



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2021

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para apresentar o orçamento da emergência social como fonte de custeio para ações de assistência social.

AUTORIA: Senador José Aníbal (PSDB/SP) (1º signatário), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Nilda Gondim (MDB/PB), Senador Antonio Anastasia (PSD/MG), Senadora Rose de Freitas (MDB/ES), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Romário (PL/RJ), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **JOSÉ ANÍBAL**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2021

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para apresentar o orçamento da emergência social como fonte de custeio para ações de assistência social.



SF/21671.26308-84

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 o seguinte dispositivo:

“Art. 165.....

.....

§ 9º.....

IV – dispor sobre planos de revisão periódicas de gastos, vinculações e renúncias de receitas orçamentárias do orçamento fiscal, que nortearão a agenda legislativa prioritária e servirão de base para decisões sobre o financiamento de programas e projetos da administração pública a partir de repriorização de gastos e identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas” (NR)

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

“Art. 107.....

.....
§ 6º.....

.....
I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, incluindo passivos judiciais, todos da Constituição Federal;
.....

VI - despesas com os benefícios do regime geral de previdência social definidos pelos incisos I a V do caput do art. 201 da Constituição Federal;
.....

§12º Será admitida a exclusão do limite individualizado a que se refere o inciso I deste artigo do montante equivalente a R\$ 22.000.000.000,00 (vinte e dois bilhões de reais) relativo ao pagamento de despesas com ações voltadas ao combate e à erradicação da pobreza, cujos efeitos financeiros serão compensados pela redução de renúncias fiscais previstas no plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária de que trata o art. 4º da Emenda Constitucional 109.

§ 13º Os benefícios fiscais utilizados como compensação nos termos do §12º não poderão ser prorrogados.” (NR)

“Art. 115 O cálculo dos limites de que trata o § 1º do art. 107 deste Ato da Disposições Constitucionais Transitórias, para os exercícios seguintes ao da provação desta emenda constitucional, se fará com base na despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário e excluídas as despesas com os benefícios do regime geral de previdência social definidos pelos incisos I a V do caput do art. 201 da Constituição Federal, seguindo os percentuais de correção dispostos nos incisos I e II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 116 No exercício financeiro de 2022, as emendas de que tratam o art. 166, § 9º e § 12º, deverão ser destinadas a ações voltadas ao combate e à erradicação da pobreza” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



SF/21671.26308-84

JUSTIFICAÇÃO

Esta Proposta de Emenda Constitucional – PEC tem como objetivo apresentar fontes de custeio para ações de assistência social. A medida permite o financiamento de uma agenda social voltada ao combate e à erradicação da pobreza sem comprometer o pagamento de precatórios e a consistência do arcabouço fiscal brasileiro. Ao promover alterações pontuais no regime fiscal que vigora no país, a proposta sinaliza compromisso com a responsabilidade fiscal sem impor sacrifícios à agenda social.

O Congresso Nacional está diante de um enorme desafio: promover uma agenda social sem abandonar a responsabilidade fiscal. Por um lado, é preciso socorrer financeiramente a parcela da sociedade que se encontra sem emprego e renda, urgentemente. Por outro lado, é preciso sinalizar que o orçamento se encontra no campo da responsabilidade fiscal, evitando-se riscos fiscais e juros mais elevados, que acabam sendo cobrados quando os agentes que financiam o Governo percebem descontrole das contas públicas.

A solução para esse desafio passa pelo orçamento público e, principalmente, por um processo político focado em solucionar a seguinte questão: como viabilizar uma agenda social sem promover pedaladas fiscais e sem comprometer o Teto de Gastos? A proposta do Governo na forma da PEC nº 23/2021, também chamada de PEC dos precatórios, tenta solucionar essa questão, mas apresenta dois problemas: estabelece um limite de pagamento de precatórios e piora a metodologia de apuração do Teto de Gastos.

A limitação de pagamento de precatórios abre espaço no teto de gastos de R\$ 44,6 bilhões para viabilizar o financiamento de uma nova agenda social. No entanto, gera dívida pública que não passa pela contabilidade fiscal do Governo. Postergam-se despesas obrigatórias para aumentar o gasto social. É um truque conhecido como pedalada fiscal. Sendo uma espécie de calote, abala a confiança dos agentes econômicos nas contas públicas do país e, com isso, cria riscos fiscais que levam a juros mais elevados. A população sem renda e emprego sai perdendo.

Além disso, a PEC dos precatórios altera a forma de calcular o Teto de Gastos para abrir um espaço fiscal de R\$ 47,0 bilhões. Mas com a mudança proposta, a inflação medida entre janeiro e dezembro seria a referência de cálculo do Teto, e não mais aquela medida entre junho a junho. Essa questão é muito técnica e esconde um grande problema: a proposta orçamentária seria enviada para o Congresso Nacional sem a definição efetiva dos limites de gastos. O processo de discussão do orçamento, que compreende a definição das prioridades



SF/21671.26308-84

e das políticas públicas, ficaria comprometido; em outras palavras, desancorado da realidade.

Nota-se também que o espaço fiscal de R\$ 91,6 bilhões – a soma dos valores apresentados anteriormente – supera as necessidades de gastos sociais para o próximo ano. Estima-se que R\$ 75,0 bilhões sejam suficientes para bancar adequadamente um novo programa social a atualizar a proposta orçamentária do próximo ano, encaminhada com parâmetros macroeconômicos desatualizados. Não se justifica a criação de um espaço fiscal maior, especialmente se forem alocados em emendas de relator.

