

**Nota Técnica CCiF:
As Diretrizes da Reforma
Orçamentária – Estruturação
Jurídica do Novo Modelo**

São Paulo, Maio de 2026

O **Centro de Cidadania Fiscal** é um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país.

Diretores-fundadores:

Eurico Marcos Diniz de Santi

Nelson Machado

Apoio Técnico:

Bruno Marques Santo

Diego Strobel Bernardi Gonzalez

Giovanna Campos Agualuza

Rodrigo Caldas de Sá

Taina Fernandes de Carvalho Lemos

Ursula Dias Peres

Secretaria:

Sheila Barreto de Lima

Endereço: Rua Itapeva, 26 - cj. 1701 - Bairro Bela Vista - 01332- 000 - São Paulo - SP – Brasil.

Contato: ccif@ccif.com.br, tel. (+ 55 11) 2305.2630, www.ccif.com.br.

Direitos autorais: Centro de Estudos Tributários e Financeiros Consultoria e Pesquisa de Interesse Público Limitada (nome de fantasia: **Centro de Cidadania Fiscal**). Permitida a reprodução por quaisquer meios, desde que citada a fonte.

Esta nota apresenta as opiniões institucionais da diretoria do Centro de Cidadania Fiscal, as quais são definidas de forma independente e não necessariamente refletem a posição das empresas e entidades que financiam suas atividades.

O Centro de Cidadania Fiscal não se responsabiliza pelos efeitos de qualquer decisão ou ação tomada com base no conteúdo desta nota.

As Diretrizes da Reforma Orçamentária – Estruturação Jurídica do Novo Modelo

Introdução

Esta nota técnica tem como objetivo precípua apresentar as diretrizes do PROJETO NOSSO ORÇAMENTO, que, devem guiar a construção de novo marco legal para o orçamento público.

Desde a sua criação em 2015, o CCiF exerceu um papel central na elaboração e nos debates em torno do que veio a se tornar a maior e mais relevante Reforma Tributária desde a publicação da Constituição Federal de 1988. A proposta original do CCiF, posteriormente incorporada na Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, resultou na Emenda Constitucional nº 132/2023, objeto de regulação pela Lei Complementar nº 214/2025 e pela Lei Complementar nº 227/2026. Em conjunto, tais diplomas normativos modificaram substancialmente a tributação do consumo no país, ao prescreverem a paulatina substituição do ISS, do ICMS, do IPI, da Contribuição ao PIS e da COFINS por um IVA Dual (IBS/CBS) e pelo Imposto Seletivo.

Ciente do seu papel institucional enquanto *think tank* independente cujo objetivo é desenvolver estudos e propostas que ajudem a simplificar e aprimorar o sistema tributário brasileiro e o modelo de gestão fiscal do país, o CCiF sempre soube que a Reforma Tributária representava apenas uma das facetas necessárias para o aprimoramento da gestão fiscal do país. A outra faceta, complementar e igualmente necessária, é o orçamento público.

Tributo e orçamento são indissociáveis. Eles são dois lados da mesma moeda. Enquanto no Estado Democrático de Direito os tributos são a principal fonte de receita do Estado, o orçamento público deve garantir que a receita do Estado seja aplicada de modo justo e eficiente. O orçamento é o instrumento de ação

do Estado. Mais do que documento financeiro, ele é a forma de intervenção do Estado na sociedade, na medida em que estabelece como os objetivos constitucionalmente relevantes serão atingidos e implementados. Sem tributos, o orçamento colapsa. Sem orçamento, os tributos deixam de servir ao fim que justifica a sua instituição.

Assim, realizada a Reforma Tributária do Brasil, já vigente neste ano de 2026, que foi o foco principal da atividade do CCiF nestes últimos dez anos, cumprida esta missão, continuamos acompanhando a implementação do novo Sistema CBS/ICBS e acompanhando com entusiasmo, o resultado da análise de organismos internacionais do porte da OCDE¹ e do FMI² que reconhecem a Reforma Tributária do Brasil como um “marco histórico” para o Brasil, *ex vi* dos respectivos relatórios recentes publicados, reconhecendo a inovação do novo “Sistema CBS/IBS” informado pela legalidade, simplicidade, transparência e neutralidade. A ideia é replicar o mesmo modelo de sucesso do “Projeto Nossa Reforma Tributária” ao Projeto Nosso Orçamento Público, identificamos, assim, neste paper as diretrizes específicas que devem ser aplicadas ao orçamento público.

