



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241-A, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Darcísio Perondi

I. RELATÓRIO

I.1. Introdução

O Excelentíssimo Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 329/2016, a Proposta de Emenda à Constituição assinalada com o nº 241, de 2016 (PEC 241/2016), que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal".

Acompanha a PEC a Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016 (EMI 83/2016), dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que indica, como principal objetivo da proposição, “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”.

I.2. Descrição da Proposta

A EMI 83/2016 inicia-se com o alerta da necessidade de “mudança de rumos nas contas públicas”. Assinala que a Dívida Bruta do Governo Geral aumentou de 51,7% do PIB em 2013 para 67,5% do PIB em abril de 2016. Mantidas as condições legais e econômicas atuais, emerge o risco de esse índice ultrapassar o patamar de 80% nos próximos anos, acompanhado de suas deletérias consequências: elevados prêmios de risco, perda de confiança dos agentes econômicos, altas taxas de juros, redução dos investimentos e comprometimento da capacidade de crescimento e de geração de empregos.

A referida Exposição aponta como “raiz do problema fiscal” do governo federal o aumento acelerado da despesa pública primária, que cresceu 51% acima da inflação no período de 2008 a 2015. Por outro lado, a receita evoluiu apenas 14,5% no mesmo período.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Em resposta a esse processo degenerativo das contas públicas, o Novo Regime Fiscal propõe a fixação de limites para expansão da despesa primária. A ideia de fundo é manter constante em termos reais esse tipo de despesa a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. Assim, para 2017, fixa-se limite equivalente à despesa primária paga em 2016, corrigida pela inflação medida pelo IPCA verificada neste exercício; para os exercícios seguintes, o limite corresponderá ao verificado no ano anterior, atualizado pela inflação também do ano antecedente.

Conforme a EMI 83/2016, a escolha do IPCA como índice de atualização dos limites, ao invés de percentuais da receita ou do crescimento do PIB, busca evitar expansão acelerada do gasto durante momentos positivos do ciclo econômico, bem como ajustes drásticos em meio a recessões.

Algumas das vantagens dos limites globais para a despesa primária, citadas na Exposição seriam: evitar que o setor público, para fechar as contas, tenha que subtrair mais recursos da sociedade, elevando-se de forma reiterada a carga tributária; induzir a análise meticulosa de iniciativas que impliquem crescimento de gastos; aumentar a previsibilidade da política econômica; fortalecer a confiança dos agentes econômicos; e reduzir o risco-país.

Cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgão com autonomia orçamentária e financeira (Ministério Público da União e Defensoria Pública da União) deve ter seu respectivo limite, preservando-se suas prerrogativas para decidir sobre a alocação de seus recursos.

Como os resultados primários oficiais são apurados pela ótica do caixa, a PEC definiu limites para a despesa com base nos valores de pagamento.

Complementarmente, a PEC 241/2016 mantém e fortalece os instrumentos de planejamento e orçamento que já são utilizados no controle prévio das finanças públicas e da gestão fiscal (e que se baseiam na necessidade de se autorizar e fixar despesas de forma compatível com as metas de resultado fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das leis de diretrizes orçamentárias). Desse modo, não apenas as despesas pagas, mas também as despesas autorizadas se sujeitarão a limites. A PEC possibilitará, portanto, uma combinação entre os propósitos de obter o maior resultado primário possível e de conter a expansão da despesa primária total. Trata-se de uma articulação entre mecanismos de curto e de longo prazo, ambos calcados no mesmo tipo de despesa sujeita a controle.

O texto original lista algumas vedações a que ficam sujeitos os órgãos e Poderes que descumprirem o respectivo limite em um exercício. Essas vedações dizem respeito à ampliação de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

despesas com pessoal, como, por exemplo, as decorrentes de alteração de estrutura de carreira, de admissão de pessoal ou de concessão de reajustes.

Além dessas restrições, válidas para todos os órgãos e Poderes, o texto indica vedações específicas para o caso de o Poder Executivo romper seu limite. São elas: a limitação da despesa nominal com subsídios e subvenções ao montante realizado no exercício anterior; e a vedação à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Em paralelo ao Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo sinaliza na EMI que adotará “medidas gerenciais e legais adicionais, como uma política prudente de empenho de despesas, limitações à inscrição de despesas em restos a pagar e regras mais rigorosas para cancelamento automático de restos a pagar não processados”, como instrumentos contra a crise fiscal.

A proposta traz uma listagem de despesas que não estariam sujeitas ao Novo Regime Fiscal. A EMI 83/2016 explica que a maior parte dessas exclusões diz respeito a transferências constitucionais a Estados e Municípios. Além destas, há “*despesas de caráter eventual ou de sazonalidade multianual, tais como os créditos extraordinários para lidar com situações atípicas, a capitalização de empresas estatais não dependentes e o financiamento de processos eleitorais*”.

O prazo de vigência proposto para o Novo Regime Fiscal é de vinte anos, considerado pelo Executivo como “*necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro*”. Entretanto, admitindo que a formatação atual da proposta possa “não ser a mais adequada daqui a alguns anos”, prevê-se que, a partir do décimo exercício de vigência do novo regime, lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo poderá propor método de correção diverso para o limite de gastos.

E aqui chegamos a um tema a que tenho me dedicado profundamente, como sabem todos que conhecem minha trajetória na luta por maior eficiência e mais recursos para o setor da saúde.

A Constituição prevê a existência de pisos anuais para despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esses pisos são calculados como percentuais sobre a receita arrecadada (receita corrente líquida, no primeiro caso, e receita de impostos líquida de transferências, no último).

A proposta apresentada pelo Executivo desvincula, durante a vigência do Novo Regime Fiscal, a aplicação mínima em ASPS e MDE da receita arrecadada. Também essas despesas ficam



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

sujeitas à regra geral de atualização do limite referente ao exercício anterior pelo IPCA. No entanto, nesses casos, mantendo a lógica dos dispositivos constitucionais referentes à saúde e à educação, a correção se aplica aos pisos dessas despesas.

Argumentam os Ministros signatários da EMI que *“É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente”*. Ressalvam, por outro lado, que *“estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos”*.

Nesses termos, o Executivo está propondo limite total para cada Poder e órgão autônomo, cabendo ao Congresso discutir a alocação de recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos.

No Voto que profiro mais adiante, aprofundaremos a discussão sobre esse aspecto que considero fundamental.

Feitos esses comentários mais gerais, passemos a um breve resumo dos dispositivos acrescentados pela PEC 241/2016 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma como foi proposta:

- Art. 101: institui o Novo Regime Fiscal por vinte anos, e o delimita aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- Art. 102, *caput*: prevê a fixação de limite individualizado para a despesa primária total de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União;
- Art. 102, § 1º: esclarece que estão abrangidos, nos Poderes e órgãos autônomos, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes;
- Art. 102, § 2º: estabelece que as propostas dos Poderes e órgãos autônomos, elaboradas de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias, não poderão conter limites superiores aos referidos no *caput*;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- Art. 102, § 3º: fixa os limites, para 2017, como os equivalentes à despesa primária realizada (paga) em 2016, corrigida pelo IPCA apurado de janeiro a dezembro de 2016; e, para os exercícios seguintes, os equivalentes aos do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação verificada também no exercício imediatamente anterior;
- Art. 102, § 4º: firma que os limites para os exercícios posteriores a 2017 constarão da respectiva lei de diretrizes orçamentárias;
- Art. 102, § 5º: esclarece que o IPCA utilizado para elaboração e aprovação da LDO e da LOA será, em virtude de não se ter o ano de referência encerrado, uma estimativa apresentada pelo Executivo, sujeita a atualizações; da mesma forma, dispõe que o IPCA utilizado para fins de execução orçamentária corresponderá ao índice efetivamente verificado no exercício de referência, sobre o qual incidirão os ajustes pertinentes;
- Art. 102, § 6º: exclui alguns itens de despesa primária dos limites, a saber:
 - ✓ a repartição de receitas tributárias determinada pelos arts. 157 a 159 da Constituição;
 - ✓ a compensação financeira para os entes subnacionais em razão do resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (Lei nº 7.990/1989);
 - ✓ o Fundo Constitucional do Distrito Federal (Lei nº 10.633/2002);
 - ✓ as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação (Lei nº 9.424/1996);
 - ✓ a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb (art. 60, inciso V, do ADCT);
 - ✓ créditos extraordinários a que se refere o art. 167, § 3º, da Constituição;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- ✓ despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;
- ✓ outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas;
- ✓ despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes;
- Art. 102, § 7º: estabelece possibilidade de revisão do método de correção das despesas primárias, por lei de iniciativa do Presidente da República, para vigorar a partir do décimo ano de vigência do Regime;
- Art. 102, § 8º: determina que a verificação do cumprimento dos limites para as despesas primárias será feito considerando-se as despesas pagas;
- Art. 103, *caput*: estabelece as vedações no exercício seguinte para o Poder ou órgão que descumprir os limites, a saber:
 - ✓ à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou órgão e de servidores públicos, exceto os derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal;
 - ✓ à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
 - ✓ à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
 - ✓ à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;
 - ✓ à realização de concurso público;
- Art. 103, parágrafo único: adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pelo Poder Executivo, ficam estabelecidas as seguintes restrições:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- ✓ a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior; e
- ✓ incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita não poderá ser concedido ou ampliado;
- Art. 104: prevê que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, a partir de 2017 e durante a vigência do Novo Regime Fiscal, às aplicações mínimas de 2016 atualizadas pelo IPCA acumulado, e não mais a percentuais da receita, como previsto atualmente;
- Art. 105: firma que as vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos sobre o erário.

Por fim, o art. 2º da PEC revoga o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

I.3. Tramitação da proposição

Chegada a PEC 241/2016 à Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora desta Casa encaminhou a proposição, que tramita em regime especial, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise da admissibilidade da proposta.

Na CCJC foi designado o Deputado Danilo Forte como relator da matéria. Em 29 de julho de 2016 foi apresentado e votado o parecer.

Inicialmente, em sede de análise formal, o relator opinou no sentido de que a Proposta de Emenda à Constituição em tela respeitava os requisitos formais previstos na Constituição Federal e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a saber: iniciativa do Poder Executivo; ausência de estado de sítio, de defesa ou intervenção federal; e o fato de a matéria tratada na proposta não ter sido objeto de outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa.

Em seguida, no bojo da análise da PEC, não se verificou qualquer dispositivo que atente contra a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, ou contra os direitos e garantias individuais. Isso porque o Novo Regime Fiscal assegura que os limites mínimos a serem aplicados nas despesas com ações e serviços públicos de saúde e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

com manutenção e desenvolvimento de ensino crescerão exatamente pelo índice inflacionário. Dessa forma, mantém-se a obrigatoriedade de aplicação mínima nos setores tratados, garantindo a materialização do direito de acesso universal à saúde e à educação, evitando que esses valores sejam impactados por quedas de arrecadação, como as que têm sido percebidas nos últimos anos.

O parecer do Deputado Danilo Forte foi aprovado na CCJC. Em seguida, constituiu-se Comissão Especial destinada a emitir parecer à PEC 241/2016. Foi eleito como Presidente desta Comissão o Deputado Danilo Forte, e a mim coube, com muita satisfação, a designação para relatar a matéria.

Foi aberto o prazo de 10 sessões do Plenário, em 12 de agosto de 2016, para a apresentação de emendas à PEC. O prazo para emendamento encerrou-se no dia 12 de setembro de 2016, mas foi estendido, de ofício, pelo Presidente da Câmara, em uma sessão do Plenário.

Findo o prazo, foram apresentadas 22 emendas à proposta. Abaixo, fazemos breve descrição do conteúdo de cada uma delas:

- **Emenda 1 (Professora Dorinha) - Emenda Modificativa:** visa definir que os pontos de partida para os mínimos a serem aplicadas em ações e serviços de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino serão os valores empenhados em 2016. A partir daí, sobre esses valores, aplica-se a variação do IPCA para obtenção dos mínimos de 2017 em diante;
- **Emenda 2 (Bacelar) - Emenda Modificativa:** insere as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino entre as exceções presentes no art. 102, retirando-as da sistemática estabelecida no art. 104 do ADCT.
- **Emenda 3 (Marcelo Aro) - Emenda Modificativa:** altera a redação do art. 102, § 6º, para incluir a transferência constitucional do IOF-Ouro, § 5º do art. 153, entre as exceções previstas neste dispositivo.
- **Emenda 4 (Mauro Benevides) - Emenda Aditiva:** inclui inciso VI ao § 6º do art. 102 para excetuar dos limites estabelecidos as despesas correntes e de capital necessárias à implementação do art. 98 do ADCT, que trata do estabelecimento do número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais.
- **Emenda 5 (Marcos Pestana) - Emenda Modificativa:** altera o texto proposto para o art. 104 do ADCT, estabelecendo mecanismos diferentes para saúde e educação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

No caso do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino a regra permanece a proposta pelo Governo. Para as ações e serviços públicos de saúde, o valor de referência passaria a ser o montante empenhado em 2015, atualizado sempre pelo IPCA acumulado.

