

Análise do novo texto da PEC Emergencial

Josué Pellegrini, Felipe Salto e Daniel Couri ¹

Esta nota versa sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, chamada PEC Emergencial. O objetivo é apresentar os principais tópicos da proposta, a partir do texto divulgado pelo relator nesta semana. A PEC aborda medidas de ajuste fiscal para todos os entes, estabelece um plano para a redução gradual do gasto tributário, fixa a sustentabilidade da dívida como uma dimensão importante no bojo da política fiscal, viabiliza o acionamento dos gatilhos do teto de gastos e cria as bases para a concessão de um novo auxílio emergencial, dentre outros temas.

O relator da PEC Emergencial (PEC nº 186, de 2019), no Senado Federal, Senador Marcio Bittar, apresentou seu parecer de Plenário pela aprovação da matéria, com alterações (substitutivo). Estes Comentários da IFI (CI) nº 10 descrevem a PEC Emergencial, por temas, já com as alterações promovidas no substitutivo.

A PEC Emergencial aperfeiçoa os mecanismos que levam ao acionamento automático (gatilhos) de providências quando as despesas da União alcançam determinados níveis. No âmbito dos estados e municípios, introduz mecanismos que facultam a esses entes a adoção de providências similares quando as respectivas despesas alcançam níveis pré-definidos.

Outros comandos destinados a garantir o equilíbrio fiscal são criados, como progressiva redução dos benefícios tributários, redução das hipóteses de vinculação da receita com impostos, ajustes no tratamento das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Executivo e introdução de dispositivos relativos à sustentabilidade da dívida pública. À exceção da redução dos benefícios tributários, restrito à União, os demais alcançam os três níveis de governo.

O texto original da PEC Emergencial foi apresentado antes da pandemia do coronavírus. Assim, o novo texto incorpora outros dois temas que são a concessão pela União, em 2021, de auxílio emergencial para a população vulnerável afetada pela pandemia e a introdução de regras que agilizam a adoção de medidas pelo poder público como resposta a situações consideradas de calamidade pública.

Conforme será visto adiante, o auxílio emergencial proposto não é considerado na despesa para fins de verificação do cumprimento do teto de gastos. Também não há compensação direta com cortes de outros gastos. O conjunto de providências acima elencadas podem de fato contribuir para a

¹ Respectivamente, Diretor, Diretor-Executivo e Diretor da IFI.

sustentabilidade fiscal por meio do controle das despesas, notadamente as obrigatórias, mas são efeitos potenciais a serem concretizados ao longo dos anos, e não em 2021.

Novas regras fiscais para estados e municípios

O artigo 167-A introduzido pela PEC Emergencial faculta a cada um dos poderes dos estados e municípios a adoção de medidas de ajuste fiscal. A condição para acionar as medidas é a despesa corrente superar 95% da receita corrente, no período de doze meses. Os percentuais são avaliados a cada dois meses.

Considerando-se o indicador de poupança utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional na avaliação da capacidade de pagamento do ente, 14 estados já se enquadrariam nessa situação, ao fim de 2019.

Esses mecanismos consistem, principalmente, na vedação de providências que elevem as despesas de pessoal, a exemplo do aumento de remuneração, criação de cargos públicos, alteração da estrutura de carreiras, contratação de pessoal, realização de concursos públicos, criação ou aumento de vantagens e atos que impliquem promoção e progressão, a menos que o período requerido para concedê-las já esteja completo.

Vale observar que a possibilidade de redução da remuneração, proporcionalmente à redução de jornada de trabalho, prevista na redação original da PEC, não foi mantida no parecer apresentado.

Afora as restrições ao aumento das despesas de pessoal, veda-se ainda a criação de despesa obrigatória e a sua correção acima da inflação, a criação ou expansão de programas ou linhas de financiamento e refinanciamento de dívidas que elevem subsídios e subvenções e a concessão ou ampliação de benefícios tributários.

Caso a despesa corrente do estado ou município ultrapasse 95% das receitas correntes, fica impedida a obtenção de crédito e de garantia de outro ente, até que todos os poderes adotem as vedações listadas.

Quando as despesas correntes superam 85% das receitas correntes, os poderes dos estados e municípios que se enquadrem nessa condição já podem adotar as providências acima referidas ou parte delas. Nesse caso, entretanto, há necessidade de aprovação pelas assembleias ou câmaras municipais, no prazo de 180 dias. Recorrendo-se uma vez mais ao indicador de poupança, apenas três estados tinham percentual inferior a 85%, ao fim de 2019.