A PEC que ora apresentamos é tecnicamente superior e capaz de assegurar espaço fiscal de R\$ 76,0 bilhões no orçamento público federal. A proposta se apoia em cinco objetivos: (1) aprimorar o Teto de Gastos para que ele permaneça efetivo até 2026; (2) honrar as dívidas com precatórios, sem distorcer a contabilidade fiscal; (3) promover economias orçamentárias nas despesas discricionárias; (4) rever subsídios tributários e (5) sinalizar para os agentes econômicos que o Congresso pratica responsabilidade fiscal. A tabela a seguir sintetiza o impacto fiscal positivo das medidas apresentadas nesta proposta:

	R\$ bilhões
Revogação dos subsídios previstos no plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária	22,0
Exclusão da previdência social do teto de gastos retroativo a 2016	10,0
Pagamento de passivos do precatório do Fundef	16,0
Corte em despesas discricionárias (economias de eficiência gerados por Planos de revisão periódica do gasto)	10,0
100% das emendas orçamentárias para assistência social em 2022	18,0
Espaço fiscal adicional	76,0

A exclusão das despesas da previdência social de forma retroativa a 2016 abre espaço fiscal de R\$ 10,0 bilhões para gastos com assistência social, sem mudar a data-base da inflação utilizada para se calcular o limite do gasto. Do ponto de vista técnico faz sentido: o Poder Executivo tem pouca ingerência sobre essas categorias de gastos. Em 2019, a Emenda Constitucional nº 103 já promoveu ampla reforma previdenciária com efeitos relevantes, mas insuficientes para alinhar as taxas de crescimento dos gastos do RGPS com a taxa de correção do Teto. O RGPS ocupa metade do Teto do Poder Executivo e cresce a taxas acima da inflação. Mantendo-o sob controle do Teto, as demais despesas são comprimidas pela taxa de crescimento da previdência social ao longo do tempo, o que compromete a sustentabilidade dos gastos sociais no médio prazo. Nesse

sentido, é uma medida que contribui para preservar a essência do teto até 2026: promover escolhas orçamentárias (pessoal, investimento, etc.). É uma opção melhor do que mudar a fórmula de correção do teto (de IPCA junho-junho para IPCA janeiro-dezembro), na medida em que não compromete a qualidade do processo de discussão do orçamento.

A proposta também apresenta outras fontes de recursos orçamentários para bancar um novo programa social e atualizar a proposta orçamentária de 2022, que foi encaminhada com parâmetros macroeconômicos defasados.

Propomos incluir a expressão “incluindo passivos judiciais” no inciso I do art. 107 do ADCT para dar segurança jurídica à exclusão de eventuais despesas com pagamento de precatórios do Fundef e Fundeb da base de cálculo dos limites de gastos do Poder executivo estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Desde sua origem, o Teto de Gastos não controla os gastos com complementação do FUNDEB para não prejudicar programas na área da educação. Assim, entendemos que o pagamento de precatórios relativos aos arranjos do Fundef e Fundeb com o objetivo de universalizar a educação pública no país também não esteja submetido ao controle do Teto de Gastos. Essa medida abre espaço fiscal de R\$ 16,0 bilhões para gastos com assistência social.

Esta PEC também apresenta uma fonte de custeio para a agenda social a partir do plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária previsto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109. O Poder executivo encaminhou ao Congresso Nacional um plano prevendo a revisão de subsídios tributários com impacto fiscal positivo de R\$ 22,0 bilhões até 2026. Nesse sentido, é possível estabelecer uma regra para autorizar gastos por fora do Teto de Gastos até o limite deste montante sem comprometer o equilíbrio das contas públicas no médio prazo.

Há também um dispositivo específico para direcionar os valores das emendas impositivas para ações voltadas ao combate e à erradicação da pobreza. Essa importante vinculação orçamentária sinaliza que o Congresso Nacional está comprometido com uma agenda social sem abandonar a responsabilidade fiscal. A partir de um remanejamento de recursos a vigorar somente em 2022, os parlamentares estariam abrindo mão das emendas orçamentárias com o intuito de criar fonte de recursos para uma agenda social emergencial sabidamente necessária.

Por fim, esta PEC tem como objetivo a institucionalização de um sistema permanente de revisão de gastos públicos tendo como base a experiência internacional de países tidos como referência em matéria de gestão pública. Falta



no país um plano de gestão contínuo que mostre para a sociedade e para o parlamento o estado real das contas públicas e como viabilizar economias orçamentárias voltadas à priorização de políticas sociais. Com base em estimativas da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, há espaço para cortes de até R\$ 10,0 bilhões nas despesas discricionárias.

Esta PEC representa uma oportunidade para o Senado Federal demonstrar que está comprometido com a agenda social sem perder de vista a responsabilidade fiscal. Assim estamos convencidos que merecerá o acolhimento dos ilustres membros desta Casa.

Sala das Sessões,

Senador **JOSÉ ANÍBAL**
(PSDB-SP)



SF/21671.26308-84

PEC que Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para apresentar o orçamento da emergência social como fonte de custeio para ações de assistência social.

Nome do(a) Senador(a)	Assinatura
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	
11.	
12.	
13.	
14.	
15.	
16.	
17.	
18.	
19.	



SF/21671.26308-84

PEC que Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para apresentar o orçamento da emergência social como fonte de custeio para ações de assistência social.

Nome do(a) Senador(a)	Assinatura
20.	
21.	
22.	
23.	
24.	
25.	
26.	
27.	
28.	
29.	
30.	
31.	
32.	
33.	
34.	
35.	
36.	
37.	



SF/21671.26308-84



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>

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art60_par3

- art165

- art201_cpt_inc1

- art201_cpt_inc5