto previstas no PPA. Desta maneira, o orçamento público é elaborado sob parâmetros claros de limitação do gasto, ao mesmo tempo em que as despesas públicas têm maior previsibilidade, evitando-se contingenciamento em função dos ciclos econômicos. Tal medida pode ser complementada por alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo-se a adoção de resultados primários estruturais, de modo que as metas de gasto seriam alinhadas à situação fiscal estrutural do país (descontando-se o efeito das flutuações econômicas).

Por fim, reitera-se que as alterações estruturais propostas para o regime fiscal brasileiro garantem que o orçamento público seja capaz de atender aos anseios da sociedade brasileira, mediante o financiamento de serviços públicos essenciais e a indução do crescimento econômico e a geração de empregos. Ao mesmo tempo, a proposta substitui as regras atuais, que agravam a situação econômica e sociais do país, por metas de gasto que confeririam sustentabilidade ao regime fiscal, diferenciando o limite ao gasto de acordo com seus efeitos potenciais. Convém lembrar que tal sustentabilidade deve envolver também medidas pelo lado da arrecadação, ampliando a tributação de renda e patrimônio e reduzindo a carga tributária sobre o consumo. Vale dizer que, nesta área, o Brasil também é um ponto fora da curva em relação à OCDE, com um sistema tributário regressivo.

É fundamental que o Brasil modernize suas regras de gasto. Para tanto, pede-se apoio à presente proposta.

Sala das Sessões,

Senador Rogério Carvalho

PT/SE

Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

Senador Paulo Rocha

PT/PA

Senadora Zenaide Maia

PROS/RN

SF/20315.07685-06
|||||

Senador Humberto Costa

PT/PE

Senador Jean Paul Prates

PT/RN

Senador Jaques Wagner

PT/BA

Senador Paulo Paim

PT/RS

SF/20315.07685-06

LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
 - artigo 107
 - inciso VI do parágrafo 6º do artigo 107
 - artigo 110
 - inciso III do artigo 110
 - inciso IV do artigo 110
 - inciso V do artigo 110
 - inciso VI do artigo 110
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - parágrafo 3º do artigo 60
 - artigo 165
 - inciso III do artigo 167
 - parágrafo 3º do artigo 167
 - artigo 198
 - artigo 212
 - inciso V do artigo 212-
- Emenda Constitucional nº 95, de 2016 - Teto dos Gastos Públicos - 95/16
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2016;95>
- Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 - Lei do Programa Bolsa Família - 10836/04
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;10836>
- Lei nº 13.971, de 27 de Dezembro de 2019 - LEI-13971-2019-12-27 , PPA - 13971/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2019;13971>
- Lei nº 13.982 de 02/04/2020 - LEI-13982-2020-04-02 , LEI DO "CORONAVOUCHER" - 13982/20
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2020;13982>
- Lei nº 13.999 de 18/05/2020 - LEI-13999-2020-05-18 - 13999/20
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2020;13999>