



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Paulo Rocha

**EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL nº - PLEN**  
(ao Substitutivo à PEC 186, de 2019)

A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Durante o exercício financeiro de 2021, as proposições legislativas com o propósito exclusivo de enfrentar a pandemia da covid-19 e suas consequências sociais e econômicas ficam dispensadas da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, desde que disponham especificamente sobre:

I - concessão de auxílio emergencial, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais);

II - recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, preferencialmente por meio de transferência aos fundos de saúde de Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - integralização adicional de cotas da União no Fundo Garantidor de Operações exclusivamente para cobertura das operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

§ 1º As despesas previstas neste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não serão consideradas para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

§ 2º As operações de crédito realizadas no exercício financeiro de 2021 para custear as despesas referidas neste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º As despesas de que trata este artigo devem ser atendidas por meio de crédito extraordinário.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

§ 4º A abertura do crédito extraordinário de que trata o § 3º será realizada independentemente da observância dos requisitos exigidos pelo § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

§ 5º Aplica-se às despesas de que trata o § 3º o disposto no inciso II do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 6º No exercício de 2021, o saldo do superávit financeiro, apurado em 31 de dezembro de 2020, dos seguintes fundos públicos poderá ser utilizado para o financiamento das despesas previstas neste artigo:

- I – Fundo de Garantia à Exportação;
- II – Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC
- III – Fundo da Marinha Mercante
- IV – Fundo de Compensação de Variação Salarial
- V – Fundo Aeronáutico
- VI – Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - FUNSET
- VII – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD
- VIII – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR
- IX – Fundo Naval
- X – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC
- XI – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL
- XII – Fundo de Imprensa Nacional
- XIII – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
- XIV – Fundo do Exército
- XV – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
- XVI – Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
- XVII – Fundo Nacional de Desestatização – FND
- XVIII – Fundo Especial do Senado Federal
- XIX – Fundo de Estabilização Fiscal





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

XX – Fundo do Serviço Militar

XXI – Fundo do Ministério da Defesa.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

### JUSTIFICATIVA

O Brasil enfrenta uma das maiores crises econômicas de sua história. Após a recessão de 2015-2016, o Brasil passou por uma quase estagnação do PIB per capita entre 2017 e 2019, de modo que a economia sequer recuperou o nível de produção pré-crise. A economia brasileira já desacelerava na passagem de 2019 para 2020, quando foi afetada pela pandemia.

A retração do PIB em 2020 não será maior em função do forte estímulo fiscal, superior a 8% do PIB e um dos maiores entre os países emergentes, segundo o Monitor Fiscal do FMI. Tal resposta demandou a suspensão das regras fiscais, aprovada pelo Congresso Nacional por meio da EC nº 106, de 2020, e o reconhecimento do estado de calamidade pública.

Com isso, foram autorizados cerca de R\$ 600 bilhões em despesas extraordinárias, caindo por terra o mito do país quebrado. A rigor, os limites ao gasto são autoimpostos pelas regras fiscais, e não envolvem “falta de dinheiro” para financiar os gastos sociais. Mesmo diante dos gastos extraordinários, a Conta Única do Tesouro Nacional fechou 2020 com saldo equivalente a 19,6% do PIB (R\$ 1,452 trilhão), afastando a tese da falta de recursos.

Cerca de metade dos valores adicionais autorizados foi alocada no auxílio emergencial, que garantiu renda a quase 70 milhões de pessoas, numa conjuntura em que a renda do trabalho sofreu forte impacto da crise. Inicialmente, o governo defendia auxílio de R\$ 200,00, mas o Congresso aprovou R\$ 600,00.

