

O QUE É ORÇAMENTO IMPOSITIVO?

Marcos Mendes¹

Fernando Álvares Correa Dias²

A legislação e a execução prática do orçamento da União, no Brasil, consideram a despesa fixada na lei orçamentária como uma “autorização para gastar”, e não como uma “obrigação de gastar”. Isso abre espaço para que o Poder Executivo não realize algumas despesas previstas no orçamento. Trata-se do chamado “orçamento autorizativo”, no qual parte das despesas pode ser “contingenciada”.

A ideia de “orçamento impositivo” é mudar essa prática, tornando obrigatória a execução de todo o orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Congresso Nacional.

A Lei nº 4.320, de 1964, já facultava ao Poder Executivo a prerrogativa de limitar a realização do gasto em função das necessidades de controle de caixa, mediante a programação de cotas trimestrais de despesa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), por sua vez, em seu art. 9º, prevê o contingenciamento³ com regras para adequação da despesa ao efetivo fluxo de receitas. Enquanto na Lei nº 4.320, de 1964, a programação tinha o objetivo de “manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada”⁴, na LRF o objetivo é o de assegurar “o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”.

Trata-se, portanto, de garantir ao Poder Executivo instrumento para controlar a despesa e gerar resultado primário compatível com a estabilidade macroeconômica.

¹ Doutor em economia. Consultor Legislativo do Senado. Editor de Brasil, Economia e Governo. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro” – Ed. Campus.

² Mestre em economia. Consultor Legislativo do Senado.

³ No jargão técnico, o procedimento é conhecido como “limitação de empenho e movimentação financeira” (LRF, art. 9º).

⁴ Art. 48, alínea “b”, da Lei nº 4.320, de 1964.

Está tramitando na Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda à Constituição que foi apelidada de “PEC do orçamento impositivo”. Apesar do apelido, o objetivo daquela proposição não é tornar obrigatória a execução de toda a despesa do orçamento. A proposta ali contida é tornar obrigatória a execução de parte das despesas agregadas ao orçamento pelo Congresso Nacional, sob a forma de emendas individuais de parlamentares.

Segundo o texto, seria obrigatório liberar os recursos para pagar essas emendas até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, realizada no exercício anterior. Metade desses recursos deverá ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

Outra inovação relevante trazida pela PEC é a fixação da obrigatoriedade de aplicação, pela União, de pelo menos 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde. Pela regra atual, fixada no art. 77 do ADCT, as despesas no setor de saúde devem crescer no mesmo ritmo de variação nominal do PIB.

Este texto analisa as possíveis consequências da aprovação da PEC, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, em termos fiscais e políticos.

I – A rigidez do OGU

Não obstante haja a possibilidade de contingenciamento das despesas pelo Poder Executivo, o Orçamento Geral da União (OGU), que contempla o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central, caracteriza-se por elevada rigidez de despesas. No orçamento para 2013, por exemplo, 84% da despesa primária é de caráter obrigatório, havendo pouco espaço para contingenciamento. Tal obrigatoriedade decorre de dispositivos constitucionais ou legais. Por exemplo: todos os aposentados têm direito a receber seus benefícios, não podendo haver cortes para contenção de despesas; por sua vez, os servidores públicos efetivos são estáveis e seus salários irredutíveis. De forma similar, há obrigações legais de gastos mínimos em saúde e educação. As principais despesas obrigatórias por determinação constitucional ou legal são aquelas referentes a:

- benefícios da previdência social;
- pessoal e encargos sociais;
- despesas correntes associadas à despesa de pessoal (auxílio alimentação, auxílio transporte, salário família, etc.)
- despesa mínima obrigatória em saúde e educação;
- sentenças judiciais;
- seguro desemprego e abono salarial;

- benefício mensal aos deficientes e idosos de baixa renda (LOAS).

A Tabela 1 mostra a composição da despesa primária do governo central, destacando os itens mais relevantes:

Tabela 1
Despesas Primárias do Governo Federal - 2013

R\$ bilhões		
Item	Autorizado ¹	%
Benefícios Previdenciários	340	29
Pessoal e Encargos Sociais	226	19
Transferências a Estados e Municípios ²	216	18
Abono Salarial e Seguro Desemprego	38	3
Benefício ao Idoso e ao Deficiente - LOAS	31	3
Bolsa Família	21	2
Cumprimento de Sentenças Judiciais	17	1
Outras Despesas Obrigatórias	95	8
Despesas Obrigatórias	986	84
Investimentos (inclui PAC)	91	8
Outras Despesas Discricionárias	101	9
Despesas Discricionárias	193	16
Despesa Total	1.178	100

Fonte: SIAFI e Prodasen.

1: Lei orçamentária mais créditos adicionais em 9/8/2013.