- **Emenda 6 (Silvio Torres) - Emenda Modificativa:** altera o § 7º do art. 102 proposto para determinar que a revisão do método de correção do limites poderá ser proposta pelo Presidente da República após o sétimo exercício financeiro da vigência da EC que vier a ser aprovada.
- **Emenda 7 (Professora Dorinha) - Emenda Aditiva:** inclui inciso VI ao § 6º do art. 102 para excetuar dos limites estabelecidos a aplicação pela União da destinação para a área de educação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.
- **Emenda 8 (André Figueiredo) - Emenda Aditiva:** inclui novo artigo à PEC, limitando a 5% do PIB a despesa com pagamento de juros e amortizações da dívida pública.
- **Emenda 9 (André Figueiredo) - Emenda Modificativa:** altera o proposto art. 102 do ADCT, incluindo a expressão: “e para o pagamento de juros e encargos da dívida pública”, a fim de prever a instituição de limites também para essas despesas.
- **Emenda 10 (Weverton Rocha) - Emenda Modificativa:** altera o proposto art. 101 do ADCT para determinar que o Novo Regime Fiscal vigorará somente até 31 de dezembro de 2018.
- **Emenda 11 (Major Olimpio) - Emenda Aditiva:** inclui incisos VI e VII ao § 6º do proposto art. 102 para excetuar dos limites estabelecidos as despesas com as atividades da administração tributária e os futuros aumentos de despesa com pessoal decorrentes de leis já publicadas até a data da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal em função de parcelamento dos seus efeitos.
- **Emenda 12 (Félix Mendonça Júnior) - Emenda Modificativa:** inclui no § 8º do proposto art. 102 ao ADCT a expressão “e o resultado nominal”, a fim de prever



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

que o controle deverá ser feito também sobre as despesas financeiras e não somente sobre as despesas primárias.

- **Emenda 13 (Valtenir Pereira) - Emenda Aditiva:** inclui inciso VI ao § 6º do art. 102 para excetuar dos limites estabelecidos o disposto no art. 98 do ADCT, o qual trata do estabelecimento do número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais.
- **Emenda 14 (Rogério Rosso) - Emenda Aditiva:** inclui inciso VI ao § 6º do art. 102 para excetuar dos limites estabelecidos as despesas executadas com recursos próprios de doações, convênios, alienações, contratos e outros instrumentos congêneres.
- **Emenda 15 (Daniel Almeida) - Emenda Modificativa:** altera o § 3º do art. 102 para determinar que os limites das despesas primárias serão reajustados pelo IPCA somado à variação real esperada para o PIB no exercício em questão. Estabelece que as revisões dos índices de atualização dos limites poderão ocorrer nas leis do PPA. Determina que existam também limites às despesas com juros e encargos da dívida pública. Por fim, suprime o proposto art. 104 do ADCT.
- **Emenda 16 (Carmen Zanotto) - Emenda Aditiva:** inclui novo art. 2º à PEC 241/2016, renumerando-se os demais. Propõe alterar os arts. 166 e 198 da Constituição de forma a compatibilizar esses dispositivos com o proposto para o ADCT, e também para incluir hospitais universitários públicos e unidades de saúde do sistema penitenciário entre os possíveis beneficiários de emendas parlamentares na parcela obrigatoriamente destinada à saúde.
- **Emenda 17 (Carmen Zanotto) - Emenda Modificativa:** altera o texto proposto para o art. 104 do ADCT, estabelecendo mecanismos diferentes para a saúde e a educação. No caso do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino a regra permanece a proposta pelo Governo. Mas para as ações e serviços públicos de saúde o valor de referência passaria a ser o montante empenhado em 2015, atualizado pelo IPCA acumulado de janeiro a dezembro de 2015 e mais 7,2% para o ano de 2017. Para os anos seguintes, o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde corresponderá ao limite do exercício anterior atualizado pelo IPCA e ainda acrescido de 4,5% a título de crescimento real.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- **Emenda 18 (Pedro Cunha) - Emenda Modificativa:** altera o proposto art. 104 do ADCT para determinar que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão aos valores realizados em 2016 atualizados pelo IPCA e ainda acrescidos da taxa de crescimento real do PIB de dois anos antes.
- **Emenda 19 (Patrus Ananias) - Emenda Aditiva:** inclui artigo na proposta retirando do cômputo dos limites previstos no art. 102 todas as despesas relativas às funções saúde, educação e assistência social, inclusive, nos dois primeiros casos, aquelas decorrentes de aplicações mínimas constitucionais.
- **Emenda 20 (Patrus Ananias) - Emenda Aditiva:** inclui artigos prevendo a vedação da emissão de títulos da Dívida Pública com rendimentos vinculados à taxa básica de juros definida pelo Banco Central, pelo mesmo prazo em que vigorar o Novo Regime Fiscal, e também prevendo a extinção, no prazo de dez anos, do estoque de títulos públicos existentes vinculados à taxa básica.
- **Emenda 21 (Patrus Ananias) - Emenda Aditiva:** inclui artigo prevendo o estabelecimento de limites ao pagamento da dívida pública, e sua atualização também pelo IPCA, nos moldes do que se propõe para as despesas primárias.
- **Emenda 22 (Patrus Ananias) - Emenda Aditiva:** inclui artigo visando alterar o atual art. 159 da Constituição Federal para aumentar em 2% os repasses de IR e IPI ao Fundo de Participação dos Estados e do DF.

I.4. Reuniões da Comissão Especial

Os convidados que gentilmente aceitaram participar das audiências públicas desta Comissão Especial, enriquecendo nossa compreensão sobre o assunto, trouxeram os pontos de relevo sintetizados a seguir.

- Henrique Meirelles, Ministro da Fazenda (24/8/2016)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Ao iniciar sua exposição, o convidado ressaltou, a título de contextualização, que esta é a maior crise já experimentada pelo Brasil. Em termos de contração do PIB brasileiro, a atual recessão é mais severa que a crise de 1929.

Registrou que o PIB *per capita* caiu de cerca de R\$ 30,5 mil em 2014 para R\$ 25,7 mil em 2016 e que a taxa de desocupação passou de 6,4% para 11,2% nesse período. Os prejudicados, alertou o Ministro, foram os mais pobres.

Caracterizou a atual recessão como essencialmente doméstica e apontou a questão fiscal como causa básica da crise. Nesse contexto, sumariou as principais características da proposta de instituição de Novo Regime Fiscal, destinado a recobrar o equilíbrio fiscal com visão de longo prazo.

Salientou que não se pode resolver o problema do déficit e da dívida por meio do aumento de impostos, tendo em vista que a carga tributária nacional já é elevada. Desse modo, a expansão das despesas deveria ser compatível com a capacidade de pagamento e de arrecadação do governo federal.

Ao tratar da experiência internacional, observou que ajustes bem-sucedidos de longo prazo são aqueles que têm ênfase na contenção de despesa. Citou como exemplos de países que adotam regras de controle de gasto Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Peru e Suécia.

Em termos práticos a proposta de Novo Regime Fiscal se propõe a limitar, durante 20 anos, o ritmo de crescimento dos gastos da União à taxa de inflação.

O Sr. Henrique Meirelles frisou que essa estratégia não impõe cortes abruptos. Apenas limita o crescimento das despesas no longo prazo, preservando-as em termos reais, isto é, com a atualização pela inflação. Como consequências mais amplas do Novo Regime, o Senhor Henrique Meirelles expôs a seguinte dinâmica virtuosa:

“À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Em perspectiva estrutural, o convidado destacou a necessidade de medidas fiscais complementares ao Novo Regime Fiscal. A reforma da Previdência, em especial, é algo que deverá ser considerado pelo Congresso, porque “a evolução da demografia no Brasil mostra que, em algumas décadas [...] haverá a necessidade, apenas para conter a elevação do déficit, da elevação da carga tributária brasileira em 10% do PIB, o que é claramente não factível a longo prazo”.

Observou, de todo modo, que a PEC nº 241/2016 já representa a base conceitual com a qual o governo presente trabalha, destacando o fato de ela ter sido a grande referência para a elaboração do Orçamento de 2017.

- Dyogo Oliveira, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (24/8/2016)

O palestrante destacou em sua apresentação que se o orçamento de 2017 considerasse a média histórica de crescimento real do gasto (6% a.a.), o déficit primário seria R\$ 75,0 bilhões maior do que os R\$ 139,0 bilhões previstos na LDO 2017, totalizando R\$ 214,0 bilhões. Desse modo, o Novo Regime Fiscal reduziria a pressão de aumento da carga tributária.

No campo orçamentário, enfatizou que, na ausência de limites, a peça orçamentária tem sido elaborada de forma desconexa com a realidade: “coloca-se uma despesa maior do que a receita; infla-se a receita, e, assim, há uma peça orçamentária fictícia”.

Sustentou que a dívida pública, mesmo com a PEC, ainda crescerá, mas, sem ela, se aproximará dos níveis da dívida dos países que colapsaram, tais como Grécia, Irlanda, Portugal e Itália.

- Arionaldo Bonfim Rosendo, Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde (29/8/2016)

O convidado destacou que, no caso da saúde, não há teto específico para a despesa dos próximos exercícios, na medida em que, nessa área, o Novo Regime Fiscal apenas altera a regra de aplicação mínima.

Nesses moldes, registrou que a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2017 têm como limite pagamentos realizados em 2016, corrigidos pelo IPCA acumulado no ano.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Observou que, assim como na PEC, esse teto não representará limitações às aplicações na área da saúde, mas sim ao conjunto de despesas do Poder Executivo.

Com ampla perspectiva, destacou que o Ministério da Saúde é parte de um esforço maior de disciplina fiscal, reforçando que, por si só, a PEC não vai trazer a solução para a crise se não houver um engajamento de todos os Ministérios, de todos os entes que participam desse conjunto. Sustentou, dessa forma, que “a saúde não pode, por si só, ser tratada à parte em relação à situação econômica do País”.

- Alessio Costa Lima, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (29/8/2016)

O convidado reconheceu que crise econômica é grave e que deve ser feito um esforço no sentido da redução de gastos. Nada obstante, destacou que, se a PEC for aprovada, haveria estagnação do investimento em educação pelo governo federal, com o comprometimento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

- Mauro Guimarães Junqueira, Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (29/8/2016)

O palestrante demonstrou preocupação com a medida proposta. Estimou que, com a PEC 241, seriam investidos pelo governo federal na área da saúde 1,01% do PIB no ano de 2036, em contraposição a uma média histórica dos últimos anos de 1,65% do PIB. De todo modo, considerou necessário que todos devem cuidar do Orçamento “para não haver colapso”.

- Bernardo Appy, Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (29/8/2016)

O palestrante iniciou sua intervenção oferecendo a seguinte perspectiva ao debate:

“A discussão que tem que ser feita aqui é: “Eu quero saúde e educação agora, ou quero muito mais saúde e educação para os meus filhos e netos daqui a alguns anos?”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Sob essa ótica, defendeu que, ao final do período de vigência da PEC, as condições financeiras “vão permitir um aumento muito maior das despesas com saúde e educação e das despesas públicas em geral do que se a PEC não for aprovada, se tudo for mantido como está”.

Registrou a crítica de que é fácil criar gasto sem dizer como será financiado. Em relação à área da educação, mencionou que foi “aprovado o gasto de 10% do PIB e ninguém disse de onde viriam os recursos”. Ressaltou, ademais, que se nada fosse feito, a dívida bruta do setor público alcançaria, em 2025, mais de 110% do PIB. Se for aprovada a PEC, a dívida pública se estabilizaria e começaria a cair, com queda das taxas de juros e maior crescimento da economia.

Destacou que, nos anos recentes, o ajuste fiscal vem sendo feito essencialmente através do aumento da carga tributária e do corte de investimentos. Nesse sentido, entendeu que a PEC 241 representaria um avanço relevante na mudança do regime fiscal brasileiro, pois viabilizaria uma trajetória sustentável para a dívida pública, contribuindo para gerar um ciclo virtuoso de crescimento.

