Made
centro de
pesquisa em
macroeconomia
das desigualdades

Nota de Política Econômica

11.11.24 nº 059

As emendas parlamentares e a disputa do orçamento em um contexto de austeridade fiscal

Maria Luiza Cunha, José Bergamin, João Telésforo, Clara Brenck, & Rafael Ribeiro

Resumo executivo

11.11.24 nº 059

[redacted]

A participação do Legislativo no orçamento tem se destacado no debate público devido às emendas parlamentares, que permitem a deputados e senadores direcionar uma parcela considerável dos gastos discricionários para áreas específicas da programação orçamentária. Esta nota tem o propósito de apresentar os conceitos, o contexto histórico e as principais tendências relacionadas às emendas parlamentares, além de discutir este cenário diante da crescente austeridade e da limitação do espaço para gastos públicos. O ambiente de austeridade fiscal permanente brasileiro incentivou os parlamentares a assegurarem seu espaço no orçamento, resultando na obrigatoriedade das emendas individuais e de bancada, que também passaram a contar com um orçamento mínimo garantido vinculado à Receita Corrente Líquida. Como resultado, o gasto com emendas tem aumentado a cada ano, tanto em valores absolutos quanto proporcionais. Assim, comprime-se o espaço para gastos discricionários determinados pelo Executivo, limitando a formulação de diretrizes mais amplas para uma agenda de desenvolvimento econômico. Esse crescimento das emendas parlamentares também impacta a distribuição de recursos entre os municípios, pois os parlamentares têm liberdade para decidir o destino dos fundos, o que gera desigualdade na quantidade recebida por diferentes localidades. No entanto, mais estudos são necessários para entender as consequências deste tipo de transferência, especialmente desde que as emendas tornaram-se de execução obrigatória e alcançaram valores mais expressivos.

[redacted]

CUNHA, M.L.; BERGAMIN, J.; TELÉSFORO, J.; BRENCK, C.; RIBEIRO, R. As emendas parlamentares e a disputa do orçamento em um contexto de austeridade fiscal. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 59)

made.feausp@gmail.com

1. Introdução

O orçamento público é objeto de intensa disputa política e, até sua aprovação e execução, passa por diversas etapas de negociações e modificações entre diferentes grupos de interesse. Desse modo, o Legislativo e Executivo estão em constante diálogo sobre a formulação, execução e fiscalização das leis orçamentárias. Mais recentemente, a participação do Legislativo no orçamento tem ganhado destaque no debate público devido ao mecanismo das emendas parlamentares, que permitem a deputados e senadores determinarem a alocação de parcela significativa dos gastos discricionários em níveis extremamente específicos da programação orçamentária.

Ao longo dos últimos anos, desde 2013, o Congresso aprovou sucessivas regras impondo a execução obrigatória de valores cada vez maiores das emendas. A combinação entre essa dinâmica institucional e a imposição de limites mais severos ao crescimento dos gastos públicos têm comprimido o espaço fiscal, o que afeta, por exemplo, a ampliação de investimentos planejados pelo Executivo. Nesse cenário, torna-se ainda mais relevante a discussão sobre as despesas alocadas mediante as emendas, considerando a necessidade de que o orçamento público seja instrumento efetivo para o planejamento do desenvolvimento social e econômico sustentável, de forma democrática, eficiente e comprometida com a redução das desigualdades.

Esta nota tem o objetivo de apresentar os conceitos, contexto histórico e breve análise exploratória dos dados das emendas parlamentares, bem como fazer uma discussão deste cenário diante de um ambiente de permanente austeridade e limitação do espaço para o gasto público. Desse modo, primeiro apresentamos uma contextualização a respeito do processo orçamentário e a relação entre o Poder Executivo e Legislativo Federal, salientando as emendas parlamentares como um mecanismo bastante particular do Congresso Nacional de incidir sobre o orçamento. Em seguida, apresentamos um panorama histórico das mudanças ocorridas na última década nos instrumentos legais que regulamentam as emendas. Na seção 4, apresentamos de maneira sintética os impactos das emendas individuais (RP-6) para o orçamento e como os recursos dessa modalidade específica de emendas são distribuídos entre municípios e as possíveis consequências de tal distribuição. Por fim, debatemos a ocorrência simultânea e aparentemente contraditória do aumento dos recursos para emendas e a intensificação das políticas de austeridade.

2. Definições e as diferentes modalidades de emendas parlamentares

2.1 O processo orçamentário e as relações entre poderes

O processo orçamentário é organizado mediante três instrumentos legislativos, previstos na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os quatro anos seguintes; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração do orçamento para o próximo ano, definindo metas e prioridades da administração pública; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que define a programação de despesas para o exercício financeiro seguinte, de modo compatível com as diretrizes da LDO (e, por conseguinte, do PPA). Todos esses instrumentos são elaborados pelo Poder Executivo e necessitam ser debatidos e aprovados pelo Poder Legislativo em suas duas casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Para realizar essa validação das leis que definem o orçamento (PPA, LDO e LOA) monta-se uma comissão mista de deputados e senadores que emitem pareceres e estipulam alterações que, por sua vez, são votadas em plenário nas duas casas. Por fim, as alterações são encaminhadas à presidência e podem ser sancionadas ou sofrer vetos que, por sua vez, voltam para a câmara com a possibilidade serem derrubados caso seja construída a maioria absoluta nas duas casas (257 deputados e 41 senadores).

