

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

(Do Sr. Pedro Paulo e outros)

Altera os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, e dar outras providências.

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

Art. 1º Esta Emenda Constitucional altera os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição, inclui artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e estabelece medidas voltadas ao cumprimento do disposto no art. 167, III.

Art. 2º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37.

.....

XXIII – são vedados:

a) a lei ou o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal e encargos sociais, bem como aumento de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza, que preveja parcela a ser efetivada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, ou em período posterior;

b) a previsão e o pagamento de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo e quaisquer outras parcelas de natureza indenizatória sem lei

específica que os estabeleça, bem como o pagamento retroativo com base em nova interpretação administrativa;

c) a extensão de vantagem ou pagamento de qualquer natureza, inclusive indenizatória, exclusivamente com base em interpretação administrativa ou decisão judicial não transitada em julgado.” (NR)

Art. 3º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167. São vedados:

.....

III - a realização, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, nos termos de lei complementar;

.....

XII - a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia por prazo indeterminado, exigida aprovação por maioria absoluta para incentivos ou benefícios de prazo superior a quatro anos, respeitado o prazo máximo de doze anos, sem prejuízo do disposto no art. 150, § 6º.

.....

§ 6º A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza financeira, tributária ou creditícia, de que trata o inciso XII, sem que a lei expressamente estabeleça os objetivos a que se destina, os requisitos a serem observados para o seu gozo e os resultados esperados, e defina responsáveis no âmbito do Poder Executivo por supervisionar, monitorar e avaliar os resultados alcançados”. (NR)

Art. 4º O art. 168 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 168.

.....

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput, apurado ao final do exercício, deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. ” (NR)

Art. 5º O § 3º do art. 239 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, desde que a União tenha atendido o disposto no art. 167, III.” (NR)

Art. 6º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 36-B e 115:

“Art. 36-B. Os incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional, exceto aqueles concedidos por tempo determinado, serão revistos no prazo de três anos, e extintos se não forem ratificados, cada um por lei específica federal, estadual ou municipal aprovada por maioria absoluta, observado o disposto no art. 167, XII, da Constituição Federal.” (NR)

“Art. 115. Enquanto não entrar em vigor a lei complementar a que se refere o art. 167, inciso III, da Constituição:

I – sempre que apurado que, no exercício financeiro anterior, a relação entre as operações de crédito realizadas e o montante das despesas de capital ultrapassou o percentual de 95%:

a) aplicam-se imediatamente as medidas previstas nos incisos do art. 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

b) o Chefe do Poder Executivo apresentará planos de revisão das despesas, explicitando medidas para sua racionalização, e de melhoria da arrecadação, incluindo medidas de recuperação de créditos, e enviará ao Poder Legislativo as proposições legislativas pertinentes, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

II – sempre que apurado que, no exercício financeiro anterior, as operações de crédito realizadas excederam o montante das despesas de capital, adicionalmente às medidas de que trata o inciso I:

a) não se aplicará o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição Federal;

b) a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida, por até doze meses, com adequação dos vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato de Poder e órgãos referidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

c) serão adotadas as providências previstas no art. 169, § 3º, da Constituição;

d) o Poder e órgãos referidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reduzirão a despesa, em relação ao exercício anterior, com publicidade e propaganda em, pelo menos, 20% (vinte por cento);

e) o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, acompanhados das proposições legislativas pertinentes, planos:

1. de redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei, de, no mínimo, 10% (dez por cento) calculados sobre o volume total de incentivos ou benefícios do ano anterior, excluídos aqueles concedidos por prazo determinado e vinculados ao atendimento de condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; e

2. de alienação de ativos, que poderá incluir a cessão onerosa dos direitos originários de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa.

f) será cobrada contribuição previdenciária suplementar de três pontos percentuais, por doze meses, dos servidores ativos, aposentados e pensionistas de que trata o art. 40 da Constituição Federal e dos militares ativos e inativos de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; e

g) o saldo positivo de recursos vinculados, apurado nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com exceção daquelas correspondentes à repartição de receitas com os demais entes da Federação e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, será destinado ao pagamento do serviço da Dívida Pública.