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Resumo: A OCDE aponta a reforma como uma mudança histórica que alinha o Brasil às melhores práticas globais, reduzindo custos de conformidade para as empresas. O relatório observa que a unificação de impostos federais, estaduais e municipais em um modelo de destino reduzirá as desigualdades regionais e estimulará os investimentos, desde que a regulamentação garanta transparência e segurança jurídica.

Referência (ABNT): OECD. OECD Economic Surveys: Brazil 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. Estudo da OCDE (Economic Survey: Brazil 2023): [Acesse aqui a publicação na OECD iLibrary](#) *Você pode ler o sumário executivo gratuitamente ou baixar a versão completa se tiver acesso institucional (ou ler o "Read" interativo).*

² Fundo Monetário Internacional (FMI). Resumo: O FMI destaca que a transição para o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual simplificará drasticamente o sistema e elevará o PIB potencial do Brasil a longo prazo. O estudo enfatiza que a reforma elimina distorções alocativas e cumulatividades, embora ressalte a importância de manter uma base ampla e poucas exceções para garantir a eficiência e a neutralidade da carga tributária. Estudo do FMI (Relatório do Artigo IV - 2024): [Acesse aqui o Staff Report e anexos](#) *Neste link, você encontra a avaliação completa sobre a economia brasileira e o detalhamento técnico sobre o impacto da reforma tributária.*

Referência (ABNT): INTERNATIONAL MONETARY FUND. Brazil: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil. Washington, D.C.: IMF, 2024.

O CCiF entende que compete ao sistema político decidir sobre eventuais mudanças no orçamento público, mas acredita que é importante que tais decisões sejam guiadas por diretrizes sérias, consistentes e coerentes. Nesse sentido, o objetivo da presente nota técnica é apresentar as diretrizes que, na visão do CCiF, devem nortear a Reforma Orçamentária, quais sejam: Legalidade, Transparência, Simplicidade, Eficiência, Equidade, Universalidade, Exclusividade, Periodicidade, Flexibilidade, Não Afetação da Receita dos Impostos, e Orçamento Bruto.

1. Legalidade do Orçamento Público como Fundamento da Governança

A legalidade do orçamento público constitui o instrumento central para a institucionalização e a governança das finanças públicas. A conhecida afirmação de Douglass North — *"as instituições importam"* — revela o elo que transforma a teoria da governança em realidade concreta.

Para North, instituições são as "regras do jogo" de uma sociedade, compreendendo tanto normas formais (leis, constituições, regulamentos) quanto informais (costumes e padrões de conduta). A governança, nesse contexto, não é abstração: é o mecanismo que assegura a observância dessas regras.

Sob essa perspectiva, o primeiro diagnóstico jurídico é claro: A lei orçamentária deve ser compreendida como norma impositiva, material, cuja governança é necessariamente jurídica e estruturada pela lógica da subsunção:

- se o ato administrativo estiver alinhado à lei orçamentária, é válido e protege o gestor;
- se estiver em desacordo, é inválido e enseja responsabilização.

A legalidade orçamentária não é um conselho, não é uma escolha interpretativa — é uma prescrição constitucional expressa, decorrente do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a Administração Pública só pode agir quando autorizada por lei.

Essa lógica revela uma distinção estrutural:

- na esfera privada, tudo o que não é proibido é permitido;
- na esfera pública, somente é permitido aquilo que a lei autoriza.

No campo orçamentário, essa exigência se manifesta de forma ainda mais rigorosa: tanto a arrecadação de receitas quanto a realização de despesas dependem de prévia e expressa autorização legal. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem autorização legal — seja na própria lei orçamentária, seja por meio de créditos adicionais regularmente instituídos.

A Constituição, nos artigos 165 e 167, inciso I, estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo instituem:

1. o Plano Plurianual (PPA),
2. a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),
3. a Lei Orçamentária Anual (LOA),

vedando expressamente o início de programas ou projetos não previstos na lei orçamentária.

