



Emenda Constitucional 109
(PEC Emergencial): a fragilidade e
a incerteza fiscal permanecem

Março de 2021

Insper

Emenda Constitucional 109 (PEC Emergencial): a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem

Marcos Mendes¹

Índice

Introdução	3
2. Por que se aprovou uma nova PEC.....	4
3. Os pontos principais da Emenda 109	6
3.1 Medidas de impacto imediato para a União	7
Precatórios	7
Lei Kandir.....	7
Desvinculação de superávit financeiro de fundos	8
3.2 Medidas de impacto futuro para a União.....	9
“Gatilhos” do teto de gastos	9
Calamidade pública e “regime extraordinário fiscal”	12
3.3 Medida não-crível: redução de benefícios tributários da União.....	14
3.4 Medidas direcionadas aos estados e municípios	15
3.5 Medidas de caráter principiológico	16
3.6 A autorização para gasto extraordinário com o auxílio emergencial.....	17
4. A “desidratação” das medidas contidas nas PECs “DDD”	19
5. Conclusões.....	21
ANEXO: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 109 DE 2021.....	23

¹ Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.

Introdução

Foi promulgada em 15 de março de 2021 a Emenda Constitucional 109, apelidada de “PEC Emergencial”. Essa Emenda tem o duplo objetivo de permitir o pagamento de auxílio emergencial ao longo de 2021 e de criar instrumentos de ajuste fiscal futuro, que compense parte do gasto extra com o auxílio.

O presente texto analisa os aspectos relativos às medidas de ajuste fiscal, não entrando na discussão sobre a necessidade e desenho do auxílio aos mais vulneráveis².

A capacidade de manter controle das contas públicas estará, ao longo de 2021, a reboque da situação sanitária. O agravamento do quadro de contaminação, mortes e sobrecarga hospitalar terá impacto sobre a economia e sobre a necessidade de programas públicos assistenciais e compensatórios.

Nesse sentido, as mudanças no arcabouço fiscal e as medidas compensatórias parecem poucas e frágeis, incapazes de sinalizar a capacidade do Governo Federal de manter a trajetória da dívida pública sob controle.

Para estados e municípios, a PEC foi um pouco mais robusta, porém incapaz de determinar mudança significativa no desequilíbrio estrutural e na baixa disciplina fiscal dos governos subnacionais.

O fato de que foi fixado um valor máximo de R\$ 44 bilhões a serem gastos acima do teto em 2021 não assegura que não haverá despesas acima desse valor ou eventual cenário de despesas sem limites, repetindo o que se viu em 2020. A possibilidade de decretação de “estado de calamidade de âmbito nacional”, criada pela Emenda 109, tende a ser cada vez mais concreta, dado o agravamento das condições sanitárias e econômicas no primeiro semestre de 2021. Isso simplesmente nos coloca em um quadro de liberdade ampla para gastar sem adequadas e suficientes medidas compensatórias futuras.

Apesar da gravidade da crise, a classe política e a sociedade brasileira não foram capazes de criar consenso mínimo sobre como alocar, no presente e no futuro, os custos fiscais do enfrentamento da calamidade. Praticamente tudo será financiado via dívida pública, sem previsão de como financiá-la.

A próxima seção explica as razões que levaram à proposição de uma PEC e os riscos envolvidos no processo. A seção 3 analisa os principais aspectos das reformas fiscais contidos na Emenda 109, sendo complementada por um anexo que comenta ponto a ponto o texto da Emenda. A seção 4 apresenta as medidas de ajuste fiscal, inicialmente propostas pelo Governo ao final de 2019, e que foram abandonadas ao

² Sobre esse ponto ver, por exemplo, <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>

longo do processo de discussão. Isso dá uma medida da “desidratação” das ambições iniciais de ajuste fiscal estrutural. A seção 5 apresenta as conclusões.

O resultado final da PEC mostra que não há mais, no presente mandato presidencial, espaço político para reformas constitucionais ambiciosas no campo fiscal. Qualquer iniciativa corre elevado risco de ser desidratada ou alterada para atender a interesses específicos bem representados no Congresso. É um alerta para o risco de uma proposta de reforma tributária vir a se transformar em um amplo rol de exceções, isenções e tratamentos especiais e para o de uma reforma administrativa ser mitigada e introduzir direitos e garantias na direção contrária à intenção inicial do projeto.

2. Por que se aprovou uma nova PEC

A história dessa PEC iniciou-se antes da eclosão da pandemia de Covid-19. Na primeira semana de novembro de 2019, o Ministério da Economia enviou ao Senado Federal três minutas de PEC com o ambicioso objetivo de alterar o regime fiscal na União, estados e municípios. A ideia era promover um ajuste estrutural das contas públicas, baseado no princípio apelidado de “DDD”: desobrigar, desvincular e desindexar.

Tratava-se de reduzir, nos três níveis de governo: (a) o peso das despesas obrigatórias no orçamento (“desobrigar”), (b) a vinculação de receitas (“desvincular”) e (c) a indexação de gastos a índices de preços ou ao salário mínimo (“desindexar”).

As iniciativas foram chamadas de “PEC do Pacto Federativo”, “PEC Emergencial” e “PEC dos Fundos”. Embora elaboradas no âmbito do Ministério da Economia, foram formalmente apresentadas como proposições de iniciativa de senadores³.

A despeito da difícil situação fiscal brasileira e de seu agravamento em decorrência dos elevados gastos feitos no âmbito do enfrentamento da pandemia ao longo de 2020, as 3 PECs não avançaram no Senado.

No início de 2021, o recrudescimento da crise sanitária e suas consequências sobre a economia levaram à demanda pela retomada do pagamento do chamado auxílio emergencial, a transferência de renda às famílias para compensar a paralisação das atividades econômicas.

O retorno do auxílio emergencial esbarrava em duas dificuldades. Em primeiro lugar, havia a fragilidade das contas públicas, visto que ao final de 2020 a dívida bruta havia alcançado 89,2% do PIB, um salto de 15 pontos percentuais em um ano⁴, muito acima da média de 55% do PIB, observada nos países emergentes⁵.

³ PECs 186, 187 e 188, todas de 2019.

⁴ Fonte: Banco Central

⁵ Fonte: FMI, Fiscal Monitor

O segundo obstáculo estava nas regras fiscais: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regra de ouro, teto de gastos e meta de resultado primário anual.

Em 2020, havia sido aprovada a Emenda Constitucional 106, apelidada de “PEC da Guerra”, que permitiu a suspensão das limitações impostas pela LRF e pela regra de ouro. Contudo, o texto tinha cláusula de revogação expressa ao final do estado de calamidade pública, encerrado em 31 de dezembro de 2020. A Emenda 106 não poderia, portanto, ser usada novamente, por já estar explicitamente revogada. Logo, as limitações ao aumento de despesas (LRF) e a regra de ouro voltaram a ter validade plena em 2021.

O cumprimento da meta de resultado primário também foi afastado em 2020, devido à decretação de estado de calamidade pública. O art. 65 da LRF já previa essa possibilidade. Mas, com o fim do estado de calamidade ao final de 2020, essa regra também voltou a valer.

No caso do teto de gastos, há uma cláusula que permite gastar acima do teto para “atender a despesas imprevisíveis e urgentes”. Isso se faz por meio de créditos orçamentários extraordinários, regulados pelo art. 167, § 3º, da Constituição. Em 2020, a pandemia foi imprevisível, o que viabilizou o uso da válvula de escape e liberou o gasto acima do teto. Mas em 2021 a situação não mais se caracterizava como imprevisível. Juridicamente, portanto, poderia haver o questionamento sobre a possibilidade de se gastar acima do teto, por meio de crédito extraordinário, com uma pandemia que já estava presente no país desde março de 2020.

Portanto, para voltar a pagar o auxílio emergencial, fazia-se necessário afastar, novamente, as regras fiscais. Ao mesmo tempo, a situação das contas públicas requeria prudência quanto ao novo déficit a ser gerado.

Isso levou a um acordo político para se fazer tramitar uma nova PEC que, por um lado, suspendesse as regras fiscais, permitindo gastos adicionais com nova rodada de auxílio emergencial pago às famílias. Por outro lado, medidas de ajuste fiscal, contidas nas 3 PECs que instituíam o “DDD”, seriam aprovadas para compensar o gasto adicional e evitar maior deterioração fiscal.

Trata-se de um acordo, a princípio, sensato: gasta-se mais por conta da emergência da pandemia, e, ao mesmo tempo, aplicam-se medidas de ajuste para limitar o custo fiscal e distribuir, por toda a sociedade, o custo do ajuste.

No entanto, a estratégia continha um risco elevado. Uma emenda constitucional é um instrumento poderoso e, como tal, poderia ser usada na direção contrária da inicialmente pretendida: criar novas obrigações permanentes de gastos, novas vinculações ou indexações. Ou seja, o inverso do pretendido com a reforma “DDD”.

A grande propensão à expansão do gasto público, decorrente da economia política brasileira⁶, poderia resultar em uma emenda constitucional que não só agravasse os problemas fiscais estruturais, mas que também derrubasse em definitivo as regras fiscais (em vez de simples suspensão temporária). Não seria pequena a possibilidade de se abrir espaço para gastar com iniciativas não essenciais no combate à pandemia.

Tal risco quase se concretizou. Até poucas horas antes do início da votação da PEC no Senado, a imprensa sinalizava como certa a opção de excluir do cômputo do teto de gastos as despesas do Programa Bolsa Família⁷. Isso seria a senha não só para a expansão de despesas em 2021, mas também nos anos subsequentes e para novas propostas de abertura de exceções. Estaria perdido o principal instrumento de disciplina fiscal à disposição do Governo Federal.

Embora o risco fiscal máximo (desmonte de relevantes regras fiscais) não tenha se concretizado, o resultado foi a autorização para o gasto adicional, fixado em R\$ 44 bilhões em 2021, com medidas bastante frágeis e de pouco impacto do lado do ajuste fiscal. Criou-se a possibilidade de um “regime extraordinário fiscal”, em caso de decretação de calamidade pública de âmbito nacional, que abre ampla possibilidade de gastos sem compensação em montante equivalente. A “desidratação” em relação às propostas originais das PECs “DDD”, de novembro de 2019, foi bastante grande.

