

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera o art. 163 da Constituição Federal e os arts. 106 e 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Regime Fiscal Sustentável e revoga o inciso III do art. 167 da Constituição Federal, os arts. 108 a 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os arts. 4º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

Art. 1º. O art. 163. da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.163 Lei complementar disporá sobre:

.....

IX – Regime Fiscal Sustentável, especificando, no mínimo:

a. Limites individualizados para as despesas primárias:

I - 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;

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

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

IV - da Defensoria Pública da União;

V - das Ações e Serviços Públicos em Saúde, das Despesas com Assistência Social e Despesas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

VI - Das demais despesas do Poder Executivo;

- b. Limites para a evolução do gasto tributário;
- b. Parâmetros para a trajetória da dívida pública;
- b. Critérios para Revisão Anual de Gastos.

Art. 2º. O art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 106. Até que esteja em vigor a Lei Complementar a que se refere o art. 163, inciso IX, da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - 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;

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

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

IV - da Defensoria Pública da União;

V - do Orçamento da Seguridade Social e despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino;

VI - Das demais despesas do Poder Executivo;

§1º Cada um dos limites a que se refere os incisos de I a IV e VI do caput deste artigo equivalerá à despesa primária paga no exercício anterior, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária;

§ 2º O limite das despesas referentes ao inciso V equivalerá à despesa primária paga no exercício anterior, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido pela soma:

I - da taxa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária;

II - do maior valor entre a taxa de variação da população do ano anterior à votação da lei de diretrizes orçamentárias, calculada a partir dos dados publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e a média aritmética das taxas de variação real do Produto Interno Bruto (PIB), publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, dos últimos quatro anos anteriores à votação da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Caso a variação do índice referente ao inciso I § 2º seja inferior a zero, a mesma não deve ser considerada para o cálculo da variação dos limites individualizados a que se refere o §2º.

§ 4º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

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

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

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

V - despesas de capital estruturantes, conforme definido no Plano Plurianual;

VI - despesas com transferência de renda às famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza;

VII - a diferença entre a despesa e as receitas referentes à Previdência Social.

Art. 107. Se verificado, ao final do ano da votação da lei de diretrizes orçamentárias, que algum dos limites individualizados a que se refere o art. 2º foi ultrapassado, aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

I - O limite especificado no art. 2º para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias será reduzido da diferença entre despesa primária paga e o limite individualizado vigente no ano de votação da lei de diretrizes orçamentárias;

Parágrafo único. No último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, se verificado, ao final de um bimestre, que os limites a que se referem os incisos V e VI do art. 2º serão ultrapassados, o Poder Executivo promoverá, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

II - o Chefe do Poder a que se referem os incisos I a VI do art. 2º divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta publicada no Diário Oficial da União, que deverá conter descrição detalhada das causas do descumprimento.”

Art. 3º. Para o ano-exercício de 2023, a União fica autorizada a excetuar do somatório dos limites especificados no caput do art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o valor de R\$ XXX.XXX.XXX.XXX, conforme especificado a seguir:

I -

II -
etc.

Art. 4º. O inciso III do art. 167 da Constituição Federal fica revogado a partir do exercício seguinte à promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º. Ficam revogados os arts. 107 a 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 6º. Ficam revogados os arts. 4º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Art. 7º. A partir do exercício seguinte ao início da vigência desta Emenda Constitucional, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º a 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

Art. 8º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

PROPOSTA LEI COMPLEMENTAR

Art. 1º O Regime Fiscal Sustentável tem como objetivo assegurar trajetórias de evolução das receitas, despesas e da dívida pública da União necessárias e suficientes para conciliar o pleno emprego com o controle da inflação.

I - O Regime Fiscal Sustentável seguirá o princípio da flexibilidade, permitindo adoção de:

- a) política fiscal contracíclica para amenizar efeitos dos ciclos econômicos;
- b) garantia de financiamento do conteúdo mínimo das políticas públicas para o cumprimento dos direitos estabelecidos no art. 6º da Constituição e das necessidades advindas da transição ecológica, assegurando o não-retrocesso social.