Indo além, destacou que o novo regime deveria ser permanente e não temporário. Após o período inicial de ajuste nas contas públicas, o limite de crescimento real das despesas deveria ser fixado periodicamente pelo Congresso Nacional.

- Raul Velloso, Economista (31/8/2016)

O convidado realizou sua exposição a partir do diagnóstico de que a estrutura dos gastos públicos no Brasil é bastante desfavorável e que tende a promover elevação forte e automática das despesas. Por outro lado, as receitas não conseguem acompanhar o ritmo de crescimento dos gastos o que leva ao endividamento público e ao aumento do risco país. Se nada for feito, a dívida explode, resultando em crise financeira.

Segundo o palestrante, o gasto público brasileiro é pró-cíclico e com simetria desfavorável, ou seja, tende a crescer mais do que o PIB quando a economia vai bem e cai pouco quando a economia está em fase descendente. Diante desta dinâmica insustentável, serão necessárias reformas e a PEC 241 é importante e funcionará como uma âncora de transição até que se façam as reformas.

Ainda discorrendo sobre a rigidez do gasto no país, apontou como raiz do problema fiscal a existência de uma grande folha de previdência e assistência social, ou pagamentos a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

peçoas, que representa 70% dos dispêndios e nos quais se incluem o pessoal ativo, inativo e pensionistas, beneficiários do INSS, abonos e seguro desemprego, beneficiários da LOAS, e do Bolsa Família. Essas despesas, caso não modificadas, continuarão a crescer ininterruptamente, podendo até dobrar a sua participação no PIB em 2040. Tal evolução decorre de fatores demográficos, com cada vez mais pessoas credenciadas nesses programas, e também do aumento real dos pagamentos.

Asseverou que o governo anterior não apenas deixou de enfrentar o problema como também acrescentou novos ingredientes de forma a tornar o ajuste ainda mais difícil. Mesmo com o teto para o gasto, Velloso acredita que o esforço de contenção da dívida ainda ficará aquém do que é exigido e, por isso, proporia medida ainda mais restritiva, limitando a correção das despesas a algo em torno de um terço da inflação.

- Samuel Pessôa, Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (31/8/2016)

O palestrante iniciou sua exposição pela descrição do problema estrutural vivido pelo Brasil. Afirmou que há uma dissintonia entre as receitas, que crescem com o PIB, e as despesas que acompanham regras ou critérios de elegibilidade garantidos na legislação. No período recente a receita teve desempenho excepcional o que ofuscou o problema da contínua expansão dos gastos. As receitas cresceram muito em função de longuíssimo processo de formalização da mão de obra, do boom de commodities e de melhorias tecnológicas na Receita Federal.

Com relação ao processo de desaceleração brasileira, o convidado atribuiu a erros exclusivamente de gestão interna. Para tanto, citou que nosso desempenho foi bastante inferior ao desempenho mundial e, em particular, ao dos países da América Latina. Também ressaltou que os termos de troca brasileiros (preço relativo da nossa cesta de bens exportados contra o preço da nossa cesta de bens importados) atingiram o valor mais alto desde os anos 70 durante o primeiro mandato da Presidente Dilma. Entende, assim, que responsabilizar a economia internacional pela nossa desaceleração não faz o menor sentido.

A segunda parte da exposição tratou da natureza da desaceleração e de como ela se transformou em depressão. O primeiro componente afetado pela depressão foi o investimento e este começou a despencar a partir do primeiro trimestre de 2014. Esta queda se explicaria pela perda generalizada de eficiência da economia, que se transformou em redução da rentabilidade do investimento e falta de capacidade de geração de caixa das empresas. Outro motivo ainda mais



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

importante para entender o tombo dos investimentos foi a deterioração das expectativas com sinalização de aumento insustentável da dívida pública.

O palestrante afirmou que a economia política brasileira é profundamente disfuncional, ou seja, o Estado não consegue, de forma civilizada, gerir seus conflitos distributivos. Essa característica produz enorme incerteza à frente com perspectiva de que em algum momento será necessário elevar impostos e/ou resultar em processo inflacionário, dificultando a correta mensuração da taxa de retorno dos investimentos. O reconhecimento de que a solvência da dívida não estava solucionada e a queda da produtividade fizeram o investimento despencar.

Concluiu a exposição apoiando a aprovação da PEC 241 e asseverando que ela vai disciplinar o conflito distributivo na medida em que o mesmo terá que ser resolvido, civilizadamente, dentro de um teto de gastos. Por fim, afirmou que se não reconstruirmos a estabilidade fiscal voltaremos à situação dos anos 90, que foram muito ruins para os mais pobres.

- Ernesto Lozardo, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (12/9/2016)

O convidado iniciou sua exposição discorrendo sobre o problema do endividamento brasileiro. Em suas palavras, há dois problemas no que diz respeito a essa dívida elevada e custosa. O primeiro são os juros nominais e reais, que são os maiores do mundo. O segundo é o perfil do vencimento dessa dívida, cuja redução do prazo médio de vencimento agrava a situação financeira do País.

Asseverou a importância do grau de investimento para a economia brasileira como um todo. Entre as medidas necessárias para recuperar a credibilidade do País, apontou a PEC nº 241 como parte da solução, o primeiro tijolo e pedra fundamental para as demais reformas necessárias, como a previdenciária. Defendeu que existe uma janela de oportunidade muito grande com a PEC, para se evitar a recessão e a pobreza nacional, com melhorias para a saúde e a educação.

Lembrou que não haverá congelamento de gastos públicos, mas um teto para seu crescimento: a inflação. Aliás, considerou esse critério de correção superior à proposta de correção pela variação do PIB, pois historicamente a inflação sempre esteve acima da taxa de crescimento econômico.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Argumentou ainda que o estabelecimento do teto favorecerá a discussão quanto às prioridades e à eficiência do gasto público, indicando que o IPEA estará à disposição do Parlamento para auxiliar nessa discussão.

Terminou sua explanação afirmando que o País não cresce por causa do gasto público, mas sim por outros dois fatores: investimento e produtividade. Nesse sentido, as reformas deveriam dar ao investidor maior segurança em relação ao seu capital no futuro, de forma que a irresponsabilidade fiscal não venha a exigir aumento de impostos no futuro. Paralelamente, apontou para a necessidade de se melhorar a qualidade do ensino no País.

- Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida (12/9/2016)

A palestrante iniciou sua participação com a crítica de que a PEC nº 241 congelará gastos sociais, mas garantirá o aporte de recursos para empresas estatais não dependentes.

Defendeu que o ajuste não deveria ser feito nas despesas primárias, mas nas despesas com juros, visto que estas representam o real entrave para o crescimento do País e o que realmente provoca o desajuste de nossa economia. Criticou a “revogação dos atuais pisos para destinação de recursos à saúde e à educação, inclusive para Estados e Municípios”. Lembrou que, atualmente, os pisos estão vinculados à arrecadação tributária, mas passarão a ser reajustados pela inflação.

Traçou um paralelo com a situação do Equador, em que a auditoria da dívida reduziu os gastos com o serviço da dívida, liberando recursos para os gastos sociais. A PEC 241, em seu entendimento, impediria a aplicação da mesma medida ao Brasil, em razão do congelamento de despesas.

Criticou a utilização do swap cambial como instrumento de política monetária, visto que a ferramenta teria gerado a transferência de centenas de bilhões de reais para os bancos. Sugeriu à Comissão Especial que oficiasse o Banco Central para conhecer quais os beneficiários da política.

Concluiu propondo a rejeição integral da PEC nº 241/2016.

- Murilo Portugal Filho, Presidente da FEBRABAN (12/9/2016)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Por último, o Sr. Murilo Portugal Filho iniciou argumentando que o endividamento é uma faca de dois gumes, seja para as pessoas, empresas ou países. Se usado com prudência e sabedoria, melhora o bem-estar. Se tomado em excesso, pode resultar em desastre financeiro. No caso do endividamento público brasileiro, asseverou sua preocupação com o crescimento explosivo a partir de 2013 (17 pontos percentuais do PIB desde então), fato que alçou o País à maior dívida pública na comparação com países emergentes.

Discorreu sobre a importância da redução e da estabilização da dívida pública para o estímulo do crescimento econômico, da renda per capita e da geração de empregos. A partir de determinados níveis, a dívida seria prejudicial ao crescimento econômico e à geração de emprego (taxas de juros elevadas, risco de aumento de tributos e da inflação), conforme estudos conduzidos pelo Banco Internacional de Compensações, pelo Fundo Monetário Internacional e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Apontou o crescimento da despesa primária como importante fator de desequilíbrio fiscal e estrutural em nosso País, alertando para seu crescimento a taxas superiores à da variação do PIB desde 1991.

Estabeleceu comparações de cargas tributárias entre países, concluindo que o problema fiscal não se deve a impostos baixos, mas a gastos elevados. Mencionou a experiência internacional, com a indicação de que ajustes fiscais feitos com base em contenção de despesas são mais duradouros e menos nefastos ao crescimento econômico, relativamente àqueles feitos com aumento de impostos.

Quanto à adoção de teto de gastos, lembrou que vários países vêm adotando regras fiscais numéricas, com o objetivo de fortalecer a responsabilidade fiscal. Essas regras podem incidir sobre a dívida, sobre a despesa pública, que é o caso do teto de gastos, ou sobre o resultado do setor público.

Asseverou que o teto de gastos tem algumas vantagens em relação aos outros tipos de regras fiscais numéricas, sobretudo porque foca na parte do orçamento que está mais diretamente sob o controle do Governo, que é a despesa. Além disso, é uma regra anticíclica, que não requer redução de despesa em períodos de queda de arrecadação e não precisa lidar com a pressão para a elevação de gastos quando a arrecadação aumenta. Por fim, comentou sobre estudo comparativo do Fundo Monetário Internacional para 57 países, no período de 1985 a 2012, que demonstra que países com tetos de gastos, na média, têm resultados primários melhores.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Afirmou que os tetos de gastos, para serem eficazes e eficientes, têm que observar dois requisitos importantes: ampla abrangência e período longo de duração. Considerou os requisitos atendidos pela PEC nº 241, explicando que a proposta constitui um ajuste fiscal gradual, pois não haverá corte despesas.

Contradizendo a afirmação da Sra. Maria Lúcia Fattorelli, defendeu que a PEC não garante o aporte de recursos para empresas estatais não dependentes, mas somente exclui essas despesas do limite de gastos.

Por fim, disse que espera uma redução da taxa de juros real de equilíbrio da economia brasileira caso a PEC seja aprovada. Posicionou-se a favor do prazo de 20 anos, dada a gradatividade do ajuste e, por conseguinte, da redução da dívida pública. Considerou, ademais, que a aprovação da PEC pode representar para a política fiscal do País o que o Plano Real representou para a política monetária.

II. VOTO DO RELATOR

II.1. Introdução

Peço licença para dirigir as primeiras considerações do meu voto à sociedade brasileira, sobretudo aos seus estratos mais pobres e sofridos, e também empresários, classe média, jovens, idosos, trabalhadores em geral. Sem dúvida, são os pobres aqueles que mais sofrem com o descontrole das finanças públicas, fruto da incompetência, do desperdício e da corrupção. Serão eles, também, os principais beneficiários da reorganização das contas do governo, objetivo central desta PEC que tenho a honra de relatar.

Nestes últimos e ásperos tempos enfrentados pelo conjunto da Nação, agravou-se a tendência perversa de o Estado gastar mais do que arrecada; de o governo ficar cada vez maior e mais pesado do que a sociedade é capaz de suportar. A carga tributária brasileira já é alta demais! Os contribuintes – pessoas físicas e jurídicas – recolhem anualmente aos cofres públicos cerca de 1/3 de tudo o que ganham e produzem.

Como apontado na exposição de motivos da proposta em exame, a origem da crise fiscal encontra-se no aumento acelerado da despesa pública primária, que cresceu 51% acima da inflação no período de 2008 a 2015, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5% no mesmo período.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

De 1997 a 2015, somente no governo federal, a despesa primária (gasto total menos despesas financeiras, em especial os juros da dívida) quase triplicou em termos reais, um crescimento médio de 6,2% ao ano acima da inflação. Um ano de crescimento zero do PIB seguido de dois outros de contração marcaram a maior recessão de nossa história e caminharam lado a lado com déficits primários cada vez maiores, até chegarmos aos mais de R\$ 170 bilhões (2,7% do PIB) de resultado negativo previsto neste ano de 2016.