h) as alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários a que se refere o art. 240 da Constituição Federal, bem como as contribuições sobre o domínio econômico sobre a folha de salários destinadas a entidades de direito privado, serão reduzidas em 10% (dez por cento), por doze meses, em relação às vigentes em 2017, majorando-se concomitantemente, em pontos percentuais equivalentes à respectiva redução, as alíquotas da contribuição social destinada à previdência social de que trata o art. 195, I, “a”, da Constituição Federal.

III – se apurado que, por três exercícios financeiros consecutivos, as operações de crédito realizadas excederam o montante das despesas de capital, adicionalmente às medidas de que tratam os incisos I e II deste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, caso a despesa total com pessoal ativo, inativo e pensionistas e encargos sociais no último exercício, para cada Poder e órgão, exceder o valor verificado no exercício-base de 2016, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, de forma a eliminar o excesso, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes e órgãos especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, observado o disposto no art. 169, §§ 5º, 6º e 7º da Constituição Federal.

§ 1º A cessão onerosa de que trata o inciso II, alínea e, item 2, não configurará dívida do ente público ou concessão de garantia por ele, e preservará a natureza do crédito de que tenha se originado, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito, nos termos da lei.

§ 2º A contribuição suplementar de que trata o inciso II, alínea g, do caput, poderá ser reduzida, ou não ser implementada, caso a alíquota total ultrapasse 14% (quatorze por cento).

§ 3º A adoção das medidas previstas no inciso II deste artigo exclui a punibilidade decorrente da prática de condutas necessárias à ordenação e realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.” (NR)

Art. 7º Se apurado que, no último ano do mandato, as operações de crédito excederam as despesas de capital, e que a relação percentual entre elas aumentou em comparação com o apurado no penúltimo, o chefe do Poder Executivo se tornará inelegível pelo período de oito anos, contados do término do mandato.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, ressalvado o art. 7º, cuja vigência se dará no exercício financeiro subsequente.

JUSTIFICAÇÃO

Nobres Colegas, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição no intuito de adotar medidas destinadas a superar os gravíssimos problemas fiscais enfrentados pelo Brasil recentemente. Nossa proposta, ao propor o controle do crescimento das despesas correntes obrigatórias, não só ataca o principal obstáculo ao cumprimento da regra de ouro (art. 167, III da Constituição), como também complementa o Novo Regime Fiscal da EC nº 95/2016, porque aciona medidas prudenciais e corretivas para controlar a trajetória explosiva das despesas correntes obrigatórias, evitando-se o estrangulamento dos investimentos e demais despesas discricionárias essenciais ao funcionamento do serviço público.

Nossa proposta preserva o conceito da regra de ouro tal como previsto na nossa Constituição, a qual determina o cumprimento da seguinte relação: OC (operações de crédito) \leq (menor ou igual) que DK (despesas de capital). De outra parte, excluimos da redação atual a opção que permitia a violação da regra mediante a mera aprovação de créditos especiais ou suplementares, apenas pelo fato de serem aprovados por maioria

absoluta, independentemente de quaisquer providências. Substituímos essa condição, de natureza exclusivamente política, pela necessidade do Poder Executivo tomar uma série de medidas voltadas à recondução do equilíbrio fiscal e à reestruturação das Finanças Públicas a médio e longo prazo.

Nesse sentido, propomos um indicador do nível de comprometimento das Operações de Crédito com Despesas de Capital, qual seja, a relação OC/DK, o que permite estabelecer limites prudenciais (95 %) e máximos (100%), que funcionam como gatilhos de acionamento de providências cumulativas.

A regra de ouro, conceitualmente, almeja o controle do endividamento, a qualidade do gasto e a justiça intergeracional, evitando o comprometimento no presente de receitas das futuras gerações. É adotada, com alguma variação, em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em geral admitem-se exceções, em grande parte relacionadas à superação de períodos de crise econômica severa.

