

## VOTO EM SEPARADO

Perante o PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, do Senador Fernando Bezerra Coelho e outros, que *altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*



SF/21944.10891-48

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Bezerra Coelho, e *altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*

O art. 1º da PEC altera os arts. 37, 39, 163, 167, 168 e 169 da Constituição, além de acrescentar a ela os arts. 164-A, 167-A, 167-B e 168-A.

O art. 2º modifica o art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Os arts. 3º a 5º, de vigência temporária, determinam a aplicação de medidas de austeridade no exercício financeiro da promulgação da futura emenda constitucional e nos dois subsequentes.

O art. 6º contém a cláusula de vigência.

A matéria foi apresentada em 5 de novembro de 2019 e o Senador Orioivisto Guimarães foi inicialmente designado relator. Foram apresentados dois relatórios e realizadas audiências públicas para instruir a matéria, mas não houve votação. A partir de 23 de setembro de 2020, a relatoria coube ao Senador Marcio Bittar, que também é o relator da PEC nº 188, de 2019, e apresentou seu parecer no dia 23 de fevereiro de 2021.

## II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado, com fulcro no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, em razão de discordarmos de boa parte do conteúdo do relatório favorável à PEC nº 186, de 2019, apresentado a este Plenário pelo Senador Marcio Bittar. Os problemas e implicações insanáveis da PEC nº 186, de 2019, são apresentados a seguir:

### 1. Revogação dos mínimos obrigatórios de educação e saúde

O art. 4º do Substitutivo revoga, entre outros dispositivos, o caput e os §§ 1º e 2º do art. 212 da Constituição Federal, assim como o § 2º e o inciso I do § 3º do art. 198 da Constituição Federal. Isto é, são revogados os pisos de manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde de todos os entes federados. Para União, estados, DF e municípios, não haveria mais obrigações de aplicação em saúde e educação, causando grande prejuízo ao bem-estar social da população.

Na educação, desde a década de 1930, a Constituição passou a prever aplicação mínima em educação. O mínimo obrigatório federal de educação deixou de existir apenas em períodos autoritários, tanto no Estado Novo, como após o golpe militar de 1964. Como mostra Saviani (2008), com a desvinculação, os gastos federais de educação, como proporção da arrecadação, caíram 55% entre 1965 e 1975, passando de 9,6% para 4,31%.

“Essa vinculação orçamentária foi retirada na Constituição de 1937, do Estado Novo, e foi retomada na Carta de 1946, que fixou em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios e 10% da União. No entanto, em 1955 tínhamos os seguintes índices: União, 5,7%; estados, 13,7%; municípios, 11,4%. As Constituições do regime militar, de 1967, e a Emenda, de 1969, voltaram a excluir a vinculação orçamentária. Constata-se, então, que o orçamento da União para educação e cultura caiu de 9,6% em 1965, para 4,31% em 1975” (Saviani, 2008).

No caso da saúde, estima-se que, não fossem as vinculações constitucionais, o SUS poderia equivaler a pouco mais de 1/3 do tamanho atual<sup>1</sup>. Seria um SUS para poucos, com enormes restrições de oferta. É como se o sistema público de saúde contasse com 1/3 dos profissionais de saúde, das vacinas, de unidades móveis do SAMU, dos leitos de UTI, dos medicamentos disponibilizados pela população, entre outros.

Portanto, é inadmissível que, em meio à pandemia, com cerca de 250 mil mortes e 10 milhões de casos de COVID-19, o Senado aprove o fim dos valores mínimos de aplicação em saúde.

Convém lembrar que, segundo diversos estudos, os gastos de educação e saúde têm forte poder de distribuição de renda. Por exemplo, Silveira, Vianna e Jorge mostram que os gastos sociais no Brasil são capazes de impactar o Índice de Gini, que mede a desigualdade de rendimentos.