Além de deliberar sobre o PPA, LDO e LOA, com o poder de modificá-los de variadas formas, o Legislativo também participa de definições fundamentais sobre o orçamento federal ao elaborar outras leis ou emendas à Constituição que geram impactos sobre a alocação dos gastos públicos e gestão fiscal, condicionando a elaboração das leis orçamentárias. Por exemplo, estabelecer dispositivos constitucionais ou legais que estabelecem pisos de gastos para saúde e educação, variadas modalidades de controles de gastos, ou ainda sobre a distribuição de recursos entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Para além da relação entre Executivo e Legislativo já explicitada, existe ainda uma peculiaridade no processo orçamentário brasileiro. Mediante determinadas modalidades específicas de Emendas Parlamentares à Lei Orçamentária Anual, os parlamentares têm o poder de estabelecer

individualmente ou em grupos (bancadas ou comissões), de modo fragmentado, a destinação de parcelas do orçamento federal discricionário a cada ano. Esse tipo de recurso legislativo, comumente referido apenas como emenda parlamentar (EP), tem sido foco do debate público e engloba diferentes modalidades específicas, conforme veremos a seguir.

2.2 As modalidades de Emendas Parlamentares

As EP incidem sobre a parcela discricionária das despesas do poder Executivo Federal e interferem na alocação de recursos para estados, o Distrito Federal (DF), municípios e entidades privadas. As EP podem ser classificadas em quatro modalidades, sintetizadas na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Impactos fiscais das políticas de transferência (em milhões)

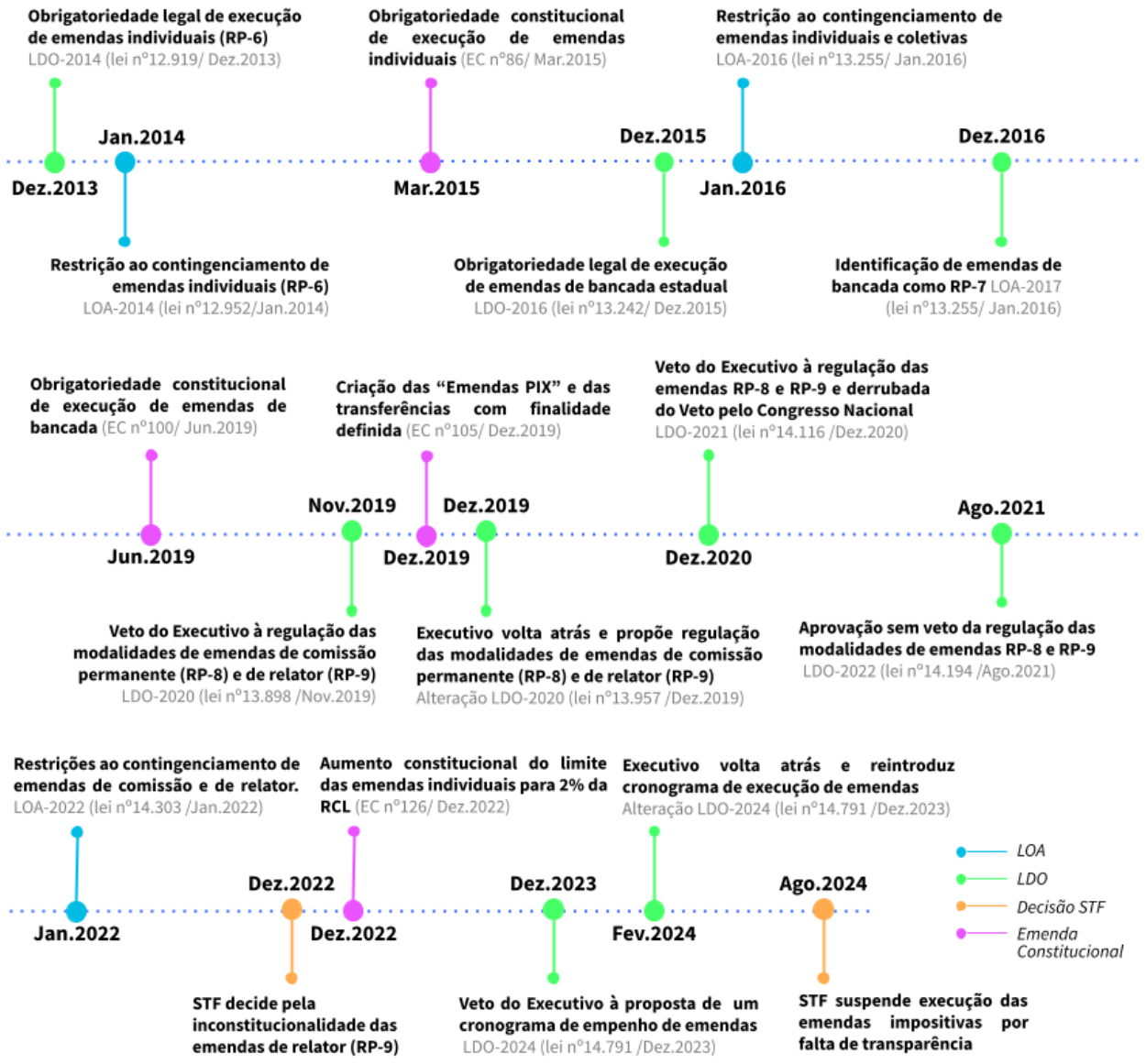
Tipo de Emenda	Característica da elaboração	Limites de valores
Emendas Individuais (RP-6)[1]	Emendas elaboradas por deputados e senadores individualmente com o limite de 25 emendas por parlamentar anualmente. 50% do total de valores de emendas individuais tem de ser destinado à função de saúde. Desde 2014 as Emendas Individuais têm caráter impositivo, ou seja, o Poder Executivo não pode contingenciar livremente esse tipo de despesa, apenas podendo contingenciar valores proporcionais a outros cortes de despesas discricionárias diretas do Executivo.	O valor agregado de emendas na forma de RP-6 é definido a partir de uma porcentagem do total da Receita Corrente Líquida (RCL)[2] da União. Em 2022, a partir de uma Emenda Constitucional, o valor foi definido em 2% da RCL, sendo 1,55% dividido entre todos os deputados da Câmara e os 0,45% restantes entre todos os senadores.
Emendas de Bancada (RP-7)	Emendas definidas pelas bancadas estaduais e do DF de deputados e senadores. A partir de 2019 as Emendas de Bancada também passaram a ter caráter impositivo, podendo ser contingenciadas pelo Executivo apenas quando houver proporcionalidade em relação ao corte das demais despesas discricionárias para a finalidade de atingir metas fiscais.	As emendas RP-7 são limitadas a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL). O Poder Executivo tem alguma flexibilidade para cumprir com a obrigatoriedade de gasto das emendas RP-6 e RP-7 na medida em que metade dos percentuais em relação a RCL podem corresponder a restos a pagar de emendas de anos anteriores.
Emendas de Comissão (RP-8)	Emendas definidas pelas comissões permanentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal. São emendas de caráter apenas autorizativo, podendo ser contingenciadas discricionariamente pelo Poder Executivo Federal. Paralelamente, são emendas que apresentam um grau de transparência um pouco menor da origem dos recursos, na medida em que a proposta de despesa não está associada a um parlamentar específico.	Em função do caráter não impositivo das emendas RP-8 não existe um valor percentual definido de forma constitucional em relação à RCL. Contudo, como é discutido mais profundamente nas seções adiante, com a determinação de inconstitucionalidade das emendas de relator (o "orçamento secreto") o montante das emendas da modalidade RP-8 tem crescido.
Emendas de Relator (RP-9)	As Emendas de Relator foram instituídas em 2019 e autorizaram o parlamentar responsável pela relatoria do projeto de lei do orçamento anual (PLOA) a incluir emendas específicas. Ao contrário das demais modalidades de emendas, o orçamento destinado para as emendas RP-9 não eram divididas igualmente entre os parlamentares, não havia identificação nem dos parlamentares que elaboram as propostas e nem da destinação dos recursos. Por este motivo, ficaram conhecidas como "Orçamento Secreto". Mesmo não tendo caráter impositivo, foram um instrumento de barganha muito utilizado nas interações entre os Poderes Legislativo e Executivo.	Assim como as emendas do tipo RP-8, não existia valor percentual definido para as emendas do tipo RP-9. No último trimestre de 2022, em decisão da ministra Rosa Weber, as emendas RP-9 foram consideradas inconstitucionais.

