

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal"

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241-A, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Darcísio Perondi

#### VOTO EM SEPARADO

(Da deputada **LUCIANA SANTOS** - PCdoB-PE e outros)

#### I - Relatório

O governo ilegítimo enviou ao Congresso Nacional um projeto central para implementação do seu programa, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para limitar a expansão das despesas orçamentárias.



Como fantasia, a PEC 241/2016 cria um “novo regime fiscal”, que abrange as despesas primárias de todos os poderes da União e dos órgãos com autonomia administrativa e financeira. Para cada um deles, será fixado um limite anual e individualizado para a respectiva despesa.

Mas, na realidade, a proposta de mudança constitucional desconstitui as bases do modelo de cidadania criado em 1988 e limita a capacidade estatal de agir em prol da construção de um modelo de desenvolvimento, com distribuição de renda.

Para os próximos vinte anos, a cada ano, esses limites serão fixados pelas despesas do ano anterior corrigidas pelo IPCA, do IBGE. Há algumas exceções previstas, mas fundamentalmente esse modelo impõe um extremado grau de limitação deste e dos próximos quatro governos.

Se aprovado, não há como manter os direitos sociais existentes; não há como atender às demandas pela ampliação ou melhoria dos serviços públicos; sequer há como prover a infraestrutura necessária para produção nacional. Com essas restrições, a proposta cria uma reserva de mercado: somente o setor privado poderá atender a todas as necessidades que não forem cobertas dentro desses rasos limites.

Hoje, por exemplo, as despesas com saúde e educação possuem critérios específicos de proteção, mas perderão as garantias atuais e apenas a correção inflacionária sobreviverá. E, como o limite é total, qualquer recurso a mais que for direcionado para essas áreas implicará cortes em outros programas. Esse modelo inverte a lógica constitucional: onde há obrigação de gastos mínimos haverá um teto, um máximo de gasto.

Esses limites, até 2037, restringirão os programas de governo e a vontade do povo, expressa nas ruas e nas urnas, pelos próximos cinco mandatos presidenciais.

Mesmo que a economia cresça e permita, e o Estado tenha capacidade para melhorar as condições de vida da sociedade, o teto vai impedir qualquer avanço social e ainda vai obrigar a desconstituição dos direitos existentes. Além de atentar contra os direitos sociais e a prestação dos serviços públicos, o modelo inviabiliza saídas ou a construção de um projeto de desenvolvimento pautados na política fiscal ou na econômica.



## **Emendas**

À PEC foram apresentadas 22 emendas, entre as quais destacamos a Emenda nº 15, encabeçada pelo Líder da Bancada do PCdoB. Essa emenda tem os seguintes objetivos:

- estabelece que os limites precisam acompanhar também o crescimento real do PIB;
- exclui dos limites as despesas com saúde, assistência social, educação, ciência e tecnologia; os subsídios; e as despesas com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas à segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano;
- permite que o Presidente da República possa, por meio do projeto de lei do Plano Plurianual - PPA, alteração do método de correção dos limites a que se refere este artigo, que vigorará durante o período de vigência do PPA;
- cria um limite para a realização das despesas com juros e encargos da dívida pública.

## **Parecer e substitutivo do relator**

Em seu substitutivo, o relator apresentou várias inovações, entre as quais se destacam:

- prorroga a Desvinculação das Receitas da União, DRU, até 2036 – com desvinculação de 30% para impostos e contribuições sociais;
- altera as regras para modificação dos limites, somente permitindo alterar a regra após 10 anos por projeto de lei complementar e não mais por lei ordinária;
- retira do teto de gastos o pagamento dos restos a pagar inscritos até dez 2015;
- amplia o alcance das sanções aplicáveis aos órgãos públicos, quando ultrapassam os limites de gastos. As proibições aplicáveis perdurarão enquanto o volume de gastos não retornar aos limites e não mais apenas aplicados no ano seguinte ao descumprimento;



- acresce sanções: proibindo a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares; a criação de despesa obrigatória; e também a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação – com essa última medida, pretende impedir a política de reajustes reais para o salário mínimo.

Em relação às regras aplicáveis às despesas com saúde e educação em 2017, o substitutivo adia por um ano o congelamento desses gastos, aplicando-se o limite da inflação apenas a partir de 2018.

