

## **ANÁLISE DESCRITIVA PRELIMINAR DO AI-5 ECONÔMICO**

### **I. PEC DO PACTO FEDERATIVO – DESCRIÇÃO**

A PEC do Pacto Federativo cria instrumentos de ajuste fiscal para estados e municípios e a desvinculação de recursos, “para dar mais flexibilidade ao gestor”. Traz também mudanças na divisão de recursos de União, estados e municípios, o chamado pacto federativo, buscando descentralizar recursos, mas com a imposição de uma série de normas fiscais muito mais duras que a Lei de Responsabilidade Fiscal. A seguir, seguem as principais medidas contidas no texto.

#### **Medidas de ajuste fiscal**

- Relativiza os direitos sociais, submetendo-os à necessidade de equilíbrio fiscal intergeracional. Leia-se: desde que não aumente a dívida pública;
- Flexibiliza a irredutibilidade salarial dos servidores públicos quando a despesa com pessoal ultrapassar os limites previstos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Estabelece que lei complementar disporá sobre “sustentabilidade fiscal”, permitindo a aplicação de uma série de penalidades em face do descumprimento da Regra de Ouro<sup>1</sup>, tais como: redução de jornada com redução salarial de servidores públicos, proibição de contratação, proibição de criação de despesa obrigatória, concessão de novos benefícios tributários, etc. As penalidades serão aplicadas mesmo com a edição dos créditos suplementares pelo Congresso Nacional;
- Benefícios fiscais deverão ser reavaliados, no máximo, a cada 4 anos;
- Assim como a PEC Emergencial, tem a instituição de alguns gatilhos:

---

<sup>1</sup> Regra de Ouro: A Regra de Ouro das contas públicas é uma norma fiscal que proíbe a emissão de títulos da dívida pública em montante superior às despesas de capital (investimentos). Dito de outra forma, a regra impede que o governo se endivide para financiar despesas correntes. A ideia por trás desse pressuposto é o de que o endividamento seria razoável se houvesse benefício para as gerações futuras (investimentos).

SISTEMA DE GATILHOS PARA CONTER O GASTO PÚBLICO	
Gatilho	Medidas
Descumprimento da Regra de Ouro	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação de cargos;</li> <li>2. Alteração de estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa;</li> <li>3. Concessão de vantagem, aumentos, reajustes;</li> <li>4. Realização de concursos e admissão de pessoal;</li> <li>5. Criação ou majoração de auxílios, bônus, abonos, etc;</li> <li>6. Reajuste de despesa obrigatória acima da inflação;</li> <li>7. Criação ou expansão de linhas de financiamento, refinanciamentos e renegociações que impliquem aumento de subsídios e subvenções;</li> <li>8. Concessão de aumentos de benefícios tributários</li> </ol> <p>Suspensões:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Repasses de 40% do PIS/PASEP para o BNDES;</li> <li>2. Progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais.</li> </ol>
Relação entre receitas e despesas ultrapassar 95%	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação de cargos;</li> <li>2. Alteração de estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa;</li> <li>3. Concessão de vantagem, aumentos, reajustes;</li> <li>4. Realização de concursos e admissão de pessoal;</li> <li>5. Criação ou majoração de auxílios, bônus, abonos, etc;</li> <li>6. Reajuste de despesa obrigatória acima da inflação;</li> <li>7. Criação ou expansão de linhas de financiamento, refinanciamentos e renegociações que impliquem aumento de subsídios e subvenções;</li> <li>8. Concessão de aumentos de benefícios tributários</li> </ol> <p>Suspensão de progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais.</p> <p>Redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder.</p> <p>União apenas concederá garantias a entes federativos que cumpram as regras transitórias.</p> <p>Autonomia pelo chefe do Poder Executivo para adotar mais medidas, independentemente do alcance desses limites estabelecidos, que deverão ser apreciadas pelo respectivo Poder Legislativo em 180 dias.</p>
Descumprimento da Meta Fiscal	Órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública também deverão promover a limitação de empenho (cortes) na mesma proporção do Poder Executivo.
Descumprimento do limite de despesa com pessoal	<p>Possibilidade de redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder</p> <p>Redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão (redução da remuneração ou redução no número de cargos</p>

- Estabelece que União, Estados, DF e Municípios conduzirão suas políticas fiscais “de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade”. É uma grande amarra para a condução do Estado enquanto redistribuidor de renda;
- Enquanto houver descumprimento da regra de ouro ou dos limites individualizados do teto de gastos, não haverá correção pela inflação dos valores destinados às emendas parlamentares individuais;
- Destinação de eventual excesso de arrecadação e superávit financeiro para amortização da dívida pública.

