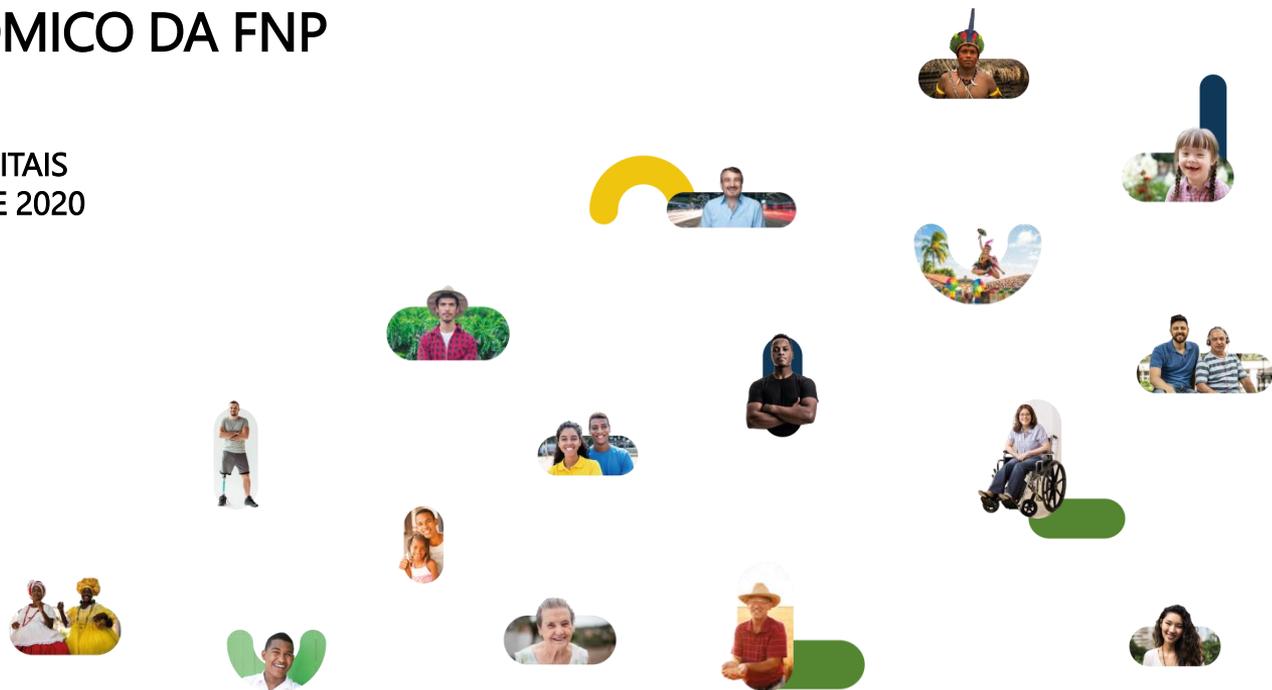


# PEC DO PACTO FEDERATIVO: UMA VISÃO CRÍTICA

KLEBER PACHECO DE CASTRO  
CONSULTOR ECONÔMICO DA FNP

FÓRUM NACIONAL DOS  
PROCURADORES GERAIS DAS CAPITAIS  
FLORIANÓPOLIS, 11 DE MARÇO DE 2020

**FNP** FRETE  
NACIONAL  
DE PREFEITOS





## VISÃO GERAL

- PEC é ampla demais, englobando temas que fogem ao escopo do pacto federativo
- Apresenta medidas pouco harmoniosas, inclusive com outras PECs
- Ao contrário do discurso, a PEC é centralizadora
- Oferece poucos instrumentos para a melhora da gestão fiscal subnacional
- Ao mesmo tempo, impõe mecanismos punitivos sobre EEMM em situações de crise fiscal