Desde 2013, a dívida pública disparou de 51,7% para 70,1% do PIB, em agosto de 2016. Para rolar essa dívida, o Tesouro é obrigado a pagar ao mercado financeiro mais de R\$ 500 bilhões em juros.

Esta PEC já está fazendo história simplesmente pelo fato de que é a primeira vez que um governo ajustará as suas contas controlando as despesas e não recorrendo ao expediente fácil, mas socialmente doloroso, de cobrar mais impostos. A sociedade e o Parlamento têm sistematicamente rejeitado essa opção.

O acúmulo de erros de política econômica cometidos nos últimos anos, com destaque para o estímulo do consumo a toque de caixa, sem lastro em ganhos reais de produtividade, minou a confiança do empresário e endividou as famílias brasileiras. Hoje, 45% da renda familiar estão comprometidos com dívidas, contra 20% há dez anos.

O desemprego também disparou, conforme comentarei detidamente mais adiante.

O que agora importa assinalar é que um amplo e maduro diálogo com todos os setores da sociedade brasileira está servindo para fundamentar esta proposta. É uma medida necessária, transformadora e inovadora de cuidar do dinheiro público e deve contribuir para um ajuste gradual das contas públicas. Sem a sua aprovação, nossa economia entrará em colapso nos próximos anos, com devastadoras consequências para a coesão social.

Caso nada seja feito, o Dia do Juízo Fiscal chegará e atingirá a todos: famílias, aposentados, funcionários públicos e empresários.

Antes de prosseguir, gostaria de nominar as pessoas que tornaram possível a realização deste meu trabalho:

- O Presidente da República, Michel Temer, que com sua coragem, determinação e paciência, foi chamado a assumir as rédeas do governo em um momento tão difícil da nossa experiência republicana. Ele está convencido de que as reformas precisam



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

acontecer já, com urgência. Eu reafirmo ao Brasil: toda transformação importante se inicia com a convicção do líder, sua paixão, coragem e lucidez;

- O presidente desta Casa, deputado Rodrigo Maia, que lidera a tramitação da matéria;
- As equipes comandadas pelos ministros de Estado da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira;
- Os líderes das legendas da base do governo, em especial o líder do meu partido, deputado Baleia Rossi, que sugeriu meu nome para essa honrosa missão;
- O líder do Governo na Câmara dos Deputados, deputado André Moura, e os meus colegas de vice-liderança do Governo;
- O presidente desta Comissão Especial, deputado Danilo Forte, em cuja pessoa saúdo todos os demais membros, titulares e suplentes deste colegiado;
- O Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, e o Assessor Especial do Ministério da Fazenda, Marcos Mendes, que se disponibilizaram a vir a esta Casa para esclarecer todos os aspectos relevantes do Novo Regime Fiscal;
- Os Consultores Legislativos e de Orçamento da Câmara dos Deputados, que não mediram esforços, nem tempo, para aperfeiçoar este texto e levar a bom termo a nossa missão;
- Os profissionais dos meios de comunicação do Brasil e do mundo (repórteres, colunistas, blogueiros, editores, pessoal técnico), que ajudaram a opinião pública a compreender a necessidade, os objetivos e os benefícios do Novo Regime Fiscal; e
- Por último, mas não em último, a brava e incansável equipe de meu gabinete parlamentar.

Minhas senhoras e meus senhores, cabe a pergunta: por que esta PEC e por que agora?

O governo anterior nos deixou uma genuína herança maldita. Vou repetir: o governo anterior nos deixou uma genuína herança maldita.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Manobras contábeis, decretação de despesas sem autorização do Congresso e “pedaladas fiscais”: para além dos crimes de responsabilidade que, com justiça, levaram ao afastamento definitivo da senhora Dilma Rousseff, sua política econômica e financeira foi uma verdadeira calamidade para os brasileiros mais pobres. Um autêntico atentado contra a segurança e o bem-estar de milhões de famílias brasileiras.

A péssima gestão, o descontrole do gasto público e o aumento insaciável da carga tributária destruíram a confiança dos mercados, azedaram as expectativas dos empresários e, conseqüentemente, geraram esses índices trágicos e devastadores de desemprego e recessão. Oficialmente, segundo os dados que o IBGE acaba de divulgar, já são 12 milhões de brasileiros e brasileiras desempregados, sem renda, sem perspectiva, sem condições de sustentar suas famílias e honrar seus compromissos no dia a dia.

Esse desemprego atinge os 10% de trabalhadores mais pobres de uma forma particularmente cruel, pois, nesse segmento da população economicamente ativa, a taxa de desocupação atinge quase o triplo da média. Apenas para efeito de comparação, entre os mais ricos essa taxa não chega a 3%.

Afinal, o pobre não tem poupança para se proteger nos tempos de vacas magras, não tem parentes ricos para emprestar dinheiro e nem crédito no mercado.

Quero sublinhar que o desemprego é particularmente cruel com os jovens até 24 anos, onde a taxa encontra-se próxima dos 30%.

Os brasileiros de baixa renda, a despeito de toda a propaganda enganosa dos governos Lula e Dilma, jamais foram os maiores beneficiários do gasto público, muito pelo contrário.

Parcela esmagadora dessas despesas serviu para bancar aquilo que ficou conhecido como Bolsa Empresário: o governo aumentou sua dívida pública em 10% do PIB a fim de dar crédito subsidiado, a juros artificialmente baixos, a grandes empresas com conexões privilegiadas nas altas rodas do poder.

Entre 2010 e 2014, a União emprestou montanhas de dinheiro ao BNDES por meio de emissões de títulos públicos que custaram ao Tesouro o equivalente à taxa Selic. Mas o Banco repassava esse dinheiro a taxas de juros significativamente menores, o que já custou aos cofres públicos e ao bolso do contribuinte **uma fatura de, pelo menos, R\$ 140 bilhões**. Esse problema não será liquidado tão cedo, porque os contratos são de médio e longo prazos e precisam ser honrados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

O Programa de Sustentação do Investimento (PSI) é parte da Bolsa Empresário e consistia no pagamento ao BNDES de um subsídio para que emprestasse às empresas a taxas de juros inferiores às do mercado. A valor presente, entre 2009 e 2060, o Tesouro estima que o custo global do programa será superior a R\$ 320 bilhões.

A maior parte desse crédito (60%) foi concedida a grandes empresas escolhidas a dedo pelo governo anterior, as chamadas campeãs nacionais. Em vez de financiar negócios mais inovadores, promissores e competitivos, **o governo anterior cevou magnatas amigos do rei.**

Outros grupos beneficiados com a generosidade governamental foram regimes políticos africanos e latino-americanos afinados com a sua ideologia. Entre 2003 e 2013, o BNDES emprestou, sempre a juros “companheiros”, 8,3 bilhões de dólares, sendo que 76% desse total destinaram-se a Cuba, Angola, Venezuela e Argentina.

Os governos Lula e Dilma tinham, de fato, outras prioridades maiores do que o interesse e o bem-estar da população mais pobre, como exemplifica a farra de criação de empresas estatais: **foram 41 (quarenta e uma) em 12 anos!!! Nesse período, elas gastaram R\$ 5,4 bilhões em salários e geraram um prejuízo acumulado de R\$ 8 bilhões.**

Por outro lado, o governo anterior sacrificou sem dó nem piedade os pacientes do SUS: prometeu a Estados e Municípios repassar recursos para a ampliação dos serviços de saúde, mas jamais honrou sua contrapartida.

A perversidade do governo anterior chegou a seu extremo no ano passado. Numa ação politicamente irresponsável e intelectualmente desonesta, inoculou um veneno no texto da Emenda Constitucional 86/2015, do Orçamento Impositivo, e induziu o Parlamento a mudar o piso constitucional da saúde de PIB nominal para receita corrente líquida. Àquela altura, Dilma Rousseff já sabia que a receita corrente líquida estava despencando. De lá pra cá, só piorou. Os Conselhos Nacionais das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde (CONASS e CONASEMS) denunciaram que o setor perdeu cerca de R\$ 16 bilhões desde que foi promulgada a Emenda 86, prejudicando a habilitação ou o funcionamento de 2.698 serviços do SUS. Pior: não ouviu nem consultou as entidades representativas da saúde.

Na área da Educação, entre 2004 e 2014, os gastos do MEC cresceram, em termos reais, 285%, e de 2006 a 2015 o ministério contratou 106 mil pessoas contra apenas 4 mil no período de 1997 a 2006. Nada disso se refletiu em melhora significativa no aprendizado, em especial dos alunos do ensino médio. Nesse nível, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) se



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

mantém em 3,7, quando, pela meta estabelecida, já deveria ter chegado a 5,2. Uma vergonha mundial!!!

A propósito, quero desde já deixar bem claro que o Novo Regime Fiscal não cortará recursos para a educação e a saúde públicas; pelo contrário, vai corrigir omissões e erros passados, como o cometido na Emenda Constitucional 86/2015. O novo regime melhora a base de cálculo dos recursos destinados a esses dois setores prioritários, deslocando-a de receita corrente líquida, que como sabemos está caindo, para correção pela inflação (IPCA). Ademais, na educação, estão fora do Novo Regime Fiscal, portanto preservados, os recursos do Fundeb e do Salário-Educação, que são as principais fontes de recursos federais para estados e municípios. Além disso, o Fies, Fundo de Financiamento Estudantil, não será afetado.

Trago a lume mais um exemplo do descontrole que levou as finanças do País à lona, refletindo solene descaso com o dinheiro público. Praticamente, não existem pescadores profissionais em Brasília, nem sindicato da categoria no Distrito Federal. A pesca no Lago Paranoá é recreativa. No entanto, uma recente revisão cadastral realizada pela Secretaria da Pesca detectou 45 mil pessoas recebendo, no DF, o Seguro-Defeso, que é a bolsa concedida aos pescadores que interrompem as atividades no período de desova. Em todo o Brasil, até agora, a secretaria identificou 258 mil pessoas nessa situação irregular, gerando para os cofres públicos um prejuízo de quase R\$ 1 bilhão.

Há muitos outros descabros, iguais ou piores que esses que eu acabei de citar. É impossível, porém, incluí-los no presente relatório, por falta de tempo e espaço.

Quem se beneficiará com o Novo Regime Fiscal?

No momento a economia vive um círculo vicioso. Em má situação financeira, o governo precisa aumentar os juros, e juros mais altos significam empréstimos mais caros, menos investimentos das empresas na ampliação de seus negócios, menos crescimento e, portanto, mais desemprego e menos receita, o que agrava a situação financeira do governo.

Não há como financiar o crescimento real de 6% ao ano dos gastos públicos quando a economia já acumula uma queda do PIB de 7% em dois anos consecutivos. Para quebrar essa inércia maligna e inaugurar um círculo virtuoso, o governo precisa provar à sociedade e ao mercado que é capaz de controlar o crescimento de sua dívida. Com a recuperação da confiança na política econômica, os juros baixarão, os empréstimos ficarão mais baratos e as empresas investirão mais,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

gerando emprego e renda. Paralelamente, o governo passará a arrecadar mais, e assim poderá oferecer serviços públicos de melhor qualidade à população, evitando o caos fiscal e social.

No mesmo sentido, a fixação de limites para as despesas primárias levará à redução das despesas financeiras com juros e amortizações da dívida.

A taxa de juros no Brasil é uma das mais altas do mundo porque nossa dívida é extremamente elevada para o porte do país e sua capacidade de pagamento, e esta taxa de remuneração é consequência da percepção do risco sobre sua solvência. Além disso, este é o principal instrumento para o controle dos preços que sobem pressionados, inclusive, pelos gastos públicos. Nesse sentido, experiência recente já mostrou que a redução arbitrária da taxa básica de juros provoca mais males do que ganhos ao permitir a subida descontrolada da inflação.

Toda a sociedade poupa para financiar o governo, não somente as instituições financeiras. Isso inclui o pequeno aplicador que coloca seu dinheiro no banco, os fundos de pensão públicos e privados, as empresas de todos os portes (que em muitos casos direcionam para o mercado financeiro recursos que deveriam ser destinados à atividade produtiva) e também os investidores estrangeiros.

Portanto, o discurso fácil de que o governo deveria limitar o pagamento de juros e amortizações devidos, além de consistir em verdadeiro calote, atingiria a toda a sociedade, e não apenas os “grandes rentistas”. Prejudicaria, por exemplo, os trabalhadores que aplicam suas economias em títulos públicos. Tal saída ignora as medidas realmente necessárias, ainda que mais árduas, para viabilizar a queda das despesas financeiras no futuro: a contenção das despesas primárias e, concomitante, a redução da dívida pública, com a consequente melhora total das expectativas sobre os fundamentos econômicos.