Aperfeiçoamento dos mecanismos automáticos de ajustes dos gastos da União

O teto de gastos da União é regido pelos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016. O artigo 107 do ADCT estabelece limites para as despesas primárias, apurados para cada um dos poderes e órgãos autônomos da União, excluindo-se alguns itens especificados. Esses limites resultam da aplicação da variação do IPCA acumulada em 12 meses aos limites apurados no exercício anterior.

O artigo 109 do ADCT, por sua vez, trata do acionamento automático de medidas (gatilhos) destinadas ao controle de despesas do poder ou órgão autônomo que rompe o teto. O acionamento dos gatilhos deve durar até que a despesa sujeita ao teto retorne ao limite. Essas providências são similares às enumeradas no artigo 167-A destinado aos estados e municípios.

Além de estender aos entes subnacionais mecanismos de ajuste similares aos presentes na União, ainda que a adoção seja facultativa, a PEC soluciona um problema contido na EC 95/2016. De acordo com a interpretação predominante da redação do § 4º do artigo 107 do ADCT, a lei orçamentária não pode ser aprovada com o descumprimento dos limites previstos no referido artigo. Assim, na iminência de descumprir o teto, há o risco de não se adotarem as medidas de ajuste previstas no artigo 109 do ADCT.

Com a intenção de resolver esse problema, a PEC Emergencial modifica o artigo 109 do ADCT. O acionamento dos gatilhos deixa de decorrer do descumprimento dos limites de despesas previstos no artigo 107 do ADCT e passa a depender da apuração do tamanho das despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais, já na lei orçamentária.

Assim, verificado em cada um dos poderes que as obrigatórias superam o equivalente a 95% das despesas totais sujeitas ao teto de gastos, acionam-se automaticamente as medidas de ajuste até o encerramento do exercício a que se refere a lei orçamentária.

Vale observar, entretanto, que, em 2020, a referida relação observada na União se encontrava em cerca de 92,6%². De acordo com as projeções da IFI, apenas em 2025 se chegaria aos 95%. Assim, a mudança promovida no artigo 109 do ADCT não possibilita o acionamento imediato dos mecanismos automáticos de ajuste. Na versão inicial da PEC Emergencial, o acionamento seria imediato, pois poderia ocorrer quando do descumprimento da regra de ouro, situação já observada no âmbito federal.

Sustentabilidade da dívida pública

A PEC emergencial apresenta um conjunto de dispositivos que procura introduzir a sustentabilidade da dívida pública como um dos critérios básicos considerados na gestão fiscal dos entes federados.

Nesse sentido, o novo inciso VIII do artigo 163 prevê que lei complementar deve tratar do tema, especificando indicadores de apuração da dívida, trajetória de convergência aos limites estabelecidos na legislação, resultado primário compatível e demais medidas de ajuste, inclusive venda de ativos. A lei complementar pode também autorizar o emprego das vedações previstas no artigo 167-A.

Os artigos 29 a 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já atendem, de certa forma, a esses comandos constitucionais, ainda que os dispositivos possam ser aperfeiçoados. A inclusão no texto

² Estimativa feita a partir da planilha 2.5 da série histórica publicada junto com o Resultado do Tesouro Nacional.

constitucional parece destinar-se a entronizar práticas fiscais sustentáveis, já que a referida lei vem sendo sucessivamente desacreditada nos últimos anos, em especial com o desrespeito aos limites estabelecidos.

Vale dizer que o limite para a dívida consolidada da União, previsto no artigo 52 da Constituição, não foi regulamentado até hoje, ao contrário do que ocorreu no caso dos entes subnacionais.

Complementarmente ao novo inciso VIII do artigo 163, cria-se o artigo 164-A, segundo o qual os entes devem conduzir as respectivas políticas fiscais de modo a manter a sustentabilidade da dívida na forma prevista pela lei complementar. Especifica-se, ainda, que a execução de planos e orçamentos deve levar em conta a compatibilização dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

Na mesma linha, o § 2º do artigo 165 sofre um acréscimo de redação para explicitar que a lei de diretrizes orçamentárias estabelece as diretrizes da política fiscal em consonância com a trajetória da dívida pública.

Relacionada com o tema, ainda que de modo mais indireto, está a introdução do parágrafo único ao artigo 6º da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais. De acordo com o novo parágrafo, a promoção e efetivação dos direitos sociais deve levar em conta o equilíbrio fiscal intergeracional. A dívida pública, como se sabe, é um meio importante para repassar os custos das políticas públicas para as futuras gerações.