[1] RP é um código contábil que significa Resultado Primário, constante da LDO, que classifica as despesas e distingue quais são consideradas para a apuração do resultado primário.
[2] A Receita Corrente Líquida da União corresponde ao valor da Receita Total deduzidas transferências obrigatórias a outros entes federativos e contribuições para previdência social.

3. Como chegamos até aqui? A linha do tempo das mudanças legais

Até meados da década de 2010, as EP representavam instrumentos de barganha e coalizão política entre os poderes Executivo e Legislativo em torno do orçamento. No entanto, no primeiro ano de mandato do governo Dilma (2011-2016), essa questão começou a ser tensionada, com o contingenciamento de 18 bilhões de reais de verbas de Emendas Parlamentares por parte do Governo Federal, o que representou cerca de 72% das emendas totais apresentadas naquele ano (Di Cunto e Brandt, 2013)[3]. A magnitude do corte de despesas feito em 2011 contribuiu para atritos entre o Executivo e o Congresso Nacional que, em 2011 e 2012, passou a tentar incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) um valor mínimo de gastos com emendas de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo a proposta em ambos os anos vetada pela presidência. Assim, é possível traçar a partir desse momento uma contextualização histórica das transformações da legislação que regulamenta as emendas parlamentares. A Figura 1 abaixo sistematiza uma linha do tempo com as principais inovações e mudanças na regulação legal das modalidades de Emendas Parlamentares a partir de 2013.

Figura 1 - Linha do tempo das alterações da regulação jurídica das modalidades de emendas parlamentares



Fonte: Elaborado pelos autores. Para outras informações e análises de uma perspectiva da ciência política sugerimos a leitura de Faria (2023, cap 6).

[3] Mais informações em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2013/12/11/dilma-quadruplica-gastos-com-emendas-mas-nao-evita-rebeldia.ghtml

Com a escalada da tensão entre os poderes Executivo e Legislativo, o Congresso incluiu na LDO e na LOA para o ano de 2014 a obrigatoriedade de execução das Emendas Individuais e restrições para o seu contingenciamento. É estabelecido também um valor mínimo de 1,2% da RCL a ser gasto com emendas da modalidade RP-6.

Em 2015, é aprovada a Emenda Constitucional nº 86 que traz para o nível constitucional a garantia de execução das emendas individuais (RP-6) e consolida o caráter impositivo deste tipo de emenda que já vinha sendo indicado nas LDOs e LOAs de 2014 e 2015. Esse movimento do Legislativo na garantia de sua participação impositiva no Orçamento Federal continua avançando nos anos seguintes: em 2016 indica-se pela primeira vez a obrigatoriedade de execução também de Emendas das Bancadas Estaduais (identificadas como RP-7 a partir da LDO de 2017) e estipula-se restrições para o contingenciamento deste tipo de emenda, similares às já existentes para emendas RP-6. É importante ressaltar que 2016 é também o ano de aprovação do Teto de Gastos (EC 95/2016), que proibia o crescimento real do gasto para os próximos 20 anos. Assim, este movimento entre os parlamentares de reação aos contingenciamentos vem de maneira a proteger sua parcela do orçamento de possíveis cortes futuros diante de uma regra fiscal limitadora. Em junho de 2019 essas indicações relacionadas às Emendas de Bancada, que foram presentes nas leis orçamentárias entre 2016 e 2019, são consolidadas na Emenda Constitucional nº 100.