## **PONTOS SENSÍVEIS AOS MUNICÍPIOS**



## ROYALTIES DO PETRÓLEO

- PEC: A União transferirá parte dos recursos que lhe cabe por conta da participação no resultado e compensação financeira pela exploração de recursos naturais.
- Problemas:
  - Não define volume (% dos royalties da União que será destinado a EEMM), remetendo à LC
  - Não define critério de partilha, remetendo à LC
  - Não define o que seria “indicadores de resultado”
  - Fonte de receita muito volátil e incerta, pois é influenciada pelo mercado internacional (preço do petróleo e taxa de câmbio)



## SALÁRIO EDUCAÇÃO

- PEC: Prevê o repasse da totalidade da receita de Salário Educação para os governos subnacionais.
- Problemas:
  - Atualmente, a maior parte do SE já é destinada à EEMM: 60% é repassado diretamente; e 30% financia programas da pasta (ex: PNAE e PNATE), os quais beneficiam EEMM, em última instância
  - Potencial conflito com a PEC do FUNDEB, que prevê que a União possa utilizar o SE para financiar a complementação da União ao fundo (Relatório Dep. Dorinha)



## VINCULAÇÕES: SAÚDE VS. EDUCAÇÃO

- PEC: Prevê a unificação dos limites mínimos de despesas das áreas de saúde e educação, que, juntas, devem atingir ao menos 40% da receita municipal.
- Problemas:
  - Risco de redução sensível das despesas em educação, por motivos demográficos e políticos, especialmente a médio e longo prazos
  - Risco de conflito de competências entre estados e municípios, com consequente pressão excessiva de gastos sobre as prefeituras



## EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS

- PEC: Prevê que cidades de até 5 mil habitantes, com menos de 10% de receitas próprias em relação à receita total, serão incorporados por vizinhos.
- Problemas:
  - Extingue praticamente todos os municípios pequenos
  - Desconsidera que é quase impossível atingir 10% de receita própria
  - Desconsidera que “novos” municípios terão menos receita per capita para atender mesmo contingente populacional
  - Desconsidera riscos sociais e fluxos migratórios
  - Desconsidera barreira política



# EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS... EVIDÊNCIAS (1)

No ano de 2018:

**1.185 municípios**  
com até 5 mil  
habitantes e receita  
própria  
(ISS+IPTU+ITBI)  
inferior a 10% da  
Rec. Orçamentária

Fonte: datapedia.info. Fonte  
primária: Siconfi/STN.





## EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS... EVIDÊNCIAS (2)

No ano de 2018:

**23 municípios com até 5 mil habitantes e receita própria (ISS+IPTU+ITBI) superior a 10% da Rec. Orçamentária**



Fonte: datapedia.info. Fonte primária: Siconfi/STN.