“Efetivamente, em 2015, o índice de Gini se reduz de 0,515 para 0,447 quando se incorpora à renda o investimento público em educação básica. Esses dados denotam a extrema importância que a oferta pública em educação, assim como em saúde e previdência, tem para a desigualdade de renda” (Silveira, Vianna e Jorge, 2020).

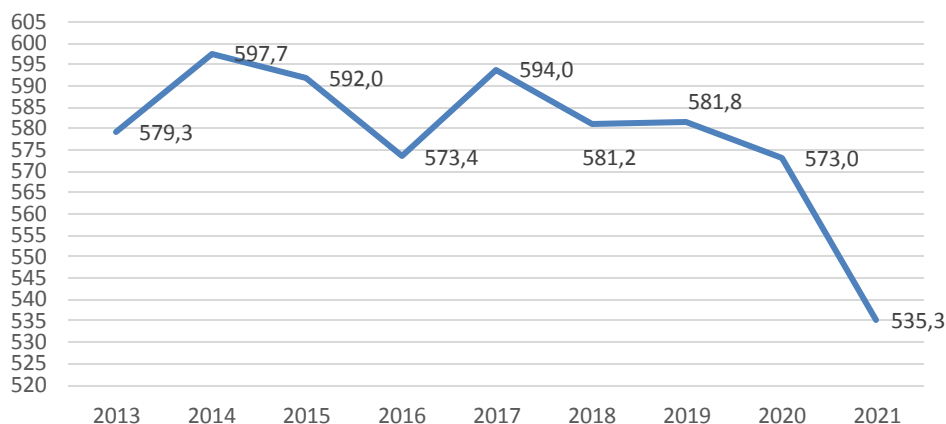
A radicalidade da PEC é tamanha que ela revoga até mesmo a previsão da EC 95 de atualização dos pisos de educação e saúde. Na prática, a EC 95 desvinculou os mínimos obrigatórios de educação e saúde da receita, pois os patamares de 2017 passam a ser atualizados apenas pela inflação de doze meses. Ainda assim, a PEC propõe a revogação do art. 110 do ADCT, de modo que sequer haverá compromisso de repor a inflação para definir os pisos. Na vigência da EC 95, os valores federais aplicados em saúde, a preços de 2019, caíram de R\$ 594 para R\$ 535 entre 2017 e 2021. Isto é, houve uma redução de 10% acima da inflação no orçamento de saúde com o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95.

Sem qualquer regra de investimento mínimo em saúde, a situação tende a se agravar, sobretudo considerando as pressões por mais gastos do SUS, tendo em vista os vazios assistenciais, a transição epidemiológica e demográfica e a incorporação de tecnologias.

---

<sup>1</sup> <https://www.viomundo.com.br/blogdasaude/ana-paula-menezes-e-bruno-moretti-desvinculacao-de-receitas-barbarie-anunciada-na-saude-publica.html>.

### Valores federais per capita aplicados em ações e serviços públicos de saúde (R\$, a preços de 2019)\*



\* Entre 2013 e 2019, empenho. Para 2020, LOA. Para 2021, PLOA. Considera IPCA médio. Fonte: Siop (despesas), IBGE (IPCA médio, estimativas da população e projeções da população).

Outro ataque ao financiamento da saúde e da educação é que a PEC passa a proibir a vinculação de impostos aos dois setores, o que atualmente é permitido pela Constituição.

Ante o exposto, a presente proposta exclui do texto da PEC a revogação dos valores mínimos obrigatórios das duas áreas, preservando gastos sociais cruciais ao desenvolvimento social do Brasil.

## 2. Maior rigidez do regime fiscal com medidas de austeridade

Um problema grave do Substitutivo à PEC nº 186, de 2019, é que ele reforça o arcabouço fiscal brasileiro e sua disfuncionalidade. O texto cria regras fiscais para ativar gatilhos de contenção do gasto, quando as despesas correntes dos entes subnacionais alcancem 95% das receitas.