Na nossa Constituição essa regra tradicional sofreu adaptações, comparando-se, ao invés de fluxos correntes, o lado simétrico, ou seja, receitas e despesas de capital. Ademais, limitam-se operações de crédito, uma das espécies das receitas de capital, que não podem ultrapassar o conjunto das despesas de capital (e não apenas os investimentos), nos seguintes termos:

“Art. 167. São vedados: [...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

Vale salientar que a LRF faz menção expressa ao art. 167, III, da Constituição, nas seguintes situações:

(a) como condição para que entes da Federação possam formalizar seus pleitos de operações de crédito (art. 32, § 1º, V);

(b) quando impõe a obrigatoriedade de constituição de reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte, caso não seja atendida a regra de ouro, no montante equivalente ao excesso identificado (art. 33, § 4º);

(c) quando estatui que as operações de crédito por antecipação de receita não serão computadas para efeito da regra de ouro, desde que liquidadas até o dia dez de dezembro de cada ano (art. 38, § 1º); e

(d), quando define que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício deve ser acompanhado de demonstrativo do atendimento da regra de ouro (art. 53, § 1º, I.). Ademais, o art. 12, § 2º, da LRF, determina que a regra de ouro deve ser aplicada não apenas na execução, mas também no momento da elaboração do orçamento. Sendo que, nesse caso, não se aplica a exceção de que trata o art. 167, III.

Isto posto, lembremos que a despesa pública tem crescido em ritmo muito mais acelerado do que a receita pública, notadamente nos três últimos anos, nos quais houve queda real da arrecadação frente a um crescimento real dos gastos públicos. Em função disso, foi revertida a trajetória de obtenção de superávits primários e contenção do endividamento público e passou-se a um cenário de vultosos déficits primários.

Um das consequências deste quadro, fortemente impactado pelo crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, é a impossibilidade de se atender de forma consistente e contínua a regra fiscal insculpida no art. 167, III, da Constituição Federal.

Em resumo, descumprir a chamada regra de ouro significa que o volume de operações de crédito necessário para fechar as contas é maior que o volume das despesas de capital; isso implica em financiamento de despesas correntes por meio de endividamento.

Na prática isto ocorre porque há grande déficit corrente, muito provocado pelo crescimento vegetativo e não controlável das despesas com pessoal, previdência social e demais despesas obrigatórias. Quando este déficit corrente supera as despesas de capital com investimentos e inversões financeiras há violação da regra de ouro. Como as despesas com investimentos integram o grupo das despesas discricionárias (menos de 10 % das despesas primárias), sujeitas a contingenciamento, o seu volume diminuiu consideravelmente diante da dificuldade de se cumprir as metas fiscais, e mais ainda após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual estabeleceu teto de gastos primários para a União.

A Tabela I abaixo ilustra este comportamento das despesas obrigatórias desde 2011, mostrando o seu impacto sobre as contas públicas, e evidenciando a impossibilidade de haver investimentos públicos em cenários de crescimento descontrolado daquelas despesas.

Tabela I

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, 2011-2017

RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS POR PARTICIPAÇÃO DE RECEITA E DESPESAS OBRIGATÓRIAS

(R\$ Milhões)

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS	825.234,4	888.495,0	997.088,3	1.023.012,6	1.043.105,1	1.088.117,6	1.154.746,3
DESPESAS OBRIGATÓRIAS ⁽¹⁾	639.630,0	707.816,1	805.487,4	905.804,3	1.045.680,7	1.111.784,8	1.164.975,9
Benefícios Previdenciários	281.438,2	316.589,5	357.003,1	394.201,2	436.090,1	507.871,3	557.234,8
Pessoal e Encargos Sociais	181.439,5	188.394,5	205.152,9	222.375,4	238.499,0	257.871,8	284.041,1
Outras Despesas Obrigatórias do Executivo	91.865,8	105.868,1	133.442,0	160.358,0	236.586,6	199.949,6	185.190,4
LEJU/MPU	7.001,9	8.257,5	8.662,6	10.427,5	11.786,2	13.004,2	12.060,4
Despesas Obrigatórias com Controle Fluxo	77.884,6	88.706,5	101.226,7	118.442,1	122.718,7	133.087,9	126.449,2
RELAÇÃO % DESPESAS OBRIGATÓRIAS/RECEITA LÍQUIDA	77,5	79,7	80,8	88,5	100,2	102,2	100,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Pagamento efetivo.

