

COMISSÃO ESPECIAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41/03 (do Poder Executivo)

EMENDA Nº _____, DE 2003 (do Deputado MOREIRA FRANCO e outros)

Altera a Proposta de Emenda Constitucional nº41/03, incluindo em seu art. 1º os §§ 10 a 14 do art. 165, revoga os §§ 1 e 2 do art. 212 da Constituição.

Art. 1º Inclua-se no art. 1º, onde couber, os seguintes dispositivos:

“Art. 1º

“Art. 165.....

§ 10. A União aplicará, em cada exercício financeiro, valor igual ou superior a um percentual, estabelecido em lei complementar, das receitas resultantes de impostos, bem assim a totalidade das receitas resultantes das contribuições sociais de que trata o art. 195, inciso I, alíneas “b” e “c” na realização de despesas com a assistência social (art. 203), as ações e serviços públicos de saúde (arts. 196 a 200) e a manutenção e desenvolvimento da educação (arts. 205 a 214).

§ 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, em cada exercício financeiro, valor igual ou superior a um percentual, estabelecido em lei complementar, das receitas resultantes de impostos, compreendida e proveniente das transferências de que tratam os arts. 157, 158 e 159, na realização de despesas com a assistência social, as ações e serviços públicos de saúde e a manutenção e desenvolvimento da educação.

§ 12. A repartição dos percentuais de que tratam os §§ 10 e 11 entre as despesas nele previstas será estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 13. Para efeito do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 11, as parcelas das receitas de impostos transferidas pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não serão consideradas como receitas do ente público que as transferirem.

§ 14. As disposições dos §§ 10 e 11 deste artigo aplicam-se às receitas provenientes da contribuição de que tratam os art. 74, 75 e 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.(NR)

.....

Art. 212. Para efeito da execução do disposto nos §§ 10 e 11 do art. 165, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos serão aplicados na forma do disposto no art. 213. (NR)

§ 1º Revogado

§ 2º Revogado “

Art. 2º Inclua-se no art. 7º, onde couber, a seguinte expressão: “Ficam revogados os §§ 2º e 3º do art. 198, da Constituição, e o § 3º do art. 74, os arts. 79, 80, 81 e 82 e o § 2º do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

JUSTIFICACÃO

A rigidez do Orçamento da União é, talvez, o mais grave problema macroeconômico brasileiro. As despesas obrigatórias, incluindo os juros, superam as receitas. As causas são o excesso de vinculação de receitas, a forma da partilha de recursos entre as três esferas de governo e o déficit da Previdência. A inflexibilidade impede a sociedade de definir, em diferentes épocas, as prioridades do gasto público.

A vinculação da receita pública a gastos predeterminados é uma forma primitiva de estabelecer prioridades. Privilegia grupos politicamente poderosos, que reservam uma parcela do Orçamento para seus próprios objetivos, permitindo que auferam benefícios em detrimento da maioria da sociedade.

Acontece que, sem uma solução para o problema, restarão frustradas legítimas expectativas de continuidade da redução da pobreza e da desigualdade social. A reforma tributária permanecerá um distante sonho e as políticas públicas não abrigadas pelas vinculações continuarão manietadas. A qualidade do gasto público seguirá sua monótona e dramática trajetória de piora crônica.

O objetivo principal desta Emenda é o de devolver à União o mínimo de flexibilidade para gerir o Orçamento, com vistas principalmente a redirecionar o gasto social, dos não-pobres para os pobres. É sugerida uma forma de preservar o gasto social *per capita*, em períodos de baixo crescimento econômico, sem gerar pressões orçamentárias, mediante um mecanismo de gastos anticíclicos.

Começamos a análise pela rigidez do Orçamento. Em 2002, 81% da receita bruta estava comprometida com pessoal, seguridade social, transferências constitucionais em favor de Estados e Municípios, vinculações e outras despesas obrigatórias. A necessidade de gerar um *superávit* primário da ordem de 9% das receitas deixa liberdade de ação sobre apenas outros 9% das receitas (ou 2% do PIB), menos da metade destinados a investimentos. No corrente ano, a situação não se revela diferente, segundo a Lei do Orçamento. Mais de 90% da receita da União está alocada para o

pagamento de despesas legalmente obrigatórias e para sustentar o *superávit* primário de 3,75% do PIB.

Nessas condições, em pouco tempo o governo federal terá 100% de sua receita comprometida com rubricas legalmente pré-estabelecidas, deixando-o sem qualquer margem de manobra para redistribuir recursos entre diferentes áreas e para utilizar o gasto como instrumento de política macroeconômica.