Art. 2º. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - 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;

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

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

IV - da Defensoria Pública da União;

V - das Ações e Serviços Públicos em Saúde, das Despesas com Assistência Social e Despesas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

VI - Das demais Despesas do Poder Executivo;

§1º Cada um dos limites a que se refere os incisos de I a IV e VI do caput deste artigo equivalerá à despesa primária paga no exercício anterior, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária;

§ 2º O limite das despesas referentes ao inciso V equivalerá à despesa primária paga no exercício anterior, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigido pela soma:

I - da taxa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária;

II - do maior valor entre a taxa de variação da população do ano anterior à votação da lei de diretrizes orçamentárias, calculada a partir dos dados publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e a média aritmética das taxas de variação real do Produto Interno Bruto (PIB), publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, dos últimos quatro anos anteriores à votação da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Caso a variação do índice referente ao inciso I do § 2º seja inferior a zero, a mesma não deve ser considerada para o cálculo da variação dos limites individualizados a que se refere o §2º.

§ 4º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

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

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

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

V - despesas de capital estruturantes, conforme definido no Plano Plurianual;

VI - despesas com transferência de renda às famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza;

VII - a diferença entre a despesa e as receitas referentes à Previdência Social.

Art. 3º. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão:

I - ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

II - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, sendo vedada a prorrogação.

Art. 4ª A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá também sobre a Revisão Anual de Gastos, a qual conterà, no mínimo:

I – quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas, no mínimo, por funções de governo;

II – avaliação da efetividade, da eficiência, da eficácia das políticas públicas, programas governamentais ou ações orçamentárias, incluindo renúncias de receita, subsídios e incentivos fiscais;

III – evidenciação do impacto social e fiscal das despesas públicas, observados os critérios de relevância e materialidade;

IV – medidas necessárias para o aprimoramento das políticas públicas, programas ou ações, incluindo a agenda legislativa prioritária; e

V - conjunto mínimo de indicadores a serem observados pelas políticas públicas, programas ou ações.

§ 1º A Revisão Anual de Gastos será permanente e orientada para melhoria dos resultados das políticas públicas, programas e ações, com foco no desenvolvimento econômico e social sustentável.

§ 2º A Revisão Anual de Gastos será coordenada pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e contará com a participação de todas as unidades orçamentárias da administração pública federal e da sociedade civil.

§ 3º Anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias indicará as políticas públicas, programas governamentais ou ações orçamentárias a serem avaliadas, indicando o prazo

para a conclusão das avaliações e informando como se dará a participação da sociedade civil em cada uma das avaliações a serem realizadas.

§ 4º Até o envio do Projeto de Lei do Plano Plurianual da União ao Congresso Nacional, cada um dos programas relativos ao Plano Plurianual em execução deverá ter sido avaliado integral ou parcialmente.

§ 5º A Revisão Anual de Gastos divulgará todas as avaliações de programas, de vinculações orçamentárias, de subsídios e subvenções, bem como de renúncias de receitas do governo federal, para servir de insumo ao processo orçamentário.

Art. 5º. Integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias as trajetórias esperadas da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado e da Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para o exercício a que se refere e aos três seguintes.

Parágrafo único. Caso não se verificarem as trajetórias projetadas no **caput**, as providências para seu atingimento deverão levar em consideração seu impacto social e fiscal nos exercícios seguintes.

Art. 6º. Se verificado, ao final do ano da votação da lei de diretrizes orçamentárias, que algum dos limites individualizados a que se refere o art. 2º foi ultrapassado, aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

I - O limite especificado no art. 2º para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias será reduzido da diferença entre despesa primária paga e o limite individualizado vigente no ano de votação da lei de diretrizes orçamentárias;

Parágrafo único. No último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, se verificado, ao final de um bimestre, que os limites a que se referem os incisos V e VI do art. 2º serão ultrapassados, o Poder Executivo promoverá, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

II - o Chefe do Poder a que se referem os incisos I a VI do art. 2º divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta publicada no Diário Oficial da União, que deverá conter descrição detalhada das causas do descumprimento.