O controle do crescimento das despesas obrigatórias, cujo lugar na Constituição é privilegiado, depende de profundas reformas.

O déficit do governo federal tem, grosso modo, se situado em 2% do PIB no triênio encerrados em 2017, e não é muito melhor a perspectiva para 2018 e para os próximos exercícios. As finanças públicas brasileiras, e nisso se incluem Estados e Municípios, estão reféns de despesas previdenciárias e com salários e encargos de servidores.

Nesse contexto deficitário, o governo tem que contrair empréstimos para se financiar, tendo que realizar operações de crédito que não se destinam ao escasso e nobre investimento público. Na verdade, a formação bruta de capital fixo a cargo do setor público tem diminuído consistentemente para atender às restrições fiscais e à regra do teto de gastos (EC nº 95/2016).

Nossa proposta complementa o Novo Regime Fiscal da EC nº 95/2016 e dá dimensão qualitativa ao ajuste das contas públicas, porque abre espaço no orçamento para usos do dinheiro público que impulsionem a atividade econômica e atendam a prioridades expressas no processo de planejamento. As medidas prudenciais e restritivas ao aumento das despesas obrigatórias de duração continuada que nossa proposta propõe estão perfeitamente alinhadas com o limite imposto pela EC 95/2016.

A Tabela II abaixo mostra como tem se comportado a relação entre despesas de capital e operações de crédito, que esta proposta busca fazer atender ao que determina a Constituição.

Desde 2015, o saldo da conta da dívida tem servido para abater o montante das operações de crédito, ou do contrário as despesas de capital teriam sido muito superiores às operações de crédito realizadas. Na elaboração do orçamento, o saldo do orçamento de investimento vem, desde 2016, sendo levado em conta, o que é questionável

para demonstrar o cumprimento da regra na proposta e na Lei. Prática que se aproveita da redação do texto constitucional que dá margem à interpretação. Estamos esclarecendo nesta proposta que o disposto no art. 167, III, aplica-se tão-somente aos orçamentos fiscal e da seguridade social, interpretação que mais se ajusta ao conceito e ao propósito da regra fiscal.

Atentemos para o fato de que o ajuste será mais forte do que aparentam esses últimos dados, porque as volumosas amortizações dos empréstimos do Tesouro ao BNDES cessam de ingressar em breve. As liquidações antecipadas de dívida do Banco com o Tesouro foram de R\$ 113 bilhões em 2016 e de R\$ 50 bilhões em 2017, montantes que substituíram os montantes que o Tesouro teria de captar por meio de operações de crédito para fechar suas contas. Operações da mesma natureza estão previstas para 2018, somando R\$ 130 bilhões, para cobrir um saldo negativo do cumprimento da Regra de Ouro no exercício estimado entre R\$ 184 bilhões e R\$ 209 bilhões pela STN. Em 2019, essas fontes dificilmente serão tão abundantes.