O Novo Regime Fiscal faz história – repito – por ser esta a primeira vez em que o ajuste das contas públicas é enfrentado pela via do controle das despesas, e não do aumento das receitas. Se não for aprovado, este e todos os próximos governos não terão alternativa além de cobrar impostos cada vez mais altos, aumentar os juros e deixar correr solta a inflação.

Essa é a orientação do presidente Michel Temer como líder convicto, esperançoso e destemido desta nova etapa da vida econômica e social do nosso país.

O Parlamento brasileiro está sendo convocado para cumprir uma responsabilidade histórica, assim como no passado respondeu positivamente à transição para a democracia, à elaboração da Constituição-Cidadã e à derrubada da hiperinflação. Na vida das pessoas e das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

nações, amadurecimento e sabedoria ensinam a se aprender com os próprios erros: foi assim que chegamos ao Plano Real e à convicção generalizada de que a inflação é ruim para o povo brasileiro. Foi assim também que o cidadão aprendeu a economizar luz e água. Agora, cabe a nós, parlamentares e gestores públicos, consolidar uma cultura de controle do gasto público, cuidando dos recursos da sociedade ainda com mais atenção do que dedicamos ao nosso próprio dinheiro. Cícero (106 a.C - 43 a.C) já pregava, : “Temos de equilibrar o orçamento, proteger o Tesouro, combater a usura e reduzir a burocracia. Caso contrário, afundaremos todos”.

Minha convicção, fortalecida a cada contato com colegas de todos os partidos, líderes das legendas da base, liderança e vice-lideranças do Governo, membros titulares e suplentes da Comissão Especial, a classe política como um todo, dentro e fora do Congresso, é de que TODOS estão compreendendo que este talvez seja o derradeiro voto de confiança que o povo brasileiro concede ao Parlamento. Muitos colegas, tenho certeza, honrarão esse compromisso histórico motivados pelo seu espírito público e senso de responsabilidade. Afinal, quem aprovou o impeachment agora tem o dever e a obrigação de apoiar medidas que tirem o Brasil desta que é a maior crise de sua história.

Não falharemos, nem que seja por puro instinto de sobrevivência política. As ruas nos cobrarão a responsabilidade que temos de ajudar o país a sair da crise.

Temos que compreender que o Novo Regime Fiscal se traduzirá num maior empoderamento do Legislativo, que fortalecerá, ao mesmo tempo, sua autonomia e sua responsabilidade para alocar recursos do Orçamento, ante as prioridades dinâmicas de um país em permanente transformação como este, sem as amarras das múltiplas vinculações. **Sob o novo regime, o Brasil chega à era da maturidade orçamentária, sem maquiagens de números, sem ficções financeiras, com maior correspondência entre os valores autorizados e aqueles executados. De fato, com a imposição de limites para as despesas, o orçamento votado pelo Legislativo refletirá escolhas realistas de alocação de recursos nas diversas políticas públicas.**

Não está em jogo somente – como se fora pouco!!! – a reorganização das finanças públicas ou o fortalecimento da responsabilidade fiscal, mas sim o próprio futuro da nossa democracia, a credibilidade e a solidez das nossas instituições representativas, **protegendo-as dos riscos do oportunismo e do aventureirismo que se alimentam da desesperança do povo brasileiro.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Impossível ignorar o clamor das ruas que, desde as memoráveis jornadas de junho de 2013, ecoa na consciência nacional para mais tarde desaguar nas megamanifestações pró-impeachment dos últimos 2 anos.

Políticos e partidos que insistem em não ouvir a voz das ruas tendem a se extinguir na poeira da irrelevância.

Como já ensinavam os antigos, vários séculos antes de Cristo: “Não roubar, não deixar roubar, não gastar mais do que se arrecada e cuidar do dinheiro público mais do que o seu próprio”. Essas verdades eternas são aplicáveis em todos os níveis da existência social: famílias, condomínios, associações de moradores, círculos de pais e mestres, e, principalmente, na administração pública.

A PEC 241/2016 é o prenúncio de outras importantes e urgentes reformas, todas elas interdependentes entre si. A da Previdência, por exemplo, vai adaptar os dispêndios com aposentadorias e pensões à nova realidade demográfica brasileira (nascem menos crianças, as pessoas vivem mais), sem o que esses gastos, crescendo exponencialmente, acabarão por espremer para fora do Orçamento as despesas em outras áreas. E reafirmo: se a mudança não for adotada, o colapso fiscal e a insolvência das finanças públicas serão inevitáveis. No limite, o país reproduziria a trágica situação da Grécia, ou mesmo, de vários estados da nossa Federação, já sem caixa para pagar aposentados, pensionistas, funcionários públicos e todos os serviços essenciais. E permitam-me repetir mais uma vez: a PEC 241 não sobreviverá sem a Reforma da Previdência dentro de uma simbiose vital como aquela existente entre pulmões e coração no corpo humano.

E já que falamos em experiências internacionais, vale à pena destacar casos positivos da fixação de teto de gastos. Todos os países que adotaram essa sistemática recuperaram sua economia. A Holanda, por exemplo, adotou limites em 1994, conseguiu reduzir a relação dívida/PIB de 77,7% para 46,8% e enxugou as despesas com juros de 10,7% para 4,8% do PIB. Ao mesmo tempo o desemprego caiu de 6,8% para 3,2%.

Aqui também, a recuperação econômica fará renascerem a confiança e a esperança em um futuro melhor. Neste momento, a responsabilidade pelo início dessa virada está nas nossas mãos, no Congresso Nacional.

Espero que esta Casa responda aos anseios de toda uma população que sofre com a economia em depressão e aprove este relatório para o bem do Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Nossa geração de políticos encontra-se hoje diante de uma encruzilhada: ou faremos história, ou seremos por ela atropelados e amaldiçoados na memória das próximas gerações!!!

II.2. Necessidade de um Novo Regime Fiscal

Como exposto na Mensagem que encaminhou a PEC 241/2016, o setor público brasileiro está enfrentando um aumento alarmante no estoque da sua dívida pública. A Dívida Bruta do Governo Geral, que em 2013 montava a 51,7% do PIB, poderá fechar o ano de 2016 em torno de 70% do PIB.

Os técnicos do governo federal, e uma massa significativa de pesquisadores e analistas, atribuem a maior parcela desse aumento ao crescimento acelerado da despesa pública primária. No período de 2008 a 2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita pública teve ganho real de somente 14,5%.

Contribuiu também para o aumento da dívida pública a queda da arrecadação real em todos os entes federados. No entanto, a redução da receita não pode ser considerada um efeito exógeno, pois está intrinsecamente relacionada à crise econômica em que vivemos. Tampouco sua recuperação num futuro próximo pode ser tomada como certa.

Há grande convergência de opiniões de que a gênese da crise econômica atual repousa na deterioração das expectativas. Desde 2012 o governo federal empreendeu práticas indesejadas na condução das finanças públicas, e até mesmo da política monetária.

Podemos lembrar, nesse sentido, a prática da chamada “contabilidade criativa” iniciada entre 2012 e 2013. Com esses instrumentos, o governo federal visava atingir as metas de superávits primários e esconder a expansão das despesas e da dívida pública, por meio de interpretações questionáveis das normas, o que lhe permitiu aumentar o resultado primário sem economia de despesas ou melhora na arrecadação.

Também como parte das práticas que foram deteriorando continuamente as expectativas, o governo federal pressionou o Banco Central a reduzir a taxa básica de juros da economia, Taxa Selic, de 12,50%, em julho de 2011, para 7,25%, em outubro de 2012. Tal comportamento, adotado mesmo sem os fundamentos que o pudessem justificar, resultou em taxas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

para o IPCA sempre próximas, ou mesmo levemente superiores, ao teto da meta de inflação estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional.

Destaque-se, ainda, que nesses períodos os índices de inflação só não foram maiores em virtude do congelamento forçado dos preços administrados. Mais tarde, em 2015, quando esses preços foram corrigidos, a inflação foi fortemente pressionada, ultrapassando os dois dígitos.

Outra prática condenável na condução das finanças públicas foi o que se convencionou chamar de “pedaladas fiscais”. O governo da Presidente Dilma, a fim de realizar gastos primários que não poderiam ser suportados pelo caixa do Tesouro Nacional, passou a se valer das suas instituições financeiras oficiais para financiar os programas executados por intermédio dessas entidades. Como não havia disponibilidade de caixa, os pagamentos aos bancos públicos foram deixados em atraso, inclusive ultrapassando exercícios financeiros.

Condutas de política econômica como as mencionadas geraram estagnação econômica, num primeiro momento, e, em seguida, recessão profunda, com queda real da atividade econômica da ordem de 4% em 2015. Esse desempenho da economia implicou perda da arrecadação, uma vez que os principais tributos brasileiros estão associados ao desempenho da economia.

Com a queda da receita e o aumento das despesas primárias acima da inflação, o setor público brasileiro passou a registrar sucessivos déficits primários, que, somados às taxas de juros, têm resultado no aumento exponencial da dívida pública.

Com a PEC 241/2016, o governo terá maior incentivo para avaliar as ineficiências presentes no orçamento. Com a perspectiva de que o Brasil volte a apresentar superávits primários e reconduza a trajetória da dívida pública para níveis mais seguros, o efeito será de melhora das expectativas, redução dos juros cobrados do governo, arrefecimento da inflação, aumento dos investimentos privados e, conseqüentemente, da atividade econômica.

II.3. O novo regime e os pressupostos de uma regra fiscal

Regras fiscais são hoje adotadas por centenas de países. A mais importante das regras fiscais existentes no Brasil, até hoje, é a meta de resultado primário estabelecida anualmente na lei de diretrizes orçamentárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

A PEC 241 contempla uma nova regra fiscal, simples, e temos a certeza de que trará os resultados pretendidos. Pela evolução dos dados do Tesouro, o principal problema de nossas finanças públicas são as despesas, nas quais a nova regra se concentra.

A literatura internacional as define como restrições duradouras que se aplicam na formulação e na implementação da política fiscal de um país, estabelecidas por meio de limites numéricos impostos a agregados do orçamento. Tais regras visam a sanar erros da gestão financeira e a conter o excesso de despesas que se verifica particularmente em épocas de bonança, de forma a assegurar responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida. Em geral, a regra deve fixar uma meta quantitativa por um período de tempo suficientemente longo e ter por objeto um ou mais indicadores fiscais-síntese (como a despesa primária) ao qual a norma é aplicável.

Uma regra fiscal eficaz deve promover simultaneamente disciplina orçamentária e estabilização macroeconômica. Em sua formulação devem estar considerados mecanismos de acompanhamento e procedimentos corretivos apropriados. Sob esse aspecto, vale lembrar que o Tesouro Nacional, o Ministério do Planejamento e o Banco Central do Brasil produzem mensalmente dados e estatísticas reconhecidamente confiáveis, dentro de padrões metodológicos rigorosos e de comparabilidade internacional. Isso possibilitará à sociedade brasileira, ao Parlamento e aos analistas independentes acompanhar o cumprimento da regra, como já permite verificar o atingimento do resultado primário fixado para cada exercício desde o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentre características repetidamente citadas na literatura especializada, para avaliar a robustez, a credibilidade e a exequibilidade de uma regra fiscal, destacamos essas abaixo, por se ajustarem ao previsto na PEC 241/2016. A regra fiscal, para gerar confiança, deve:

- estar apoiada em instrumentos legais fortes, de maior hierarquia, sinalizando a importância que o governo atribui ao ajuste fiscal, e deve incluir requisitos claros para sua alteração. A escolha foi inserir a regra na Constituição Federal;
- ser simples, ou seja, de fácil aplicação, compreensível para a opinião pública e clara quanto aos indicadores a serem monitorados. O monitoramento dos gastos federais é possibilitado a toda a sociedade;
- ter caráter plurianual, para limitar o potencial de evasão da regra, que, no caso do agregado orçamentário em questão, seria contornada, por exemplo, pelo adiamento do registro de despesas. A regra valerá por, no mínimo, 10 anos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- prever procedimentos em caso de descumprimento. A PEC especifica os mecanismos de correção a serem acionados automaticamente e as medidas para corrigir os desvios dentro de um prazo definido;
- ser realista, ou seja, deve ter objetivos suficientemente abrangentes. Nossa regra inclui praticamente todas as despesas, exceto as financeiras;
- ser compatível com outras políticas econômicas implementadas pelo governo;
- ser sustentada por reformas estruturais, para que possa perdurar. Já defendemos, diversas vezes, ao longo de nosso parecer, a complementaridade entre esta PEC e a reforma da Previdência.