Na prática, a ampliação do gasto significou uma transferência de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional aos beneficiários do auxílio. O auxílio, uma vez creditado nas contas dos beneficiários, equivale a uma redução do passivo não monetário do Banco Central (diminuição do saldo da Conta Única do Tesouro), convertendo-se em um passivo monetário (base



SF/21457.17339-23



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

monetária). Isto é, o déficit público (quando os gastos superam a arrecadação) implica criação de moeda, gerando renda ao setor privado. Esta, por sua vez, torna-se, em boa medida, consumo das famílias, com efeitos positivos sobre a economia e a arrecadação.

Ocorre que este efeito foi abruptamente interrompido em 2021, já que o Poder Executivo, após reduzir o valor do auxílio para R\$ 300,00 em 2020, encaminhou o projeto de lei orçamentária de 2021 retomando as regras fiscais, especialmente o teto de gasto e a meta de resultado primário (as despesas condicionadas à regra de ouro podem ser autorizadas por projeto de lei de crédito aprovado pelo Congresso Nacional). Com isso, o Brasil fará a maior contração fiscal entre os países, de 8% do PIB, de modo que o PLOA 2021 não abrange recursos para o auxílio emergencial.

A redução das despesas primárias deve impactar ainda mais o resultado do PIB no primeiro semestre, agravando o quadro do mercado de trabalho, que já conta com 14 milhões de desempregados e 32 milhões de subutilizados, conforme dados da PnadC/IBGE. Segundo Pesquisa Datafolha, de cada dez pessoas que perderam o auxílio, sete não conseguiram fonte alternativa de renda. A retirada do auxílio emergencial sem recuperação da renda do trabalho elevará a pobreza e a desigualdade de renda e afetará o consumo das famílias (que corresponde a cerca de 2/3 da demanda agregada) e, por conseguinte, o PIB.

A redução de despesas também terá forte impacto sobre as micro e pequenas empresas e os empregos por elas gerados, já que não há no PLOA 2021 recursos para viabilizar operações do PRONAMPE.

Para o SUS, foram autorizados R\$ 58 bilhões adicionais no orçamento de 2020. Com a retomada das regras fiscais, o orçamento de saúde foi encaminhando no piso congelado da EC 95, de R\$ 123,8 bilhões. O piso apenas reajusta o valor mínimo de 2017 pela inflação acumulada no período, sem considerar o crescimento da população, as pressões estruturais sobre o SUS e, em particular, o patamar crescente de casos e óbitos de COVID. Cotejando-se os valores empenhados em 2020 com o PLOA 2021, o SUS perderá R\$ 37 bilhões no presente exercício.

A perda já se manifesta, por exemplo, na redução de leitos de UTI COVID financiados pelo Ministério da Saúde, que, segundo informações do CONASS, passaram de 12 mil em dezembro de 2020 para 3,2 mil em fevereiro de 2021. Com a crise econômica, que impacta a arrecadação, e a redução das transferências federais, os entes subnacionais não suportarão os



SF/21457.17339-23



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

custos de manutenção e abertura de leitos. No contexto atual, de aumento de casos de COVID-19, a austeridade fiscal defendida pelo governo (na contramão do que vêm fazendo os demais países) pode levar a uma crise sanitária sem precedentes, sendo que o Brasil já apresenta quase 250 mil óbitos por COVID e mais de 10 milhões de casos.

Para evitar o recrudescimento dos impactos sociais e econômicos da política de austeridade fiscal, a presente emenda propõe, com a finalidade de combater a pandemia e seus efeitos sociais e econômicos, o pagamento do auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, ampliação das despesas vinculadas a ações e serviços públicos de saúde, preferencialmente por meio de transferências aos fundos de saúde, e ampliação da participação da União no FGO para viabilizar operações do Pronampe. Os valores não seriam computados no teto de gasto, na meta de resultado primário e na regra de ouro.

Em relação aos impactos fiscais, vale lembrar que o aumento da dívida pública é um fenômeno mundial com o advento da pandemia e, para os países desenvolvidos, desde a crise financeira global de 2008. No caso brasileiro, a dívida líquida do governo geral está em 67% do PIB, percentual próximo a de países em desenvolvimento, conforme o Monitor Fiscal do FMI.