3. Os pontos principais da Emenda 109

Destaca-se, de início, que não houve qualquer aprovação de redução ou desaceleração imediata de despesas para lidar com os custos da nova rodada de gastos relacionada à pandemia. Em uma situação de grave crise humanitária, seria de se esperar que a sociedade se mobilizasse para suspender despesas não essenciais visando custear programas emergenciais⁸. Mas não houve consenso político sobre isso.

A sociedade brasileira, por meio da sua representação política, não foi capaz de enfrentar os custos da pandemia distribuindo os custos de forma transparente e clara. Todo o gasto será financiado por aumento de dívida pública, uma forma difusa de socialização de custos, com impactos negativos sobre as perspectivas de crescimento econômico e com transferência de custos para os jovens e crianças que estão tendo suas perspectivas educacionais e de renda tolhidas pela pandemia.

A possibilidade de ajuste ficou restrita a medidas com potencial impacto no futuro.

⁶ Ver, por exemplo, Mendes, M. (2014) Por que o Brasil Cresce Pouco? Ed. Elsevier.

⁷ <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/03/02/senado-negocia-bolsa-familia-fora-do-teto-de-gastos-em-pec-emergencial>

⁸ A esse respeito ver https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/02/Financiamento-aux%C3%ADlio-emergencial_Marcos-Mendes_fevereiro-de-2021.pdf

A seguir são resumidos os principais pontos.

3.1 Medidas de impacto imediato para a União

Precatórios

A primeira mudança relevante, no âmbito da União, foi a desobrigação de financiamento aos estados e municípios para pagamento de precatórios. Em dezembro de 2017, sem discussão ou acordo prévio com o Poder Executivo, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 99, que introduziu a obrigação, para a União, de fazer empréstimo a estados e municípios, para que estes quitassem suas dívidas judiciais.

A medida foi tomada em uma das últimas sessões do Congresso naquele ano e sem acordo político com o Poder Executivo. Estados e municípios, via Legislativo federal, buscavam uma folga nos seus fluxos de caixa às custas dos contribuintes federais. O Poder Executivo Federal resistiu a conceder tal financiamento, que foi judicializado pelos estados. Com a edição da Emenda 109, fica extinta a obrigação do Tesouro de conceder o financiamento.

A revogação da obrigação, portanto, constitui uma redução de risco fiscal para o Tesouro, tendo em vista o alto potencial de inadimplência ou refinanciamento dessas linhas de crédito, caso viessem a ser concedidas. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça, ao final de 2019, os estados e os municípios deviam R\$ 138 bilhões em precatórios⁹. Valor significativo.

A EC 109, portanto, afastou risco de perda financeira do Tesouro Nacional ao extinguir a obrigatoriedade de financiamento dessa dívida.

Por outro lado, os estados e os municípios conseguiram redirecionar o custo para os seus credores. Em paralelo à revogação acima comentada, foi introduzida a possibilidade de parcelamento adicional dos precatórios devidos por mais 5 anos. Essa foi a sétima iniciativa de âmbito constitucional para parcelar ou ampliar parcelamento de precatórios, em uma demonstração da fragilidade da restrição fiscal que se impõe a estados e municípios no Brasil.

Lei Kandir

Em um movimento similar ao que ocorreu no caso dos precatórios, o Congresso Nacional criou uma obrigação para o Governo Federal e uma nova fonte de receita para estados e municípios, por meio da EC 42, de 2003. Instituiu-se a possibilidade de criar uma nova transferência a estados e municípios, vinculada a uma estimativa de perda de arrecadação dos governos subnacionais, decorrente da não-incidência de tributos daqueles governos sobre exportações.

O assunto remonta à edição da Lei Complementar 87, de 1996 (Lei Kandir) que instituiu a não-incidência de tributos sobre exportações. À época, criou-se um

⁹ <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>

seguro receita, para compensar estados e municípios pela perda de receita. O prazo de validade dessa compensação foi seguidas vezes prorrogado, até que a EC 42 impôs a obrigação de se criar uma transferência permanente.

A questão foi judicializada e, em 2020, chegou-se a um acordo, induzido e intermediado pelo STF, pelo qual a União pagará aproximadamente R\$ 65 bilhões, em parcelas anuais de R\$ 4 bilhões, com alguns pagamentos adicionais no início do processo, que se estenderá até 2037¹⁰.

A EC 109 revogou a obrigação constitucional de criação da transferência aos estados e municípios. Essa revogação fazia parte do acordo. Não pode ser considerada, portanto, uma nova medida de ajuste fiscal. Representa, na verdade, um “seguro” para que os estados e os municípios não reabram a questão no futuro, mesmo após terem selado o acordo acima descrito.

Desvinculação de superávit financeiro de fundos

Chama-se de “superávit financeiro” o recurso vinculado a uma despesa específica – em geral fundos (como fundo de telecomunicações, fundo de direitos difusos etc.) que não foi gasto em exercício anterior.

Em geral o recurso não é gasto em decorrência de contingenciamento: dada a necessidade de atingir uma meta de resultado primário, parte das despesas previstas no orçamento não é realizada, inclusive algumas que têm recursos vinculados.

Se não houvesse a vinculação de recursos, o dinheiro não gasto por um determinado fundo poderia ser redirecionado para outra despesa efetivamente realizada. Mas como aquela verba é carimbada para o fundo específico, o dinheiro não pode ser redirecionado para outro fim, e o Tesouro fica com dinheiro parado na conta.

Na prática, se a União tem um déficit de \$ 100 e \$ 5 em caixa, ela precisaria tomar emprestados apenas \$ 95. Mas como esses \$ 5 estão vinculados às despesas de fundo específico, e não podem ser gastos em outra finalidade, a União acaba tendo que se endividar em \$ 100 e deixar \$ 5 parados na conta.

Em termos patrimoniais, a diferença entre passivo (dívida) e ativo (saldo em conta) aumentou em \$ 95. Liberar o superávit financeiro para pagar dívida significa permitir uma mudança na composição patrimonial: cancelam-se \$ 5 de dívida (passivo) e \$ 5 de saldo de caixa (ativo).

Importante fazer algumas considerações sobre o uso do superávit financeiro. Em primeiro lugar, ele não é um dinheiro “parado debaixo do colchão” que o Tesouro pode usar para ampliar gastos. Esse dinheiro, quando entrou no Tesouro, foi contabilizado como receita e ajudou a aumentar (diminuir) o superávit (déficit) primário. Se esse dinheiro for desvinculado do fundo e gasto em despesa primária, em vez de

¹⁰ <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-uniao-estados-lei-kandir.pdf>

pagar dívida, ele representará aumento do déficit primário. Não há, portanto, um “dinheiro extra” para ser gasto.

Em segundo lugar, o uso do superávit financeiro para abater dívida não reduz a dívida bruta do setor público. No momento em que o Tesouro efetivamente usa esses recursos para pagar dívida que está vencendo em mercado, ele aumenta o montante em dinheiro (reserva bancária) circulando na economia. Isso tenderá a diminuir a taxa de juros de curto prazo. O Banco Central se vê obrigado a tirar essa liquidez do mercado. Para tanto, vende títulos públicos de sua carteira, aumentando a dívida pública em poder do mercado. O efeito final é apenas a mudança de composição da dívida pública, reduzindo-se o passivo de responsabilidade do Tesouro e aumentando o passivo de responsabilidade do Banco Central.

O efeito fiscal do uso do superávit financeiro está em dar mais fôlego à administração da dívida pelo Tesouro. Com um caixa maior à disposição, os gestores da dívida pública não ficam “no corner”, tendo que aceitar qualquer taxa pedida pelo mercado para rolar os títulos vencidos. O mercado sabe que, se as taxas pedidas em leilão forem muito altas, o Tesouro terá a opção de, em vez de rolar a dívida, usar o caixa disponível para resgatar parte dos papéis. Isso diminui o custo da dívida, inclusive pela redução no risco de *default* por parte do Tesouro.

A autorização de total desvinculação de superávit financeiro foi dada pela EC 109 até 2023. Embora o intuito tenha sido de liberar o superávit financeiro da União, a medida não está restrita à ela, sendo aplicável, também, a estados e municípios.

O valor dos saldos desvinculados superar R\$ 170 bilhões¹¹. Em janeiro de 2021, a reserva de liquidez para gerir a dívida pública estava em R\$ 806 bilhões. Portanto, a desvinculação de superávit financeiro representa um reforço de 20% nessa margem de manobra para a gestão do passivo mobiliário.

3.2 Medidas de impacto futuro para a União **“Gatilhos” do teto de gastos**

A Emenda Constitucional 95, que criou o teto de gastos, introduziu um mecanismo automático de limitação de despesas obrigatórias. A ideia era que, sempre que a despesa rompesse o teto, ficariam proibidas medidas com impacto sobre a despesa de pessoal (realização de concursos, reajustes salariais, contratações etc.) e a criação ou aumento de outras despesas obrigatórias, além de vedação à criação de novos benefícios tributários.

Dado que o teto é corrigido anualmente pela taxa de inflação, limitar o crescimento de uma parte da despesa de modo que ela cresça abaixo da inflação

¹¹ Fonte: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf

significa “abrir espaço” no teto dos anos seguintes para realizar mais despesas não-obrigatórias. Por exemplo, se o teto no primeiro ano é de \$ 100 e a inflação de 5%, no próximo ano o teto será de \$ 105. Se a despesa obrigatória que será objeto de contenção for, no primeiro ano, de \$ 70, nesse primeiro ano restarão \$ 30 para as demais despesas. Se, no segundo ano, a despesa obrigatória continuar em \$ 70, as demais despesas poderão crescer para \$ 35.

Ou seja, os “gatilhos” que acionam restrições ao crescimento de despesas obrigatórias evitam que as despesas não-obrigatórias (também chamadas de “discricionárias”) sejam excessivamente comprimidas ao longo do tempo. Isso é importante, pois é necessário um nível mínimo de despesas não-obrigatórias para um adequado funcionamento da máquina pública.