O orçamento público, portanto, é um instrumento introdutor de normas jurídicas veiculadas por lei, devidamente aprovada conforme processo legislativo determinado pela Constituição Federal e aprovada pelo Poder Legislativo, que:

- limita a atuação financeira do Executivo,
- traduz, em termos normativos, as escolhas coletivas da sociedade,
- dá transparência ao atendimento desse mandato social,
- e submete sua execução ao controle institucional, inclusive jurisdicional.

A legalidade orçamentária, assim, cumpre uma função estruturante: traduz os valores da sociedade, por meio de seus representantes, transforma essa vontade política em norma jurídica vinculante, limitando o exercício da competência e assegurando que o gasto público seja expressão legítima da democracia representativa.

Por essa razão, a legalidade não é apenas um princípio — é a diretriz organizadora do sistema orçamentário. Ela:

- vincula a Administração Pública ao cumprimento das despesas legalmente autorizadas;
- impõe aderência estrita ao planejamento;

- e estabelece limites claros à execução orçamentária, sob as dimensões quantitativa, material, espacial e temporal.

Nesse arranjo, o Congresso Nacional assume papel permanente de protagonista, tanto na elaboração, como legislador orçamentário, quanto na autorização ao Poder Executivo e controle da atividade financeira do Estado. A execução do orçamento deve se dar, claro, tendo-se também em consideração critérios como eficiência e flexibilidade, conforme itens 4 e 9 desta Nota Técnica, no exercício de competência constitucionalmente estabelecida ao Poder Executivo.

Sem legalidade, não há orçamento.

Sem orçamento vinculante, não há governança.

E sem governança, não há Estado democrático funcional.

2. A Transparência Orçamentária

A transparência é valor que garante a própria legitimidade do Estado de Direito, uma vez que não é possível exercer controle social sobre o que se desconhece. Assim, sinaliza no sentido de que a atividade financeira do Estado deve se desenvolver às claras, de modo que possa ser avaliada pelo cidadão – o gasto público deve ser publicizado, de modo que a sociedade tenha conhecimento da receita pública, da aplicação das despesas autorizadas e dos fins do planejamento. O orçamento público deve ser redigido de forma clara, compreensível e acessível ao controle social, e as leis orçamentárias e seus relatórios devem ser publicados oficialmente, assegurado o acesso público à informação sobre receitas, despesas e metas fiscais. A apresentação dos artigos do orçamento deve ser clara e compreensível, não se admitindo a insuficiência de dados ou especificação da despesa, com obscuridade ou falta de elementos para determinação objetiva dos elementos exigidos. A produção dos textos legislativos e prestações de contas devem ter por base a compreensão do cidadão, e não apenas o atendimento formal das regras da contabilidade e tecnicidade dos operadores e administradores públicos.

A transparência leva à *accountability*, que, além da responsabilização, exige (i) especificação antecipada dos níveis de desempenho; (ii) autoridade para

determinar como os recursos serão empregados para produzir os resultados desejados; e (iii) um processo de avaliação para saber se os resultados previstos em lei foram obtidos. Uma das ferramentas que podem aumentar a transparência do orçamento é, justamente, o orçamento por competência. Isto porque se trata do regime em que receitas e despesas são reconhecidas e registradas quando os fatos geradores ocorrem, e não quando há entrada ou saída de caixa, incorporando obrigações futuras, depreciação de ativos e passivos contingentes à informação orçamentária, revelando o custo efetivo das políticas públicas e do gasto público no geral, além de induzir melhora à gestão de ativos, passivos e custos, reduzindo decisões fiscalmente míopes. Permitindo uma tomada de decisão abrangente à sociedade, com avaliação inclusive de custos intergeracionais, como aqueles implicados em despesas previdenciárias, entre outras.

3. A Simplicidade Orçamentária

Tem-se na simplicidade uma diretiva que transforma a relação entre Estado, Administração Pública e Sociedade no âmbito do direito orçamentário. Isto porque a simplicidade tem como objetivo geral a otimização de procedimentos excessivamente formais que tanto afastam a sociedade da participação na elaboração do orçamento, assim como de sua compreensão, quanto criam dificuldades operacionais para o Congresso Nacional durante sua apreciação e aprovação, e para a administração pública na sua execução. Isso atrai ineficiência para a elaboração e para a aplicação das normas orçamentárias, o que compromete todo o sistema.