II.4. Exame das emendas apresentadas

Muitas sugestões foram feitas, ora diretamente a este Relator, ora por meio das emendas oferecidas nesta Comissão Especial. Algumas delas não pudemos atender neste primeiro momento, o que não impede os respectivos assuntos de serem discutidos, se esta for a decisão dos membros do Colegiado.

Porém, antes da análise do mérito das emendas sugeridas, faça-se a análise da sua admissibilidade. Verificamos, nesse sentido, que todas as Emendas, de números 1 a 22/2016, respeitam os requisitos formais previstos no art. 60 da Constituição Federal e no Regimento Interno, uma vez que o quórum de apoio à iniciativa foi atendido, tendo sido todas as propostas subscritas por mais de um terço do total de membros da Casa.

Quanto à análise substancial, não vislumbramos a pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais em nenhuma das Emendas de números 1 a 22/2016.

Por fim, ainda em sede de análise preliminar, no que diz respeito aos aspectos de técnica legislativa e juridicidade, as emendas citadas não afrontam os preceitos da Lei Complementar nº 95/98, nem os da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42).

Logo, nosso posicionamento é pela admissibilidade de todas as Emendas, de números 01 a 22, apresentadas na Comissão Especial, uma vez que atendem os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Isso posto, passa-se à análise do mérito das emendas apresentadas, conforme os temas nelas defendidos.

As Emendas 15 e 19 buscam conferir um tratamento privilegiado às despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino, ressaltando-as do Novo Regime Fiscal. Sinto divergir da apreensão dos colegas propositores, mas adoto a linha de que nossas atenções, nesse momento, devem ter como alvo o controle da despesa primária. A discussão mais extensa sobre esse aspecto, e que me motiva a não acolher as emendas dos nobres Pares, é desenvolvida adiante, neste Voto.

As Emendas 1, 5, 17 e 18, por outro lado, visam ampliar a base de cálculo sobre a qual serão calculadas as aplicações mínimas. Isso faz sentido na medida em que as aplicações mínimas em saúde encontram-se em transição em vista da promulgação da EC 86/2015. Em 2016, o percentual aplicado sobre a receita corrente líquida é de 13,2%. Nesse sentido, adotar o ano de 2016 como base de cálculo para as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde causaria imensa perda para o setor. Ao alterar o ano base para 2017, como propomos, e ao se revogar o art. 2º da EC 86/2015, teremos a incidência do percentual de 15% da receita corrente líquida do ano de 2017, e, a partir de então, a correção pelo IPCA. Por paralelismo, adotamos o mesmo critério para as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, oferecendo também à educação a oportunidade de ampliar sua base de cálculo das aplicações mínimas antes de ingressar efetivamente no Novo Regime Fiscal. Com isso, as emendas foram acolhidas parcialmente.

As Emendas 2, 3, 4, 7, 11, 13 e 14 ampliam a lista de exceções aos limites de despesa primária, acrescentando, por exemplo: a manutenção e desenvolvimento do ensino; a transferência constitucional do IOF-Ouro; a ampliação de defensores públicos nas unidades jurisdicionais; as despesas executadas com recursos próprios etc. Entendemos que a listagem de exceções deve ser a menor e a mais justificada possível, sob pena de corroer a lógica e a eficácia da proposta. Dito isso, acolho apenas a retirada da transferência relativa ao IOF-Ouro, objeto da Emenda 3, visto que o texto original do Executivo omitiu disposições que tratam de transferências constitucionais, despesas sobre as quais a União não tem poder de gestão.

A Emenda 6 propõe que o índice de correção das despesas primárias possa ser alterado no sétimo exercício financeiro de vigência do Novo Regime Fiscal. Como aprendemos das proveitosas audiências públicas promovidas por esta Comissão Especial, uma boa regra fiscal deve vigorar por um prazo suficientemente longo para produzir seus resultados. Por isso, não foi possível acatar a iniciativa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

As Emendas 8, 9, 12 e 21 sugerem que a PEC em discussão também estabeleça limitações ao pagamento de juros e de parcelas de amortização da dívida pública. No entanto, os valores pagos anualmente nessas rubricas não dependem da vontade do governo em exercício e são, na verdade, mera consequência de gestões passadas, nas quais os representantes da sociedade optaram por ampliar as despesas públicas além dos limites suportados pela receita tributária. Ou seja, é um simples cálculo que resulta de compromissos assumidos anteriormente no bojo de decisões fiscais de aumento de gastos.

Nesse sentido, é válido destacar que a taxa de juros paga por um governo em sua dívida reflete basicamente duas realidades: as expectativas sobre a inflação e a solvência do país em relação ao tamanho da sua dívida. Como já mencionado, os dois pilares acima foram seriamente prejudicados na condução recente. Portanto, mais que proibir o pagamento dos juros e amortizações devidos, o que consistiria em verdadeira moratória, o necessário para a queda desses valores no futuro é a obtenção de sucessivos superávits primários.

Por um lado, os superávits primários possibilitarão o controle da trajetória, reduzindo a percepção de risco de insolvência do país, o que reduz os juros cobrados do governo por seus emprestadores. Por outro lado, com menor pressão da política fiscal sobre a demanda agregada, e a recuperação das expectativas, a inflação tenderá a se arrefecer, possibilitando ao Banco Central reduzir de forma responsável a taxa de juros básica da economia.

Assim, no longo prazo, mediante a aprovação desta PEC, que indica a nova direção da política fiscal brasileira, os valores que se pretende limitar forçosa e erroneamente sofrerão reduções consistentes e sustentáveis em decorrência de uma condução responsável das finanças públicas. Ademais, se há dúvidas quanto à gestão da dívida pública, a PEC atual não seria o instrumento adequado para o seu tratamento, mas sim medidas como a realização de auditoria da dívida em 2017, já aprovada no texto base da LDO. Portanto, não haverá o aproveitamento dessas emendas em nosso Substitutivo.

A Emenda 10 defende que o Novo Regime Fiscal vigore até dezembro de 2018. Entretanto, nesse curto período de vigência, os resultados esperados do controle sobre a expansão da despesa certamente não vão aparecer, e nós perderíamos aqui uma oportunidade ímpar para equilibrar as finanças públicas.

As Emendas 16, 20 e 22 pretendem trazer para a discussão da PEC temas que não se harmonizam com sua essência (ampliação dos valores destinados a ações e serviços públicos de saúde como proporção da receita corrente líquida; vedação da emissão de títulos da dívida com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

rendimento vinculado à Selic; e alteração do percentual da receita de impostos repassado pela União ao Fundo de Participação dos Estados e do DF). Assim, sem desmerecer as preocupações de seus Autores, entendo que esses assuntos devem ser defendidos em outra proposição.

II.5. Pontos aperfeiçoados pelo Substitutivo

Nos últimos meses, realizamos detido exame sobre a proposta apresentada pelo Poder Executivo. Concordamos plenamente com o diagnóstico da crise de nossas finanças públicas, feita na Exposição Interministerial que acompanha a PEC, o que já ficou evidenciado no Relatório.

Por outro lado, os estudos que realizamos com nossa equipe de assessoria, os debates com representantes do Executivo, as audiências públicas realizadas nesta Comissão e as conversas que travamos com nossos Pares, tudo isso nos permitiu vislumbrar pontos de aperfeiçoamento desse texto, sobre os quais passo a discorrer.

II.5.1. Modificações na fixação de limites individualizados

Inicialmente, sobre a fixação de limites para a despesa primária, nos termos do novo art. 102 do ADCT, entendemos mais adequada a atribuição de limites individualizados por órgão orçamentário no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo. Em comparação com o texto original, que propunha a distribuição por Poder, a fixação de limites por órgão apresenta uma série de vantagens:

- o processo orçamentário já é organizado a partir de autorizações de despesa específicas para cada órgão orçamentário. Será mais fácil para os órgãos compatibilizar suas autorizações orçamentárias com um referencial financeiro próprio predefinido;
- trata-se de um mecanismo adotado com sucesso a partir da LRF, que determinou a repartição de limites da despesa com pessoal por órgão com autonomia para elaboração de sua proposta orçamentária;
- considera os limites que os órgãos vêm ocupando no orçamento e projeta essa distribuição para o futuro, reproduzindo de forma harmônica a realidade atual;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- sendo necessário corrigir distorções ou abrir espaço, de forma controlada, para despesas pontuais e de curta duração, é possível que, em determinado ano, os órgãos dos Poderes Legislativo ou Judiciário, respeitado o somatório, possam compensar internamente os limites individualizados, conforme dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (sugestão que integramos ao § 9º do art. 102). Caso a LDO não trate do tema, serão utilizados os limites individualizados originais; e
- nos três primeiros anos do Novo Regime Fiscal, para acomodar eventuais dificuldades dos demais Poderes e órgãos em cumprir seus limites¹, o Poder Executivo poderá, voluntária e transitoriamente, ceder até 0,25% do seu próprio limite para compensar o excesso de despesas primárias daqueles Poderes e órgãos (outra sugestão que acrescentamos à proposta, no § 8º do art. 102). Dessa forma, ao início da aplicação da nova regra fiscal, abre-se a possibilidade, restrita, de o Executivo prevenir cortes desmedidos na programação de um Poder ou órgão cuja despesa não couber no seu limite.

Acrescento um comentário sobre esse último ponto. As projeções da despesa primária para os anos iniciais do Novo Regime Fiscal apontam chance significativa de descumprimento de limites pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU, em função de leis cujos efeitos sobre as despesas primárias obrigatórias se estenderão até 2019.

Deixado à parte dessa situação, o Poder Executivo utilizaria integralmente seu limite em despesas de sua responsabilidade. Como resultado, a despesa primária total, considerados todos os Poderes e órgãos, ultrapassaria o somatório dos limites individualizados.

Ao permitirmos que o Executivo compense o excesso dos demais Poderes, haverá economia de despesa, já que o limite daquele será temporariamente reduzido, e o somatório dos limites será respeitado. Reitero que a realização dessa compensação, bem como seu montante financeiro, serão decisões discricionárias do Poder Executivo.

Dito isso, além das disposições da LDO, com as quais lidam todos os anos, os Poderes e órgãos deverão observar os limites individualizados e seus eventuais rearranjos quando elaborarem suas propostas orçamentárias.

¹ Como é sabido, em especial para o Poder Judiciário, foram aprovados reajustes salariais parcelados que acarretarão aumento nas despesas com pessoal acima da inflação prevista para o período. Ademais, saliente-se que as despesas com pessoal representam a maior parcela da despesa primária dos Poderes, exceto do Poder Executivo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

A LDO, ao orientar a elaboração das propostas setoriais, deverá levar em conta os limites de despesa primária, para que desde o início do ciclo orçamentário a lógica do Novo Regime Fiscal seja respeitada (§ 2º do art. 102 do ADCT).

II.5.2. Maior transparência e previsibilidade na fixação dos limites financeiros

Outro aspecto que considerei passível de aperfeiçoamento é a própria forma de correção dos limites a cada exercício.

Consoante o texto original, a elaboração e aprovação do orçamento, que ocorrem entre julho e dezembro, só contariam com uma “previsão de IPCA” para o ano em curso. Findo o ano, o IPCA real, calculado de janeiro a dezembro do ano anterior, seria utilizado para a atualização do orçamento aprovado a fim de se encontrar os verdadeiros limites financeiros para o exercício.

Entendemos que o deslocamento do período de apuração do IPCA simplifica a lógica da obtenção dos limites. Fixando-se esse período entre julho de um ano e junho do outro, o orçamento pode ser elaborado, aprovado e executado com o índice de correção já conhecido. Com isso, dispensa-se a futura atualização do orçamento, o que poderia trazer incertezas, complicações operacionais e possível espaço para práticas indesejadas.

Ademais, a opção inicialmente proposta diminuiria a importância do Congresso Nacional no processo orçamentário, uma vez que sua atuação estaria condicionada a uma previsão enviada pelo Poder Executivo e que a atualização dos orçamentos aprovados pelo índice de inflação real poderia não ocorrer, ou somente se dar no âmbito do Governo, sem a chancela legislativa.

Essa é a regra geral de fixação de limites. No entanto, para o exercício de 2017, primeiro da vigência do Novo Regime Fiscal, fixamos em 7,2% o índice de atualização da despesa primária paga, a ser apurada ao final de 2016. Essa regra já consta do texto básico aprovado pelo Congresso Nacional para a LDO 2017. Ademais, esse índice reflete as previsões tanto do Poder Executivo quanto do mercado.