Em dezembro de 2019 também é aprovada a Emenda Constitucional nº 105 que cria as modalidades de transferências com finalidade definida e as transferências especiais, as "Emendas PIX", que garantem a possibilidade dos parlamentares definirem não só o montante de emendas e a área a ser destinada, mas também indicar o CNPJ do ente beneficiário da transferência (municípios, estados e organizações da sociedade civil regulamentadas). Além disso, as "Emendas PIX" agilizam o processo de envio da verba aos municípios, o que coloca o Poder Legislativo em um importante papel da distribuição federativa de recursos, conforme discutiremos a seguir. No entanto, tais operações não têm sido realizadas de forma transparente e com o devido detalhamento, dificultando a identificação dos beneficiários e a avaliação da eficácia na utilização do recurso público.

Também no primeiro ano de mandato do governo de Jair Bolsonaro, são instituidas pela primeira vez as modalidades de Emenda de Comissão Permanente (RP-8) e de Relator-geral (RP-9 - que ficaram conhecidas como "Orçamento Secreto"[4]). A discriminação da despesa com emendas RP-8 e RP-9 volta a ser objeto de embate na consolidação da LDO de 2021, pois a presidência veta a regulação das Emendas de Comissão Permanente e Relator, mas tem seu veto derrubado pelo Congresso Nacional. A derrubada do veto revela a força do Poder Legislativo diante da pauta de emendas, de tal modo que, para a LDO de 2022, a discriminação da despesa com emendas RP-8 e RP-9 é novamente estabelecida, mas agora sem veto do Poder Executivo. A LOA de 2022 também propõe restrições para o contingenciamento dessas duas modalidades de emendas, cujo cancelamento passa a depender de solicitação ou concordância do autor da emenda.

Em dezembro de 2022 o panorama da regulamentação legal das emendas começa a se alterar: o Supremo Tribunal Federal ratificou a decisão da então Ministra Rosa Weber e definiu como inconstitucionais as Emendas de Relator-geral (RP-9). Em agosto de 2024, o plenário do STF ratificou a decisão do Ministro Flávio Dino e suspendeu a execução das emendas impositivas e em particular das transferências especiais e com finalidade definida ("Emendas PIX") até que sejam elaboradas regras para a ampliação da transparência na transferência de recursos.

4. O impacto orçamentário das emendas parlamentares

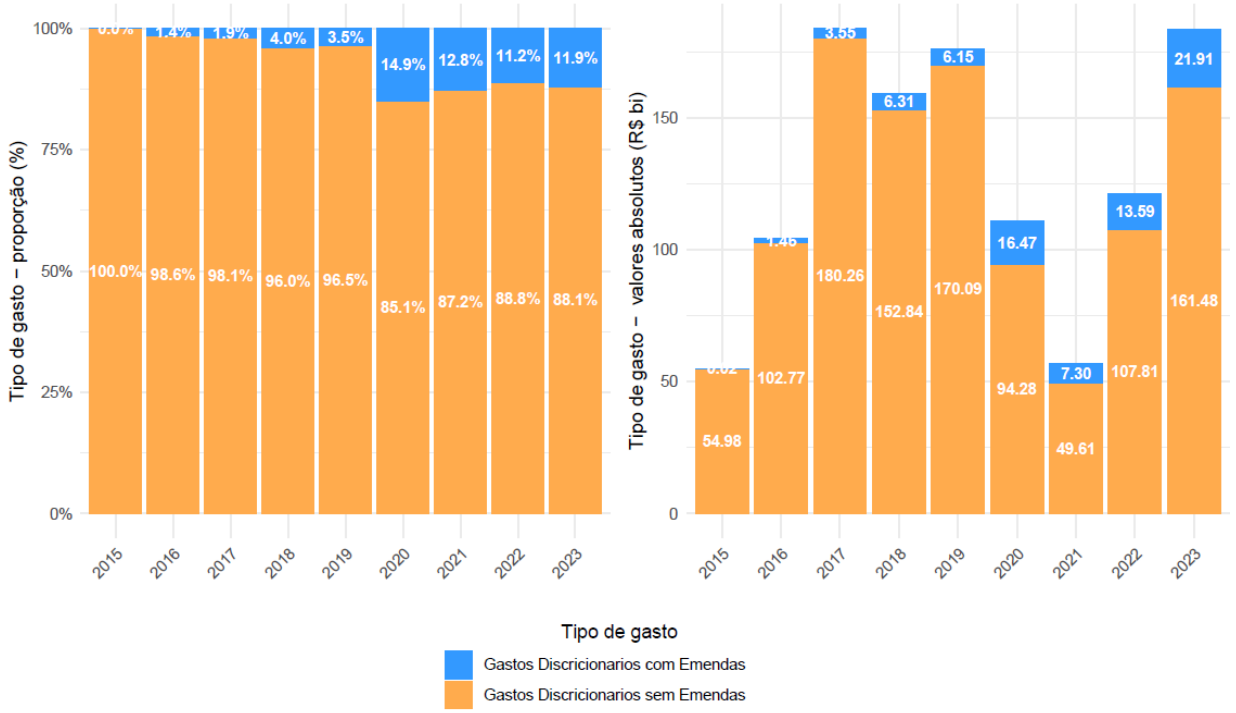
Apesar de obrigatórias na execução, as emendas parlamentares ainda se enquadram como gasto discricionário. Desse modo, a vinculação do valor de parte das emendas à Receita Corrente Líquida fez com que uma parte do gasto discricionário deixasse de ser decisão do Executivo para tornar-se prerrogativa do Legislativo. Essa informação é particularmente relevante diante da nova regra fiscal brasileira, aprovada em 2023, a qual prevê que a despesa total não pode crescer mais do que 70% do crescimento da Receita Corrente Líquidas: se o valor disponível às EP continuar a ser ajustado pela última, esta vinculação pode se tornar problemática, ocupando um espaço cada vez maior dentro dos gastos discricionários (que também serão comprimidos pelo crescimento dos gastos obrigatórios).