Tabela II
 DEMONSTRATIVO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO, 2013-2018
 (R\$ Milhões)

Item	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Realizado	PLOA	Realizado	PLOA	Realizado ⁽¹⁾	PLOA	Realizado	PLOA	Realizado	PLOA	Modificativa	
Receita de Operações de Crédito (OC)	508.994,0	846.181,9	827.910,7	1.147.603,9	1.027.681,2	1.216.042,1	1.047.519,5	1.566.337,6	949.153,8	1.609.356,0	1.638.399,6	
(-) Variação positiva sub-conta da Dívida ⁽²⁾	...	-	...	-	226.200,8	-	93.743,3	-	78.973,8	-	-	-
Receita de Operações de Crédito Ajustada (OC)	508.994,0	846.181,9	827.910,7	1.147.603,9	801.480,5	1.216.042,1	953.776,2	1.566.337,6	870.180,0	1.609.356,0	1.638.399,6	
Despesa de Capital (DC)	712.490,3	954.268,9	940.642,2	1.287.282,0	863.634,4	1.170.756,9	1.039.932,1	1.504.488,6	898.979,7	1.546.603,6	1.574.717,9	
Saldo do cumprimento da Regra de Ouro sem Estatais	203.496,4	108.087,0	112.731,5	139.678,1	62.153,9	(45.285,3)	86.155,8	(61.849,1)	28.799,6	(62.752,4)	(63.681,7)	
<i>Memo:</i>												
Operações de Crédito - Orçamento de Investimento ⁽³⁾							39.571,3		4.174,5		2.536,4	2.536,4
Despesa do Orçamento de Investimento das Estatais ⁽³⁾							96.899,7		89.773,3		68.803,8	68.803,8
Resultado da Regra de Ouro com Estatais ⁽³⁾							12.043,1		23.749,7		3.515,1	2.585,7
Coeficiente OC/DC com Estatais				99,0		98,5		99,8	99,8
Coeficiente OC/DC sem Estatais	71,4	88,7	88,0	89,1	92,8	103,9	91,7	104,1	96,8	104,1	104,0	

Fonte: RREO e propostas orçamentárias.

⁽¹⁾ Republicação.

⁽²⁾ Receitas não aplicadas em despesas no mesmo exercício. Ver Resolução SF nº 48, de 2007, art. 6º, §§4º e 5º.

⁽³⁾ Necessário usar estatais para demonstrar cumprimento somente a partir de 2016, no período examinado.

Em face de todo o exposto, apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição visando alterar a atual regra de ouro, retirando a ineficaz alternativa de “contorno” da norma mediante aprovação de crédito adicional específico por maioria absoluta, e estabelecendo mecanismos para o retorno à normalidade, principalmente mediante controle das despesas correntes obrigatórias.

Com isso, visa-se não somente manter sustentável a trajetória da dívida pública, mas também, e principalmente, abrir espaço orçamentário e financeiro para a realização do bom gasto público, ou seja, aquele destinado ao investimento público, ao incentivo da Economia e à realização de políticas sociais que hoje não contam com a mesma rigidez garantida constitucionalmente às despesas com previdência e remuneração de servidores públicos.

Em resumo, as providências e medidas que devem ser adotadas visando reconduzir as despesas para níveis compatíveis com a recondução do equilíbrio fiscal e o atendimento da regra de ouro podem ser divididas em três estágios ou blocos:

- **Medidas a serem implementadas quando as operações de crédito excederem 95% das despesas de capital:**

- Aplicação imediata das medidas previstas nos incisos do art. 109 do ADCT (Novo Regime Fiscal), as quais limitam a criação e a expansão de despesas obrigatórias, bem assim dos benefícios e incentivos; e
- Obrigatoriedade de apresentação, pelo chefe do Poder Executivo, de plano revisão das despesas (*spending review*) e de melhoria da arrecadação, acompanhados das respectivas proposições legislativas pertinentes.