## **II - Voto**

No essencial, o substitutivo não alterou os pontos fundamentais do projeto original.

Apenas para que se possa compreender o tamanho da restrição que essa proposta representa para as despesas públicas, referenciamos o ocorrido nos últimos dez anos.

Entre 2005 e 2015, as receitas do governo federal cresceram 155%, e o PIB, 172%. Esses foram, respectivamente, o aumento da capacidade financeira do governo federal para atender às demandas da sociedade e a capacidade econômica revelada pela produção nacional em arcar com as melhores condições de vida dos brasileiros.

Nesse mesmo intervalo, se as despesas estivessem limitadas pela inflação, elas teriam sido corrigidas em 77%. Para onde teria sido dirigida toda essa diferença? Para quem o governo e os defensores dessa proposta destinariam todos esses recursos e toda essa riqueza?

Impedido de ser utilizado em saúde, educação, segurança, defesa, agricultura, desenvolvimento, infraestrutura, o montante que essa diferença representa seria destinado ou para os gastos financeiros ou para aumentar o lucro das empresas, pela diminuição dos tributos.

**Essa proposta representa um adeus à educação pública**



O texto constitucional e as leis determinam ser aplicados pelo menos 18% da receita líquida de impostos em manutenção e desenvolvimento da educação. E há ainda outras obrigações em relação à educação básica (no Fundeb, no mínimo 10% do que é aplicado pelo conjunto dos fundos estaduais).

Se as despesas com a educação não puderem crescer, será impossível cumprir esses mandamentos e menos ainda o compromisso do Plano Nacional de Educação (PNE) de aplicar 10% do PIB nos programas educacionais. Hoje investimos pouco mais de 6,6%.

A meta do PNE é ousada, mas corresponde ao papel idealizado para a educação no projeto de desenvolvimento nacional. E, como fonte complementar de recursos, a legislação do petróleo foi alterada para determinar a aplicação de 75% dos recursos de royalties, participação especial e em receitas públicas dos contratos realizados posteriormente a dezembro de 2012. E ainda, até que se cumpram essas metas do PNE, a educação deve receber 50% dos recursos do Fundo Social, vinculado à exploração do pré-sal. No modelo atual, parte da riqueza pública do pré-sal precisa ser aplicada na educação, construindo um novo futuro. Pois não é que esse governo também quer mudar as regras do pré-sal e diminuir os gastos com educação? Que Brasil esse governo quer construir?

A Tabela apresentada a seguir retrata a evolução das verbas da educação do governo federal desde 2005.

Se os limites constantes desta PEC estivessem em vigor desde 2005, as perdas teriam sido astronômicas! Depois dessas restrições aplicadas por apenas uma década, a educação, em 2015, receberia menos de R\$ 25 bilhões. Isso é aproximadamente um quarto do orçamento real efetivamente realizado no ano passado. Ao longo dessa década, o setor teria perdido R\$ 350 bilhões. Impossível pensar no conjunto das consequências para a sociedade, mas podemos perceber que teria sido negada toda a expansão da rede de ensino e das vagas que se verificou, da creche à pós-graduação.



Ano	Valores realizados	Valores limitados ao IPCA	Perdas acumuladas	Perdas anuais (%)
2005	14,0	14,0	0,0	0,0
2006	18,8	14,5	4,3	- 22,9
2007	22,0	15,1	11,2	- 31,3
2008	27,0	16,0	22,2	- 40,7
2009	34,1	16,7	39,6	- 51,1
2010	45,8	17,7	67,7	- 61,4
2011	53,7	18,8	102,5	- 64,9
2012	67,3	19,9	150,0	- 70,4
2013	76,8	21,1	205,7	- 72,5
2014	94,2	22,5	277,4	- 76,2
2015	98,0	24,8	350,6	- 74,7

Fonte: SigaBrasil - Paineis. Organização: autor

## A PEC 241 e a involução dos direitos e serviços da seguridade

A Constituição prevê que a seguridade social é um “conjunto integrado de ações [...] destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A PEC 241 quer transformar a seguridade em um sistema para garantir superávits primários. Além de uma inversão total de um dos princípios constitucionais, é uma involução civilizatória.