2: Inclui transferências por repartição de receita, Fundeb, FCDF e outras.

Há um segundo grupo de despesas que, embora seja passível de contingenciamento, por não constituir obrigação legal, tem alto grau de rigidez, seja por constituir prioridade política absoluta, seja porque é necessária para manter o funcionamento de serviços essenciais. Podem ser citados:

- subvenções financeiras do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- gastos em educação acima do mínimo obrigatório, em programas como merenda escolar, livro didático, sistema de avaliação de alunos, transporte de estudantes, custeio das escolas, etc;
- funcionamento mínimo de órgãos e programas essenciais: controle de voo, arrecadação pela Receita Federal, socorro a comunidades atingidas por desastres, etc.

Acrescentando-se esse segundo grupo de despesas ao conjunto dos dispêndios não passíveis de contingenciamento, chega-se a um total de despesa de alta rigidez da ordem de 90% da despesa total.

A emenda constitucional em análise tende a ampliar a rigidez orçamentária à medida que torna obrigatória a execução das emendas parlamentares. A seguir analisa-se esse ponto.

II – As emendas parlamentares e seus limites

As emendas parlamentares individuais estão usualmente incluídas dentro daqueles 10% da despesa orçamentária sujeita a contingenciamento. Tornando-se de execução obrigatória, elas tornarão a despesa orçamentária ainda mais rígida a cortes.

O limite anualmente estabelecido pelo Congresso para a apresentação de emendas individuais de parlamentares ao orçamento, em 2013, foi de R\$ 15 milhões por parlamentar⁵. O uso pleno desse limite por todos os parlamentares, o que geralmente acontece, leva a um acréscimo de despesas da ordem de R\$ 8,9 bilhões. Em 2013, 24,4% desse valor foram na área de saúde.

De acordo com a PEC em análise, o limite de execução obrigatória das emendas passaria a ser de 1,2% da RCL. Tomando-se por base uma RCL de R\$ 639 bilhões em 2012⁶, a execução obrigatória de emendas, se vigente em 2013, equivaleria a R\$ 7,69 bilhões. Isso significa que, se estivesse em vigor em 2012, a execução obrigatória alcançaria 87% do potencial máximo de emendas. Tais despesas, que antes eram discricionárias, passariam a ser obrigatórias.

Nessa nova situação, as despesas obrigatórias passariam de 87,9% para 88,7% do orçamento.

Contudo, a regra proposta na PEC é de que 50% das emendas terão que ser obrigatoriamente utilizadas no setor saúde. As despesas do setor saúde tendem a ser de caráter obrigatório (a menos que estejam extrapolando o limite mínimo obrigatório por lei, o que assumiremos, por simplificação, não ser o caso). Assim, com essa hipótese de que toda despesa em saúde é obrigatória, apenas metade das emendas parlamentares converterá despesas discricionárias em obrigatórias, pois a outra metade será feita em uma categoria de despesa já obrigatória. Em consequência, o impacto efetivo da PEC será o de levar as despesas obrigatórias de 87,9% para 88,5% do total.

Ao se direcionar 50% das emendas para o setor saúde, no qual a despesa já é obrigatória, reduziu-se o potencial da PEC de aumentar a rigidez do orçamento em valor em torno de R\$ 4 bilhões.

⁵ Parecer preliminar ao PL nº 24, de 2012, p. 44. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa?ano=2013&categoria=3.1.3&fase=elaboracao>.

⁶ Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Secretaria do Tesouro Nacional.

Do ponto de vista do controle fiscal, a ideia de direcionar parte das emendas para a saúde é perfeita para o Executivo, pois se evita um enrijecimento adicional do orçamento. O problema surge quando se considera a qualidade da despesa. Se as emendas não forem adequadamente peneiradas na fase de apreciação no Congresso, corre-se o risco de substituir despesas em programas planejados e estruturados do Ministério da Saúde por despesas avulsas e pouco articuladas decorrentes das emendas, sem impacto significativo nos indicadores de saúde da população. Isso ressalta, mais uma vez, a necessidade de o Executivo encontrar mecanismos de incentivar os parlamentares a designar verbas para programas previamente estruturados. Dessa forma todos ganham: os parlamentares têm o crédito junto aos eleitores pela alocação da verba, enquanto o Ministério da Saúde não sofre uma pulverização em seu orçamento.

Em suma, dos R\$ 7,69 bilhões de emendas parlamentares, a metade (R\$ 3,84 bilhões) vai deixar de ser despesa discricionária e passar a ser obrigatória. Para um orçamento já extremamente engessado, o engessamento adicional promovido pela PEC não chega a ser de grande impacto.