A proposta do CCiF, neste caso, é aplicar o conceito de simplicidade orçamentária de modo a abranger (i) a simplificação do processo de elaboração do orçamento, evitando procedimentos excessivamente burocráticos ou confusos, com o objetivo de otimizar a acessibilidade social ao processo de elaboração do orçamento e às leis orçamentárias; (ii) a simplificação dos procedimentos relacionados à execução do orçamento pela administração

pública, de modo a otimizar processos complexos garantindo maior eficiência no uso dos recursos públicos. Assim, a aplicação da simplicidade à classificação orçamentária deve resultar na redução da fragmentação excessiva e da sobreposição de classificadores, focando em estruturas funcionais, programáticas e econômicas mais estáveis, inteligíveis e orientadas a políticas públicas, preservando a rastreabilidade e o controle e adequada padronização e comparação de informação entre os diferentes entes federativos brasileiros.

4. A Eficiência Orçamentária

A diretriz da eficiência orçamentária busca assegurar a aplicação racional, e otimizada dos recursos públicos. Além de corolário da eficiência insculpida no artigo 37, *caput*, da CF/88, a eficiência orçamentária é perseguida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), que estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. A diretriz da eficiência orçamentária relaciona-se, portanto, à busca pelos melhores resultados com o menor dispêndio possível de recursos.

Nesse sentido, a eficiência orçamentária determina que o orçamento seja capaz de assegurar o atendimento das necessidades do cidadão utilizando os recursos de modo a garantir a melhor aplicação possível da receita pública. Espera-se, para todos os entes da federação, uma "atitude" de governo coerente com esse comando constitucional, maximizando os resultados das políticas públicas escolhidas. Nesse contexto, a eficiência vincula não só o Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário. E, da mesma forma, essa diretiva se aplica ao governo federal e aos entes subnacionais no uso de seus recursos próprios e daqueles provenientes de transferências intergovernamentais.

A diretiva da eficiência na Reforma Orçamentária inclui, além da análise da eficiência em sentido estrito, a verificação da eficácia e da efetividade da dotação. Nesse sentido, cabe (i) a verificação do cumprimento das metas fixadas, mediante a análise da relação entre os objetivos explícitos de uma

política e os resultados alcançados, por exemplo, podendo ser mensurada por meio da comparação entre metas propostas e metas atingidas, ou entre instrumentos previstos e os realmente utilizados; (ii) a verificação do impacto real na realidade social, podendo ser mensurada mediante o exame da mudança de vida das populações afetadas por uma política pública, por exemplo; e, por fim, (iii) a verificação do uso racional dos recursos, que trata de uma medida instrumental de desempenho que combina o resultado obtido com o custo empregado.

5. A Equidade Orçamentária

A diretriz da equidade orçamentária prescreve que o orçamento público seja elaborado e implementado visando à concretização dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º da CF/88), nomeadamente, (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária, (ii) garantir o desenvolvimento regional, (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação.

A equidade orçamentária é uma diretiva que se relaciona intimamente com a eficiência. Enquanto a eficiência foca em uma análise de custo-benefício e, portanto, de uso racional dos recursos públicos, a equidade introduz no sistema orçamentário um critério normativo voltado à justiça distributiva na destinação desses recursos.

É a equidade orçamentária que orienta o Estado a alocar recursos de forma diferenciada, conforme as necessidades sociais, assegurando tratamento desigual aos desiguais como condição para a realização da igualdade material. Nesse sentido, a alocação orçamentária orientada pela equidade também contribui para uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos, na medida em que sua distribuição deliberadamente desigual, conforme diferentes níveis de vulnerabilidade e demanda social, potencializa a efetividade das políticas públicas.

A observância da equidade na elaboração e na execução das normas orçamentárias constitui verdadeira garantia constitucional de enfrentamento das desigualdades sociais, pois vincula o gasto público à promoção da justiça social. O orçamento público, portanto, não pode limitar-se a uma lógica meramente técnica ou neutra, devendo funcionar como instrumento ativo de redução das desigualdades e de promoção da cidadania fiscal, sob pena de perpetuar ou aprofundar assimetrias sociais incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

É preciso considerar ainda que a garantia material do princípio da igualdade carece de autorizações orçamentárias para a concretização de políticas públicas que tenham por objetivo a redução da desigualdade social. Neste ponto, entretanto, esclarece-se que o valor-vetor da equidade não contém, em si, a determinação de qual tipo de política pública ou gasto público tem mais ou menos potencial de promover a igualdade material. O que se propõe é o reconhecimento de que os recursos do Estado não devem ser repassados igualmente aos cidadãos, mas sim distribuídos equitativa e desigualmente na medida em que se desigualarem as necessidades de cada um – análise que será realizada democraticamente, no âmbito dos Poderes do Estado.

