

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC nº 187, de 2019)

Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, a seguinte redação:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE  
2019**

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para acrescentar o inciso V ao § 6º do art. 107 e o art. 115, a fim de garantir aplicação de percentual do Produto Interno Bruto para investimentos.

As Mesas 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** Acrescente-se o inciso V ao § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

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



.....

VI – investimento público federal e demais despesas federais que contribuem diretamente para a Formação Bruta de Capital Fixo, incluindo o Programa Minha Casa Minha Vida, de caráter impositivo, correspondente a até 1,5% (um e meio por cento) do Produto Interno Bruto estimado para o exercício seguinte ao encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual;

VII – despesas com serviços públicos essenciais, especialmente em ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia e meio-ambiente, discriminadas em Anexo da Lei Orçamentária Anual.

.....” (NR)

**Art. 2º** Acrescente-se o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“**Art. 115.** Lei definirá as áreas e a distribuição dos investimentos a serem aplicados nos termos do inciso V do § 6º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º A lei prevista no *caput* deverá prever que pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do total de investimento público e demais despesas federais que contribuem diretamente para a Formação Bruta de Capital Fixo deverá ser destinado a:

I - Projetos de mobilidade urbana;

II - Infraestrutura sustentável;

III - Projetos de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de energias limpas e renováveis, armazenamento de energia e redes elétricas inteligentes;

IV – Projetos de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para o setor industrial voltados para cogeração e eficiência energética;

V - Redução do desmatamento;

VI - Recuperação do solo e pastagem;

VII - Gestão sustentável dos resíduos sólidos;

VIII - Redução da emissão de CO<sub>2</sub>; e

IX - Projetos de geração de energia renovável.

§ 2º Enquanto não entrar em vigor a lei prevista no *caput* deste artigo, os recursos de investimentos e demais despesas federais que contribuem diretamente para a Formação Bruta de Capital Fixo previstos no inciso V do § 6º do art. 107 deverão constar no projeto de Lei Orçamentária da União e não poderão ser objeto de contingenciamento.

§ 3º O disposto no inciso V do § 6º do art. 107 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I - 1,0% (um por cento) do Produto Interno Bruto estimado para o exercício seguinte ao encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 1,3% (um inteiro e três por cento) do Produto Interno Bruto estimado para o exercício seguinte ao encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 1,5% (um e meio por cento) do Produto Interno Bruto estimado para o exercício seguinte ao encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 4º Os recursos previstos no inciso V do § 6º do art. 107 poderão não ser considerados para o cumprimento das metas de resultado primário.

§ 5º As despesas de que trata este artigo poderão ser custeadas com o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício.

§ 6º O Congresso Nacional receberá trimestralmente relatório da execução física e financeira dos investimentos, bem como o impacto social e econômico dos mesmos.

§ 7º As metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual deverão se adequar à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira dos recursos para investimento, conforme previsto neste artigo. ”

**Art. 3º** Acrescente-se o art. 116 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“**Art. 116.** As despesas de que trata o inciso VI do § 6º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias poderão não ser consideradas para o cumprimento das metas de resultado primário.

§ 1º As despesas de que trata este artigo serão custeadas com o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício.

§ 2º As despesas de que trata este artigo, quando destinadas a ações e serviços públicos de saúde, serão aplicadas em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal”.

“**Art. 4º** Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão reavaliados a cada quatro anos, observadas as seguintes diretrizes:

- I - promoção do desenvolvimento sustentável;
- II – combate às desigualdades sociais e regionais;
- III – publicidade do resultado das análises”.

Parágrafo único. No prazo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional o resultado da reavaliação de que trata este artigo, que será examinada pela Comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166.

**Art. 5º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

## JUSTIFICAÇÃO

O investimento no Brasil caiu ao seu nível mais baixo nos últimos 50 anos. Parte desse resultado decorre do lento crescimento da economia, pois se há grande capacidade ociosa e baixa perspectiva de crescimento, o investimento privado não cresce adequadamente, mesmo em um contexto de taxa de juro real reduzida.