II.5.3. Correspondência dos limites financeiros com o orçamento autorizado

Nos termos dos §§ 2º a 5º do art. 102 do ADCT, os limites passam a ser aplicados às etapas de elaboração e aprovação da lei orçamentária e de suas alterações.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

A ideia de fundo é manter clara, do início ao fim do ciclo orçamentário, a correspondência entre orçamento autorizado e o limite financeiro calculado nos termos da PEC. Pretende-se evitar, desse modo, que as autorizações orçamentárias não caibam no limite e não sejam pagas, realimentando um “orçamento paralelo” de restos a pagar, que tanto prejudica o planejamento no Brasil.

Um de nossos maiores desafios no debate da PEC 241/2016 foi o de conciliar limites às despesas com as demais normas financeiras que regem a disciplina do gasto público. Alguns esclarecimentos ajudam a compreensão do tema:

- conforme a PEC, os tetos financeiros limitam pagamentos relativos ao orçamento vigente e também dos restos a pagar;²
- o conjunto das despesas primárias autorizadas na lei orçamentária é mais amplo que o das sujeitas aos limites do Novo Regime Fiscal, visto que algumas parcelas são excluídas destes últimos (a exemplo das transferências constitucionais);
- essa diferença não impede que a LOA e suas alterações sejam elaboradas de forma consonante e consistente com os limites financeiros, desde que sejam demonstrados ajustes metodológicos; e
- os limites financeiros do Novo Regime Fiscal conviverão com a meta de resultado primário definida na LDO. Meta e limites condicionarão a elaboração da proposta orçamentária, que deverá comprovar sua compatibilidade com ambas.

A existência de valores máximos para o orçamento antecipa decisões em relação a restrições de gastos, seja no que tange ao aumento da despesa obrigatória ou da despesa discricionária. Diante disso, a PEC, como já foi dito, mantém e fortalece o instrumental de controle das finanças públicas e da gestão fiscal existente.

No que tange ao aperfeiçoamento do processo orçamentário, a fixação de limites às despesas primárias desestimula o Executivo e o Legislativo a superestimar receitas para acomodar mais despesas no orçamento. No novo regime, a atenção do gestor tenderá a se concentrar na

² É a lei orçamentária, e respectivos créditos adicionais, o instrumento legal que contempla a autorização legislativa do futuro gasto público. Autorizadas as programações, o pagamento é a última etapa, depois do empenho e liquidação da despesa. Despesas empenhadas e não pagas no exercício podem ser inscritas em restos a pagar, ou seja, seu pagamento é diferido para o(s) próximo(s) exercício(s).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

eficiência do gasto público. Com a matriz orçamentária conhecida antecipadamente, melhora-se o planejamento e a previsibilidade das ações administrativas.

Em relação aos créditos adicionais, o Substitutivo apresentado inclui parágrafo (art. 102, § 5º, do ADCT) que veda qualquer ampliação do montante autorizado de despesa primária sujeita aos limites. Assim, ao se aumentar o nível de autorização de despesa primária haverá sempre necessidade de se indicar, no próprio crédito adicional, o cancelamento compensatório de despesa.

A norma sinaliza uma mudança do paradigma anterior. Restringindo-se autorizações orçamentárias sem lastro financeiro, aumenta-se tanto a previsibilidade do gasto quanto o grau de certeza de sua execução.

II.5.4. Definição mais precisa da abrangência do novo regime e da base de cálculo para limites

A PEC destina-se ao controle das despesas primárias no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. A menção feita a esses orçamentos no novo art. 101 do ADCT é suficiente (vide CF § 5º, art. 165) para a amplitude que se pretende dar ao Novo Regime Fiscal.

A referência, presente na proposta inicial, a “órgãos federais com autonomia administrativa e financeira” pode confundir a interpretação da norma. Por exemplo, universidades e agências reguladoras têm autonomia, mas encontram-se dentro do limite do Executivo. Diferente é o caso do Judiciário, MPU e DPU. Nesse sentido, optamos por listar expressamente os Poderes e órgãos que contarão com limites individualizados.

Já no que se refere à base de cálculo, no § 6º do art. 102 do ADCT deixamos claro que as exceções dos incisos não serão somadas nem aos limites, válidos a partir de 2017, e nem à base de cálculo, que corresponde ao valor pago em 2016. Por exemplo, os valores pagos pela União relativamente a transferências constitucionais em 2016 não serão considerados no cálculo dos limites de 2017.

Além disso, acrescentamos a essas exceções outros casos de entrega de recursos pela União aos entes subnacionais, por força da Constituição: distribuição dos impostos estaduais e municipais arrecadados de forma unificada, na sistemática do Simples Nacional; repartição do IOF-Ouro; imposto de renda arrecadado diretamente pelos Estados, DF e Municípios; e repartição do ITR com os Municípios. Trata-se, afinal, de despesas que variam conforme o desempenho da arrecadação, não submetidas à decisão alocativa da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

II.5.5. Solução para a dívida com restos a pagar

Deve-se observar inicialmente que, na prática orçamentária e financeira anterior, as autorizações orçamentárias ultrapassavam de forma significativa as possibilidades de caixa. Um dos efeitos desse processo, além do elevado contingenciamento, era o acúmulo dos restos a pagar. No novo regime fiscal haverá fixação de limites orçamentários em valores compatíveis com os financeiros. Desse modo, anula-se o principal fator de crescimento dos restos a pagar.

No momento atual, além da dívida financeira, acumulou-se razoável estoque de restos a pagar, muitos dos quais correspondente a encargos contratuais líquidos e certos. Para permitir que maior parcela desses restos a pagar possa ser paga, ainda que de forma gradativa, inserimos no § 11 do art. 102 a possibilidade de que o pagamento de restos a pagar inscrito até 31 de dezembro de 2015 não seja computado na apuração do limite. Porém, isso somente poderá ser feito até o montante de eventual excesso de resultado primário em relação à meta fixada na LDO.

Por meio desse mecanismo, o governo será capaz de honrar suas obrigações com os seus fornecedores e contratados pelo bens e serviços já entregues ou por compromissos já assumidos, sem que isso cause limitação excessiva sobre o orçamento em curso, uma vez que os resultados obtidos trariam espaço fiscal para isso.

Ademais, há sempre que se ponderar que restos a pagar, essencialmente, são dívida, ainda que não presentes no cômputo padrão da dívida bruta. Logo, pelo mecanismo pensado, poderá ser reduzida a dívida flutuante relativa aos restos a pagar, reduzindo os passivos do setor público.

Por último, reforço que a conexão estabelecida pela PEC entre as autorizações orçamentárias e a execução financeira implica limitação à geração de novos restos a pagar. Em verdade, como o próprio orçamento aprovado deverá estar compatível com os limites estabelecidos na PEC, não haverá, como atualmente, ampla margem orçamentária para o empenho de despesas que não poderão ser pagas no mesmo exercício. Logo, não há preocupação quanto à possibilidade de que o uso de excessos de resultados fiscais para o pagamento de restos a pagar configure incentivo à geração de mais passivos desse tipo no futuro.

II.5.6. Revisão da correção dos limites em razão de desempenho fiscal



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

O texto original permite que o Presidente da República proponha, para vigência a partir do décimo exercício de vigência do Novo Regime, projeto de lei que altere o chamado método de correção, ou seja, aquele que prevê que os limites para despesas primárias serão corrigidos pelo IPCA. Essa possibilidade continua prevista em nosso Substitutivo.

Não obstante, inserimos importantes aperfeiçoamentos. O primeiro deles consiste na exigência de que a alteração do método de correção dos limites seja realizada por meio de lei complementar, e não por lei ordinária, pois se trata de verdadeira alteração de conteúdo material do texto Constitucional. Ademais, o quórum qualificado gera maior debate e constância da regra fiscal estabelecida. O segundo aprimoramento pretende evitar que após o décimo exercício financeiro o método de correção possa ser alterado em cada ano. Nesse sentido, estabelecemos que essa alteração poderá ser feita uma única vez em cada mandato presidencial, para que o regime conte, mesmo após revisões, com estabilidade necessária para seu sucesso.

II.5.7. Ampliação das vedações decorrentes do descumprimento de limites

No *caput* e nos incisos do novo art. 104 do ADCT, sugerimos algumas alterações. Inicialmente, entendemos que as vedações deste artigo devem estender-se até o momento do retorno das despesas primárias aos limites previstos, e não se restringir apenas ao exercício subsequente ao do descumprimento. Os órgãos e Poderes devem ser induzidos a manter uma postura responsável ao longo do tempo, sem depositar expectativas num retorno à normalidade que independa de sua conduta.

Com essa extensão temporal das vedações, o prazo para que as despesas possam voltar a ser criadas ou aumentadas será naturalmente mais longo. Se houver excesso de despesas de um órgão em determinado exercício, os atos que pretendam ampliá-las só poderão ser aprovados diante da comprovação, em exercício futuro, de que o referido órgão conseguiu acomodar-se novamente ao limite individualizado.

Para tanto, o gestor deverá ater-se ao planejamento orçamentário, ciente de que provavelmente deverá tomar decisões inglórias de corte de gastos. Espera-se que o gestor imprima maior eficiência à aplicação dos recursos, em vista da impossibilidade de obter autorizações de despesa posteriormente ao ciclo de elaboração da proposta.

Além disso, nossa visão é favorável a uma rigidez maior no controle de gastos com pessoal, no caso de rompimento de limite. Nesse sentido, no inciso que trata de concessão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

aumentos e de outros mecanismos remuneratórios, acrescentamos referências a membros de Poder ou órgão e a empregados públicos. O ônus da restrição fiscal deverá ser compartilhado entre todas as categorias de agentes públicos, e não incidir apenas sobre os servidores estatutários, como constava da proposta original.

Essa modificação alcança a todos os agentes públicos: parlamentares, membros do Judiciário e do Ministério Público, empregados públicos etc. Como classes privilegiadas que somos, num quadro de restrição, e ainda mais diante de rompimento de limites, devemos dar a nossa cota de sacrifício para, entre outros fatores, conferir credibilidade, isonomia e senso de justiça à gestão fiscal.

Nessa mesma trilha, incluímos novo inciso no *caput* do art. 104, para vedar, durante a situação de limite descumprido, a concessão ou majoração de auxílios, vantagens e quaisquer benefícios considerados não remuneratórios. Não ignoramos a escalada de aumentos nessas rubricas nesses últimos anos. Essas parcelas, embora demonstrem natureza distinta das remunerações, representam igualmente para o erário crescentes e preocupantes encargos. Lembremos de que o pagamento de pessoal, seja remuneração, seja indenização, constitui o segundo maior grupo de despesa primária da União, perdendo só para a previdência.

Outros aprimoramentos que propusemos nesse mesmo artigo são os seguintes:

- possibilidade de realização de concursos públicos, no período de descumprimento de limites, apenas para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. A proposta do Executivo já admitia essas reposições, mas sem permitir a realização de concursos para efetivá-las;
- vedação à criação de despesa obrigatória, no interregno em que se verifiquem limites descumpridos; e
- vedação a medidas que impliquem reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observado o atendimento do inciso IV do art. 7º da Constituição Federal – fixação do salário mínimo.

No tocante a aumentos remuneratórios, alteração de estrutura de carreira e aumentos relativos a parcelas não remuneratórias, incluímos dispositivo esclarecendo que tais medidas ficam vedadas no âmbito de todo o Poder ao qual pertença o órgão descumpridor, e não apenas a este. A punição extensiva a todo o Poder, diante do descumprimento do limite por um órgão, é calcada em duas razões:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

- considera a estrutura orgânica do Poder, que pode ter uma legislação unificada para despesas com pessoal – o que impediria a aplicação pontual de vedações; e
- estabelece uma responsabilidade solidária entre os órgãos do Poder no cumprimento dos seus limites.

Ressalto que as vedações explicitadas no Substitutivo não afastam outras medidas que venham contribuir para a diminuição da pressão das despesas sobre os limites, em particular, e sobre as finanças, de forma geral. Há consenso, por exemplo, de que ajustes estruturais nas despesas obrigatórias serão necessários, como o próprio governo vem sinalizando ao tratar da reforma da Previdência.

No parágrafo que institui vedações específicas para o Poder Executivo, caso descumpra seu limite, identificamos um inconveniente na redação original. Trata-se do item concernente à vedação ao “aumento da despesa nominal com subsídios e subvenções”.