6. Universalidade

O artigo 165, § 5º, da CF/88 estabelece que a lei orçamentária anual deve compreender: (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Isso significa que a lei orçamentária deve incluir *todas* as receitas e despesas do Poder Público, sem que seja possível excluir

qualquer um de seus elementos.

Logo, enquanto diretiva, a universalidade determina que o orçamento seja uno, reunindo todas as receitas e todas as despesas dos Poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive operações de crédito e transferências. Vale frisar que cada ente governamental deve elaborar um único orçamento, contendo todas as suas receitas e despesas. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo.

A diretriz da universalidade visa a evitar múltiplos orçamentos dentro do mesmo ente federativo. Daí a sua relação com as diretivas da transparência e simplicidade, pois busca assegurar que o cidadão conseguirá ter acesso e compreender com segurança quais são as receitas estimadas e despesas fixadas por determinado ente para cada exercício financeiro.

7. Exclusividade

O artigo 165, § 8º, da CF/88 estabelece que a lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excluindo dessa proibição apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Tal norma constitucional encapsula a diretiva da exclusividade, de acordo com a qual a lei orçamentária não pode conter normas estranhas àquelas atinentes à previsão de receita e à fixação de despesas.

A diretriz da exclusividade se relaciona, portanto, intimamente com as diretrizes da simplicidade e da transparência. Ao proibir a inclusão de matérias estranhas à previsão orçamentária, a diretriz da exclusividade busca evitar o contrabando legislativo e o uso da lei orçamentária como veículo para a introdução de normas alheias ao gasto público, em prejuízo ao debate público, informado e democrático dos temas nela constantes.

8. Periodicidade

A diretiva da periodicidade estabelece que o orçamento público deve ser fixado para um período determinado. A ideia de periodicidade pode estar relacionada ao exercício financeiro, estabelecendo a lei orçamentária para o período de 1 (um) ano, entretanto, a ideia de periodicidade vai além da anualidade.

A periodicidade introjeta no ordenamento jurídico orçamentário a possibilidade de realização de um planejamento fiscal de médio prazo, que consiste na definição de objetivos, limites e trajetórias fiscais plurianuais, normalmente para um horizonte de três a cinco anos, integrando projeções macroeconômicas, estimativas de receitas, limites de despesa e regras fiscais. Os marcos fiscais funcionam como âncora estratégica para a elaboração e execução dos orçamentos periódicos.

A diretriz da periodicidade relaciona-se intimamente à diretriz da transparência e da legalidade. Ao obrigar o Poder Executivo a prestar contas dentro de um determinado lapso temporal, a diretriz da periodicidade garante que a sua atuação será objeto de controle e fiscalização democráticos. Mais do que isso, a periodicidade permite ao Poder Executivo realizar estimativas mais realistas, porque circunscritas a um determinado período de tempo, o que reforça a possibilidade de controle da sua atuação.

9. Flexibilidade

Se, de um lado, a diretriz da legalidade assegura que a atuação do Poder Público será vinculada à lei, a diretriz da flexibilidade permite que a lei orçamentária seja ajustada e adaptada no curso da sua implementação sem que isso leve à sua descaracterização.

Por se tratar de lei baseada em previsões e estimativas, o orçamento sujeita-se a situações excepcionais que, justamente em razão do seu caráter extraordinário, não poderiam ser antecipadas e endereçadas previamente

quando da sua elaboração. Daí a necessidade de mecanismos legais que, diante de ocasiões excepcionais, de um lado, permitam a eventual gestão temporal da aplicação de recursos previstos no orçamento, e, do outro, assegurem o retorno ao seu equilíbrio anterior uma vez cessada a ocorrência da situação excepcional que autorizou a sua flexibilização.