### **Medidas de repasse de recursos**

- Dispõe que a União deverá repassar a estados e municípios parte dos recursos provenientes da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e recursos minerais, devendo lei estabelecer as condições, percentuais e base de cálculo. Esses recursos não poderão ser utilizados pelos entes subnacionais para pagamento de pessoal ativo, inativo ou pensionista;
- As transferências de recursos a estados e municípios de parte dos recursos provenientes da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e recursos minerais somente ocorrerá para os entes que renunciarem a direitos relativos à Lei Kandir.
- Repasse integral dos recursos do salário-educação para estados e municípios.

### **Desvinculação de recursos**

- Mudanças nos pisos de gastos de saúde e educação: Os gastos com saúde que excederem o mínimo constitucional poderão ser utilizados para abater o mínimo da educação e vice-versa. Exemplo: Mínimo da saúde é R\$ 120 bi e o da educação é R\$ 100 bi. O ente federativo resolve gastar R\$ 140 bi com saúde. O mínimo da educação passa a ser R\$ 80 bi;
- Revoga leis que destinam recursos da exploração de petróleo e gás natural para o Fundo Social e para saúde e educação.

### **Medidas que afetam municípios**

- Dispõe que lei complementar estabelecerá critérios de viabilidade financeira para criação e desmembramento de municípios;
- Municípios de até 5 mil habitantes deverão comprovar até junho de 2023 sua sustentabilidade financeira. A PEC define que essa comprovação será por índice que indique que a arrecadação de IPTU, Inter Vivos e ISS (impostos de competência municipal) é superior a 10% da receita do município.

### **Demais medidas**

- Fim do Plano Plurianual como instrumento de gestão de médio prazo da Administração Pública;
- “Super poderes” para o TCU – o TCU terá competência de consolidar os entendimentos sobre as Finanças Públicas, orçamento, limites de despesa com pessoal, etc. Suas decisões terão efeito vinculante sobre os demais entes, isto é, sobre os TCEs e Conselhos Municipais. TCU poderá proceder à revisão ou cancelamento de decisões desses órgãos subnacionais, caso estes não reformulem suas decisões;
- Reduz o repasse de recursos do PIS/PASEP para o BNDES de 40% para 14%;
- Cria o “Conselho Fiscal da República”, sem participação popular;
- Revoga dispositivo constitucional que determina que o BPC seja expresso em número de salários mínimos. Com a inexistência de regras para reajustes automáticos e a impossibilidade de correção por valor acima da inflação, a tendência é de queda progressiva do poder de compra do benefício;
- Revoga as compensações da Lei Kandir;
- Revoga a destinação obrigatória de 20% para o CO e 50% para do NE de recursos para irrigação;
- Revoga dispositivo que proíbe a União de intervir em estados e municípios para organização das finanças públicas dos entes.



## II. PEC EMERGENCIAL – DESCRIÇÃO

O governo anunciou hoje um conjunto de propostas de emenda à Constituição, para reformular o Estado brasileiro. São elas:

- 1. PEC Emergencial:** traz uma série de regras permanentes e transitórias relativas a despesas obrigatórias, com o objetivo de reduzir gastos públicos por meio de um forte ajuste fiscal;
- 2. PEC do Pacto Federativo:** conjunto de medidas para “revisar o pacto federativo, com mais recursos e maior flexibilidade”. Prevê desindexação orçamentária, com a desvinculação dos mínimos de saúde e de educação, dentre outras medidas;
- 3. PEC dos Fundos:** traz uma revisão de 281 fundos públicos, para a criação de um fundo de infraestrutura e abatimento da dívida pública;
- 4. Reforma Administrativa:** proposta de reestruturação das carreiras do serviço público, com redução salarial, fim da estabilidade, etc.

A PEC está estruturada em dois eixos: 1. Mudanças permanentes; 2. Mudanças temporárias.