Há anos, o Brasil já vem com um nível muito comprimido de despesas não-obrigatórias (como investimento público e despesas de custeio). Continuar nesse processo de compressão tornaria o teto global para os gastos politicamente inviável. Pressões por mais gastos não-obrigatórios levariam à revogação da regra e, conseqüentemente, à perda do instrumento de controle fiscal.

Tendo em vista que sempre há muita pressão por despesas, o gasto total tende a ser fixado, todos os anos, no limite máximo permitido pelo teto de gastos. Por isso, acionar gatilhos de contenção de despesa obrigatória não significa “reduzir despesa”, mas, tão somente, mudar a composição das despesas nos próximos anos, “abrindo espaço” para gastos não-obrigatórios.

Outro ponto a observar é que se um conjunto de despesa obrigatória crescer abaixo da inflação em um único ano e nos anos seguintes crescer no mesmo ritmo do reajuste do teto, isso será suficiente para abrir espaço para as demais despesas em todos os anos seguintes. No exemplo acima, não será apenas no ano “t+1” que as despesas não-obrigatórias poderão ser de \$ 35. Se tudo o mais continuar constante, esse mesmo valor poderá ser realizando do ano “t+2” em diante, pois as despesas obrigatórias terão sofrido uma perda de valor real definitiva. Daí a importância de que haja esse “congelamento temporário” de despesas obrigatórias como forma de reduzir permanentemente o grau de rigidez do orçamento (despesa obrigatória como proporção da despesa total).

A Emenda 109 buscou alterar esse mecanismo de gatilhos para contenção da despesa obrigatória porque a redação dada pela EC 95 era problemática e impedia o efetivo acionamento das medidas. Na redação original, as medidas de contenção do crescimento da despesa obrigatória seriam acionadas quando os limites de gasto fossem desrespeitados. Mas, por construção do texto da Emenda 95, esses limites não poderiam ser desrespeitados, porque a regra ali estabelecida exige que o teto seja obedecido em todas as fases do processo orçamentário: no orçamento enviado ao Congresso, no orçamento aprovado pelo Congresso e no orçamento executado pelo

Poder Executivo. Não há, portanto, hipótese legal de não cumprimento do teto. Não havendo descumprimento, não há acionamento dos gatilhos.

Por isso, a alteração proposta foi no sentido de criar uma condição de acionamento dos gatilhos de limitação da despesa obrigatória que possa efetivamente se verificar. A regra adotada é que as medidas de contenção serão acionadas sempre que a despesa primária obrigatória da União for maior que 95% da despesa primária total, o que sinalizaria forte rigidez do gasto e pouco espaço para despesas discricionárias, fazendo-se necessário abrir espaço para mudar o *mix* do orçamento, conforme acima explicado.

O limite de 95% acabou ficando excessivamente elevado. O projeto de lei orçamentária para 2021 prevê, para o Poder Executivo, despesas obrigatórias de 92,4% da despesa primária total¹². A previsão é que os gatilhos não sejam acionados até 2024. Assim, apesar de “consertar” o acionamento dos gatilhos, a EC 109 fixou uma condição que os manterá sem uso nos próximos anos.

Não há, portanto, expectativa de que os “gatilhos do teto” gerem algum efeito no curto prazo na mudança de *mix* entre despesas obrigatórias e não-obrigatórias.

Um exercício simples ajuda a mostrar como o percentual de 95% torna o acionamento dos gatilhos tardio ou inócuo. Uma regra de bolso é de que o gasto mínimo com despesas não-obrigatórias necessário para que a máquina pública não pare por falta de recursos é da ordem de R\$ 90 bilhões. O teto de gastos para 2021 é de R\$ 1.486 bilhões. Se 95% desse total fossem direcionados para despesas obrigatórias, restariam apenas R\$ 74,3 bilhões para as não-obrigatórias: valor muito inferior aos R\$ 90 bilhões necessários. Mesmo que uma inflação elevada em 2021 resulte em uma correção do teto de gastos de, digamos, 7% em 2022, ainda assim os 5% destinados às despesas não-obrigatórias não passariam de R\$ 79,5 bilhões.

Deve-se notar, por outro lado, que a Lei Complementar 173, que instituiu socorro federal aos estados e municípios, determinou diversas medidas de limitação da despesa de pessoal nos três níveis de governo até o final de 2021.

Esse “acionamento alternativo dos gatilhos” (parcial, porque representou apenas o congelamento de despesas de pessoal, não abrangendo a proibição de criação ou aumento de outras despesas obrigatórias, não relacionadas à folha de pagamento) já ajudou a preservar espaço para as despesas não-obrigatórias em 2021. Com uma folha de pagamento de R\$ 300 bilhões/ano, a incidência de uma inflação de 3,5% a.a. implica a queda do valor real e a abertura de espaço para despesas não-obrigatórias da ordem

¹² Fonte: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf. Os limites são individualizados para cada poder ou órgão que tem teto de gastos específico. Nenhum deles apresenta percentual acima de 95% para 2021.

de R\$ 10,5 bilhões. O que fará falta é o não acionamento dos gatilhos em 2022, que poderia abrir outros R\$ 10 bilhões de espaço no teto.

Calamidade pública e “regime extraordinário fiscal”

A EC 109 inseriu seis novos artigos na Constituição para lidar com situações de “calamidade pública de âmbito nacional”. A ideia foi tornar permanente alguns dispositivos que a “PEC da Guerra” (EC 106) adotou de modo temporário, ao longo de 2020. Assim, em novos casos de calamidade similares ao da Covid-19 não seria necessário gastar tempo discutindo nova PEC.

A calamidade precisa atingir todo o país, não se aplicando a casos como tragédias naturais localizadas em parte do território nacional. Nesses casos, compete privativamente ao Presidente da República solicitar e ao Congresso aprovar o estado de calamidade.

A ideia do “regime extraordinário fiscal” é flexibilizar algumas regras de contratação de gastos e endividamento, para agilizar o combate à calamidade, mas, ao mesmo tempo, lançar mão de medidas que compensem o aumento de gastos.

Na vigência do “regime extraordinário fiscal” será possível: contratar pessoal por processo simplificado e com contrato temporário; ultrapassar o limite máximo de despesa de pessoal (LRF); contratar pessoal sem previsão no orçamento e na LDO; fazer contratação à revelia das regras de contratação temporária estabelecidas em lei (art. 37, inciso IX da CF).

Também ficam suspensas as regras dos arts. 14 a 16 da LRF, que exigem medidas compensatórias ao aumento de despesa ou redução de receitas. Note-se que a exceção não se aplica à criação de despesas de caráter continuado (art. 17 da LRF). Não caberia autorizar aumento de despesas que persistirão nos anos seguintes, porque a flexibilização das regras fiscais também se restringe às medidas com propósito específico de lidar com a calamidade e suas consequências, exclusivamente durante o período de calamidade.

Na vigência do “regime extraordinário fiscal” as empresas em débito com a previdência podem contratar com o setor público.

Durante o período de calamidade pública fica dispensado o cumprimento da chamada regra de ouro, que proíbe financiar despesas correntes por meio de endividamento. O ideal teria sido revogar integralmente a regra de ouro, por ser uma regra fiscal disfuncional, que não ajuda a promover o equilíbrio fiscal e tem efeitos colaterais negativos, que dificultam a gestão fiscal.

A Emenda 109 não é explícita quanto à possibilidade de se gastar acima do teto em caso de calamidade. Mas não há necessidade para tal, pois o mecanismo do teto de gastos já permite que se gaste além do limite em casos “imprevisíveis e

urgentes”. A decretação da calamidade de âmbito nacional certamente caracterizaria essas precondições.

Do lado das medidas de ajuste fiscal, o que se tem é o acionamento dos gatilhos de contenção das despesas obrigatórias e a possibilidade de desvinculação do superávit financeiro de fundos; ambas medidas já analisadas acima.

Uma diferença entre a desvinculação do superávit financeiro até 2023, comentado anteriormente (art. 5º da EC 109) e a desvinculação em caso de calamidade (art. 167-B a art. 167-G inseridos na CF) é que nessa segunda hipótese os recursos podem ser usados não apenas para pagar dívida, mas também para financiar despesas adicionais. Na prática, como já explicado acima, pagar novas despesas com o superávit financeiro equivale a ampliar o déficit primário, financiado via dívida. Logo, o uso do superávit financeiro em caso de calamidade, se direcionado para aumento de despesa primária, deixa de ser uma medida com impacto de redução do custo da dívida ou melhoria da gestão do passivo da União. Passa, apenas, a dar maior flexibilidade para a alocação de fontes de recursos na gestão do orçamento.

Com relação ao acionamento dos gatilhos cabem duas observações. Em primeiro lugar, eles serão acionados apenas durante a vigência da calamidade. O efeito em termos de redução de despesas obrigatórias pode ser pequeno, quando comparado com o aumento de dívida pública decorrente de grandes gastos extraordinários feitos em tempos de calamidade. Isso levaria a mais ajuste fiscal futuro sendo feito sobre despesas não-obrigatórias, visto que as obrigatórias não terão sido suficientemente contidas. Como argumentado acima, o resultado será mais pressão por flexibilização ou extinção do teto.

Em segundo lugar, há um dispositivo, de difícil compreensão, que pode representar enfraquecimento adicional dos gatilhos. Ele estabelece que:

Art. 167-G.....

§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja **vigência e efeitos** não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do caput do art. 167-A desta Constituição.

Esse dispositivo não é de compreensão clara. Uma interpretação possível é que se uma despesa feita excepcionalmente, no âmbito da pandemia, não tem impacto fiscal posterior (por exemplo, compras de vacinas, que representarão um gasto somente durante a pandemia, não representando gasto maior em exercícios posteriores), então não se aplicam diversas medidas compreendidas nos gatilhos de contenção de despesas, a saber:

- criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

- admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 e as contratações de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;
- criação de despesa obrigatória;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Isso significa que parte do aumento da dívida, gerado por elevação temporária de despesa (mas que criou passivo para o governo), não contará com redução futura de despesa obrigatória. Mais uma vez joga-se o necessário ajuste futuro de despesas sobre os gastos discricionários.