Para a União, os gatilhos da EC 95 seriam acionados já na proposta orçamentária, quando 95% das despesas primárias e sujeitas ao teto fossem obrigatórias. Trata-se de uma espécie de “teto dentro do teto”, de maneira que medidas de contenção de despesa poderiam ser acionadas, mesmo com o limite do teto não sendo rompido. Isso mostra o labirinto fiscal brasileiro com regras sobrepostas a ponto de haver um subteto, com vistas a ativar gatilhos no PLOA.

Com isso, seria proibido, por exemplo, criar despesas obrigatórias já em 2021. Por exemplo, mesmo diante do aumento do número de casos de COVID-19, seria impossível criar despesa obrigatória para que

a União volte a financiar leitos de UTI-COVID em apoio aos estados e municípios. O exemplo é suficiente para demonstrar a disfuncionalidade das regras fiscais atuais e propostas pela PEC, prejudicando políticas públicas de combate à pandemia.

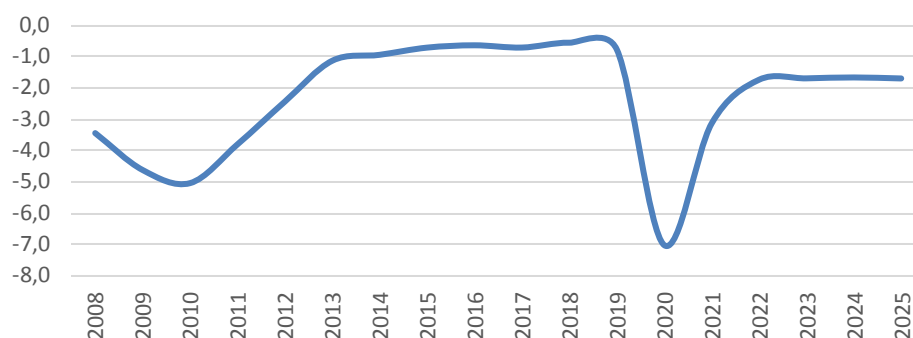
Outro aspecto central é que a PEC distanciará ainda mais o Brasil das regras fiscais modernas, adotadas na maioria dos países centrais. Por exemplo, na União Europeia, embora haja limite à dívida, o monitoramento dos países se dá por indicadores fiscais estruturais que descontam os efeitos do ciclo econômico (especialmente, a baixa arrecadação) e gastos extraordinários, como os decorrentes da elevada ociosidade da economia. Medidas corretivas (análogas aos gatilhos) apenas são ativadas se o desequilíbrio for estrutural, permitindo que a política fiscal apoie a estabilização da economia. Tais medidas também envolvem o aumento de receita, diferente do Brasil, que pratica um ajuste fiscal pelo lado da despesa, em prejuízo dos usuários de serviços públicos. Além disso, a meta de gasto por lá adotada permite crescimento do gasto acompanhando o PIB potencial e ainda há cláusula de escape autorizando que o gasto cresça se houver arrecadação adicional.

As regras fiscais modernas são ajustáveis ao ciclo econômico e permitem que não haja cortes de gastos drásticos num contexto de baixa atividade, o que agravaria o desemprego, a desigualdade e a pobreza. Tanto é assim que, após forte política de austeridade com a crise financeira global de 2008, a União Europeia praticou uma flexibilização fiscal a partir de 2015, favorecendo a retomada do crescimento. Este traço estabilizador da política fiscal se intensificou com a pandemia, com a previsão de programas de combate à COVID-19 e recuperação da economia.

O gráfico a seguir evidencia o exposto acima, uma vez que o resultado primário da área do Euro altera sua dinâmica a partir de 2014, o que é viabilizado pela flexibilidade das regras. O aumento de gastos foi fundamental para a retomada do crescimento da economia.



### Resultado fiscal estrutural da área do Euro (% do PIB potencial)



Fonte: Monitor Fiscal do FMI.