Na Previdência Social, limitar o reajuste apenas à correção da inflação exigirá a adoção de muitas medidas redutoras de direitos. Uma delas, é suprimir a garantia da correção inflacionária para manter o valor de compra dos benefícios. Somente a garantia desse direito já representaria esgotar o limite de expansão dessa despesa. Então, ou os reajustes serão menores do que a inflação, ou será necessário ampliar carências e exigências para diminuir drasticamente o acesso a novos benefícios.

A população brasileira cresce e o número de idosos também. Nas próximas duas décadas, a quantidade de pessoas com mais de 60 anos crescerá de 23,9 milhões para 47,6 milhões (3,5% ao ano). Nenhuma reforma justa permitirá manter inalterado o número de beneficiários. Estabelecer idade mínima ou aumentar o tempo de contribuição será insuficiente para esse resultado. Somente uma reforma que torne inalcançável o direito poderia satisfazer essa estabilidade. As novas exigências precisarão, na prática, quase que excluir do trabalhador seu direito previdenciário. Pode-se esquecer o modelo atual, que reduz a maior parte da miséria para a população de idade mais avançada.



E não é só. A garantia do salário mínimo como piso do valor dos benefícios combinado com as valorizações reais do mínimo ampliam os gastos previdenciários. Esses aumentos reais custam R\$ 2,1 bilhões para cada R\$ 10 concedidos (pelos parâmetros de 2016).

Assim, limitar as despesas à inflação significa o fim a política de valorização do salário mínimo ou de sua vinculação como piso de valor de benefícios. A julgar pela natureza da reforma, deveremos estar diante do fim de ambas as garantias.

O mesmo deve ocorrer em relação aos Benefícios do FAT (seguro-desemprego e abono salarial). Não por outro motivo, uma proposta já anunciada pelo governo é acabar com o abono salarial, um benefício distribuído aos trabalhadores de menor renda em nosso país.

Na Saúde, limitar os recursos à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento ainda hoje presente.

Permitindo apenas a correção da inflação e diante de um aumento populacional, conforme estimativas do IBGE, o montante per capita aplicado no setor será cada vez menor.

Muitas das transferências da saúde realizadas do governo federal para estados e municípios têm a população como critério direto; para outras, essa referência é indireta. Nos próximos vinte anos, a população aumentará de 206,1 milhões para 226,9 milhões, segundo estimativas do IBGE.

São 10,1% de crescimento. Como o gasto total estará limitado ao aumento de preços, será preciso escolher entre garantir a correção da inflação ou ajustar as despesas de acordo com o crescimento populacional.

Além disso, essa proposta de emenda constitucional revoga duas medidas que determinam o crescimento do volume de recursos a ser aplicado em Saúde.

O primeiro é a vinculação dos gastos mínimos à receita corrente, que deverá crescer até atingir o percentual de 15%.

O segundo é a aplicação de recursos dos royalties de exploração das riquezas do pré-sal.



Essas medidas foram adotadas para diminuir o subfinanciamento do setor. Se aprovada a emenda de limitação das despesas, nem a recuperação da economia nem as riquezas produzidas com a exploração do pré-sal ampliarão os recursos para a Saúde.

A adoção desse limite é a negação da saúde como direito de todos e dever do Estado. Representa uma rápida precarização dos serviços de saúde, uma afronta a princípios como o da universalidade da cobertura e do atendimento. Se a cobertura e o atendimento do SUS serão inferiores às exigências e aos patamares reclamados pela sociedade, essa PEC realiza o sonho das operadoras de planos de saúde complementar.

Negar o atendimento público em um serviço essencial é criar uma reserva de mercado para o setor privado de saúde.

Em um exercício similar ao realizado para a educação, a PEC, aplicada nos últimos dez anos, teria reduzido o orçamento da saúde em 2015 em quase 40%. Em vez dos R\$ 100 bilhões aplicados, teriam sido gastos menos de R\$ 60 bilhões, como mostra a Tabela abaixo.