A figura 2 mostra a participação das emendas parlamentares (soma das RPs 6, 7, 8 e 9) em relação ao total de gastos discricionários do governo,

[4] As Emendas de Relator chegaram a corresponder a quase R$15 bilhões e a 50% do total empenhado em emendas parlamentares no ano de 2022.

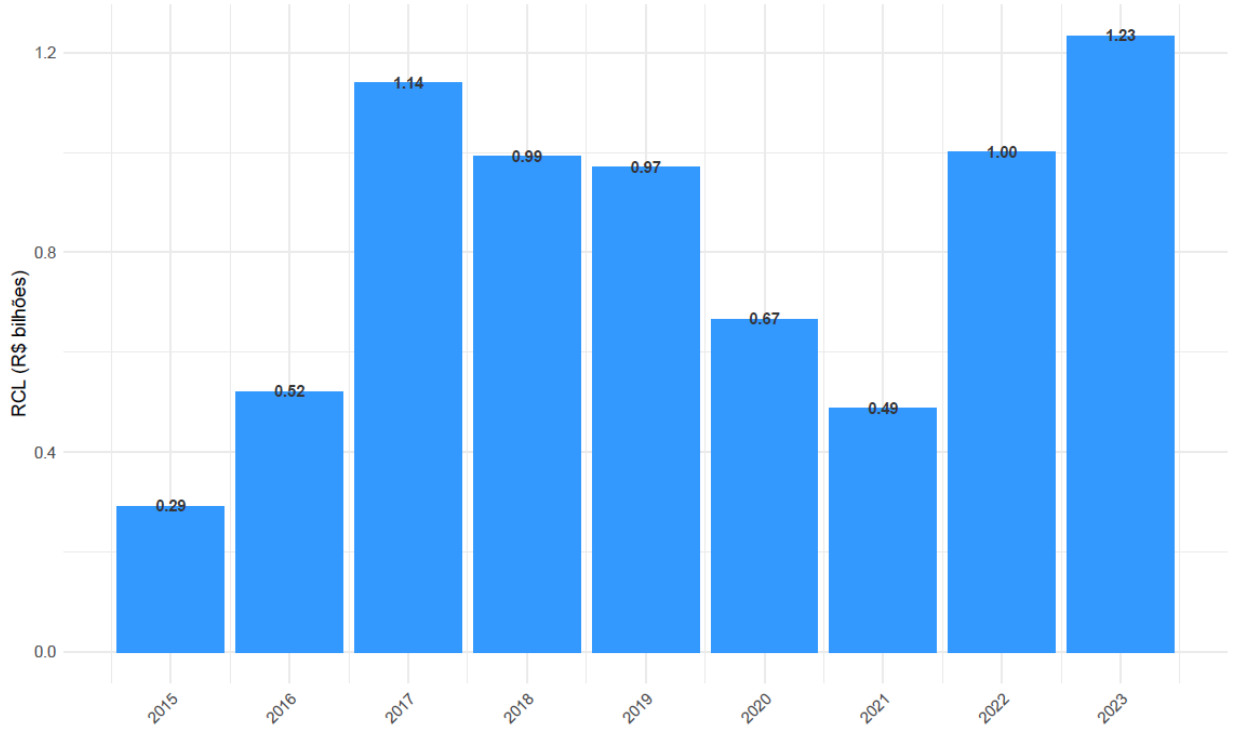
em proporção e valores absolutos. Observa-se, no gráfico à esquerda, um aumento na proporção das despesas realizadas por meio de emendas em relação aos gastos discricionários totais a partir de 2020. Já no gráfico à direita, que ilustra a evolução dos valores absolutos, destaca-se um crescimento significativo dos gastos com emendas em 2023, que passaram de R$ 13,5 bilhões no ano anterior para quase R$ 22 bilhões (valores de 2023). Esse aumento pode ser atribuído à elevação no percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinada aos gastos com emendas RP-6 a partir da Emenda Constitucional 126 de dezembro de 2022, conjuntamente a um aumento da RCL em 2022 e 2023 (Figura 3).

Figura 2 - Parcela relativa e absoluta do orçamento público federal distribuída entre gastos discricionários com e sem emendas parlamentares totais



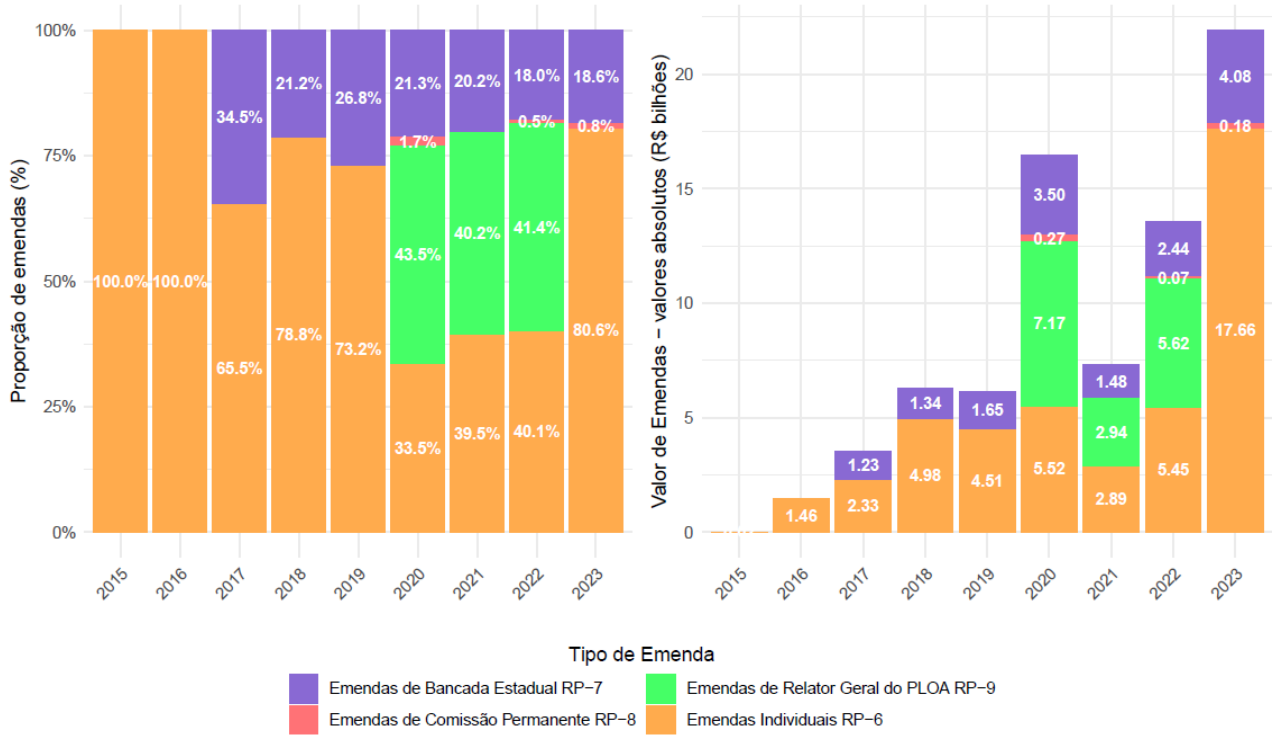
Fonte: Tesouro Transparente. Valores pagos e deflacionados para valores de 2023.