Um estudo de economistas do FMI (Cordes et al., 2015) mostrou que, entre países que adotam regras de controle do gasto, apenas o Japão utiliza regra similar ao caso brasileiro, proibindo que o gasto nominal exceda o nível do ano anterior<sup>2</sup>. Mas vale lembrar que a economia japonesa é marcada por deflação e não apresenta crescimento populacional, de modo que o gasto per capita deve ficar estável ou até subir, mesmo diante do congelamento dos gastos.

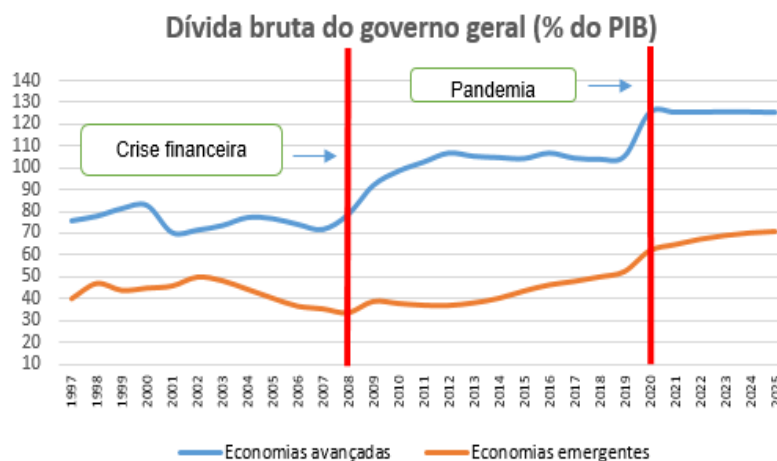
Mesmo países com endividamento público superior ao Brasil adotam regras de gasto com possibilidade de crescimento real da despesa. Por exemplo, a Espanha em 2014 tinha dívida bruta superior a 100% do PIB, tendo adotado como limite de gasto o crescimento potencial de dez anos do PIB, além de excluir o seguro-desemprego. Vale lembrar que, diferente do Brasil, a Espanha não tem moeda própria, e mesmo assim, segue se financiando a baixas taxas de juros, com uma dívida bruta, segundo dados do Monitor Fiscal do FMI, de 123%.

Além disso, no caso brasileiro, quase 20% da dívida bruta do governo geral se refere a operações compromissadas, necessárias para a regulação da liquidez da economia e, portanto, sem relação com a questão fiscal. O Senado aprovou projeto de minha autoria autorizando o Banco Central a utilizar, assim como o FED, banco central americano, depósitos remunerados para enxugar o excesso de reservas bancárias que pressionam a taxa de juro em relação à meta SELIC, de modo que a estatística da dívida

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>.

pública do governo geral não seja contaminada por operações de política monetária, gerando maiores pressões de mercado sobre as taxas de juros.

A dívida pública brasileira é predominantemente interna e, portanto, liquidada em moeda local, de forma que o país não sofre as restrições típicas do endividamento externo. Assim, o país consegue rolar suas dívidas emitindo novos títulos e se valendo do baixo patamar atual das taxas de juros. Por exemplo, em janeiro, as emissões de títulos da dívida pública somaram mais de R\$ 155 bilhões, o maior volume da série histórica para meses de janeiro, sendo que o custo médio do estoque da dívida foi de 8,29% ao ano, o menor da série histórica. Ou seja, não se verifica a alegada relação entre aumento da dívida pública e elevação dos juros. Inclusive, nos países centrais, há juros negativos, mesmo diante do expressivo aumento da dívida pública, conforme gráfico a seguir.



Fonte: Monitor Fiscal do FMI.

Para o Brasil, vale lembrar também que a trajetória da dívida líquida é suavizada pelos ativos do setor público, especialmente as reservas internacionais.

