



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2022

Altera os arts. 165 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer novo regime fiscal.

AUTORIA: Senador José Serra (PSDB/SP) (1º signatário), Senadora Leila Barros (PDT/DF), Senador Alessandro Vieira (PSDB/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Maria do Carmo Alves (PP/SE), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Nilda Gondim (MDB/PB), Senadora Rose de Freitas (MDB/ES), Senador Chico Rodrigues (UNIÃO/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR), Senador Giordano (MDB/SP), Senador Guaracy Silveira (PP/TO), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jader Barbalho (MDB/PA), Senador Jorge Kajuru (PODEMOS/GO), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcio Bittar (UNIÃO/AC), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Roberto Rocha (PTB/MA), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Zequinha Marinho (PL/PA)



[Página da matéria](#)



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

Altera os arts. 165 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer novo regime fiscal.

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 Presidente da República deve encaminhar ao Senado Federal, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, nos termos do art. 52, inciso VI, desta Constituição.

§ 1º Revoga-se o Novo Regime Fiscal instituído pelo Art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a partir da aprovação do limite global para o montante da dívida consolidada da União previsto no caput.

§ 2º No decorrer do prazo previsto no caput, fica o Poder executivo autorizado a abrir créditos extraordinários, até o limite de R\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais), para o atendimento de despesas de programa de transferência de renda.

§ 3º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 2º dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal, ficando-se dispensada a observância das



SF/22990.18326-12

limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes dispositivos:

“**Art.165**.....

§9º

IV – Dispor sobre planos de revisão periódica de gastos, vinculações e renúncias de receitas orçamentárias do orçamento fiscal, que nortearão a agenda legislativa prioritária e servirão de base para decisões sobre 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. 167**.....

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante de investimentos realizados, nos termos da lei complementar.

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Esta proposta de Emenda Constitucional (PEC) aperfeiçoa e harmoniza as instituições e regras fiscais em vigor no País. Parte-se do entendimento de que mudanças são necessárias no arcabouço fiscal em vigor com base nas boas práticas internacionais. É preciso reconhecer que a principal regra fiscal em vigor no país – o teto de gastos – está disfuncional e precisa ser substituído por uma nova âncora fiscal.

O ajuste fiscal em curso no país se concentra no corte de investimentos públicos. Quando não, promove-se um congelamento de salários no serviço público que logo vai se tornar insustentável. O poder público praticamente deixou de investir, comprometendo o emprego no país. De fato, o programa de ajuste fiscal feito até então com base no teto de gastos



SF/22990.18326-12

constitucional não oferece um caminho de crescimento sustentável para o país. É preciso rever o atual arcabouço fiscal.

Tenha-se claro que não se pode revogar o teto de gastos sem por outra regra em seu lugar. Isso sinaliza desrespeito com a sociedade e com os agentes de mercado, ao indicar o caminho da anarquia fiscal. Comprometendo-se a responsabilidade fiscal, a sustentabilidade de uma agenda social e de crescimento econômico fica prejudicada. É simples: o descontrole das contas públicas pode causar elevação nos juros, desemprego e estagnação econômica. Por isso, a política fiscal precisa estar ancorada em uma regra fiscal.

Como expliquei no artigo do Estadão de minha autoria, intitulado “Uma âncora fiscal em terra firme”, o Presidente da República está refém de mudanças constitucionais caso queira ampliar o orçamento federal para implementar as políticas públicas que considera prioritárias para seu governo. É que as despesas, na prática, estão fixadas no limite do teto de gastos, não havendo mais espaço para ampliar o orçamento federal. Como se trata de uma regra fiscal constitucional, emendas constitucionais passam a ser necessárias para descontingenciar o orçamento federal.