Já a dívida líquida do setor público fechou 2020 em 63% do PIB. Sua trajetória é suavizada pelos juros internos baixos e pelos ativos do setor público, especialmente as reservas internacionais. Mesmo em relação à dívida bruta do governo geral, muitos analistas estimavam que ela se aproximaria de 100% do PIB em 2020, mas ela ficou em 89% do PIB.

Como a dívida pública é predominantemente interna, o Brasil liquida sua dívida na moeda que emite, não sofrendo restrições típicas do endividamento externo. Ademais, com juros internos baixos, o custo médio do estoque da dívida pública federal acumulado em 12 meses caiu quase pela metade nos últimos anos, alcançando 8,37% em dezembro de 2020. O cenário externo é marcado por taxas de juros reais negativas, viabilizando a manutenção de juros internos baixos. Neste contexto, dada a ociosidade dos fatores de produção, não há qualquer dificuldade para o país ampliar gastos, com vistas a financiar o auxílio emergencial. Ademais, a retomada do auxílio reverterá em ampliação do consumo, com forte efeito multiplicador sobre a renda, impactando positivamente o PIB e a arrecadação.

A PEC também prevê a possibilidade de uso do superávit financeiro apurado em balanço em dezembro de 2020 de um conjunto restrito de fundos,



SF/21457.17339-23



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

equivalendo a cerca de R\$ 130 bilhões. Foram excepcionalizados fundos constitucionais ou que operam vinculações constitucionais de receita, além de diversos outros fundos, valendo citar: Fundo Social, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo Nacional de Cultura, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Nacional do Idoso e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É sabido que o uso dos recursos da Conta Única do Tesouro para financiar o gasto injeta liquidez na economia, aumentando as reservas bancárias. O aumento de reservas tenderia a reduzir a taxa de juros, mantendo-a abaixo da SELIC. Para evitar que isto ocorra, o Banco Central vende títulos com compromisso de recompra (operações compromissadas), em geral de curtíssimo prazo, com rendimento em torno da SELIC, para enxugar a liquidez. Como tais títulos são emitidos pelo Tesouro, eles são contabilizados na dívida bruta do governo geral. Ou seja, de todo modo, a utilização dos recursos dos fundos envolve aumento de dívida.

Ainda assim, há nítidas vantagens na proposta: a) com a crise, pode aumentar a demanda da população por moeda, de modo que parcela do aumento da liquidez seja absorvida sob a forma de papel moeda em poder do público e não vire reserva bancária (reduzindo a necessidade das operações compromissadas); b) as operações compromissadas têm baixíssimo custo, tendo em vista o patamar atual da SELIC; c) o Tesouro Nacional pode escolher o melhor mix entre utilização dos recursos da Conta Única e a oferta de títulos públicos federais ao mercado; d) a proposta exposta na PEC é superior à do governo, que pretende extinguir fundos e utilizar seu superávit financeiro para pagar dívida. Além do evidente prejuízo às políticas públicas que perderão recursos vinculados na proposta do governo, o resgate de títulos, pelas razões já expostas, exigirá operações compromissadas, de modo que apenas será alterada a composição da dívida (e não seu patamar), mudando-se a alocação da riqueza financeira sem gerar impacto positivo sobre a renda das famílias que mais demandam apoio estatal.

Ante o exposto, para atender à necessidade da população mais vulnerável e permitir a retomada do auxílio emergencial, do Pronampe e o financiamento de despesas do SUS, no contexto de aprofundamento da crise, pede-se apoio aos pares para a presente Emenda Substitutiva Global.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Paulo Rocha

A situação atual não requer qualquer medida de austeridade como contrapartida e a resposta imediata que o Congresso Nacional precisa dar à população se refere à crise sanitária, econômica e social.

Sala das sessões,

**Senador Paulo Rocha**

Líder do PT

(PT/PA)



SF/21457.17339-23