A abertura da exceção pode enfraquecer muito a parte do ajuste fiscal compensatório, a depender do que se entenda por “vigência e efeitos”. Se por “efeitos” estiver incluída a dívida pública deixada pelo aumento da despesa, praticamente não haverá exceções. Mas se a ideia de “efeitos” não incluir o impacto financeiro, e sim somente os efeitos sobre o fluxo de despesa futura ou os efeitos práticos (concessão de benefícios ou execução de determinadas políticas), a exceção fica aberta para tudo.

A criação do regime de calamidade pública também parece trazer um risco no campo da economia política. Dado que supostamente já há um conjunto de medidas fiscais para compensar gastos excessivos em tempos de calamidade, haveria maior propensão política à decretação de calamidade. Pode-se fazer o discurso de que será uma flexibilização responsável, que acionará medidas automáticas de compensação.

Porém, como argumentado acima, as medidas de compensação fiscal são frágeis, de modo que o saldo fiscal ao longo dos anos seria negativo.

3.3 Medida não-crível: redução de benefícios tributários da União

Foi estabelecida a obrigação de o Presidente da República enviar um plano de redução de benefícios federais de natureza tributária. São estabelecidas metas como proporção do PIB que, se atingidas, representariam reforço na receita anual superior a 2% do PIB.

O problema é que a meta não é crível. Em primeiro lugar, porque a obrigação se restringe ao envio da proposta pelo Presidente ao Congresso, que não tem qualquer obrigação de aprovar ou sequer apreciar a proposta. Tendo em vista a grande resistência política à redução dos benefícios, a tendência é que nada aconteça nesse campo.

Na verdade, essa parte da Emenda 109 pode ter gerado um efeito negativo, uma vez que listou os benefícios que estariam isentos de corte no âmbito do plano de redução. Ao fazê-lo, acabou por dar respaldo constitucional a alguns benefícios. Se houver, no futuro, alguma tentativa de excluir benefícios tributários a produtos da cesta básica ou às entidades de educação no âmbito do PROUNI, haverá questionamento jurídico, visto que esses dois benefícios agora são explicitamente listados na constituição.

3.4 Medidas direcionadas aos estados e municípios

No caso dos estados e municípios, a EC 109 oferece alguns avanços, em especial para governadores e prefeito imbuídos do esforço de ajuste das contas.

A mais importante das medidas é a criação de gatilhos de contenção de despesa obrigatória, no mesmo teor daquelas contidas no teto de gastos e acima comentadas. No caso dos governos subnacionais o gatilho disparará quando a despesa corrente estiver igual ou superior a 95% da receita corrente.

Ao contrário do caso da União, vários estados já estão em situação que permite a ativação das medidas. Em 2019, 10 estados e quase 2 mil municípios estavam acima desse limite¹³.

A instauração das medidas é de caráter facultativo. Contudo, aqueles que não o fizerem não poderão tomar empréstimo ou obter garantias junto à União. Essa é uma restrição relevante, visto que o espaço para se endividar sem garantia da União é exíguo.

Há sempre a possibilidade de o ente subnacional recorrer ao STF para requerer que a União lhe conceda garantia ou uma postergação de pagamento de dívida. Isso tem sido frequente, e o STF usualmente decide a favor dos estados. A esperança da equipe econômica é que a constitucionalização da questão passe a direcionar mais as decisões do STF, limitando as concessões aos estados e municípios.

A grande vantagem desses gatilhos fiscais para os governos subnacionais é que as medidas são de acionamento automático, não precisando ser aprovadas pelos legislativos locais, que usualmente resiste a ajuste fiscal. Contudo, governadores e prefeitos que não estejam interessados em ajustar suas contas e que confiem na possibilidade de obter socorro fiscal pela via da judicialização não estarão obrigados a adotar as medidas.

¹³ Fonte: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf. Em 2020 foram apenas 3 estados, mas o dado está distorcido pelas maciças transferências federais recebidas naquele ano, que elevaram bastante as receitas correntes.

Há, também, a possibilidade de acionar os gatilhos de controle de despesa quando a relação entre gastos e receitas correntes chegar a 85%. Nesse caso, contudo, a medida precisaria ser aprovada pelo legislativo local.

Outra medida com impacto relevante sobre estados e municípios é a alteração do art. 169 da Constituição para incluir explicitamente a despesa com pensionistas do setor público no conceito de despesa de pessoal. Essa lacuna redacional sempre foi usada para se computar despesas de pessoal a menor, escapando dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há, também, uma redução na margem de manobra dos poderes e órgãos com autonomia orçamentária. Eles não mais poderão criar fundos para acumular recursos não gastos e terão que devolver os valores não despendidos ao final do exercício financeiro.

Um problema típico da gestão fiscal dos governos subnacionais é a excessiva autonomia orçamentária dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e de órgãos com autonomia orçamentária (Ministério Público, Defensoria Pública e tribunais de contas). Eles utilizam seus poderes políticos para se apropriar de parcelas crescentes do orçamento e as administram quase como um orçamento paralelo.

As regras aprovadas tendem a reduzir essa margem de discricionariedade. Contudo, o mecanismo pode não ser suficiente para impor disciplina fiscal, pois foi excluído o principal instrumento de controle: a possibilidade de contingenciar os repasses ao longo do ano, em caso de frustração de receitas. Com esse contingenciamento, haveria efetiva limitação do poder de gastar.

Apenas obrigar a devolução dos recursos não gastos, ao final do exercício, pode gerar incentivo a gastar de qualquer forma, sem critério, simplesmente para não ter que devolver o dinheiro. Do ponto de vista do poder ou órgão individual, o gestor que devolver dinheiro será visto como ineficiente, incapaz de gastar em favor da organização.

Outra medida, aplicável especificamente aos municípios, foi o maior aperto no limite total de gastos das câmaras de vereadores. O limite constitucional de gastos foi mantido o mesmo, porém incluiu-se no total computado no limite a despesa com servidores inativos e pensionistas. Essa mudança só entrará em vigor a partir da próxima legislatura municipal (2025).

3.5 Medidas de caráter principiológico

Foram introduzidos dispositivos na Constituição que refletem princípios gerais de finanças e gestão pública. Embora apontem na direção correta, podem acabar sendo apenas uma declaração de intenções, sem efeitos práticos.

O primeiro deles é o que estabelece a obrigação de promover avaliação das políticas públicas. A rigor, não é necessário um comando constitucional para que se crie

esse sistema de avaliação. Mas a presença do princípio no texto pode, de alguma forma, ajudar a impulsionar essa agenda.

De modo similar, estabeleceu-se que a União, estados e municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em nível sustentável. Também fixou que lei complementar disporá sobre sustentabilidade da dívida pública, indicadores de sua apuração, resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, medidas de ajuste necessárias.

Esses dispositivos estão preparando o terreno para, no futuro, substituir as atuais regras fiscais constitucionais (teto de gastos e regra de ouro) por um sistema baseado na sustentabilidade da dívida. A ideia é fixar um nível de dívida considerado desejável e, a partir daí, determinar qual a trajetória da despesa e da receita que seriam compatíveis com o atingimento dessas metas. O teto de gastos seria fixado para 4 anos à frente, a depender da trajetória esperada de receita e da meta almejada para a dívida.

O modelo é interessante e pode vir a constituir importante evolução institucional. Contudo, é preciso ter em mente que todos os seus parâmetros estarão fixados em lei complementar. A experiência recente, que mostrou a gradual erosão da LRF (uma lei complementar) por meio de alterações legislativas, indica que uma regra fiscal forte precisa ter seus parâmetros quantitativos fixados na própria constituição. Esse é o caso do teto de gastos, que tanto se tenta derrubar, mas, por estar no próprio texto constitucional, segue resistindo.

3.6 A autorização para gasto extraordinário com o auxílio emergencial

A EC 109 autorizou a realização de despesa acima do teto de gastos no valor de R\$ 44 bilhões. Além disso, esse montante não será computado para fins de obediência da regra de ouro ou da meta de resultado primário, também não se sujeitando às regras de criação de despesa da LRF. A emenda também permite que o crédito orçamentário seja extraordinário, afastando a exigência de “imprevisibilidade” da despesa, o que aplaca o risco de gestores públicos virem a ser acusados de terem usado o instrumento do crédito extraordinário de forma indevida.

Tem sido ressaltado como um reforço à responsabilidade fiscal o fato de haver uma limitação quantitativa em R\$ 44 bilhões e a explicitação de que o gasto será exclusivamente para o pagamento de auxílio emergencial às famílias. Isso impediria gastos sem limite ou a criação de novos programas voltados a atender empresas, governos subnacionais, devedores de empréstimos bancários, inquilinos, entre outros afetados pela crise sanitária e econômica.

Contudo, em março de 2021, quando esse texto está sendo escrito, o jogo orçamentário do ano ainda não está jogado. Havendo deterioração das condições

sanitárias e, conseqüentemente, da economia, novas rodadas de auxílio a diversos agentes econômicos acabarão sendo criadas.

A EC 109 já tem o instrumento para que isso seja feito: a decretação do estado de calamidade, acima comentado. Uma vez aprovado, ele retira qualquer limitação à expansão do gasto.

Não faltam pressões para isso, ligadas ou não ao agravamento da pandemia. Se esta se agravar, novos auxílios serão inevitáveis. Mas, além disso, a tradicional busca por recursos federais está acirrada.

O orçamento de 2021 até o momento não foi aprovado. Há, no âmbito de sua tramitação, pressão para subestimar despesas de pessoal, previdenciária e assistencial¹⁴. Isso abriria espaço para inserção de despesas do interesse de parlamentares. Porém, quando a realidade dos fatos se concretizar, no segundo semestre, será reaberta a discussão sobre gastar acima do teto.

O Poder Executivo está desenhando um novo programa de apoio a empresas baseado na redução de gastos com o seguro-desemprego. A probabilidade desse tipo de redução ser aprovada no Congresso, em meio à pandemia e alto desemprego, é muito baixa. Isso exigirá outra fonte de financiamento.