Essa despesa pode aumentar em decorrência da simples aplicação das regras dos incentivos e linhas de financiamento já contratados. Por isso, sugerimos que a vedação se restrinja à criação ou expansão de programas e outras medidas que impliquem ampliação dessas despesas, sem alcançar o volume que cresce por efeito de condições já pactuadas. O ajuste do texto se harmoniza com o foco da PEC, de condicionar especialmente a criação de novas despesas, evitando afetar a segurança jurídica de iniciativas anteriores.

Devemos estar conscientes de que, por vários anos, o orçamento da União suportará o impacto de decisões sobre a concessão de subsídios e aumento de despesas. Importa comentar: o governo anterior não teve critério, ou, se o teve, pior ainda, para conceder subsídios nos últimos anos. Foram feitas escolhas gravosas com custo na casa de centenas de bilhões de reais, e que favoreceram segmentos já privilegiados de nossa sociedade. Que fique claro: essas políticas comprometerão incontestavelmente o acesso de gerações futuras a bens e serviços públicos.

Fica a lição, óbvia porém renegada por muitos, de que os recursos públicos são finitos e, logo, as despesas devem ter seu preço considerado desde a elaboração das políticas públicas. As demandas pela ação do governo têm de se acomodar à discussão anual do orçamento e à projeção plurianual das finanças, mesmo quando não impactem imediatamente o resultado primário, como é o caso dos subsídios.

Para finalizar esse ponto, peço especial atenção de meus Pares. As despesas obrigatórias só surgem com a concordância e a autorização do Congresso Nacional. Para que a estrutura do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Novo Regime Fiscal se mantenha, e para que consigamos os resultados esperados, é fundamental que o Congresso, ao debater as proposições, tenha a oportunidade de conhecer os respectivos impactos orçamentário e financeiro.

Pensando nisso, acrescentamos dispositivos que aplicam ao processo legislativo as vedações de que falamos (§ 4º do art. 104), com vistas a promover uma apreciação rigorosa de todas as proposições. De nada adianta estabelecer tetos financeiros se não se combate a origem do aumento da despesa primária, que é a edição de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, mais de 4/5 das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente.

Caso o Congresso não se comprometa com essa lógica, poderemos ter conflitos entre o Novo Regime Fiscal e novas despesas obrigatórias, criadas em meio ao descumprimento de limites, o que desembocaria na judicialização de questões fiscais, na proliferação de exceções legais e em fragilidades que minariam o alicerce do sistema. Dentro desse raciocínio, sugerimos também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT, que permitem que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

II.5.8. Pisos de gastos da saúde e educação

O que significa a vinculação de aplicações mínimas a percentuais da arrecadação? Significa que, quando a economia vai bem, a arrecadação cresce, e conseqüentemente os recursos aumentam. Por outro lado, em momentos como o atual, com queda acentuada de arrecadação, diminuem proporcionalmente.

Nos períodos de bonança, essa sistemática pode incitar gastos pouco efetivos por parte dos gestores, principalmente em final de exercício, para cumprir os mínimos obrigatórios. Por outro lado, muitas das despesas criadas podem ser de difícil compressão e, numa situação de restrição financeira, fica difícil rebaixar o nível de serviços prestados a estágios anteriores. O problema ainda se agrava em tais períodos por ser justamente em momentos de recessão econômica que aumenta o desemprego e diminui a renda do trabalhador, fatores que elevam a demanda pelos serviços públicos.

Veja-se o desempenho recente da arrecadação, que caiu 4,7% em 2015, frente a uma queda de 3,8% do PIB. Isso implica diminuição severa dos recursos vinculados à arrecadação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Se nada for feito para alterar o quadro atual, todos os cenários para o desempenho da arrecadação são adversos. Portanto, caso a PEC não seja aprovada e conseqüentemente não se realize um ajuste fiscal nesse momento, nos depararemos com a não retomada do crescimento e uma sequência persistente de frustrações da receita. As perdas financeiras em decorrência da manutenção desse panorama econômico evidenciam para áreas como a saúde e a educação – que têm pisos mínimos de aplicação vinculados à arrecadação – a necessidade de realização de ajustes que permitam ao país voltar a crescer.

Falemos das repercussões da regra trazida pelo novo regime. O art. 105 incluído no ADCT determina que, a partir de 2018, os limites mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação serão equivalentes aos limites do ano anterior, corrigidos pelo IPCA. Em 2017, continuam vigentes as aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição.

Portanto, diferentemente das despesas primárias em geral, que não poderão ultrapassar os limites atualizados pela inflação, a saúde a educação mantêm esta salvaguarda: não poderão ser menores do que os pisos válidos no exercício anterior, atualizados pela inflação. Como não existe expectativa de inflação zero para o período de vigência do Novo Regime Fiscal, é certa a elevação nominal dos gastos nessas funções.

II.5.8.1 Saúde

Antes de tratar propriamente do piso da saúde durante o Novo Regime Fiscal, mostra-se oportuno contextualizar as dificuldades no financiamento do setor ao longo das últimas décadas.

Ainda que restrinjamos a análise ao período posterior à Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (EC 29/2000 ou Emenda da Saúde), que estabeleceu constitucionalmente níveis mínimos e obrigatórios de aplicação de recursos no setor por parte das três esferas de governo – os chamados mínimos de aplicação (art. 198, § 2º, da CF), verificamos que o Sistema de Saúde tem experimentado seguidos contratempos em relação ao tema.

Em 2000, a EC 29 determinava que lei complementar estabelecesse a base de apuração e o percentual a ser aplicado em saúde pela União. Para garantir uma aplicação imediata, previu regra transitória para regular a aplicação até a vigência da mencionada lei complementar. Segundo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

as normas do ADCT, a União deveria gastar o correspondente ao empenhado no ano anterior, acrescido da variação do PIB nominal.³

Tratava-se de regra transitória, com aplicabilidade restrita até o exercício de 2004. Todavia, em face da não aprovação da norma complementar, a apuração do piso federal continuou por doze anos sendo realizada com base na disposição provisória, até o advento da Lei Complementar nº 141, de 2012 (regulamentação da EC 29/2000).

Finalmente, quando da regulamentação da Emenda Constitucional da Saúde, esperava-se uma melhora no financiamento federal do setor. Entretanto, apesar da existência de emendas e de propostas nesse sentido, a Lei Complementar nº 141, de 2012, foi aprovada mantendo a regra do ADCT.

Diante dessa situação, setores da sociedade civil se organizaram, sob a designação de “Movimento Saúde + 10”, para fazer chegar ao Congresso Nacional pleito por ampliação dos recursos para o Sistema Único de Saúde. A proposta converteu-se no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 321, de 2013 (apensado ao PLP nº 123, de 2012).

Apesar de toda a mobilização popular, a alteração constitucional promovida em 2015 pôs fim às expectativas do referido Movimento Social. A Emenda à Constituição nº 86, de 2015, não só instituiu o Orçamento Impositivo – com a garantia de execução de emendas individuais ao orçamento – como também alterava a Emenda Constitucional da Saúde, nos seguintes aspectos:

- revogação do dispositivo constitucional que delegava a lei complementar a fixação de normas para apuração do piso federal em saúde;
- fixação, na própria Carta Política, de base de cálculo na receita corrente líquida e de percentual mínimo de aplicação federal (15%, art. 198, §2º, I, da CF);
- vinculação de metade das emendas individuais ao orçamento a despesas com ASPS e obrigatoriedade de que sejam computadas no piso federal; e
- autorização para cumprimento progressivo em até cinco anos do percentual previsto no art. 198, §2º, I, da CF (13,2% em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019 e 15% em 2020).

³ Art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Dessa forma, o atual mínimo de aplicação federal em saúde para 2016 é fruto de recente alteração promovida em 2015 pelo Orçamento Impositivo que, quinze anos após a promulgação da Emenda da Saúde, ensejou redução do piso em relação à vetusta regra prevista no ADCT.

O governo atual herdou esse quadro calamitoso na saúde, no qual não estavam garantidos os recursos para funcionamento mínimo do Sistema de Saúde.

É nesse contexto, agregado à mencionada crise fiscal, que chega ao Congresso Nacional a PEC 241/2016, com a proposta de instituição de um Novo Regime Fiscal.

Portanto, não é adequado afirmar que a PEC extingue os pisos constitucionais. É certo, todavia, que a utilização do exercício de 2016 como base para as aplicações mínimas pode acarretar prejuízos ao setor. Como já mencionado, as aplicações mínimas em saúde encontram-se em transição em vista da promulgação da EC 86/2015. Em 2016, o percentual aplicado sobre a receita corrente líquida é de 13,2%.

Nesse sentido, adotar o ano de 2016 como base de cálculo para as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde causaria imensa perda para o setor. Ao alterar o ano base para 2017, como propomos, e ao se revogar o art. 2º da EC 86/2015, teremos a incidência do percentual de 15% da receita corrente líquida do ano de 2017, conforme dita o art. 198 da Constituição, e, a partir de então, a correção pelo IPCA.

Além disso, obviamente o governo federal poderá superar o gasto mínimo nessas áreas, como tem feito.

II.5.8.2 Educação

Similarmente à saúde, estamos encampando, segundo as regras permanentes da Constituição, a utilização do ano de 2017 como base para o piso da educação durante a vigência do novo regime.

Porém, devemos esclarecer que, no caso da educação, são mantidas outras salvaguardas. Os recursos da complementação do FUNDEB e do Salário Educação não se incluem nem na base nem nos limites fixados pela PEC, o que não cria nenhuma restrição à aplicação desses recursos durante o Novo Regime Fiscal. As despesas com financiamento estudantil (FIES), por serem de natureza financeira, tampouco são alcançadas pelo novo regime. Por fim, lembramos que as receitas oriundas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração e a produção



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

de petróleo (royalties) destinadas à educação continuarão a ser computadas fora do piso para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

II.5.9. Emendas individuais impositivas

Para manter a coerência das despesas da União vinculadas constitucionalmente às receitas, estamos propondo, no novo art. 106 do ADCT, submeter as emendas parlamentares impositivas aos mesmos critérios de correção dos gastos com saúde e educação. O valor mínimo previsto para inclusão dessas emendas no orçamento (§ 9º do art. 166 da Constituição) e o valor de execução obrigatória (§ 11 do art. 166) corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, atualizado pelo IPCA.

O montante de execução obrigatória das emendas individuais para 2017 equivale a 1,2% da RCL de 2016. A alteração faz com que os valores aprovados e executados sejam iguais, o que aumenta o realismo orçamentário, deixando de existir a redução por conta da diferença entre RCL prevista e RCL verificada.

II.5.10. Convivência entre o Novo Regime Fiscal e demais normas fiscais

No art. 107, incluímos dispositivo esclarecendo que o Novo Regime Fiscal não afasta a aplicação das demais normas fiscais. A relação entre as normas permanentes de direito financeiro e o regime provisório será de complementaridade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal continua vigente em sua plenitude. Continuam exigíveis as metas de resultado primário e os limites de despesas com pessoal, entre outros.

Nesse período, a política fiscal do governo será pautada por duas balizas: a obtenção, tanto quanto possível, de superávits primários, para controlar a trajetória da dívida, e o controle por meio dos tetos individualizados da despesa primária, que é o principal fator de pressão do endividamento público.

II.5.11. Extensão da vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU)

Por fim, acrescentamos ao Substitutivo dispositivo que faz coincidir a vigência da DRU à do Novo Regime Fiscal. Vinculações em geral engessam a programação e tolhem os gestores e o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

SUBSTITUTIVO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241-A, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

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

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

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

V - da Defensoria Pública da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do art. 51, *caput*, inciso IV, do art. 52, *caput*, inciso XIII, do art. 99, § 1º, do art. 127, § 3º, e do art. 134, § 3º, da Constituição, não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas pelos art. 20, § 1º, art. 146, parágrafo único, inciso III, art. 153, § 5º, art. 157, art. 158, incisos I e II, art. 159 e art. 212, § 6º, e as despesas referentes ao art. 21, *caput*, inciso XIV, todos da Constituição, e as complementações de que trata o art. 60, *caput*, incisos V e VII, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o art. 167, § 3º, da Constituição;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do *caput* deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do *caput* deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.” (NR)

“Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.” (NR)

“Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, no exercício seguinte e até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

§ 2º Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.” (NR)

“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 106. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 107. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II – não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.” (NR)

“Art. 108. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (NR)

“Art. 109. A tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até 20 (vinte) dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.” (NR)

Art. 2º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2036, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

.....
” (NR)

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Brasília,