Redução programada dos benefícios tributários

O novo artigo 115 do ADCT determina que o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até seis meses da promulgação da emenda, um plano de redução linear e gradual dos incentivos e benefícios tributários, acompanhado das proposições e estimativas de impacto sobre a receita. A redução deve ser de 10% já no primeiro ano de aplicação. Para os oito anos à frente, determina convergência ao limite de 2% do PIB.

Não são considerados para o cumprimento desses objetivos a eventual redução advinda do Simples Nacional, Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos e produtos da cesta básica, assim como os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional.

É importante saber que os benefícios tributários relativos ao Simples Nacional, Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos e produtos da cesta básica respondem por cerca de 50% do total das perdas de receita com benefícios. Assim, o esforço para se chegar aos 2% do PIB obrigaria à redução de grande parte das renúncias advindas dos outros benefícios tributários, considerando-se que o total chegou a 4,25% do PIB, em 2019.

Fim da vinculação das receitas de impostos à saúde e à educação

De acordo com o texto atual da Constituição Federal, o inciso IV do artigo 167 veda a vinculação de receitas com impostos a órgãos, fundos ou despesas, salvo nas hipóteses especificadas. A PEC emergencial amplia o alcance da vedação ao substituir receita com impostos por receita pública.

Em que pese a mudança da receita abrangida pela vedação, a lista das exceções especificadas não foi ampliada em relação à lista em vigor, além de ter sofrido alterações importantes, notadamente a exclusão de vinculações a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, além do fim da vinculação de certas receitas à administração tributária.

A desvinculação à saúde e educação é feita ainda por meio de alterações em dispositivos constitucionais que tratam dessas matérias, especialmente os artigos 198 e 212. No caso da educação, o artigo 212 é modificado, de modo a suprimir a vinculação de 25% da receita com impostos dos estados e municípios e de 18% da receita da União.

Em relação à saúde, a correção se dá no artigo 198, revogando a vinculação dos 15% da receita corrente líquida da União e de percentuais da receita com impostos de estados e municípios a serem estabelecidos em lei complementar.

De acordo com o artigo 110 do ADCT, a vinculação de receitas da União às áreas da saúde e educação está com a aplicação suspensa, mas volta a valer após o término da vigência da regra do teto, em 2036. Enquanto isso, as aplicações mínimas são corrigidas, ano a ano, de acordo com a variação do IPCA acumulado em 12 meses, até junho do ano anterior. Contudo, com a nova redação da PEC Emergencial, esse dispositivo também é revogado, de tal modo que as duas áreas deixam de ter regras que definam montantes a serem aplicados.

É oportuno lembrar que a versão inicial da PEC Emergencial optava pela existência de limite mínimo conjunto para as áreas de saúde e educação. Assim, no caso dos estados e municípios, a vinculação conjunta seria de 37% e 40% das receitas com impostos, respectivamente, conferindo aos entes flexibilidade para ajustar a alocação entre as áreas conforme a demanda por serviços dada pela composição etária da população.

Ainda a respeito do tema, outra desvinculação de receita promovida pelo substitutivo são os 28% da receita do PIS/Pasep destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio de BNDES (revogação do parágrafo 1º do artigo 239).

Alterações orçamentárias no Legislativo e no Judiciário

As dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública, devem ser transferidas à razão de 1/12 avos do total, por mês, os chamados duodécimos.

A redação proposta pela PEC Emergencial introduz parágrafos no artigo 168 que vedam o repasse dos duodécimos a fundos, além de determinarem que as sobras dos duodécimos sejam devolvidas ao caixa único do Tesouro do respectivo ente ou, alternativamente, descontadas dos repasses do exercício seguinte.

Outra inovação importante, com a introdução do artigo 168-A, trata do contingenciamento das despesas nos demais poderes dos entes federados. Se, durante a execução orçamentária, for constatado o risco de que a meta de resultado não seja alcançada, esses poderes, por atos próprios, devem promover o contingenciamento das respectivas despesas discricionárias, na mesma proporção da limitação aplicada no Poder Executivo.

A inclusão do art. 168-A constitucionaliza uma regra atualmente prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas com a previsão expressa do contingenciamento em função do desempenho da despesa e não apenas da realização da receita. Além disso, a determinação de que o contingenciamento seja proporcional ao do Executivo impede que se adote a regra tradicionalmente prevista na LDO da União que exclui boa parte dos gastos da base de cálculo da limitação de empenho nos demais poderes.