JUSTIFICAÇÃO

São muitos os desafios em prol de um orçamento que garanta direitos humanos e impulse a economia brasileira em direção ao pleno emprego das forças produtivas de maneira sustentável. Os efeitos de sete anos de austeridade fiscal são sentidos pela maioria da população, tanto pela estagnação econômica quanto pelo desmantelamento das políticas públicas. Parcela significativa da sociedade já entende que as amarras fiscais, o Teto de Gatos sendo a principal delas, são uma parte no quadro de crise econômica e social que estamos passando.

A proposta abaixo, elaborada pelo Grupo de Trabalho “Governança Orçamentária”, coordenado pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e

Orçamento - ASSECOR, tem como objetivo trazer para o debate um Regime Fiscal Sustentável. Sabendo do contexto político adverso à flexibilidade fiscal, que tende a se manter e expandir em 2023, e do controle do orçamento público pelo Centrão via orçamento secreto, o desafio é propor uma proposta de substituição ao Teto de Gastos que concilie responsabilidade fiscal e social, sempre priorizando a garantia de direitos humanos e sociais.

Neste sentido, a proposta abaixo tem como principais diretrizes:

- Fim da EC 95 e do Teto de Gastos como regra fiscal estabelecida constitucionalmente.
- Fim da meta anual de Resultado Primário como colocada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que causa contingenciamentos anuais e prejudica o planejamento orçamentário e execução das ações.
- Introdução de um gatilho que, nos primeiros três anos de governo, reduz o teto de cada Poder ou órgão para ano seguinte pelo montante ultrapassado no ano anterior, deixando o controle bimestral (e os eventuais contingenciamentos) para apenas o último ano de governo, que é o ano eleitoral. A punição implícita neste gatilho é portanto proporcional ao grau do descumprimento do teto e elimina contingenciamentos na maior parte dos anos.
- Criação de um limite de gastos dado por lei complementar, por tempo indeterminado. Esse limite segue a lógica do Teto de Gastos, porém contém dois elementos que liberam recursos para áreas importantes de gastos da União:
 - Enquanto a maior parte do orçamento é corrigida pela inflação, a saúde, a assistência social e a educação serão corrigidas pela inflação e pelo PIB, permitindo estas fundamentais áreas sociais a responderem ao crescimento demográfico e ao crescimento da renda per capita. É importante enfatizar que é uma tendência em quase todos os países que os gastos com essas áreas se mantenham ou até cresçam em relação ao PIB, dado o avanço tecnológico e também o envelhecimento da população, devido ao aumento da expectativa de vida. Além disso, a separação do teto dessas despesas das demais áreas do Executivo evita a compressão indevida do gasto em outras áreas fundamentais para a população, que agora tem seu teto corrigido pela inflação independentemente do crescimento acima da inflação das despesas com seguridade social e educação.
 - Para além do que já está fora do Teto hoje, transferências de renda para famílias pobres, investimentos estruturantes e eventuais déficits da Previdência também estarão fora do cálculo do teto, liberando recursos para outras áreas de gasto social. Esse ponto é muito importante tanto do ponto de vista de preservar o planejamento de longo prazo dos investimentos públicos, reconhecendo seu caráter estratégico no desenvolvimento de todas as nações, como também garantindo a rede de proteção social mínima, que é especialmente importante em momentos de grave crise, como foi durante a Pandemia, como também na suavização do ciclo econômico, pela ação anticíclica das transferências às famílias pobres. Também é importante observar que a Previdência possui regras próprias de gastos que devem ser alteradas de maneira específica, de maneira independente do regime fiscal.
- O Regime Fiscal Sustentável mantém e amplia restrições de gastos que vemos como positivas:

- Gastos com Judiciário e Legislativo se mantêm no Teto, impedindo aumentos salariais e de benefícios exacerbantes. Vale observar que os gastos como percentual do PIB no Brasil com essas áreas é cerca de quatro vezes o da média dos países da OCDE.
 - Gastos tributários tem limitações e máximo de cinco anos de prazo de vigência.
 - Emendas parlamentares têm seu crescimento limitado à inflação.
- Há uma revisão anual de gastos com participação social, que será permanente e orientada para melhoria dos resultados das políticas públicas, programas e ações, com foco no desenvolvimento econômico e social sustentável.