- **Medidas a serem implementadas quando as operações de crédito excederem o volume total das despesas de capital (ou seja, a própria regra de ouro como insculpida no art. 167, III, da CF):**

- Suspensão temporária de repasses do FAT ao BNDES;
- Permissão para redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos;

- Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis;
- Redução de despesa com publicidade e propaganda em pelo menos 20%;
- Encaminhamento de PL pelo Poder Executivo de forma a reduzir, a cada ano de descumprimento da norma, pelo menos 10% dos incentivos e benefícios de natureza tributária de que decorram renúncias de receita;
- Encaminhamento de PL pelo Poder Executivo com planos para alienação de ativos, inclusive mediante a cessão onerosa dos direitos originários de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa;
- Cobrança de contribuição previdenciária suplementar provisória de 3 pontos percentuais dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, assim como dos militares ativos e inativos;
- Utilização de saldos positivos de recursos vinculados, verificados após o encerramento do exercício financeiro, para pagamento do serviço da dívida pública;
- Redução em 10% das alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários a que se refere o art. 240 da CF, com simultânea majoração da alíquota da contribuição social destinada à previdência social de que trata o art. 195, I, "a", em percentual que equivalha ao montante que deixou de ser enviado ao chamado Sistema S.

- **Medida a ser implementadas quando as operações de crédito excederem o volume total das despesas de capital por exercícios consecutivos:**

- Permissão para a demissão de servidores estáveis, caso a despesa total com pessoal e encargos sociais no último exercício, para cada Poder e órgão, exceder o valor verificado no exercício-base de 2016, corrigido pela variação do IPCA

(Pois isso indicaria a pressão dos gastos com pessoal no descumprimento da regra).

Além das medidas acima, propomos também a interrupção do pagamento do Abono Salarial no exercício financeiro subsequente àquele em que a União não tiver conseguido cumprir o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal, ou seja, no exercício seguinte ao que as operações de créditos superarem o volume das despesas de capital.

Quanto ao processo de revisão das despesas (*spending review*), destaque-se que o mesmo pretende identificar e adotar medidas de economia, baseadas na avaliação sistemática das políticas públicas existentes. O processo de revisão das despesas tem sido utilizado com sucesso por vários países desenvolvidos, especialmente após a crise econômica de 2007. A revisão das despesas é um instrumento central para garantir a boa priorização das despesas – mais especificamente, serve para expandir o espaço fiscal disponível para novas despesas prioritárias num contexto de contenção das despesas agregadas.

Na nossa proposta não especificamos como se dará o processo de revisão das despesas, pois acreditamos que caberá ao Poder Executivo definir qual formato melhor se ajusta às necessidades. Entretanto, salientamos a seguir algumas opções de modelos adotadas pelos países que já incorporaram a prática do *Spending Review*. As revisões das despesas podem ser classificadas em revisões de eficiência (focadas em economia através de maior eficiência) e/ou revisões estratégicas (focadas na economia obtida pela redução nos serviços ou transferências).

Normalmente, a revisão das despesas pode ser seletiva, quando se concentra numa lista específica de tópicos decididos desde o início do processo, ou abrangente, quando não é limitada por nenhuma lista *ex-ante* de tópicos de revisão e tem como objetivo rever as despesas em maior profundidade. A revisão das despesas seletiva pode ser subdividida em: i) revisão de programa (que busca identificar economias estratégicas e/ou de eficiência em programas específicos); ii) revisão de processos (focada no processos e procedimentos de realização da despesa); iii) revisão institucional (que analisa ministérios e/ou órgãos inteiros); e iv) revisão transversal a vários órgãos (por exemplo, revisão das práticas de licitação de todo o governo).

Usualmente, em relação aos agentes envolvidos no processo de revisão, pode-se ter: i) revisão “de baixo para cima” (os ministérios setoriais desenvolvem suas próprias opções de economia, com alternativas preparadas pelo ministério da área econômica (no nosso caso, Ministério do Planejamento–MP); ii) revisão conjunta (as

opções de economia são desenvolvidas por equipes conjuntas do MP e do ministério setorial); e iii) revisão “de cima para baixo” (as opções de economia são desenvolvidas pelo MP com envolvimento limitado do ministério setorial).