De modo similar, o Senado aprovou e encaminhou para a Câmara um projeto de lei que torna permanente linha de crédito a pequenas e microempresas, no âmbito do chamado Pronampe, o que requer o aporte de recursos do Tesouro em fundo garantidor. Encontrar tais recursos dentro do orçamento será fonte adicional de pressão.

Ao final de 2020, o TCU editou uma interpretação da legislação que facilitou a inscrição em “restos a pagar”, a ser desembolsado em anos futuros, de valores relativos a investimentos públicos que nem sequer começaram a ser realizados. Isso acrescenta às despesas orçamentárias do exercício em curso outras despesas, herdadas dos anos anteriores, a serem executadas de 2021 em diante.

Há intenso movimento no Congresso para capturar parcelas crescentes do orçamento, calcada na aprovação das EC 100 de 2019, que ampliou a parcela de gasto obrigatório com emendas parlamentares. A criação das chamadas “emendas de relator” transforma o relator do orçamento no responsável por parte significativa da alocação dos recursos entre ministérios, tornando o orçamento mais rígido e diminuindo as disponibilidades para o financiamento do custeio regular da máquina pública.

Para tornar a disputa ainda mais aguda em 2021, um detalhe específico do cálculo do teto de gastos tornou o limite de despesa mais apertado neste ano.

¹⁴ Ver, por exemplo: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-quer-tirar-recurso-da-previdencia-para-bancar-obras-mas-area-economica-resiste,70003654179>

O fato é que o valor anual do teto é corrigido pela inflação de 12 meses acumulada até o mês de junho do ano anterior. Assim, o teto para 2021 foi corrigido pelo IPCA de 12 meses até junho, que registrou apenas 2,03%. Por outro lado, despesas obrigatórias de grande peso no orçamento, como os benefícios previdenciários e assistenciais, são corrigidas pelo INPC de 12 meses terminados em dezembro do ano anterior. Em 2020, esse índice atingiu 5,45%.

O descasamento entre os dois índices (uma decorrência da perturbação econômica gerada pela pandemia) fez a despesa obrigatória de 2021 crescer muito mais que o teto, comprimindo sobremaneira o espaço já apertado para as despesas não-obrigatórias em 2021.

Por todos esses motivos será grande a propensão à criatividade orçamentária (subestimação de despesas obrigatórias) e à decretação de estado de calamidade pública.

O ano de 2021 será o teste de fogo para o teto de gastos. Se for possível manter a regra, sem flexibilizações que o descaracterize, a partir de 2022 haverá mais espaço para despesas não obrigatórias. Isso porque o descasamento de índices de preços, acima referido, tende a ocorrer em direção oposta. Enquanto há uma expectativa de IPCA de 7% acumulado em 12 meses até junho de 2021, a expectativa para o INPC encerrado em dezembro de 2021 gira em torno de 5%.

Mantido esse descasamento, o teto de 2022 será reajustado em percentual superior ao do crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, abrindo espaço para despesas não-obrigatórias. Tomando por base parâmetros apresentados pelo Tesouro Nacional, esse espaço fiscal adicional pode ficar em torno de R\$ 60 bilhões¹⁵. Se bem administrado, tal espaço garantirá condições de manutenção do teto até 2026, ano previsto pela EC 95 para o redesenho da regra.

4. A “desidratação” das medidas contidas nas PECs “DDD”

As negociações políticas no Congresso normalmente reduzem as pretensões do Poder Executivo quanto a medidas de ajuste fiscal. A reforma da previdência, por exemplo, saiu muito menor do Congresso do que entrou. Não foi diferente com o conjunto de medidas fiscais inicialmente encaminhado sob a forma das três PECs voltadas a “desvincular”, “desobrigar” e “desindexar”.

A presente seção lista os pontos relevantes que não foram incluídos no pacote de ajuste fiscal contido na EC 109. Isso permite ter uma ideia do tamanho da “desidratação” do pacote fiscal. Se essas medidas foram em algum momento, antes da

¹⁵ O cálculo se faz com base no fato de que a cada 0,1 p.p. de aumento do INPC a despesa obrigatória com benefícios assistenciais e previdenciários cresce R\$ 768 milhões. Vide Tabela 6 do Relatório de Riscos Fiscais do Tesouro Nacional, disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:35427

pandemia, consideradas necessárias à estabilidade fiscal, mais necessárias ainda serão no pós-pandemia, quando teremos uma dívida pública caminhando para 100% do PIB.

Dezoito pontos relevantes do plano “DDD” não constam da EC 109:

- I) Não foram revogadas vinculações: propunha-se acabar com todas as vinculações existentes na legislação ordinária. Em algum momento chegou-se a propor a eliminação da vinculação constitucional de recursos à saúde e educação. Um dos três “Ds” da proposta original foi totalmente excluído.
- II) Não se permitiu a redução de jornada de servidores públicos: a ideia era permiti-la com simultânea redução de remuneração. Isso ajudaria bastante estados e municípios a se ajustarem e faria diferença também para a União.
- III) Não permitiu o contingenciamento do orçamento dos poderes autônomos: instrumento muito importante para estados e municípios frearem as despesas dos demais poderes.
- IV) Não decretou a extinção automática dos fundos: a proposta original é que todos os fundos fossem extintos, sendo necessária aprovação de lei específica para manter aqueles que fossem considerados prioritários. Aprovou-se uma medida bem menos enfática, que veda a criação de novos fundos se os seus objetivos puderem ser atingidos por outros meios.
- V) Não extinguiu nem reformou a regra de ouro: como afirmado acima, essa regra se tornou disfuncional e incapaz de ser um instrumento de responsabilidade fiscal. Sua maior função atual é dar munição ao Congresso para exigir concessões do Executivo em troca de autorização para o descumprimento da regra, visto que o desequilíbrio fiscal estrutural tornou impossível o cumprimento da regra pelo menos nos próximos cinco anos.
- VI) Não acabou com o reajuste anual obrigatório dos servidores públicos: esse fica apenas suspenso quando da ativação dos gatilhos de limitação de despesa obrigatória.
- VII) Não suspendeu progressões e promoções de servidores durante o acionamento de gatilho: esse mecanismo é responsável pelo crescimento vegetativo da folha de pagamento, principalmente nos estados e municípios. Por pressão dos profissionais da segurança pública e militares, foi excluído do texto durante a votação na Câmara dos Deputados.
- VIII) Não proibiu a concessão de reajuste de remuneração pela via administrativa: instrumento muito utilizado, principalmente no âmbito do Judiciário e Ministério Público, para conceder reajustes sem necessidade de lei.
- IX) Não há a vedação permanente de concessão de garantias da União a E&M: esse seria instrumento importante para induzir a criação de mecanismo alternativo, como a criação de um fundo solidário de avais e garantias, que retiraria o atual viés pró-inadimplência.
- X) Não criou o Conselho Fiscal da República: medida muito enfatizada pelo ministro da Economia, visava juntar todos os presidentes de Poderes em um conselho fiscal, para que todos tivessem conhecimento e responsabilidade sobre as limitações fiscais dos três níveis de governo.

- XI) Não extinguiu o PPA, que é um instrumento antiquado e ineficiente, que burocratiza o processo de decisão e alocação de recursos públicos.
- XII) Não criou banco de projetos para melhorar qualidade do investimento público.
- XIII) Não exigiu dotação orçamentária para cumprimento de sentença judicial ou nova lei: habitualmente, o Judiciário e o Legislativo tomam decisões que resultam em aumento de despesa pública para a qual não existe dotação orçamentária, deixando o gestor no dilema entre cometer crime de responsabilidade fiscal ou desobedecer a determinação legal ou judicial. A proposta visava reforçar o imperativo da responsabilidade fiscal, desobrigando o cumprimento de determinações para as quais não houvesse a correspondente dotação orçamentária.
- XIV) Não limitou o uso de depósitos judiciais, em especial de titularidade de partes privadas, para custear despesa pública
- XV) Não limitou a correção de valores das emendas parlamentares: a ideia era retirar a indexação e a vinculação à receita que hoje existe na determinação do montante de emendas parlamentares obrigatórias.
- XVI) Não determinou a extinção e incorporação de municípios de pequena população.
- XVII) Não extinguiu o Fundo Social, que é um mecanismo de vinculação de receitas e de indução de aumento de despesas obrigatórias.
- XVIII) Não estabeleceu o equilíbrio fiscal intertemporal como direito social, que constituiria um princípio relevante a ser considerado como contraponto às inúmeras ações judiciais que demandam aumento de despesa para atendimento de direitos sociais.

5. Conclusões

A Emenda Constitucional 109 autorizou gasto de R\$ 44 bilhões acima do teto de gastos para fins de pagamento de auxílio emergencial. Foram estabelecidas algumas medidas para compensar o gasto adicional.

O agravamento das crises sanitária e econômica indica que dificilmente esse será o limite máximo de despesas acima do teto em 2021. Outros programas, além do auxílio emergencial, acabarão se tornando necessários. A PEC não provê mecanismos para a alocação desses gastos entre os diversos setores da sociedade, jogando todo o custo para a dívida pública, que é uma forma difusa de repassar os custos a toda sociedade e que tende a prejudicar mais os jovens, as próximas gerações e os mais pobres, que dependem da retomada da economia para encontrar fonte de renda.

As medidas de ajuste fiscal previstas, sejam as de caráter permanente, sejam as acionadas durante a calamidade de âmbito nacional, são poucas e fracas, incapazes de efetivamente gerar uma compensação em termos fiscais.

A pressão por mais gastos e pela adoção de medidas que permitam ampliar a exceção ao teto é reforçada pela intensa disputa por verbas do orçamento, não

necessariamente para programas voltados a vencer os desafios criados pela pandemia. Os parlamentares aumentaram significativamente seu espaço para aprovação de emendas, que tipicamente não estão associadas a medidas de atendimento a demandas sociais e, por serem gastos pulverizados, não se prestam a uma ação coordenada de enfrentamento do desafio sanitário. É, portanto, elevada a possibilidade de gastos não-prioritários pegarem carona na expansão fiscal que decorrerá de eventual decretação de estado de calamidade.