Mesmo assim, entre os países que adotam regras de controle de gasto, o Brasil é caso único no mundo, uma vez que a EC 95 determina congelamento das despesas por até vinte anos, previsto na Constituição Federal, não havendo cláusula de escape em relação à arrecadação. O arcabouço se torna ainda mais rígido já que, em momentos de crise, há frustração de receita e a despesa tem que ser contingenciada em função da meta de resultado primário. Isto é, o regime fiscal é estruturalmente acíclico (as despesas têm que cair como proporção do PIB até 2036 em função do teto) e pró-cíclico para baixo, reduzindo despesa abaixo do teto em plena crise.

Com as novas regras propostas, este traço disfuncional se agravará. Haverá gatilhos da despesa para os entes subnacionais, medidas de contenção de despesas e alienação de ativos em função da trajetória da dívida e criação de subteto dentro do teto de gastos da União. Ou seja, o Brasil caminha no sentido contrário ao resto do mundo, prevendo aprovação de medidas que cortem mais despesas em meio à crise e prejudiquem o combate à pandemia e a recuperação econômica, perpetuando um círculo vicioso pelo qual a austeridade afeta o PIB, reduz a arrecadação e prejudica as contas públicas, demandando novas rodadas de limitação de gastos.

Desta forma, no Brasil, as regras fiscais não caminham no sentido de contribuir para a estabilização da economia, sendo utilizadas como instrumento de redução contínua dos serviços públicos. Neste sentido, é necessária uma revisão estrutural do arcabouço fiscal brasileiro, alinhando-o às regras fiscais praticadas em diversos países, mais flexíveis e que combinam estabilização da economia, sustentabilidade fiscal e financiamento de serviços públicos.

Propusemos, na PEC 36/2020, a adoção de regras de gasto ajustáveis ao ciclo econômico e flexíveis, acompanhando a experiência internacional. No período da pandemia, é preciso emergencialmente autorizar despesas fora das regras fiscais. Estruturalmente, é preciso migrar para outro arcabouço fiscal, conforme proposta na referida PEC.

### **3. Auxílio emergencial reduzido e inexistência de recursos extraordinários para o combate à pandemia e seus efeitos**

Embora o relatório não preveja o valor específico do auxílio e sua cobertura, notícias na imprensa dão conta de que o governo planeja pagar o auxílio emergencial de R\$ 200,00 a R\$ 250,00 a cerca de quarenta milhões de pessoas. Ou seja, os valores do benefício e a cobertura seriam muito reduzidos em relação ao benefício inicial (de R\$ 600,00), excluindo 30 milhões de pessoas.

No contexto de elevado desemprego, a retomada do auxílio nos termos defendidos pelo governo terá menor impacto sobre a pobreza e menor efeito multiplicador sobre a renda.

Além disso, a PEC leva para a Constituição o arcabouço fiscal extraordinário que viabilizou o “orçamento de guerra”, mediante decretação do estado de calamidade. Por outro lado, suspende automaticamente regras fiscais e permite despesas fora do teto, por meio de crédito extraordinário, apenas para o auxílio emergencial.



Com as despesas do PLOA programadas no teto, não há espaço fiscal para gastos extraordinários com o SUS, com o PRONAMPE, entre outros programas essenciais no combate à pandemia e seus efeitos. No caso do SUS, mesmo em meio ao aumento do número de óbitos e casos de COVID-19, o PLOA 2021 traz uma perda de R\$ 37 bilhões em relação aos valores empenhados em 2020. Por exemplo, os leitos de UTI COVID financiados pelo Ministério da Saúde caíram de 12 mil para 3,2 mil entre dezembro e fevereiro. Se não houver gastos extraordinários para o SUS, há forte risco de uma crise sanitária sem precedentes no país, marcada pelo aumento da demanda por leitos simultaneamente à redução de recursos.