A outra causa do baixo investimento no Brasil vem do colapso do investimento público, sobretudo em infraestrutura, devido a necessidade de corte de gastos no nível federal para cumprir as metas fiscais em curso. Cortar investimento pode fazer sentido do ponto de vista de caixa, para



aumentar o resultado primário e abater a dívida pública no curto prazo, mas essa estratégia acaba sendo ineficaz quando as despesas de capital caem muito abaixo do necessário para sustentar o crescimento não inflacionário da economia. Entre 2015 e 2018, o PIB brasileiro teve redução média de 1,2% ao ano. No primeiro trimestre de 2019, o hiato de produto (diferença entre o PIB efetivo e o PIB potencial) foi de -5,6%. A economia brasileira vem operando com grande ociosidade, revelada, por exemplo, pela taxa de desocupação de 11,6% e taxa de subutilização de 23,8%, ambas referentes ao trimestre concluído em outubro de 2019.

Vale lembrar que a lenta recuperação tem impactos econômicos a médio e longo prazo. O desemprego de longo prazo produz perdas no produto potencial, por exemplo, afetando a produtividade do trabalho. É o que os economistas chamam de histerese. Um impulso fiscal, particularmente associado ao investimento, tende a estimular a economia e reduzir o desemprego, diminuindo a histerese, conforme atestam diversos estudos na área de macroeconomia. Com isso, o PIB e a arrecadação são ampliados. Portanto, ainda que o impulso fiscal possa afetar indicadores de endividamento no curto prazo, há um efeito positivo no longo prazo (redução da dívida/PIB), já que o PIB e a arrecadação se elevam e a histerese se reduz.

Já estamos no ponto mínimo de investimento. Diversos estudos (Ibre/FGV, novembro de 2018) apontam que nosso gasto anual em infraestrutura é insuficiente para manter o estoque de capital existente. Essa insuficiência já se manifesta no estágio precário de algumas estruturas de logística (comprometimento de estradas, pontes, etc.) e de desenvolvimento urbano (pavimentação, transporte urbano, contenção de encostas etc.).

No atual contexto de baixa inflação, alto desemprego e lento crescimento não faz sentido penalizar o investimento, pois não há risco de desequilíbrio monetário por excesso de demanda. Mais importante, reduzir o investimento abaixo do mínimo necessário compromete o crescimento da produtividade no médio prazo. Além disso, estimativas de multiplicadores fiscais apontam que o crescimento de 1% do Investimento Público acarreta no incremento em cerca de 1,7% do PIB em períodos de recessão (Orair, R.O.; Siqueira, F.F.; Gobetti, S.W., Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público, XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2º Lugar, 2016).



Paradoxalmente, o projeto de Lei Orçamentária da União para o ano de 2020 prevê o menor patamar de investimento público dos últimos doze anos, com queda nominal de 71% em relação a 2014. Serão apenas R\$ 19,5 bilhões disponíveis para investimento no ano que vem.

Para recuperar o investimento público, esta proposta de emenda constitucional altera o Teto de Gasto instituído pelo Novo Regime Fiscal, permitindo que o gasto anual em investimento seja excluído do seu cálculo. A proposta também prevê que os investimentos poderão não ser computados nas metas de resultado primário. Desta forma, abre-se espaço fiscal para ampliar o investimento, o que terá impacto positivo sobre o PIB, o emprego e a arrecadação. Cabe ressaltar que o Teto em vigor já conta com várias exclusões, incluindo o pagamento à Petrobras (pela revisão do contrato de cessão onerosa) e transferências extraordinárias para Estados e Municípios como itens adicionais “extrateto” (artigo 107 das disposições transitórias da Constituição Federal).

Com base no que foi destacado anteriormente, a proposta desta Emenda Constitucional é liberar um valor anual de investimentos do Teto de Gasto, permitindo que o governo, com participação e supervisão ativa do Congresso Nacional, possa recuperar a expansão de nossa infraestrutura, sobretudo em desenvolvimento urbano, em que o investimento privado não pode substituir completamente o investimento público.