Assim, a diretiva da flexibilidade autoriza a transposição legal de determinadas despesas previstas na lei orçamentária para períodos seguintes, objetivando ampliar o uso eficiente dos recursos, bem como garantir a concretização dos objetivos inicialmente acordados, no caso de necessidade de ajuste do orçamento face a um evento imprevisível e incontrolável. A flexibilidade se apresenta especialmente nos casos em que o gasto público é previsto para mais de um período, como pode ocorrer, por exemplo, com obras públicas de grande porte ou políticas públicas continuadas. A possibilidade da transposição da despesa para períodos seguintes está condicionada à análise da eficiência e da equidade.

Uma das ferramentas relacionadas à flexibilidade do orçamento na experiência internacional é o *carry-over*, que é um mecanismo que autoriza a utilização, em exercícios subsequentes, de dotações ou saldos orçamentários não executados, dentro de limites e regras previamente estabelecidos, sem necessidade de nova autorização legislativa integral. Seu objetivo é desacoplar a execução orçamentária da rigidez do exercício financeiro anual, preservando a disciplina fiscal, mas deve ser realizado de acordo com as diretivas da legalidade, transparência, simplicidade e eficiência.

10. Não Afetação da Receita dos Impostos

Ao proibir que a receita de impostos esteja diretamente vinculada à despesas previstas na lei do orçamento, excetuados os casos previstos na CF/88, a diretiva da não afetação da receita dos impostos busca assegurar liberdade ao Poder Público para concretizar os objetivos constitucionalmente relevantes. Dito de outro modo: salvo as exceções autorizadas constitucionalmente, se as receitas

já ingressassem no cofre do Poder Público com destinação específica, o Poder Público não teria autonomia para escolher como implementar as normas constitucionais e, conseqüentemente, teria sua atuação amarrada.

O artigo 167, inciso IV, da CF/88 proíbe a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvando, contudo, (i) a repartição do produto da arrecadação de alguns impostos, nos termos dos artigos 157 e 158 da CF/88³,

³ Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e, em relação a veículos aquáticos e aéreos, cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

IV - 25% (vinte e cinco por cento):(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

b) do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A distribuída aos Estados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", serão creditadas conforme os seguintes critérios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "b", serão creditadas conforme os seguintes critérios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com

(ii) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, e (iii) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, e 167, § 4º, da CF/88.

Assim, a não afetação das receitas dos impostos é uma diretiva que se relaciona com os princípios da equidade e eficiência, ao permitir que o Poder Público possa ele próprio escolher a forma mais justa e eficiente para concretizar os objetivos protegidos pela Constituição.

11. Orçamento Bruto

A diretiva do orçamento bruto prevê que o registro das receitas e das despesas na lei orçamentária deve ser realizado pelo seu valor total e bruto, sendo vedada toda e qualquer dedução. Isso significa, de um lado, que o orçamento não deve conter compensações ou saldos líquidos e, do outro, que qualquer evento de redução de despesas deve ser destacado como gerador de uma receita equivalente.

A diretiva do orçamento bruto relaciona-se intimamente às diretivas da transparência e universalidade. Além de conter todas as receitas e despesas (universalidade), o orçamento também deve apresentá-las em sua inteireza, sem qualquer dedução que mascare o seu dimensionamento real, de modo a permitir o controle e a visão integral das operações financeiras do Poder Público.

Conclusões gerais (preliminares):

C1. A Reforma Orçamentária é passo complementar à Reforma Tributária,

o que dispuser lei estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

sendo direito tributário e orçamentário dois lados da mesma moeda. Assim, uma vez otimizado o sistema tributário, com vistas a garantir legalidade, simplicidade e transparência na arrecadação tributária, torna-se imperiosa a aplicação do mesmo raciocínio otimizador ao direito orçamentário, de modo a estender os mesmos valores ao gasto público;

C2. A estruturação jurídica da proposta de Reforma Orçamentária do CCiF se pauta, substancialmente, nas diretrizes da Legalidade, Transparência, Simplicidade, Eficiência, Equidade, Universalidade, Exclusividade, Periodicidade, Flexibilidade, Não Afetação da Receita dos Impostos, e Orçamento Bruto;

C3. As diretrizes de estruturação da Reforma Orçamentária visam à criação de um sistema de normas orçamentárias consistente, coerente e completo, que preserve valores jurídicos essenciais, com o objetivo de criar uma nova realidade jurídica na qual estejam preservadas a qualidade do gasto público e os direitos fundamentais dos cidadãos.