É fundamental incluir na PEC a possibilidade de ampliar despesas, não sujeitas às regras de gasto, relativas a outras ações emergenciais de combate à pandemia e seus efeitos, de modo a flexibilizar o regime fiscal, salvar vidas e recuperar a economia. Conforme exposto, não há restrições efetivas para tanto, mas apenas limites autoimpostos por regras de gasto disfuncionais e sem paralelo no resto mundo.

O próprio orçamento de guerra, autorizado por meio da suspensão das regras fiscais, é suficiente para atestar tal fato. Em 2020, foram autorizados de forma extraordinária R\$ 600 bilhões, comprovando o equívoco da “tese do país quebrado”. Mesmo diante do crescimento do déficit fiscal, não houve grande variação das taxas de juros e o custo médio da dívida pública mobiliária federal seguiu em queda. Além disso, os recursos extraordinários financiaram ações que evitam queda maior do PIB.

Mesmo diante dos gastos extraordinários, o saldo da Conta Única do Tesouro Nacional fechou o ano de 2020 com recorde da série histórica, de 19,6% do PIB, tendo realizado grande captação de recursos no fim do ano, demonstrando que não há maiores dificuldades em relação à colocação de títulos da dívida pública. Ou seja, o Tesouro está bem posicionado para lidar com os vencimentos da dívida no primeiro quadrimestre e pode ampliar gasto, considerando um mix de endividamento e uso dos recursos da Conta Única para ações emergenciais de combate à pandemia. Seria possível, inclusive, utilizar parcialmente, como fonte das despesas, recursos de superávit de fundos selecionados, que podem girar em torno de R\$ 130 bilhões. Neste último caso, o aumento de liquidez deve ser enxugado, virando operações compromissadas com impacto sobre a dívida bruta do governo geral, o que configura mais uma razão para aprovação do projeto de depósitos remunerados.

Mesmo diante deste cenário, em 2021, o PLOA foi elaborado sob a égide do teto de gasto, determinando a maior contração fiscal do mundo, de 8% do PIB, e inviabilizando o combate à pandemia. Ante o exposto, dispomos de plenas condições fiscais para aprovar uma PEC que lide exclusivamente com a emergência social, sem trazer dispositivos fiscais que aprofundarão a crise. Emergencialmente, é fundamental, ao menos, conceder o auxílio emergencial, financiar o SUS e retomar as operações do Pronampe.

### **Conclusão**

Ante o exposto, o voto é pela rejeição do Substitutivo e aprovação de emenda substitutiva global, que contenha a flexibilização fiscal, ao menos, para pagamento do auxílio emergencial de R\$ 600,00 e garantia de recursos extraordinários para o SUS e a retomada do Pronampe. Para tanto, as regras fiscais seriam suspensas, podendo-se utilizar um mix de ampliação da dívida e uso dos recursos dos fundos para financiar as referidas ações. A emergência pela qual o país passa é sanitária e social, e os dados mostram que o combate à pandemia não requer qualquer medida de austeridade como contrapartida.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Substitutivo à PEC nº 186, de 2019, e aprovação da seguinte emenda substitutiva global:

#### **EMENDA Nº (SUBSTITUTIVO)**

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 acarretem aumento de despesa, desde que disponham especificamente sobre:

I - concessão de auxílio emergencial, no valor de 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; e

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.

§ 4º A abertura do crédito extraordinário de que trata o § 3º deste artigo 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 deste artigo 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;
- III – Fundo da Marinha Mercante;
- IV – Fundo de Compensação de Variação Salarial;
- V – Fundo Aeronáutico;
- VI – Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito;
- VII – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos;

- VIII – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
- IX – Fundo Naval;
- X – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade;
- XI – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações;
- 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;
- XVIII – Fundo Especial do Senado Federal;
- XIX – Fundo de Estabilização Fiscal;
- XX – Fundo do Serviço Militar;
- XXI – Fundo do Ministério da Defesa.

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

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT - SE