Além das medidas excepcionais e temporárias acima indicadas, ainda propomos alterar o texto permanente da Constituição de modo a alterar algumas inconsistências que têm comprometido sistematicamente as Finanças Públicas ao longo do passado recente:

- Vedação da concessão de reajustes plurianuais com vigência no cento e oitenta últimos dias de mandato do chefe de Poder ou Órgão autônomo ou que se estendam para além do fim deste mandato;
- Vedação a qualquer tipo de pagamento de verbas indenizatórias sem lei que expressamente o preveja, como é o caso do auxílio-moradia;
- Vedação à concessão de benefícios tributários, financeiros ou creditícios por prazo indeterminado, sendo necessária aprovação legislativa por maioria absoluta para benefícios previstos para prazos maiores que quatro anos, e em qualquer caso se limitando ao período de 12 anos; e
- Vedação à apropriação dos saldos financeiros não utilizados dos duodécimos repassados aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, com determinação para a sua devida restituição à conta única do Poder Executivo após o final do exercício financeiro.

Como a intenção principal é corrigir o rumo das Finanças Públicas brasileiras, propomos ajuste também na aplicação das sanções relativas à realização de operações de crédito em desacordo com a regra de ouro. Em verdade, sabe-se que várias das despesas públicas crescem de forma automática ou pré-aprovada, mesmo que o agente responsável adote no presente todas as medidas de controle da criação ou do aumento das despesas obrigatórias, vez que os resultados podem demorar. São exemplos de despesas que crescem de forma inercial, impulsionadas pela legislação pretérita, as despesas destinadas ao atendimento de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como aquelas decorrentes de aumentos plurianuais de remuneração já concedidos para servidores públicos.

Desse modo, não faz sentido imputar ao agente que adota todas as medidas previstas no inciso II do art. 115 do ADCT responsabilidade ou penalização pela realização de operações de crédito necessárias ao atendimento de compromissos e

encargos do Estado, aos quais não deu causa. Nessa situação, são propostas excludentes de punibilidade relativas ao crime de responsabilidade e ao crime comum típicos da realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital. Ora, assumindo-se que o Chefe do Poder Executivo e o gestor público têm pouca ou nenhuma opção relativa ao crescimento automático das despesas obrigatórias, cobra-se deles o empenho em limitar ou não contribuir para este crescimento, atacando-se as causas como forma de redução gradual e estrutural do problema.

Portanto, deve-se evitar a punição a quem, além de não ter dado causa ao agravamento da crise fiscal, venha a adotar todas as medidas de recondução preconizadas em nossa proposta. A falta de adoção dessa ressalva colocará uma camisa de força no Chefe do Poder Executivo e demais agentes públicos responsáveis pela administração da dívida pública, seja quem forem os eleitos a partir de 2019.

Isso porque, mesmo que tenham sucesso em todas as medidas estruturais a fim de reduzir as despesas públicas obrigatórias, os resultados demorarão a aparecer. Destaque-se, nesse sentido, que o proposto aqui não configura perdão temporário, *waiver*, ou qualquer condição especial para o governo atual ou qualquer governo específico, e sim regulamentação e aprimoramento da regra, de forma permanente, a qual deve, ao fim e ao cabo, almejar a recondução das despesas públicas para os níveis salutareos e não simplesmente apurar responsabilidades sem atacar as causas das irregularidades.

De forma resumida, pode-se dizer que as medidas preconizadas em nossa PEC dependem, em boa parte dos casos, de legislação e da promulgação de atos normativos cujo teor será decerto apreciado cuidadosamente. De acordo com as hipóteses que adotamos, nossa estimativa é de que a sua plena aplicação resulte, a preços de 2018 e tendo em conta a reprogramação do 1º bimestre, em redução das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social da ordem de R\$ 120 bilhões, sendo R\$ 19 bilhões de despesas financeiras, preponderantemente obrigatórias. O aumento das receitas, sem qualquer aumento da carga tributária legal, por sua vez, alcançaria R\$ 28,5 bilhões.

Assim, conclamo os Nobres Pares à discussão e aperfeiçoamento desta matéria, e à sua aprovação, a fim de darmos uma guinada na forma de se gerir os recursos públicos no Brasil.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado **Pedro Paulo**