Ademais, em caso de haver necessidade de contingenciar a execução de despesas não obrigatórias, a PEC prevê que o percentual de contingenciamento que incidir sobre tais despesas poderá ser aplicado às emendas parlamentares de execução obrigatória. Ou seja, as emendas poderão ser contingenciadas, porém na mesma proporção das demais despesas contingenciadas. Não se poderá, como ocorre atualmente, eleger as emendas parlamentares como alvo principal do contingenciamento, protegendo-se outras despesas do orçamento.

Outra mudança relevante promovida pela PEC é que as emendas parlamentares deixam de ser consideradas como “transferências voluntárias” da União a estados e municípios, passando a ter o *status* de despesa obrigatória.

Isso tem grande repercussão quando se leva em conta as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acerca de transferências voluntárias, contidas no art. 25 dessa Lei. Esse artigo determina o bloqueio de transferências voluntárias para os estados e municípios que não cumprirem limites impostos pela lei relativos a: pagamento de tributos, aplicação mínima de recursos em educação e saúde, observância dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, entre outros.

Ou seja, ao transformar as emendas em despesas obrigatórias, a PEC livra os estados e municípios de terem os recursos das emendas bloqueadas nos casos em que não cumprirem obrigações impostas pela LRF.

Os estados e municípios também poderão receber os recursos das emendas mesmo que não prestem informações fiscais e financeiras ao Poder Executivo Federal



para fins de consolidação das contas públicas (art. 51 da LRF) ou que não instituem e cobrem todos os impostos de sua competência (art. 11 da LRF).

Há, portanto, um enfraquecimento dos mecanismos de imposição de responsabilidade fiscal aos estados e municípios.



III – Implicações de ordem política da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais

O contingenciamento de emendas parlamentares, em especial das emendas individuais, é normalmente referido como um instrumento de barganha política à disposição do Poder Executivo Federal. Sempre que precisa reforçar a sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar.

Pelo lado do parlamentar, as emendas são usualmente consideradas importante instrumento eleitoral porque permitem o atendimento de demandas da sua base eleitoral.

Uma primeira interpretação que pode ser dada ao se amarrar as mãos do Executivo, e impedir a barganha do voto parlamentar em troca da liberação de emendas, é de que aumentaria a independência do Legislativo. Isso fortaleceria a democracia, uma vez que um Poder perderia capacidade de se impor sobre outro.

Não obstante, a necessidade de formar maiorias continuará a existir. Também continuará a ser prevalente o “poder financeiro” do Executivo. O mais provável é que o mecanismo de barganha por meio de emendas seja substituído por outro tipo de barganha. O perigo é que os novos mecanismos sejam menos transparentes ou lesivos à eficiência da ação pública. Não havendo como barganhar via liberação de emendas, pode-se barganhar por meio da oferta de cargos públicos, de financiamentos subsidiados em bancos federais, etc.



Ainda que sujeito a várias críticas, o processo de barganha Executivo-Legislativo baseado em emendas parlamentares é transparente. Qualquer jornalista tem acesso às emendas apresentadas por cada um dos parlamentares, pode acompanhar a sua execução, bem como pode ver como votou cada um dos Deputados e Senadores.

Fechar essa janela transparente de barganha cria o incentivo a se abrir outras janelas menos transparentes.

Por outro lado, é possível que, sabendo *a priori* que as emendas individuais serão efetivamente executadas, o Poder Executivo passe a se mobilizar para fazer uma seleção mais criteriosa das emendas a serem aprovadas. Para isso, mobilizaria sua base no Congresso para fazer um pente fino nas emendas. Pela sistemática atual, as emendas

individuais não são submetidas a qualquer análise de custo-benefício. São tratadas como uma verba que provavelmente não será liberada e, se o for, trata-se mais de um dinheiro que se paga para se ter a fidelidade parlamentar do que para se ter o serviço público que será prestado pela obra ou programa instituído.



É possível que a execução obrigatória leve a um tratamento mais criterioso das emendas, inclusive pela definição, na lei de diretrizes orçamentárias, de critérios rígidos para apresentação de emendas, vinculando-as a programas preexistentes do Executivo, inserido em um planejamento de ações que evitaria a dispersão de recursos.

Pelo exposto acima, temos que a aprovação da PEC elevará a rigidez do orçamento, embora em proporções não alarmantes, seja porque as emendas parlamentares não representam um valor elevado em relação ao gasto primário total, seja porque o Executivo conseguiu que parte das emendas fosse direcionada para despesas já obrigatórias, na área de saúde.



Do ponto de vista político, há o risco de o processo de barganha no parlamento, atualmente feito de forma transparente, por meio da liberação de emendas, passe a se dar com base em procedimentos menos transparentes e, portanto, fora do poder de fiscalização da mídia.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2224>