Figura 3 - Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL)



Fonte: Tesouro Nacional. Valores deflacionados para 2023.

Figura 4 - Proporção relativa e absoluta do orçamento destinado à emendas parlamentares por tipo de emenda (Resultado Primário - RP)



Fonte: SIOP. Valores pagos e deflacionados para valores de 2023.

Como descrito, até 2016, só existiam as Emendas Individuais (RP-6). Com o surgimento de outras modalidades de emendas, a distribuição dos valores é também alterada. A Figura 4 representa a participação dos tipos de emendas no gasto total com EP. Observamos que os valores pagos com RP-6 foram R$ 0,02 bilhões em 2015 e R$ 1,46 bilhões em 2016. A figura destaca ainda o alto volume das emendas de relator (RP-9) que, desde sua constituição em 2020, se manteve na faixa dos 40%, até se tornar inconstitucional e ter seu fim em 2023. A extinção da RP-9 foi quase completamente compensada pelo aumento de RP-6 no montante total de emendas, que passou de 40,1% em 2022 para 80,6% em 2023. Vale destacar que, como esperado, a evolução do valor absoluto das emendas RP-6 e RP-7 segue a tendência das RCL.

Outro aspecto que contribui para compreender o panorama das emendas RP-6 é entender as consequências do caráter impositivo (constitucional desde 2015) e das transferências especiais e com finalidade definida (em vigor desde 2020) que estão associadas às Emendas Individuais. Essas características têm impactos sobre a distribuição federativa de recursos, já que os parlamentares podem indicar o CNPJ do ente beneficiado e a destinação indicada tem de ser executada pelo Poder Executivo. Discutimos a distribuição dos recursos entre os municípios a seguir.

5. A distribuição de recursos entre os municípios

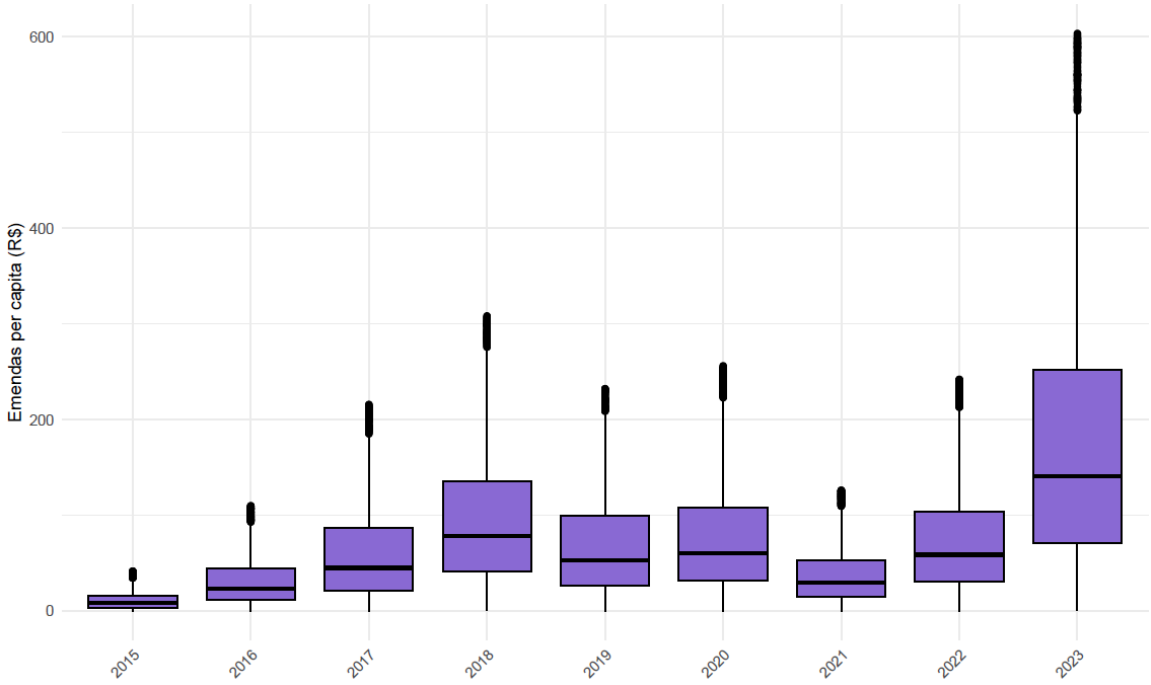
Nota-se que, conforme a modalidade RP-6 aumenta sua participação relativa e eleva o montante absoluto de recursos, há um aumento da dispersão dos valores recebidos pelos municípios. As figuras 5 e 6 a seguir trazem medidas de distribuição dos valores de emendas per capita, nos permitindo avaliar como essa distribuição se comporta entre os 5570 municípios brasileiros a cada ano.