Esse quadro requer uma transformação profunda com vistas a flexibilizar o gasto público e a assegurar que sua distribuição seja feita segundo prioridades que mudam naturalmente ao longo do tempo.

Em primeiro lugar, será preciso atacar o problema das vinculações e da indexação. Ao todo, 82% do gasto é rígido ou indexado a algum índice nominal. Na folha da previdência dos servidores públicos, os proventos dos inativos são indexados ao salário dos ativos. Na Seguridade Social, abrangendo gastos assistenciais e seguro-desemprego, há indexação ao salário mínimo, que vem crescendo em termo reais nos últimos anos. Os gastos com saúde e educação estão indexados à receita ou ao PIB nominal.

As vinculações e indexações retiram graus de liberdade do Executivo e do Legislativo. Tudo se dá como se as prioridades fossem imutáveis ao longo do tempo e estivessem tornadas perenes por lei. Entretanto, não há razão, por exemplo, para que a relação entre a receita e o gasto com educação e saúde seja rígida. Tampouco se justifica que os beneficiários de políticas de transferências assistenciais (LOAS) e seguro-desemprego devam ter como piso e indexador o salário mínimo, quando os beneficiários da bolsa-escola e bolsa-alimentação não têm essa indexação.

A justificativa maior para as vinculações tem sido a de evitar que os gastos sociais – que representam a maior parte do Orçamento - sejam prejudicados por ajustes fiscais ou pela pressão de grupos de interesse. Entretanto, assim como não faz sentido decidir pelas gerações futuras, não é lógico fixar por lei uma divisão rígida entre os gastos sociais, como se as prioridades internas das respectivas políticas fossem imutáveis.

Com o objetivo de dar flexibilidade aos gastos sociais, a Emenda estabelece, em primeiro lugar, que as receitas sociais sejam vinculadas à soma dos gastos com saúde, educação, assistência social, seguro-desemprego, abono salarial, bolsa-escola, bolsa-alimentação e demais gastos sociais. Em segundo lugar, confere ao Executivo e ao Legislativo a atribuição de alterar a composição desses gastos anualmente, no processo orçamentário. Assim, em lugar de vinculações para cada área, a regra valeria para o total dos gastos sociais, com permissão para alterar sua estrutura. Desse modo, a Emenda estabelece uma *supervinculação*.

Em resumo, a supervinculação garantirá a preservação da atual participação dos gastos sociais na receita, mas permitirá flexibilizar sua distribuição entre as diferentes áreas.

Cumprir, por outro lado, que, presentemente, o art. 212 da Constituição prescreve a vinculação de um percentual (18%, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios) da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entende-se por receitas sociais a proveniente das contribuições sobre a receita ou o faturamento (COFINS) e sobre o lucro (CSLL), cuja arrecadação é destinada ao “financiamento da seguridade social” (art. 195, inciso I, alíneas “b” e “c”) e da contribuição social do salário-educação, destinada ao financiamento do “ensino fundamental público” (art. 212, § 5º).

Além disso, os arts. 82 e 83 do ADCT criaram um Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (para vigorar até 2010), cujos recursos devem ser aplicados em “ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida”. O Fundo é constituído pelo produto da arrecadação de um adicional de 0,08% da CPMF e de um adicional de 5% na alíquota do IPI incidente sobre produtos supérfluos definidos em lei federal.

Por sua vez, a receita da CPMF (0,38%), que era, integralmente, vinculada “ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde”, passou a ser dividida entre aquele Fundo (vinte centésimos por cento), ao custeio da previdência social (dez centésimos por cento) e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (oito centésimos por cento). Em 2004, a alíquota será reduzida para 0,08% e a receita respectiva será destinada integralmente ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. A CPMF será extinta em 31/12/04 (arts. 74, 75, 79, 80 e 84 do ADCT). Todavia, na proposta de reforma tributária em curso no Congresso Nacional, a CPMF é transformada em contribuição permanente.

Portanto, as receitas sociais já estão, integralmente, vinculadas a despesas na área da seguridade social (saúde e assistência social) e da educação. Assim, a proposta da supervinculação manteria a atual vinculação, tanto da receita de impostos, como da totalidade das receitas sociais, mas de modo globalizado. A repartição entre as diversas áreas seria estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

A supervinculação será estabelecida nos §§ 10 a 14 acrescidos ao art. 165 da Constituição. Em consequência, terá de ser modificada a redação do art. 212 e revogadas algumas disposições constitucionais, na forma acima proposta.

Sala das Comissões, de de 2003

Deputado MOREIRA FRANCO