### 1. MUDANÇAS PERMANENTES

1.1 Flexibiliza a regra de irredutibilidade salarial no serviço público: os salários poderão ser reduzidos, juntamente com a redução temporária de jornada, caso os Entes excedam os limites de gasto com pessoal;

1.2 Veda lei ou ato normativo que conceda despesas retroativas com pessoal, seja despesas com vencimentos, auxílio, bônus, etc;

1.3 Aplica limite de remuneração, para que membros de Poder, detentor de mandato eletivo, Ministros e Secretários respeitem os valores estabelecidos constitucionalmente como remuneração máxima, sem “furar” o teto;



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade

1.4 Estabelece que lei complementar disporá sobre “sustentabilidade fiscal”, permitindo a aplicação de uma série de penalidades em face do descumprimento da Regra de Ouro<sup>2</sup>, tais como: redução de jornada com redução salarial de servidores públicos, proibição de contratação, proibição de criação de despesa obrigatória, concessão de novos benefícios tributários, etc. As penalidades serão aplicadas mesmo com a edição dos créditos suplementares pelo Congresso Nacional.

1.5 Estabelece que União, Estados, DF e Municípios conduzirão suas políticas fiscais “de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade”;

1.6 Proíbe a criação de incentivos fiscais caso os gastos tributários superem 2% do PIB;

1.7 Estabelecimento de gatilhos:

---

<sup>2</sup> Regra de Ouro: A Regra de Ouro das contas públicas é uma norma fiscal que proíbe a emissão de títulos da dívida pública em montante superior às despesas de capital (investimentos). Dito de outra forma, a regra impede que o governo se endivide para financiar despesas correntes. A ideia por trás desse pressuposto é o de que o endividamento seria razoável se houvesse benefício para as gerações futuras (investimentos).

SISTEMA DE GATILHOS PARA CONTER O GASTO PÚBLICO	
Gatilho	Medidas
Descumprimento da Regra de Ouro	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação de cargos;</li> <li>2. Alteração de estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa;</li> <li>3. Concessão de vantagem, aumentos, reajustes;</li> <li>4. Realização de concursos e admissão de pessoal;</li> <li>5. Criação ou majoração de auxílios, bônus, abonos, etc;</li> <li>6. Reajuste de despesa obrigatória acima da inflação;</li> <li>7. Criação ou expansão de linhas de financiamento, refinanciamentos e renegociações que impliquem aumento de subsídios e subvenções;</li> <li>8. Concessão de aumentos de benefícios tributários</li> </ol> <p>Suspensões:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Repasses de 40% do PIS/PASEP para o BNDES;</li> <li>2. Progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais.</li> </ol>
Relação entre receitas e despesas ultrapassar 95%	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação de cargos;</li> <li>2. Alteração de estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa;</li> <li>3. Concessão de vantagem, aumentos, reajustes;</li> <li>4. Realização de concursos e admissão de pessoal;</li> <li>5. Criação ou majoração de auxílios, bônus, abonos, etc;</li> <li>6. Reajuste de despesa obrigatória acima da inflação;</li> <li>7. Criação ou expansão de linhas de financiamento, refinanciamentos e renegociações que impliquem aumento de subsídios e subvenções;</li> <li>8. Concessão de aumentos de benefícios tributários</li> </ol> <p>Suspensão de progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais.</p> <p>Redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder.</p> <p>União apenas concederá garantias a entes federativos que cumpram as regras transitórias.</p> <p>Autonomia pelo chefe do Poder Executivo para adotar mais medidas, independentemente do alcance desses limites estabelecidos, que deverão ser apreciadas pelo respectivo Poder Legislativo em 180 dias.</p>
Descumprimento da Meta Fiscal	Órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública também deverão promover a limitação de empenho (cortes) na mesma proporção do Poder Executivo.
Descumprimento do limite de despesa com pessoal	<p>Possibilidade de redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder</p> <p>Redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão (redução da remuneração ou redução no número de cargos</p>