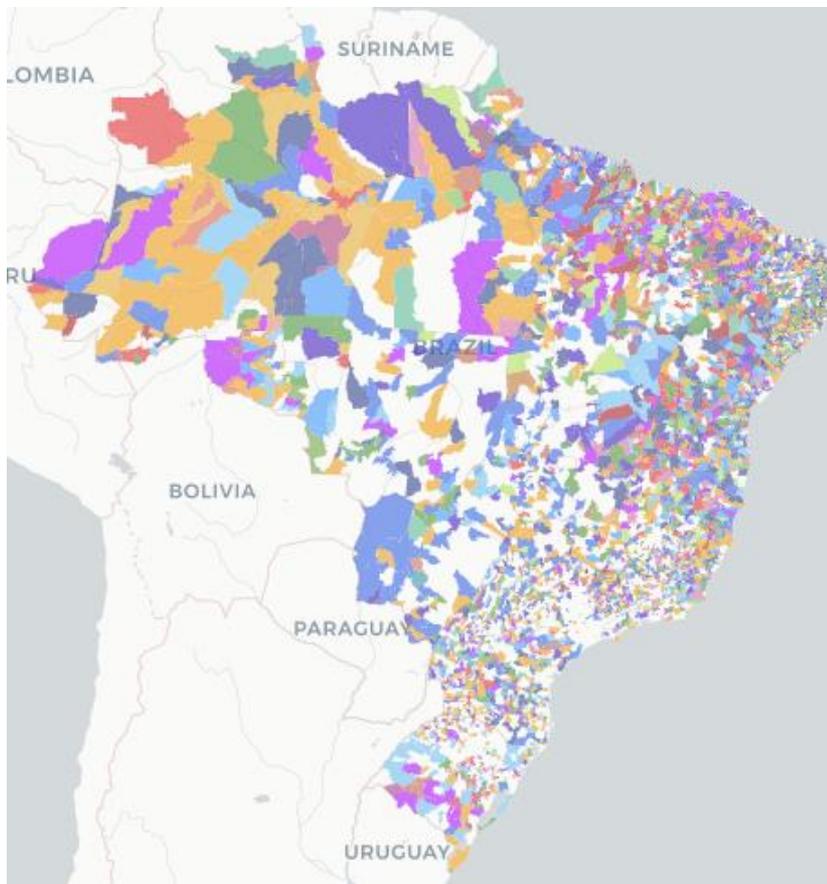


## EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS... EVIDÊNCIAS (3)

No ano de 2018:

**3.433 municípios**  
com mais de 5 mil  
habitantes e receita  
própria  
(ISS+IPTU+ITBI)  
inferior a 10% da  
Rec. Orçamentária

Fonte: datapedia.info. Fonte  
primária: Siconfi/STN.





## OPERAÇÕES DE CRÉDITO

- PEC: A partir de 2026, a PEC veda a concessão de garantias da União nas operações de crédito, exceção aquelas ocorridas junto a organismos multilaterais, além de vedar as operações entre entes (administração direta ou indireta).
- Problemas:
  - Como realizar investimentos com a redução de possibilidade de tomada de crédito?
  - Orçamento atual está quase totalmente comprometido com despesas obrigatórias e manutenção do aparelho urbano



## ÓRGÃOS DE CONTROLE

- PEC: Altera a estrutura e hierarquia dos órgãos de controle  
Ao determinar que o TCU poderá estabelecer orientação vinculativa em matérias reguladas por LC sobre temas fiscais, notadamente a LRF. Caso os TCEs/TCMs descumpram orientação do TCU, este deverá decidir no lugar dos primeiros.
- Problemas:
  - Retira autonomia de EEMM em favor da União
  - Aumentar caráter "judicial" do TCU



## PLANEJAMENTO

- PEC: Prevê fim do plano plurianual e substituição do orçamento anual pelo orçamento plurianual a partir do terceiro ano subsequente ao ano de promulgação da emenda.
- Problemas:
  - A mudança de instrumento vai realmente resolver o problema de planejamento do estado brasileiro?
  - Por que não aprimorar o Plano Plurianual?



## **ASPECTOS POSITIVOS**



## CONSELHO FISCAL

- PEC: Cria o Conselho Fiscal da República com o fim de assegurar fundamentos fiscais sólidos e preservar a sustentabilidade financeira na Federação. Será composto por representantes de todos os poderes e entes federados.
- Pontos de atenção:
  - Atentar para não ter funções concorrentes aos órgãos de controle e ao CGF (previsto na LRF)
  - Verificar a operabilidade do conselho, tendo em vista sua composição fundada em autoridades máximas dos 3 poderes e das 3 esferas de governo



## INSTRUMENTOS PARA CRISE FISCAL

- Se despesa corrente  $> 95\%$  da receita corrente:
  - Proibição de decisões que levem ao aumento das despesas de pessoal, a exemplo de reajuste salarial, realização de concursos, reestruturação de carreiras, criação de cargos e promoção e progressão funcional.
  - Redução de 25% da jornada de trabalho com redução proporcional da remuneração.
- Contingenciamento das despesas discricionárias do Legislativo e Judiciário, na mesma proporção dos cortes feitos pelo Executivo
- Devolução ao Tesouro das sobras dos duodécimos