Essa constitucionalização do arcabouço fiscal não é uma boa prática internacional. De fato, especialistas internacionais renomados, como Vitor Gaspar, defendem uma regra de controle do endividamento como âncora fiscal para estabilizar as expectativas dos agentes de mercado e da sociedade em torno da política fiscal. Em outra linha técnica de abordagem, Oliver Blanchard apresenta em análises recentes sólidos argumentos para que países apostem em padrões de governança, a fim de se promover qualidade do gasto público. Os economistas Leonardo Ribeiro e José Roberto Afonso exploram esse tipo de arcabouço em trabalhos recentes publicados na Revista Conjuntura Econômica IBRE/FGV: Novas Regras Fiscais (e nova cultura) e Um novo Código Fiscal como Proposta de Reconstrução da Governança.

Nesse sentido, apresento esta Proposta de Emenda Constitucional com três objetivos: substituir o teto de gastos por uma regra de controle do endividamento; instituir no país os planos de revisão periódica do gasto (boa prática internacional adota entre países da OCDE conhecida como *Spending Review*); e desconstitucionalizar a regra de ouro.



A nova âncora fiscal passaria a ser o limite da dívida previsto no art. 52 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Congresso Nacional precisa levar em consideração essas mudanças que estão acontecendo no mundo na área fiscal. Será preciso discutir um novo modelo de governança para a gestão dos recursos públicos de modo a viabilizar propostas econômicas que sejam capazes de gerar desenvolvimento com maior inclusão social. Nesta agenda, é preciso que sejamos mais pragmáticos e menos ideológicos, deixando narrativas pouco férteis de lado. No papel de âncora fiscal, o teto de gastos deve ser substituído por uma regra fiscal que tenha como objetivo sinalizar a trajetória da dívida pública.

É preciso também estabelecer um sistema permanente de revisão dos gastos (as chamadas *Spending Reviews*), como acontece em países considerados referência em matéria de gestão pública. Falta no país um plano de gestão do Poder Executivo que mostre à sociedade e ao parlamento o estado real das contas públicas e como podemos economizar recursos do orçamento para priorizar políticas sociais e investimentos públicos.

Não menos importante, destaco a necessidade de se desconstitucionalizar a Regra de Ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição. Esta regra simplesmente perdeu a capacidade de limitar o endividamento público, com exceção dos investimentos públicos. Assim o instituto passaria a ser regulado por lei complementar, pavimentando-se o caminho para uma reformulação da regra de ouro, com incentivo para investimentos em infraestrutura e em iniciativas para proteger o meio ambiente.

Propõe-se, nesta medida, que os planos de revisão periódica do gasto e o novo desenho da regra de ouro sejam regulamentados por meio de leis complementares. Cabe lembrar que os dois temas já foram apresentados ao Congresso Nacional, na forma do PLS nº 428/2017 e do PLS 97/2018, ambos de minha autoria. O primeiro, que introduz as revisões periódicas do gasto no arcabouço vigente, já foi aprovado no Senado Federal por unanimidade, aguardando deliberação na Câmara dos Deputados como PLP 504/2018. O segundo, que chegou a mobilizar diversos representantes do Ministério da Economia, precisa ser aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.



SF/22990.18326-12

Por fim, a proposta autoriza o Poder executivo a editar medida provisória para abrir créditos extraordinários no valor de até R\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais), com o objetivo exclusivo de viabilizar um reforço dos programas de transferência de renda no país. Com segurança jurídica necessária, o Governo poderia viabilizar ações de recomposição de renda e combate à fome durante o prazo que teria para encaminhar ao Senado Federal uma proposta de limite da dívida. Caso aprovada, o limite de endividamento passaria a exercer a função de âncora da política fiscal, em substituição ao teto de gastos hoje em vigor.

Essas medidas representam uma oportunidade para o País voltar a investir, gastar bem e retomar o crescimento econômico, sem perder de vista a responsabilidade fiscal.

Sala das Sessões,

Senador JOSÉ SERRA



SF/22990.18326-12

LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>

- art106

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

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art52

- art60_par3

- art165

- art167

- art167_cpt_inc3

- art167_par3