## 2. MUDANÇAS TRANSITÓRIAS

### 2.1 Estabelecimento de gatilhos temporários:

SISTEMA DE GATILHOS PARA CONTER O GASTO PÚBLICO	
Gatilho	Medidas
<p>Descumprimento da Regra de Ouro (aplicação imediata no respectivo exercício financeiro e nos dois seguintes)</p>	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concessão de aumentos, reajustes, vantagens, etc;</li> <li>2. Criação de cargos;</li> <li>3. Alteração na estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesas;</li> <li>4. Admissão de pessoal;</li> <li>5. Realização de concursos;</li> <li>6. Reajustes de despesa obrigatória acima da inflação.</li> </ol> <p>Suspensões:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Repasses de 40% do PIS/PASEP para o BNDES;</li> <li>2. Progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais;</li> <li>3. Correção do Teto de Gastos pela inflação.</li> </ol> <p>Destinação imediata de eventual excesso de arrecadação e superávit financeiro para amortização da dívida pública.</p> <p>Vedação de aumento de verbas indenizatórias para servidores e dependentes.</p> <p>Redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder.</p>
<p>Relação entre receitas e despesas ultrapassar 95% (se tiver déficit público, com aplicação imediata no respectivo exercício financeiro e nos dois seguintes)</p>	<p>Vedações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concessão de aumentos, reajustes, vantagens, etc;</li> <li>2. Criação de cargos;</li> <li>3. Alteração na estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesas;</li> <li>4. Admissão de pessoal;</li> <li>5. Realização de concursos;</li> <li>6. Reajustes de despesa obrigatória acima da inflação.</li> <li>7. Criação ou expansão de linhas de financiamento, refinanciamentos e renegociações que impliquem aumento de subsídios e subvenções;</li> <li>8. Concessão de aumentos de benefícios tributários</li> <li>9. Revisão de remuneração dos servidores públicos</li> </ol> <p>Suspensão de progressões e promoções de servidores públicos, EXCETO: magistratura, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais.</p> <p>Vedação de aumento de verbas indenizatórias para servidores e dependentes.</p> <p>Redução da jornada de trabalho em até 25% com proporcional redução salarial - depende de ato normativo do respectivo Poder.</p> <p>União apenas concederá garantias a entes federativos que cumpram as regras transitórias.</p> <p>Autonomia pelo chefe do Poder Executivo para adotar mais medidas, independentemente do alcance desses limites estabelecidos, que deverão ser apreciadas pelo respectivo Poder Legislativo em 180 dias.</p>



2.2 No exercício da publicação da Emenda Constitucional e nos dois seguintes, o Projeto de Lei Orçamentária deverá conter anexo com a memória de cálculo das estimativas de reduções de gastos provenientes da suspensão de progressão e promoção de servidores públicos e da correção do Teto dos Gastos. A soma de 25% desse montante será destinada à aplicação em obras públicas de infraestrutura por meio de emendas de bancada.

### **III. PEC DOS FUNDOS**

Em resumo, a PEC dos Fundos traz uma revisão de 281 fundos públicos, onde o superávit financeiro das fontes de recursos dos referidos fundos públicos será utilizado para amortização da dívida pública do respectivo ente.

#### **Descrição**

- Exigência de Lei Complementar para criação de novos fundos.
- Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes serão extintos, caso não sejam ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo ano subsequente à promulgação da Emenda Constitucional proposta;
  - Os recursos alocados nos fundos públicos extintos serão transferidos para o respectivo Poder de cada ente ao qual o fundo se vincula;
  - Não se aplica para fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do ano em que

- ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional proposta;
- Parte das receitas públicas desvinculadas (citadas no parágrafo anterior) **poderá** ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura.
  - Caso seja aprovada, até o final do segundo ano subsequente à promulgação da EC, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada ano, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 187, de 2019, segue o mesmo discurso liberal do governo de extinção de fundos que **“engessam o Orçamento Público”** para dar mais “racionalidade na alocação dos sempre escassos recursos públicos (...) sem estar preso a prioridades definidas no passado distante”.

Segundo a justificativa, somente para a União, a PEC 187 permite extinguir cerca de 248 fundos. O impacto estimado é que seja desvinculado cerca de **“R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União”**.

Sobre os Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, somente serão afetados os fundos criados por lei. Dessa forma, mantem-se os Fundos Constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e o Fundo Nacional de Saúde, por exemplo.

A PEC 187/2019 vem em conjunto com a PEC Emergencial e PEC do Pacto Federativo, posteriormente conta também com a Reforma Administrativa, aprofundando a desvinculação, desindexação e desobrigação do Orçamento Federal. Em outras palavras é o desmonte do avanço de políticas públicas, a extinção de debates dentro do Congresso Nacional e o retrocesso em pontos já avançados de mobilizações sociais desde a Constituição Federal de 1988.