



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº - CCJ**  
Proposta de Emenda à Constituição nº. 34, de 2019



O art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. 34, de 2019, passa a vigorar com nova redação ao § 10 do art. 166 da Constituição Federal e acréscimo de inciso ao § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

“Art.166.....  
.....

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º e da parcela decorrente do § 11-A, ambos deste artigo, não será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.” (NR)

“Art.107.....  
.....  
§ 6º.....  
.....

V – despesas de que trata os §§ 11 e 11-A do art. 166 da Constituição Federal.” (NR)

### JUSTIFICAÇÃO

As emendas de bancada representam despesas estruturantes para os entes federados. Nesse sentido, a previsão de que 1% da RCL será destinada a tais despesas, que serão de execução obrigatória, é estratégica para o pacto federativo.

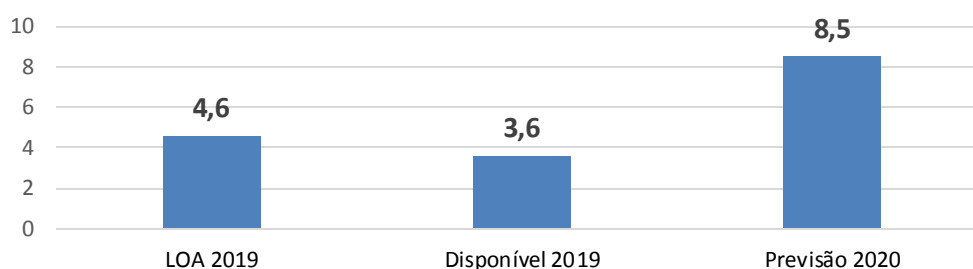
Contudo, as despesas do orçamento de 2020 deverão estar programadas no teto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (teto de gastos). Diante do teto, toda despesa adicional deve ser compensada com a redução em outras despesas. Nesse sentido, é possível que a proposta tenha impacto sobre gastos essenciais ao crescimento econômico e à inclusão social, como investimentos públicos, educação e saúde. Este impacto deve girar em



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

torno de R\$ 4 a R\$ 5 bilhões, apenas em 2020, considerando o valor adicional às dotações de emendas impositivas 2019. A partir de 2021, o limite seria reajustado pela inflação, carregando os efeitos até 2036.

**Execução do orçamento impositivo de emendas de bancada  
(R\$ bilhões)**



\* O disponível 2019 subtrai da dotação orçamentária os valores contingenciados, conforme o Decreto 9.741/2019. Fonte: LOA 2019.

Percebe-se, portanto, que, para o próximo exercício, o conjunto das despesas primárias deveria ter redução de até R\$ 5 bilhões, de maneira a acomodar os valores de emendas impositivas de bancada. O que demonstra a desfuncionalidade do teto de gastos, em razão do qual será necessário reduzir ainda mais despesas essenciais.

Vale também assinalar que, pelas regras atuais, o montante total das emendas impositivas é computado no teto. Desta forma, para 2020, a previsão seria de aproximadamente R\$ 8,5 bilhões das emendas de bancada (1% da RCL de 2019) e R\$ 9,5 bilhões das emendas individuais (o piso de 2017, atualizado pelo IPCA do período). Portanto, as emendas impositivas consumiriam R\$ 18 bilhões do teto. Caso retirados esses valores do cômputo do teto, abriria margem para alocação em áreas essenciais.

Por essa razão, a Emenda prevê que as despesas com emendas impositivas de bancada e individuais não serão computadas no teto de gastos de que trata a EC 95. A medida permite que não haja redução em outras despesas. Além disso, se acatada a proposta, as emendas de bancada, que consistem de transferências de recursos para entes federados, teriam o mesmo tratamento que as transferências obrigatórias para estados e municípios, que já não são computadas no teto de gastos.

Ademais, a proposta retira do piso de aplicação das ações e serviços públicos de saúde as emendas impositivas individuais e de bancada. Desta maneira, o Parlamento poderá, de fato, contribuir com o financiamento federal do SUS, pois os valores alocados nas emendas



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

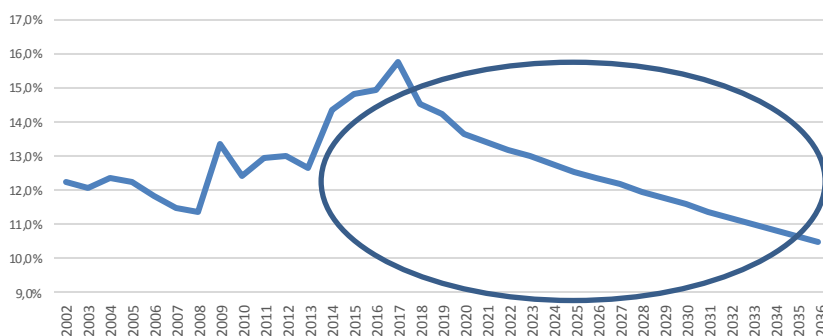
impositivas serão contabilizados além do piso de saúde. Esta era a ideia original quando a proposta foi discutida em 2015.