Adicionalmente, propõe-se a destinação de pelo menos 25% desses recursos para projetos de investimentos sustentáveis que estimulem a atividade econômica, contribuindo para a geração de empregos a partir da construção de capacidades produtivas e tecnológicas que permitem reduzir a pressão sobre o desmatamento e as emissões de CO<sub>2</sub>, bem como estimulem o desenvolvimento e utilização de energias renováveis.

É que os substanciais investimentos necessários para tornar a economia brasileira mais resiliente e baixa em emissões de carbono, cujas estimativas variam entre R\$ 890 bilhões e USD 1,3 trilhões até 2030<sup>1</sup>, podem dar impulso a um novo ciclo de crescimento econômico com sustentabilidade no país. Se, por um lado, a crise da sustentabilidade impõe novos contornos, dados pelos limites da biosfera, nos quais o desenvolvimento poderá ocorrer,

---

<sup>1</sup> BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (2017). 6. IFC -*International Finance Corporation* (2016).



por outro lado, traz novos motores do crescimento econômico com maior igualdade, incluindo os investimentos resilientes e de baixo carbono. A transição para uma matriz produtiva e de consumo sustentável, resiliente e de baixa emissão de carbono pode ser uma alavanca para mudar estruturalmente o estilo de desenvolvimento. O Big Push Ambiental, ao fundir temas estruturais do desenvolvimento latino-americano com o da sustentabilidade, marca a crescente importância da inseparabilidade desses temas<sup>2</sup>.

A proposta é liberar gradualmente até 1,5 % do PIB por ano para investimentos. Desta maneira, pode-se ampliar a taxa de investimento da economia, que foi inferior a 16% do PIB no segundo trimestre de 2019, mantendo-se cinco pontos abaixo do período pré-crise. Vale mencionar que, em 2018, 90% dos países apresentaram taxa de investimento superior à brasileira.

Tomando como referência o Produto Interno Bruto projetado para os próximos quatro anos, a proposta criaria as condições para elevar gradualmente o patamar de investimentos públicos, até alcançar R\$ 135 bilhões em 2023. No total, o gasto autorizado em investimentos, nos termos da proposição, seria de até R\$ 444 bilhões entre 2020 e 2023.

Importa assinalar que a proposta prevê que a ampliação dos investimentos poderá ser custeada com o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício. Desta maneira, a ampliação dos investimentos não será financiada com ampliação da dívida bruta.

Para garantir que o Estado preste os serviços públicos essenciais demandados pela sociedade, a Emenda também prevê que a execução de ações nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia e meio-ambiente poderá ser custeada com superávit financeiro dos fundos públicos e não contabilizada no teto de gastos e na meta de resultado primário. Desta maneira, a Emenda permitiria que o Estado convertesse o acúmulo de recursos financeiros em políticas públicas promotoras do desenvolvimento, considerando as dimensões econômica, social e ambiental. A regra seria neutra em relação à regra de ouro, já que não envolveria ampliação das

---

<sup>2</sup> Big Push Ambiental no Brasil Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável.



operações de crédito para financiar despesas correntes. Vale lembrar que a utilização de recursos da Conta Única do Tesouro poderia ser esterilizada com venda de títulos livres na carteira do Banco Central, sem impacto na dívida bruta, portanto.

Por fim, a proposta prevê que os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão reavaliados a cada quatro anos, observadas as seguintes diretrizes: I - promoção do desenvolvimento sustentável; II – combate às desigualdades sociais e regionais; III – publicidade do resultado das análises.

Desta maneira, assegura-se que as vinculações infraconstitucionais de receitas a fundos públicos serão avaliadas periodicamente, considerando seus impactos econômicos, sociais e ambientais. Pela proposta, no prazo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional o resultado da reavaliação de que trata este artigo, que será examinada pela Comissão Mista de Orçamento.

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

**Senador Humberto Costa PT/PE**



SF/19735.71758-90