A Figura 5 apresenta um Boxplot dessa distribuição de recursos. Um Boxplot, ou gráfico de caixa, é uma maneira de visualizar como um conjunto de dados está distribuído. Ele mostra a mediana (o ponto que divide o conjunto de dados em metades do mesmo tamanho), o quão concentrados estão os dados em torno dela e os valores mais baixos e mais altos desse conjunto. O gráfico é formado por uma "caixa", que indica onde está a maior parte dos dados, e duas "linhas" que se estendem a partir dessa caixa, representando os valores que estão mais longe, mas ainda não são extremos. Quanto maior for a caixa e mais longas as linhas externas, maior é a variabilidade dos dados. Esse tipo de gráfico ajuda a entender a variação e a dispersão dos valores dos gastos per capita com emendas recebidos pelos municípios. Nota-se que, apesar de haver um efeito generalizado de elevação de valores recebidos de emendas individuais (aumento do valor mediano de

emendas RP-6 per capita), eleva-se também a dispersão dos valores recebidos pelos municípios. Os dois últimos anos da série são também os anos nos quais a RCL volta a se recuperar para o patamar de 2017 (Figura 3).

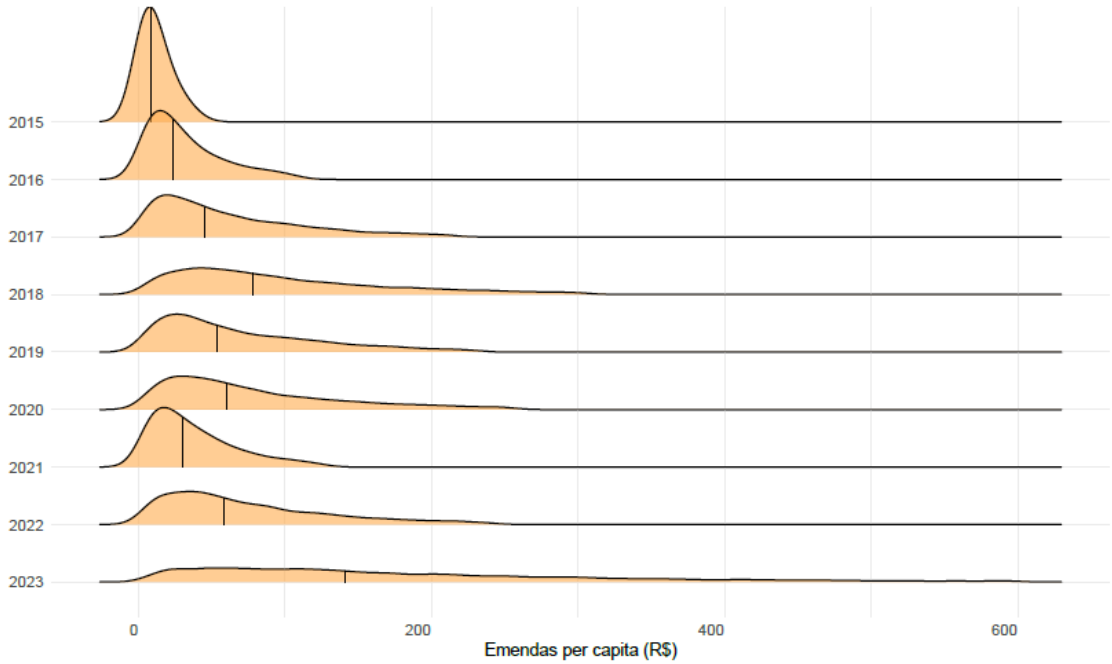
A Figura 6 representa o mesmo fenômeno da distribuição dos recursos entre municípios, só que na forma de um gráfico de densidade. A curva do gráfico indica o número de municípios que recebe os valores de emendas RP-6 per capita indicados no eixo horizontal. Nota-se que, ao longo do tempo, a dispersão e, consequentemente, a desigualdade nos valores recebidos por cada município se ampliou. Dito de outra maneira, em 2023, há uma menor concentração de municípios recebendo um valor similar de emendas per capita - há um valor maior de emendas per capita sendo enviadas para poucos municípios.

Figura 5 - Boxplot da distribuição anual do valor pago de Emendas Individuais (RP-6) per capita entre os municípios brasileiros



Fonte: Tesouro transparente. Valores deflacionados para 2023.

Figura 6 - Gráfico de dispersão anual do valor pago de Emendas Individuais (RP-6) per capita recebido pelos municípios brasileiros



Fonte: Tesouro transparente. Valores deflacionados para 2023.

Um dos argumentos utilizados pelos defensores do aumento significativo dos valores do orçamento federal destinados ao pagamento de EP nos últimos anos é a sua importância para descentralizar o orçamento. Em estudo das emendas distribuídas para municípios entre 1999 e 2010, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) constataram que as localidades mais pobres foram mais beneficiadas, contribuindo para a melhoria de seus indicadores econômicos e sociais. Medina et al. (2023), por sua vez, verificaram que municípios com piores indicadores de saúde receberam maiores valores per capita de EP para essa área entre 2012 e 2018, ainda que fatores político-eleitorais também tenham se mostrado significativos para o direcionamento das emendas. Baião, Couto e Oliveira (2019) chegaram a resultado contrário: os municípios com situação mais crítica na área de saúde receberam menos recursos das EPs individuais propostas e executadas de 2011 a 2014, enquanto os mais favorecidos foram aqueles que menos precisavam.