Diante do quadro atual de financiamento do SUS, a Emenda ora apresentada é essencial. Em 2018, a EC 95 já traz grandes perdas para ações e serviços públicos de saúde - ASPS. A EC 95 define que, a partir de 2018, o piso de aplicação em saúde corresponderá ao mínimo de 2017 (15% da RCL de 2017), atualizado pelo IPCA de doze meses, encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Caso não vigorasse o piso congelado da EC 95, as ações e serviços públicos de saúde teriam orçamento pelo menos R\$ 6,6 bilhões maior em 2019. A LOA 2019 traz dotações ASPS de R\$ 120,4 bilhões e, caso vigorasse o piso de 15% da RCL do exercício (regra vigente anteriormente e alterada pela EC 95), as dotações mínimas seriam de R\$ 127 bilhões, tendo em vista a estimativa oficial para a RCL (R\$ 846,75 bilhões). A situação se agrava diante do contingenciamento da saúde em 2019, próximo a R\$ 2 bilhões. Diante da redução dos valores disponíveis para empenho, a diferença entre o piso, caso não vigorasse a EC 95, e a despesa federal de saúde em 2019 pode ser de R\$ 8,6 bilhões.

As perdas para a saúde em âmbito federal podem ser projetadas no tempo, comparando-se o piso congelado da EC 95 com o valor estimado da regra anterior (EC 86/2015), equivalente a 15% da RCL de cada exercício. Se houver uma variação da RCL correspondente à média anual de crescimento no período 2014-2017, as perdas para a saúde até 2036 (último ano do Novo Regime Fiscal), caso o orçamento corresponda ao piso da EC 95, serão superiores a R\$ 800 bilhões. Com isso, as despesas ASPS passariam de 15% da RCL para cerca de 10% da RCL.

**Evolução das despesas ASPS (% da RCL)**

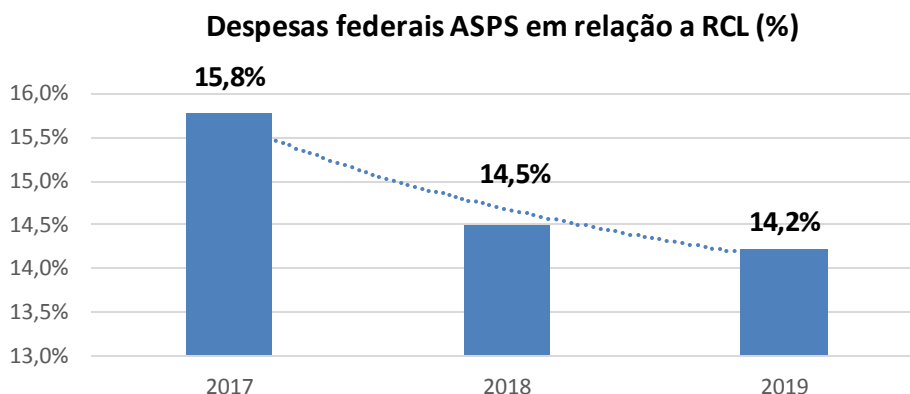


Fonte: STN e Siop.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

Esta redução do orçamento ASPS em relação à RCL já está em curso, com perda de 1,6 p.p da RCL entre 2017 e 2019.



Fonte: Siop e STN.

O SUS é um sistema de saúde subfinanciado. O Brasil é caso único no mundo, em que a Constituição prevê sistema universal e as despesas públicas correspondem a menos da metade dos gastos totais de saúde. Considerando os gastos ASPS de todos os entes, em média, cada habitante destina R\$ 3,50 por dia para um sistema que provê da vacina ao transplante. Portanto, ao subfinanciamento crônico se agregará o desfinanciamento resultante da EC 95. Mantida a regra atual, o impacto sobre a saúde da população será devastador, especialmente no contexto de transição demográfica, epidemiológica e nutricional, além dos custos crescentes do setor (incorporação tecnológica, inflação superior à média, entre outros fatores).

Vale lembrar que a mortalidade infantil voltou a piorar no Brasil, após quinze anos de redução, entre outras razões, pelos impactos da crise econômica e da austeridade fiscal, mesmo antes da EC 95. Com a redução das despesas federais até 2036, o quadro se agravará. Também é relevante observar que as despesas federais ASPS sofreram queda relativa de 58% para 43% dos gastos públicos do setor, prejudicando estados e municípios, que são os responsáveis diretos pela gestão das redes de saúde. Eventual desvinculação de recursos, conforme defendido por integrantes do atual governo, apenas piorará a situação de saúde da população. O verdadeiro pacto federativo requer que a União apoie estados e municípios no financiamento dos serviços públicos, revertendo, no caso da saúde, a tendência de declínio relativo dos gastos federais.

A retirada das emendas impositivas do piso da saúde não resolve o problema estrutural do subfinanciamento do SUS. No entanto, ao não computá-las no piso de aplicação do setor, a Emenda garantiria mais recursos para serem transferidos aos entes federados. Considerando as dotações da LOA 2019, as emendas impositivas (individuais e de bancada) vinculadas a ações e serviços públicos de saúde representam R\$ 7,1 bilhões. Caso a medida estivesse vigente, seria



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

este o ganho orçamentário proporcionado pelo Parlamento ao SUS em 2019, reduzindo o problema do subfinanciamento.

Em 2020, estima-se que os valores podem superar R\$ 8 bilhões. A proposta não traria impacto fiscal em relação ao limite de gastos, pois as emendas como um todo também não seriam computadas no teto.

Diante do exposto, peço o apoio dos meus pares para a aprovação da proposta.

Sala da Comissão, em                      de abril de 2019.

**Senador HUMBERTO COSTA**



SF/19037.12126-77