## **AFINAL, DO QUE TRATA O PACTO FEDERATIVO?**



## EQUILÍBRIO E HARMONIA

- Pensar em pacto federativo é pensar em equilíbrio e harmonia para que as políticas públicas possam se dar de forma mais homogênea possível dentro do território, atingindo a todos que precisam ser atingidos. Então, pensar em pacto federativo não passa apenas por descentralizar recursos e ditar regras para incentivar a responsabilidade fiscal.
- O pacto federativo deveria ser entendido de forma mais ampla, contemplando em seu conjunto três dimensões que são fundamentais para este equilíbrio e harmonia: arrecadação de receitas, redistribuição de receitas e definição de competências (despesas).



## DIMENSÃO 1: TRIBUTOS

- A **reforma tributária** não poderia estar sendo discutida de forma isolada das outras duas dimensões, como está sendo feita agora. A iminente redistribuição de recursos na federação a partir da reforma leva a um grande risco de elevar o desequilíbrio federativo (e ferir o pacto).
- A **PEC do Pacto Federativo** deveria enxergar isso.



## DIMENSÃO 2: TRANSFERÊNCIAS

- O **sistema de transferências** do Brasil é arcaico e sofre de diversas distorções distributivas, proporcionando situações bizarras, como a existências de localidades com recursos abundantes (para muito além de suas necessidades), enquanto outras localidades convivem com elevado grau de vulnerabilidade social.
- A **PEC do Pacto Federativo deveria endereçar uma solução para isso**, buscando implantar um sistema de equalização fiscal inspirado nas melhores práticas internacionais (ex: Austrália).



## DIMENSÃO 3: DESPESAS

- Por fim, as **responsabilidades dos entes federados** se dão de acordo com seu enquadramento administrativo, não buscando diferenciação entre os diferentes – algo que deveria ser pensado em qualquer país, especialmente em um país de dimensões continentais e tão heterogêneo como o Brasil.
- Não há sentido que um município pequeno, com poucos milhares de habitantes tenha a mesma responsabilidade de políticas públicas que uma metrópole. Os problemas e as demandas são diferentes demais para usar a mesma régua de medida.
- Outro problema decorre das competências compartilhadas entre diferentes esferas de governo, o que permite de um nível de governo possa “empurrar” uma maior responsabilidade de gasto para outro nível. Isso é bem visível na área da saúde, que tem uma crescente participação municipal em detrimento da estadual.
- **A PEC do Pacto Federativo deveria apontar caminhos para revisar esse quadro.**

# OBRIGADO!

kleberpcastro@gmail.com



FINANÇAS,  
ANÁLISE E  
CONSULTORIA  
ECONÔMICA

T. (021) 3553-5051 | 3553-5052  
Rua México 41/901 - Centro  
Rio de Janeiro, CEP 20031-144

**Email** finance.ltda@gmail.com  
**Site** financeltda.blogspot.com.br

## EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE (DISCLAIMER)

Este relatório foi elaborado para uso exclusivo de seu destinatário, não podendo ser reproduzido ou retransmitido a qualquer pessoa sem prévia autorização. As informações aqui contidas tem o propósito unicamente informativo. As informações disponibilizadas são obtidas de fontes entendidas como confiáveis. Não é garantida acurácia, pontualidade, integridade, negociabilidade, perfeição ou ajuste a qualquer propósito específico das fontes primárias de tais informações, logo não se aceita qualquer encargo, obrigação ou responsabilidade pelo uso das mesmas. Devido à possibilidade de erro humano ou mecânico, bem como a outros fatores, não se responde por quaisquer erros ou omissões, dado que toda informação é provida "tal como está", sem nenhuma garantia de qualquer espécie. Nenhuma informação ou opinião aqui expressada constitui solicitação ou proposta de aplicação financeira. As disposições precedentes aplicam-se ainda que venha a surgir qualquer reivindicação ou pretensão de ordem contratual ou qualquer ação de reparação por ato ilícito extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou por qualquer outra maneira.



# FNP FRETE NACIONAL DE PREFEITOS