Em relação às reformas fiscais propostas em dezembro de 2019, a EC 109 apresenta um conjunto de medidas bastante desidratado. De modo geral, os instrumentos criados para induzir o equilíbrio fiscal nos estados e municípios é um pouco mais potente que o criado para a União. Porém, está longe de constituir mudança estrutural no conjunto de incentivos que os governos subnacionais têm para permanecerem em rota de instabilidade fiscal.

O resultado final da PEC mostra que não há mais, no presente mandato presidencial, espaço político para reformas constitucionais ambiciosas no campo fiscal. Qualquer iniciativa será desidratada ou alterada para atender a interesses específicos bem representados no Congresso. É um alerta para o risco de uma proposta de reforma tributária vir a se transformar em um amplo rol de exceções, isenções e tratamentos especiais e para o de uma reforma administrativa ser mitigada e introduzir direitos e garantias na direção contrária à intenção inicial do projeto.

ANEXO: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 109 DE 2021

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior	Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:	Aperta o limite de gastos das câmaras de vereadores, ao incluir nos gastos sujeitos ao limite as despesas com inativos e pensionistas. De modo geral esses limites são frouxos e permitem despesa elevada, em especial nos pequenos municípios. Ademais, o controle não é muito estrito por parte dos tribunais de contas. De qualquer forma, é medida na direção correta.
Art. 37.....	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:	
§ 16 Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei		Medida “principlológica”. Não necessariamente mudará práticas no setor público. A construção de uma estrutura de avaliação de políticas públicas não requer emenda constitucional
Art. 49.....	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:	
XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.		Introduz o “regime extraordinário fiscal” (analisado em detalhes mais adiante) a vigorar durante regimes de calamidade pública de âmbito nacional (conceito novo, criado pela PEC, para evitar medidas fiscais excepcionais em calamidades localizadas em partes do território, como secas e enchentes). O Congresso Nacional decreta a partir de proposta do Presidente da República, como fica claro no dispositivo a seguir.
Art. 84.....	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:	
XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.		Compete ao Presidente da República propor a decretação do estado de calamidade pública que desencadeará as medidas do “regime extraordinário fiscal”. É importante que seja competência do Presidente da República desencadear o processo, pois mantém nas mãos do Poder Executivo a prerrogativa de flexibilizar ou não as regras fiscais nos termos do

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		"regime extraordinário". Pudesse o Congresso tomar a medida sozinho, poderia haver abuso do instrumento visando flexibilizar regras.
Art. 163.....	Art. 163. Lei complementar disporá sobre:	
<p>VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:</p> <p>a) indicadores de sua apuração;</p> <p>b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;</p> <p>c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;</p> <p>d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;</p> <p>e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.</p> <p>Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.</p>		<p>Esse dispositivo visa deixar pronto o arcabouço legal para, no futuro, quando acabar a vigência do teto de gastos, ser colocada em ação uma nova regra fiscal. Essa regra teria como orientação manter sob controle a trajetória da relação dívida/PIB. Para cada valor almejado da dívida pública, se estabeleceriam tetos de gastos trienais ou quadrienais, que seriam ajustados conforme a efetiva trajetória da dívida.</p> <p>No momento, é dispositivo "principiológico". Não precisaria estar na PEC, até porque o atual art. 163 da Constituição já dá gancho para que uma lei complementar crie o sistema pretendido.</p> <p>Por outro lado, o que se está construindo para substituir o teto no futuro é uma regra fiscal que vigorará em lei complementar. A experiência de corrosão da LRF vis a vis a resiliência do teto de gastos (a despeito de tantas tentativas de derrubá-lo) mostra que é importante que os limites quantitativos da regra fiscal estejam no texto constitucional, que é mais difícil de alterar que uma lei complementar.</p>
<p>Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.</p> <p>Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida</p>		<p>"Principiológico", conectado com o pretendido futuro sistema de regras fiscais descrito no item anterior. Importante notar que o princípio vale não só para a União, mas também para os estados e municípios. Se os entes de maior porte econômico adotarem regra similar, isso será saudável, pois reduzirá o caráter procíclico das regras fiscais atuais, que permitem forte expansão fiscal em períodos de crescimento, gerando crises nas contas públicas ao final do ciclo de expansão econômica.</p>
Art. 165.....	<p>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</p> <p>I - o plano plurianual;</p> <p>II - as diretrizes orçamentárias;</p>	