Ano	Valores realizados	Valores limitados ao IPCA	Perdas acumuladas	Perdas anuais (%)
2005	33,2	33,2	0,0	0,0
2006	38,6	34,2	4,3	- 11,2
2007	43,6	35,8	12,2	- 18,0
2008	47,7	37,9	22,0	- 20,6
2009	53,7	39,5	36,2	- 26,4
2010	61,9	41,8	56,3	- 32,4
2011	69,0	44,6	80,7	- 35,4
2012	77,8	47,2	111,3	- 39,4
2013	83,4	49,9	144,8	- 40,1
2014	93,8	53,1	185,5	- 43,4
2015	100,2	58,8	226,9	- 41,3

Fonte: SigaBrasil - Painéis. Organização: autor

Vale ressaltar que o substitutivo altera as regras relativas aos limites de gastos para a Saúde no orçamento federal. Ao invés de estabelecer o congelamento a partir de 2017, o novo texto concede mais um ano de carência, de forma que esse congelamento se dê a partir de 2018, sob os efeitos dos gastos efetuados em 2017.



O relator aumentou a previsão de gastos de 2017, antecipando a exigência ser aplicado 15% da Receita Corrente Líquida no exercício, em substituição à obrigação de 13,7%. Ocorre que o projeto de lei orçamentária para o próximo exercício, elaborado ainda durante a gestão da Presidenta Dilma, disponibilizava 13,9% para essas ações aos quais seriam acrescidos 0,6% das emendas individuais. Ou seja, para as ações e os serviços públicos de saúde a proposta orçamentária já contabilizava 14,5% das RCL.

O aumento para 15% é muito pequeno para compensar os 18 anos de congelamento que essa PEC reserva para as ações de saúde.

Esse congelamento segundo cálculos do IPEA vai representar uma perda total de R\$ 654 bilhões em vinte anos supondo-se que a economia nacional cresça 2% em média nesse período.

Na Assistência Social não será diferente – as mudanças também desconstruem a cidadania. O teto de gastos, e não a necessidade das pessoas, será o parâmetro definidor da ação estatal.

E, da mesma forma que na Previdência, os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) não poderão continuar referenciados no salário mínimo. Nos últimos dez anos, o volume de pessoas que recebem esses benefícios cresceu de 2,8 milhões para 4,4 milhões – 58% a mais. Mais de 2 milhões de famílias alcançaram melhores patamares de cidadania porque esse direito não lhes foi negado.

Com a limitação de despesas, como serão tratadas as famílias com crianças com microcefalia? Esse é apenas um dos múltiplos eventos que podem expandir o público-alvo desses programas, mesmo sem nenhuma mudança nas regras. Elas têm direito à cobertura do benefício da Loas para famílias com pessoas com deficiência. Como proceder diante da limitação de despesas? O caminho será impor restrições ao acesso.

Outra inversão se dará no Bolsa Família. Hoje os governos praticam a busca ativa, procurando os segmentos sociais que têm direito aos benefícios. Com o limite, é muito provável que o governo federal recompense os municípios que diminuam os beneficiados, não que os busquem.



## **Pretendem com a PEC 241 impor muitas outras reformas**

A aprovação desse limite de despesas exige muitas outras reformas. O governo golpista está apenas iniciando mais uma perversa jornada de desestruturação dos direitos sociais e de desconstrução da capacidade de o Estado intervir na economia.

Para que se compreenda as consequências desse limite, é apresentado a seguir uma simulação para os próximos anos para o conjunto dos gastos federais. Reproduzindo os termos da PEC, à saúde e à educação fica assegurada a correção das despesas pela inflação. Em relação à Previdência, o cenário é de que haja uma reforma tão dura que consiga manter os gastos em relação ao PIB.

Se tudo der certo e a economia voltar a crescer em uma média anual de 2%, os gastos com saúde e educação cairão de 1,7% de hoje para 1,1%, em vinte anos.

Mas o que ocorre com as demais despesas públicas, para as quais não há nenhuma garantia, é uma grande redução. Compõem esse conjunto despesas com agricultura, assistência social, trabalho, poderes, administração e despesas de pessoal, todos os subsídios do transporte, energia, segurança e defesa, reforma agrária, saneamento e gestão ambiental, habitação, urbanização e mobilidade urbana, cultura, ciência e tecnologia, direitos de cidadania, entre outros. Esse conjunto de despesas, fundamentais, diga-se, cairão dos atuais 8,5% do PIB, para apenas 3,5%.