Flexibilização das regras fiscais em período de calamidade pública

O texto proposto pelo relator contém um tema novo, não previsto na redação inicial da PEC Emergencial. Foi suscitada pela experiência com o enfrentamento do coronavírus. Trata-se de um conjunto de artigos, de 167-B a 167-G, que flexibilizam as regras fiscais, financeiras e de contratações, no que for necessário, para atender à urgência requerida pela situação de calamidade pública de âmbito nacional.

O artigo 167-B estabelece que a calamidade é decretada pelo Congresso Nacional, por iniciativa do Presidente da República. Entre os procedimentos autorizados, durante o período de vigência da calamidade pública, estão:

- 1) adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras, dispensada a observância dos limites de despesa de pessoal (artigo 167-C);
- 2) dispensa de atendimento das limitações legais à ação governamental por meio do aumento de despesas e renúncia de receitas, desde que não implique em elevação das despesas obrigatórias de caráter continuado (artigo 167-D);
- 3) dispensa do atendimento da regra de ouro, segundo a qual as despesas de capital não podem superar as operações de crédito (artigo 167-E);
- 4) dispensa de restrições à realização de operações de crédito por parte da União (artigo 167-F); e

- 5) autorização para o uso do superávit financeiro acumulado, à exceção de algumas vinculações, para cobrir as despesas oriundas das medidas de enfrentamento da calamidade e pagamento da dívida pública (artigo 167-F).

Os dois primeiros procedimentos só podem ser utilizados com o propósito específico de enfrentamento da calamidade pública.

Por fim, segundo o artigo 167-G, durante e nos dois anos após o término da calamidade pública, a União, os estados e os municípios podem adotar as vedações previstas no artigo 167-A. Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações à criação de cargos, contratação de pessoal, criação de despesas obrigatórias e concessão e ampliação de benefícios tributários.

Auxílio emergencial

Este também é um tema novo em relação ao texto original da PEC. O artigo 3º da proposta estabelece que a proposição legislativa destinada a conceder novo auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências econômicas e sociais do coronavírus, em 2021, fica dispensada de observar as regras fiscais.

De forma explícita, excluem-se o auxílio da apuração da meta de resultado primário e a operação de crédito para custear o auxílio da verificação do cumprimento da regra de ouro. Ademais, o instrumento orçamentário a ser utilizado será o crédito extraordinário, que ficará dispensado de cumprir o requisito de imprevisibilidade e será excetuado da apuração da despesa sujeita ao teto de gastos.

Vale observar que o dispositivo que trata do auxílio emergencial não tem qualquer conexão com os outros comandos contidos na PEC, de modo que pode ser aprovado de maneira autônoma.

Ademais, mesmo que o texto proposto para a PEC Emergencial seja inteiramente aprovado, não há previsão de compensação direta ao aumento de gasto decorrente do auxílio. A opção foi excluir o auxílio da apuração das regras fiscais, inclusive do teto de gastos. Em troca, pretende-se aprovar conjunto de medidas para a federação, mas com impactos diluídos no tempo.

Para ter claro, disponibilizam-se instrumentos que contribuem para um maior equilíbrio fiscal nos próximos anos, mas sem compensações diretas em 2021, a exemplo de cortes de despesas ou aumento de receitas.

Outras determinações

A PEC Emergencial contempla outras mudanças mais pontuais, não relacionadas diretamente com os tópicos tratados acima. São eles:

- a) extinção das transferências da União aos estados feitas com base na Lei Kandir (revogação do artigo 91 do ADCT);
- b) extinção da exigência de disponibilização pela União de linha especial de crédito aos estados e municípios para que esses paguem precatórios atrasados, submetidos ao regime especial de pagamento previsto no artigo 101 do ADCT (revogação do § 4º do artigo 101 do ADCT);
- c) inclusão das despesas com inativos e pensionistas para fins de verificação do limite de despesa de pessoal das câmaras municipais, com vigência apenas na próxima legislatura municipal (alteração do artigo 29-A da Constituição Federal e artigo 5º da PEC Emergencial);
- d) determinação para que a lei de orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual observem, no que couber, os resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas, na forma da lei (inclusão de § 16º no artigo 165);
- e) determinação para que os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, avaliem as políticas públicas e divulguem os resultados alcançados, na forma da lei (inclusão de § 16º no artigo 37); e
- f) inclusão das despesas com pensionistas para fins de verificação do cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal dos entes federados estabelecidos em lei complementar (alteração do caput do artigo 169).