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.</p>	<p>III - os orçamentos anuais.</p> <p>§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.</p>	<p>“Principiológico”: introduz na LDO o princípio de orientar a política fiscal de acordo com a trajetória sustentável da dívida pública, de acordo com o pretendido futuro sistema de regras fiscais descrito nos itens anteriores.</p> <p>Também retira referência a “despesas de capital de exercícios subsequentes”. Esse trecho se refere à ideia de orçamento plurianual de investimentos, que visava dar maior racionalidade à programação de investimentos que levem mais de um ano para ficarem prontos. Trecho foi excluído porque estava conectado a outras iniciativas de revisão do processo orçamentário – extinção do PPA e criação do orçamento plurianual-, contidos na versão original da chamada PEC do Pacto Federativo, e que deixou de constar dessa versão final.</p>
<p>§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.</p>		<p>“Principiológico”, conforme comentado acima na análise do § 16 do art. 37, que trata da obrigatoriedade de avaliação de políticas públicas.</p>
<p>Art. 167.....</p>	<p>Art. 167. São vedados:</p>	
<p>XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.</p>		<p>A ideia original, contida na chamada “PEC dos fundos”, enviada ao Congresso em 2019, era extinguir todos os fundos no prazo de dois anos, e exigir que aqueles que se pretendesse manter, o fossem por meio de lei específica. A ideia minguiu para uma vedação à criação futura de fundos, enfraquecida por exceções, e sem mexer com os fundos já existentes.</p>
<p>§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.</p>	<p>§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.</p>	<p>Apenas inclui a possibilidade de vincular à prestação de garantias à União das receitas de cotas extras de FPM recebidas pelos municípios. Mera atualização, visto que à época da redação do texto atual da CF essas cotas extras ainda não existiam.</p>
<p>§ 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.</p>		<p>Trata-se de regra que já existe em resolução do Senado, e que agora está constitucionalizada. Ela ajuda na operacionalização da regra de ouro, ao estabelecer que só é computado o endividamento</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		<p>quando o recurso é efetivamente gasto. Dessa forma, o Tesouro tem liberdade para vender títulos e mantê-los no “colchão de liquidez” sem desrespeitar a regra de ouro.</p> <p>Vale dizer que a intenção original era extinguir a regra de ouro ou mudar a sua ineficaz forma de aplicação. Trata-se de regra fiscal pouco efetiva, cujo único efeito atual é dar ao Congresso um trunfo para atrasar o orçamento e barganhar despesas adicionais. A PEC perdeu a oportunidade de extinguir essa regra ineficaz.</p>
<p>Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:</p> <p>I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;</p> <p>II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;</p> <p>III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;</p> <p>IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:</p> <p>a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;</p> <p>b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;</p> <p>c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e</p> <p>d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;</p> <p>V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;</p> <p>VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de</p>		<p>Cria para os estados e municípios um mecanismo automático de controle de despesa obrigatória, sempre que a despesa corrente chegar a 95% da receita corrente.</p> <p>A ideia é repetir o que já foi criado para a União, no âmbito da PEC do teto de gastos, em que há um gatilho que aciona medidas de contenção de despesa quando ela cresce demais.</p> <p>Note-se que as medidas (a maioria delas relacionadas à contenção de despesa de pessoal) não são de adoção obrigatória. É apenas facultado ao governador ou prefeito adotá-las.</p> <p>Contudo, aqueles que não o fizerem não terão direito a obter garantias da União para fazer operação de crédito nem terão acesso a refinanciamentos de dívida patrocinados pela União.</p> <p>Será útil especialmente para o governador e prefeito que esteja se esforçando para efetivamente fazer ajuste fiscal, pois cria um “fast track”: as medidas podem ser adotadas sem passar pelo legislativo local, que em geral travam propostas de ajuste.</p> <p>Observe-se, ainda, que há a possibilidade de acionar as medidas de ajuste quando a despesa corrente chegar a 85% da receita corrente. Mas nesse caso é necessário aprova-las no legislativo local.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;</p> <p>VII - criação de despesa obrigatória;</p> <p>VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;</p> <p>IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;</p> <p>X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.</p> <p>§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.</p> <p>§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.</p> <p>§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:</p> <p>I - rejeitado pelo Poder Legislativo;</p> <p>II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou</p> <p>III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.</p> <p>§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.</p> <p>§ 5º As disposições de que trata este artigo:</p> <p>I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;</p> <p>II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.</p> <p>§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:</p> <p>I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;</p>		<p>Importante registrar, também, que nem sempre é simples constatar se uma medida implica ou não em aumento de despesa, pois tudo depende da base de comparação. Por exemplo, pode-se comparar com a efetiva despesa ocorrida em período anterior ou com a despesa prevista, mas não realizada. Assim, não será simples monitorar algumas das medidas de ajuste. De qualquer forma, é uma medida que induz ajuste fiscal.</p> <p>Há risco de estados e municípios judicializarem as vedações de obtenção de garantias e empréstimos. Podem recorrer ao STF, como costumeiramente têm feito nos últimos anos, quando precisarem de ajuda e não tiverem cumprido as medidas de ajuste.</p> <p>Por fim, importante ressaltar que entre as vedações não se encontra a possibilidade de tomar empréstimo em banco público federal, pois estes não estão listados entre as instituições mencionadas no inciso II do § 6º.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.</p>		
<p>Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.</p>		<p>Cria um “regime extraordinário fiscal” aplicável exclusivamente à União, quando houver um “estado de calamidade pública de âmbito nacional”. A ideia geral é flexibilizar algumas regras de contratação de gastos e endividamento, para agilizar o combate à calamidade mas, ao mesmo tempo, lançar mão de medidas fiscais que compensem o aumento de gastos. Esse mecanismo está contido nos próximos artigos.</p>
<p>Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.</p>		<p>Na vigência do “regime extraordinário fiscal” será possível: contratar pessoal por processo simplificado e com contrato temporário; desprezar o limite máximo de despesa de pessoal (art. 169 da CF e LRF); contratar pessoal sem previsão no orçamento e na LDO; fazer contratação à revelia das regras de contratação temporária estabelecidas em lei (art. 37, inciso IX da CF).</p>
<p>Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.</p>		<p>Na vigência do “regime extraordinário fiscal” ficam suspensas as regras dos arts. 14 a 16 da LRF, que exigem medidas compensatórias ao aumento de despesa ou redução de receitas. Note-se que a exceção não se aplica à criação de despesas de caráter continuado (art. 17 da LRF). Também se restringem às medidas com propósito específico de lidar com a calamidade e suas consequências, exclusivamente durante o período de calamidade.</p>
<p>Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição</p>		<p>Na vigência do “regime extraordinário fiscal” as empresas em débito com a previdência podem contratar com o setor público.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do caput do art. 167 desta Constituição.</p>		<p>Durante o período de calamidade pública fica dispensado o cumprimento da regra de ouro. Vale dizer, a União pode se endividar além do limite fixado por essa regra.</p> <p>O ideal teria sido revogar integralmente a regra de ouro, por ser uma regra fiscal disfuncional, que não ajuda a promover o equilíbrio fiscal e tem efeitos colaterais negativos, como a abertura de espaço político para que o Congresso extraia do Poder Executivo mais recursos, em troca de conceder perdão ao descumprimento da regra.</p> <p>Observe-se, ainda, que a suspensão da regra de ouro é geral, para todos os entes federados, e não apenas para a União.</p>
<p>Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição:</p> <p>I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;</p> <p>II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.</p> <p>§ 1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional.</p> <p>§ 2º O disposto no inciso II do caput deste artigo não se aplica às fontes de recursos:</p> <p>I - decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios;</p> <p>II - decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 desta Constituição;</p> <p>III - destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.</p>		<p>Durante o período de calamidade pública, a União poderá usar recursos de “superávit financeiro” para quitar dívida pública ou pagar despesas relacionadas ao combate à calamidade.</p> <p>O “superávit financeiro” é o recurso vinculado a uma despesa específica – em geral fundos (como fundo de telecomunicações, fundo de direitos difusos, etc.) que não foi gasto. Como a legislação só permite que o dinheiro seja gasto naquela despesa a que ele está vinculado, o recurso fica parado na conta da União.</p> <p>Na prática, isso significa que a União se endivida mais do que o necessário para cobrir o seu déficit, pois ela não pode usar parte do dinheiro que arrecada, que fica parado na conta.</p> <p>A medida correta seria liberar o uso desse “dinheiro preso” na conta do Tesouro apenas para pagamento de dívida. Seria uma operação de cancelamento de ativo (dinheiro parado na conta) com passivo (dívida pública).</p> <p>Dado que a PEC está permitindo que também se use o recurso para pagar despesas novas, isso representará deterioração fiscal: diminui-se um ativo (dinheiro para</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		<p>do na conta) para fazer despesa adicional e não para quitar passivo.</p> <p>Note-se, ainda, que mais adiante, no art. 5º da PEC, é dada uma autorização excepcional para, por dois anos, se usar todo o superávit financeiro para quitar dívida pública, independentemente de haver decretação de estado de calamidade pública. Tal artigo é um dos poucos que dão um reforço à gestão fiscal, e poderá ser minado caso se declare calamidade pública pois, nesse caso, o superávit, em vez de apenas pagar dívida, poderá financiar despesas adicionais.</p> <p>Observe-se, ainda, que o inciso II não restringe a liberação do superávit financeiro apenas à União, de modo que fica aberta a possibilidade de estados e municípios também lançarem mão do uso desses saldos para despesas relativas ao combate à calamidade pública ou para pagar dívida.</p> <p>A regra também estipula algumas exceções a desvinculação de superávit financeiro, relacionados a dinheiro que pertence aos estados e municípios (transferências que por algum motivo ficaram paradas em conta); verbas vinculadas à previdência, assistência ou Fundeb; valores vinculados a fins específicos, como depósitos judiciais ou recursos para projetos específicos.</p>
<p>Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.</p>		<p>Decretada a calamidade pública, que aciona o “regime extraordinário fiscal”, são automática e obrigatoriamente acionadas medidas para conter o crescimento de despesas obrigatórias que constam do art. 167-A, comentado acima.</p> <p>Note-se que o art. 167-A é aplicável aos estados e municípios. Porém, havendo o estado de calamidade, passa a ser aplicável também à União.</p> <p>A ideia é compensar o gasto a maior causado pelo combate à calamidade.</p> <p>Ocorre, porém, que gastos em tempos de calamidade nacional são bastante elevados, e as medidas de ajuste</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		<p>deveriam ser adotadas por período mais longo, que ultrapassasse o período de pandemia, até para espaçar no tempo as medidas de ajuste. Limitar a contenção fiscal ao período de pandemia provavelmente gerará pouco resultado fiscal em comparação com o gasto extraordinário a ser realizado.</p>
<p>§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do caput do art. 167-A desta Constituição.</p>		<p>Esse é um dispositivo controverso ou potencialmente mal escrito. Ele permite que não sejam obrigatórias algumas medidas de ajuste no caso de a “vigência e efeitos” das medidas “não ultrapassarem” a duração da calamidade.</p> <p>A princípio, a maioria das medidas de combate à calamidade ficarão restritas ao período em que a calamidade estiver presente. Até porque o art. 167-D, acima analisado, restringe a flexibilização de regras fiscais e orçamentárias às medidas “com vigência e efeitos restritos à sua duração (duração da pandemia)”</p> <p>Desse modo, a exceção pode se aplicar a grande número de medidas.</p> <p>A abertura da exceção, salvo melhor juízo, pode enfraquecer muito a parte do ajuste fiscal compensatório, a depender do que se entender por “vigência e efeitos”. Se por “efeitos” estiver incluída a dívida pública deixada pelo aumento da despesa, praticamente não haverá exceções. Mas se a ideia de “efeitos” não incluir o impacto financeiro, e sim de efeitos práticos (concessão de benefícios ou execução de determinadas políticas), a exceção fica aberta para tudo.</p> <p>São as seguintes as medidas de ajuste excetuadas por esse dispositivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; • admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		<p>despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 e as contratações de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;</p> <ul style="list-style-type: none"> • criação de despesa obrigatória; • concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.
<p>§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 desta Constituição, devendo a transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade.</p>		<p>Em caso de calamidade pública os repasses da União aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deixam de ser feitos com base em um percentual da receita, conforme estabelecido pelo art. 159, I, c, da CF, e ficam congelados em termos nominais nos valores do ano anterior. Esse dispositivo foi o único que sobrou de uma lista de outras despesas que receberiam o mesmo tratamento, a exemplo das emendas parlamentares. A redação final, contudo, pode ter efeito contrário ao esperado. Se houver queda forte da receita, comum de acontecer em período de calamidade, o valor desembolsado com base na regra de vinculação à receita poderia ser menor que o valor nominal do ano anterior. O resultado seria o contrário do pretendido.</p>
<p>Art.168.</p>	<p>Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.</p>	
<p>§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. § 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.</p>		<p>Esses dispositivos buscam impor maior disciplina fiscal aos poderes e órgãos com autonomia orçamentária. Terão efeito para os estados e municípios, visto que na União a relação com o Tesouro é mais organizada e disciplinada.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		<p>É comum, nos governos subnacionais, que os poderes e órgãos autônomos não devolvam sobra de recursos não gastos e os acumulem em fundos próprios, em geral usados para converter em renda dos seus membros e servidores, com pagamentos extras ou quitação de passivos trabalhistas criados internamente e não transitados em julgado.</p> <p>A ideia é exigir a devolução desses recursos. Não está afastada a hipótese de que isso estimule os poderes e órgãos afetados a acelerar o gasto com vistas a não ter o que devolver, o que seria um resultado inverso ao pretendido. Mas não deixa de ser uma medida disciplinadora.</p>
<p>Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.</p>	<p>Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.</p>	<p>Inclui o termo “pensionista” na definição de despesa de pessoal. Isso fecha uma brecha jurídica usada por muitos estados e municípios para reduzir artificialmente a sua contabilidade de despesa de pessoal e, com isso, evitar o descumprimento e as penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>
ALTERAÇÕES FEITAS NO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT)		
<p>Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.</p> <p>.....</p> <p>§ 4º (Revogado).</p> <p>I - (revogado);</p> <p>II - (revogado);</p> <p>III - (revogado);</p>		<p>Trata-se de mais um entre muitos parcelamentos de pagamentos de precatórios já aprovados por meio de emenda constitucional. Beneficia-se o tesouro estadual ou municipal em detrimento de seus credores privados.</p> <p>A medida foi introduzida para compensar a revogação do § 4º do art. 101, a ser comentada adiante, inserido na constituição em 2017, que obrigava a União a financiar o pagamento de precatórios de estados e municípios.</p> <p>Não mais contando com essa fonte de financiamento, os entes subnacionais pressionaram para repassar a conta aos credores das dívidas judiciais.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>IV - (revogado).</p> <p>Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:</p>	<p>Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações</p>	<p>A redação original, ora sendo alterada, foi inserida na Constituição pela PEC do teto de gastos. A ideia é de um “gatilho” que aciona medidas de contenção de despesas quando o gasto aumenta muito. Houve, contudo, um problema de redação que agora se busca corrigir. Na redação original, as medidas de contenção de despesa (similares às apresentadas acima no art. 167-A: não reajustar salários, não contratar, não fazer concursos, etc) seriam acionadas quando os limites de gasto fossem desrespeitados. Mas, por construção do texto da PEC, esses limites não poderiam ser desrespeitados, porque a PEC do teto exige que se cumpra o teto em todas as fases: no orçamento enviado ao Congresso, no orçamento aprovado pelo Congresso e no orçamento executado pelo Poder Executivo. Por isso, a alteração proposta é no sentido de criar um gatilho que possa disparar. A regra adotada é de que as medidas de contenção serão acionadas sempre que a despesa primária obrigatória for maior que 95% da despesa primária total, sinalizando forte rigidez do gasto e pouco espaço para despesas discricionárias. Parte dessas medidas de contenção já foram acionadas para o ano de 2021 pela Lei Complementar 173, que tornou ativa a contenção da folha de pagamentos da União, dos estados e municípios. Assim, se o gatilho de contenção disparasse em 2022 teríamos uma limitação no avanço do gasto obrigatório que ajudaria a preservar um nível mínimo de despesas não-obrigatórias. Contudo, o limite de 95% ficou excessivamente alto. Quando atingido, já se estará em um nível de engessamento do orçamento que não permitirá o gasto mínimo que se considera necessário para o funcionamento da máquina pública.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		Por isso, a correção do problema de redação do texto original resultou em uma redação de baixa eficácia, provavelmente incapaz de cumprir a função de frear a despesa obrigatória antes que seja tarde demais.
I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;	I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;	Muda a data base para considerar o momento a partir do qual fica vedada a concessão de aumento. Antes, era a data de promulgação da emenda constitucional (dez/16), e agora a data de início de vigência da medida. Na prática, reajustes, vantagens, etc. que tenham sido aprovados até à véspera do acionamento do gatilho poderão ser concedidos. A nova redação parece fazer mais sentido, afinal, benefícios concedidos entre dezembro de 2016 e a data de acionamento dos gatilhos teriam que ser revogados, se fosse mantida a regra anterior.
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; e d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;	IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios	Essa medida de ajuste foi alterada para excetuar contratações temporárias e contratações no âmbito militar, inscritas nas alíneas “c” e “d”
VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo	VI - 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;	Por um lado tornou a restrição mais forte, ao incluir nas vedações o pagamento de benefícios de cunho indenizatório e incluir os pagamentos a dependentes. Por outro lado, excluiu aqueles determinados por lei anterior à promulgação da emenda e os definidos em sentença judicial (ambas exclusões parecem razoáveis e lógicas).
IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.		Essa medida de ajuste foi adicionada para evitar o drible à regra de congelamento de remunerações por meio de pagamentos indenizatórios. Há sobreposição com a inserção de vedação à criação ou majoração benefícios indenizatórios no inciso VI, acima comentado.