Constitucionalizando uma política econômica que afronta princípios constitucionais, desconstitui direitos e conquistas sociais e é resistente às pressões sociais

A PEC 241 vai além de uma ação política. A estratégia revelada tem um objetivo ideológico: diminuir a capacidade de ação do Estado, seja como agente econômico seja como responsável pela defesa da cidadania e também dos direitos populares. Ela nega a experiência histórica bem-sucedida dos atuais Estados emergentes como indutores da economia, tal como fizeram no passado os hoje poderosos estados capitalistas.

Essa ofensiva sobre a política fiscal mudará a natureza do estado brasileiro. Pretende desmontar o Estado desenvolvimentista herdado do século 20.



Defrontamo-nos com uma reformulação radical das relações entre o Estado e o capital, reduzindo o projeto de nação a uma prática rebaixada de mera acomodação às vicissitudes do capitalismo internacional e à geopolítica americana.

### **Querem transformar esse regime fiscal em uma nova cláusula pétrea**

Entre as mudanças contidas no substitutivo aprovado está a submissão ao novo regime fiscal de todos as proposições legislativas que acarretem aumento de despesa ou renúncia de receita, inclusive as que não se sujeitam ao veto (projetos de resolução, decretos legislativos etc.) - exceto as Medidas Provisórias.

O absurdo contido nessa intensão foi também subordinar a tramitação das propostas de emendas à constituição. PEC. Ora a tramitação de PEC é considerada cláusula pétrea e está disciplinada pelo Art. 60 da Carta.

A subordinação, do ponto de vista material, a que essas proposições devem atenção está disciplinada no §4º daquele artigo.

Já é um absurdo a aprovação dessa PEC com a nítida e expressa vocação de constituir direitos e garantias, transformando em letra morta várias disposições constitucionais. Mais temerário ainda é conceder a um “novo regime fiscal”, criado em disposições transitórias, a condição de cláusula pétrea. É um total desatino que esse parlamento que incorporar poderes do Constituinte originário.

### **Há outras saídas, que o governo e os defensores dessa PEC ignoram**

Primeiro, o governo insiste em fazer os ajustes pela redução de direitos e pela restrição dos serviços públicos prestados à sociedade. Esses gastos representam a maior parte das despesas primárias, que estão sendo todas limitadas. Por sua vez, os gastos financeiros não sofrem nenhuma restrição. Essa opção condena os segmentos sociais mais desprotegidos. São os que vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas.

Segundo, o governo ignora medidas que poderiam resultar em maior justiça social, especialmente no campo tributário. Foram afastadas as soluções como a taxação de grandes fortunas ou das maiores heranças. Perde-se a oportunidade de acertar as contas com segmentos sociais e econômicos que ganham muito e sempre,



mesmo com a crise, e estão submetidos à menor carga tributária direta, aquela que incide sobre patrimônio e rendas.

Terceiro, os gastos financeiros – e não os direitos das pessoas – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande comparada com a dos demais países, mas a conta de juros é desproporcional. O Brasil paga as maiores taxas de juros do mundo. Somente nessa conta, em 2013, foram R\$ 248,9 bilhões; em 2014, R\$ 311,4 bilhões; e, em 2015, ela cresceu 61%, para R\$ 501,8 bilhões. Mesmo em relação ao PIB, esses números passaram de 4,83%, em 2013, para 8,50%, em 2015. No ano passado, a despesa com juros superou aquelas com benefícios previdenciários, por exemplo, que foi de R\$ 436,1 bilhões. Esse governo, porém, elege como prioridade cortar os direitos dos trabalhadores para manter intocável a felicidade dos rentistas.



Assim, pelo que essa PEC representa de regressão social, de desconstituição de direitos, de precarização dos serviços públicos, preferimos o voto pela rejeição da PEC 241, de 2016.

Sala da Comissão, 06 de outubro de 2016

Deputada Luciana Santos  
PCdoB-PE

Deputado Rubens Junior  
PCdoB-MA

Deputado Daniel Almeida  
PCdoB-BA – Líder da Bancada

Deputada Jandira Feghali  
PCdoB-RJ – Líder da Minoria