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>§ 2º Caso as vedações de que trata o caput deste artigo sejam acionadas para o Poder Executivo, ficam vedadas:</p>	<p>§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:</p>	<p>Mais uma vez correção da redação, substituindo-se o termo “descumprimento do limite” por “acionamento de vedações”. Como explicado acima, não seria possível ativar as medidas por meio de descumprimento do limite porque não há espaço na redação da constituição para esse descumprimento: o teto tem que ser respeitado na elaboração, encaminhamento aprovação e execução do orçamento.</p>
<p>§ 3º Caso as vedações de que trata o caput deste artigo sejam acionadas, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.</p>	<p>§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.</p>	<p>Mesma correção explicada no item anterior. Deve-se notar que se preservou a lógica da redação original quanto à amplitude do descumprimento. No § 2º, as medidas adicionais são acionadas quando atingido o limite no Poder Executivo e, no § 3º, quando o limite de qualquer um dos poderes ou órgãos for atingido.</p>
<p>§ 4º As disposições deste artigo: I - não constituem obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e III - aplicam-se também a proposições legislativas.</p>	<p>§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.</p>	<p>Esse dispositivo foi ampliado para se estabelecer que reajustes, promoções e outros benefícios suspensos durante a ativação das medidas de ajuste não constituem direito adquirido e não geram a possibilidade de pagamento ou indenização futura.</p>
<p>§ 5º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput e no § 2º deste artigo não se aplica a medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.</p>		<p>Assim como já comentado acima sobre o § 1º do art. 167-G, o presente dispositivo (simétrico àquele) retira uma série de vedações nos casos de “medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração”. Salvo melhor juízo, esse dispositivo pode deixar ampla margem para que não se apliquem medidas de compensação, a depender do que se entender por “vigência e efeitos”. Se por “efeitos” estiver incluída a dívida pública deixada pelo aumento da despesa, praticamente não haverá exceções. Mas se a ideia de “efeitos” não incluir o impacto financeiro, e sim de efeitos práticos (concessão de benefícios ou execução de determinadas políticas), a exceção fica aberta para tudo.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.</p>		<p>Esse é o artigo central da PEC, pois permite o pagamento de auxílio emergencial em 2021, suspendendo as regras fiscais que impediriam tal pagamento.</p> <p>Importante notar que:</p> <p>a) a autorização é para pagamento do auxílio durante todo o ano de 2021, e não apenas por 4 meses, como se falou durante o debate de tramitação da PEC;</p> <p>b) a autorização é para pagar “auxílio emergencial residual”, não havendo especificação de que o auxílio é a famílias, nem fazendo referência explícita ao auxílio emergencial pago em 2020. Logo, uma interpretação alargada pode dizer que vale também para o pagamento de auxílio emergencial a empresas ou governo estaduais e municipais;</p> <p>c) a dispensa de cumprimento de limite contida no caput refere-se às restrições da LRF (limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa). A exceção às demais regras fiscais está nos parágrafos abaixo.</p>
<p>§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:</p> <p>I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;</p> <p>II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.</p>		<p>Até R\$ 44 bilhões o gasto extra não precisa ser computado na meta de resultado primário nem no teto de gastos.</p>
<p>§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no caput deste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.</p>		<p>Retira do cálculo da regra de ouro o endividamento feito para pagar o auxílio.</p>
<p>§ 3º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.</p>		<p>Ao estabelecer o pagamento por meio de crédito extraordinário, esse dispositivo resolve dois problemas: (a) a despesa não é contabilizada no teto de gastos, que exclui os gastos feitos por esse tipo de crédito; (b) supera-se a discussão sobre se a despesa com o auxílio seria imprevisível, pois imprevisibilidade</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		é uma condição necessária exigida pelo art. 167, § 3º da CF para a edição de créditos extraordinários.
§ 4º A abertura do crédito extraordinário referido no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.		Reafirma a superação da condição de despesa imprevisível para a edição do crédito extraordinário, como afirmado no item acima.
§ 5º O disposto neste artigo aplica-se apenas à União, vedada sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.		Restringe a autorização à União.
<p>Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.</p> <p>§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:</p> <p>I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.</p> <p>§ 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:</p> <p>I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;</p> <p>II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;</p> <p>III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal;</p> <p>IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;</p> <p>V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e</p> <p>VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.</p> <p>§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.</p>		<p>A ideia original era dar um comando obrigando a redução de benefícios tributários. A redação final foi mitigada, restando apenas a obrigação de o Presidente da República enviar projeto propondo a redução, sem haver a obrigação de o Congresso aprova-lo ou, até mesmo, apreciá-lo.</p> <p>Por outro lado, o dispositivo estabelece exceções ao plano de redução de benefícios, praticamente dando proteção constitucional aos benefícios excepcionalizados. Agora, por exemplo, se o governo quiser reduzir benefícios da cesta básica haverá quem argumente, junto ao STF, que o presente dispositivo veda essa redução, por o ter explicitamente tirado da lista dos benefícios passíveis de redução.</p> <p>Ainda que a redação literal diga que a exceção é apenas ao plano de redução de benefícios, não faltarão argumentos jurídicos para apontar o caráter atípico do benefício excepcionalizado: “se o legislador optou pelo tratamento preferencial, é porque tal benefício é mais importante que os demais”.</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
<p>§ 4º Lei complementar tratará de:</p> <p>I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;</p> <p>II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;</p> <p>III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.</p>		
<p>Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p> <p>§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.</p> <p>§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:</p> <p>I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;</p> <p>II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.</p>		<p>Como já comentado na análise do art. 167-F, “superávit financeiro” de fundos são os recursos que, vinculados a fundos específicos, quando não gastos, se acumulam na conta do Tesouro por não poderem ser gastos em outras finalidades.</p> <p>Essa rigidez orçamentária faz o governo se endividar mais que o necessário para cobrir o déficit primário, pois parte dos recursos em caixa tem que ficar parado, não podendo ser gasto.</p> <p>A liberação dos superávits permite um ajuste patrimonial do Tesouro: diminui um ativo (saldo de caixa dos fundos) e um passivo (dívida pública do Tesouro).</p> <p>Vale alertar que a medida não gera abatimento da dívida bruta do setor público: quando o Tesouro eventualmente usar os recursos para pagar dívida vincenda, ele aumentará o montante de dinheiro (reserva bancária) disponível na economia, e o Banco Central, por motivo de política monetária, terá que vender títulos para enxugar essa liquidez: a venda de títulos pelo BC aumenta a dívida bruta.</p> <p>O efeito positivo desse dispositivo está em dar mais flexibilidade de caixa para o Tesouro, ajudando-o a não ficar com baixa liquidez e, portanto, vulnerável a ter que pagar juros mais altos ao mercado para rolar sua dívida.</p> <p>Note-se, por fim, que esse dispositivo corretamente permite o uso do superávit apenas para pagamento de</p>

Dispositivos alterados pela EC 109	Redação atual da CF	Descrição e análise
		dívida. Mas o art. 167-F, acima, permite, em caso de calamidade pública, que o superávit seja gasto, também, para o pagamento de novas despesas. Isso significará aumento de déficit e dívida pública.
Art. 6º Ficam revogados:		
I - o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e		Esse dispositivo, ora revogado, desobriga a União de instituir transferência aos estados e municípios relacionada à perda de receita dos entes com desoneração fiscal das exportações. Na verdade, já houve um acordo, no âmbito do STF para, ao longo das próximas décadas, a União pagar R\$ 4 bilhões anuais aos estados e municípios. A revogação foi feita para que o dispositivo não venha a ser usado, no futuro, como base para nova reivindicação.
II- o § 4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e		Esse dispositivo, ora revogado, obrigava a União a conceder financiamento aos estados e municípios para pagamento de precatórios judiciais. Foi introduzido pela EC 99/2017, à revelia da União, e tem gerado grande contencioso federativo. Conforme já comentado acima, na análise do art. 101 do ADCT, esse financiamento da União foi substituído pelo parcelamento dos precatórios devidos em mais cinco anos, repassando-se o custo (que seria arcado pela União, com um financiamento com alta chance de inadimplência futura) aos credores privados, que demorarão mais a receber seus direitos.
Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.		