Bertholini, Pereira e Rennó (2018) observaram ainda custos dissipativos na alocação dos recursos oriundos das emendas, isto é, ineficiências derivadas do caráter fragmentado do alto volume de emendas que anualmente são apresentadas por diversos parlamentares, da baixa coordenação entre elas e da influência de motivações político-eleitorais em sua distribuição. Cabe destacar que essa análise considera um período anterior à impositividade das emendas. Conforme ressaltou Pereira (2014), "a obrigatoriedade da execução das emendas diminui espaços de coordenação e avaliação técnica nos ministérios, o que pode levar a mais dissipação".

Nesse sentido, as emendas parlamentares não apresentam critérios redistributivos ou em termos de promoção do desenvolvimento equânime dos municípios. Assim, as emendas, crescentes em valor e espaço no orçamento, podem restringir a capacidade de execução orçamentária alinhada com a política fiscal e de desenvolvimento econômico do Poder Executivo Federal na medida em que comprimem a parcela discricionária do orçamento e paralelamente conduzem uma dinâmica de transferência interfederativa de recursos descoordenada e fragmentada. No entanto, mais estudos são necessários para avaliar essa realidade ao longo dos últimos 10 anos, especialmente desde que as emendas tornaram-se de execução obrigatória e alcançaram valores mais expressivos.

6. Discussão

Até agora, buscamos sistematizar como operam as EPs, resgatando o panorama histórico recente das alterações legais que as conduziram ao papel que possuem hoje, além de sinteticamente ilustrar a distribuição destes recursos em termos municipais per capita. Propomos que a discussão do atual modelo de emendas parlamentares envolve duas grandes questões. Em primeiro lugar o estrangulamento do orçamento discricionário do Poder Executivo dado pela trajetória crescente e da vinculação do gasto de emendas parlamentares a RCL simultânea a vigência de metas fiscais (em um primeiro momento o Teto de Gastos e em segundo o Regime Fiscal Sustentável). Em segundo, a lógica fragmentada e sem critérios distributivos que operam os recursos transferidos por emendas parlamentares para os demais entes federativos, em particular os municípios.

Reforça-se, também, o quanto o processo orçamentário brasileiro se mostra particular em relação a outros sistemas de governo pelo mundo. Mendes (2023) observa que são raros os países da OCDE e da América Latina em que existe a possibilidade de o Legislativo alterar a lei orçamentária em nível tão específico quanto aquele feito pelas emendas parlamentares no Brasil. Internacionalmente, os parlamentares têm a prerrogativa de alterar dotações orçamentárias de programas, mas não de seu detalhamento em ações. No Brasil, as emendas de deputados e senadores podem alterar o orçamento em um nível ainda mais específico: não apenas das ações, mas de seus itens. Na comparação com os poucos países em que parlamentares podem fazer emendas semelhantes às brasileiras, a proporção do orçamento destinada a elas é várias vezes inferior àquela alcançada no Brasil ao longo dos últimos dez anos (Mendes, 2023).

A caracterização feita nesta nota do embate entre os Poderes Executivo e Legislativo na última década reforçam como as críticas feitas pelo Congresso à inexecução das emendas parlamentares, antes de se tornarem impositivas, não enfrentavam o problema em sua raiz: os contingenciamentos feitos pelo Executivo, majoritariamente no orçamento de investimentos (em que se concentram as emendas), tinham o objetivo de cumprir regras fiscais. Se o incômodo dos parlamentares era com a restrição aos gastos públicos primários, seria preciso enfrentar não simplesmente a inexecução de emendas, mas a supremacia das medidas de estabilidade monetária e de ajuste fiscal, como a rigidez das metas de inflação e superávit primário em um contexto pós crise global, nos anos de governo Dilma e mais ainda o congelamento promovido pelo Teto de Gastos a partir do governo Temer, que impõem cortes no orçamento destinado às políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico.

A combinação da austeridade fiscal e monetária com a blindagem dos gastos tributários (com as renúncias fiscais) e do pagamento de emendas parlamentares,

portanto, gera dois resultados associados entre si. A compressão do espaço para gastos discricionários determinados pelo Executivo, compromete a sua capacidade de definir e conduzir com autonomia a agenda de política fiscal e de desenvolvimento econômico, em particular, a de retomada de uma política de desenvolvimento impulsionada pela ampliação dos investimentos públicos e redução das desigualdades. Paralelamente, o orçamento discricionário do Poder Executivo vai sendo cada vez mais destinado a um mecanismo fragmentado e descoordenado de transferências de recursos interfederativos do Poder Legislativo, através das emendas parlamentares, que não considera de maneira consistente critérios de equidade em uma lógica de desenvolvimento regional. Entendemos, por fim, que em um cenário de vigência do novo regime fiscal tal como o Regime Fiscal Sustentável aprovado pelo governo, o gasto continuará a ser comprimido, potencialmente intensificando a disputa orçamentária entre poderes e impactando a condução da política econômica nacional nos próximos anos.

Referências

Baião, Alexandre Lima; Couto, Cláudio Gonçalves; Jucá, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política (25). 2018.

Baião, Alexandre Lima; Couto, Cláudio Gonçalves; Oliveira, Vanessa Elias de. "Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil". Revista de Sociologia e Política. 27(71). 2019.

Bertholini, Frederico; Pereira, Carlos; Renno, Lucio. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. Governance. 2018; 31: 701–720.

Couto, Leandro Freita.; Rodrigues, Júlia Marinho. (Org). Governança Orçamentária no Brasil. Brasília: IPEA, 2022.

Faria, Rodrigo Oliveira de. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. Blucher Open Access. 2023.

Marques, Pedro Romero; Brenck, Clara Zanon; Carvalho, Laura; Rodrigues, Lucca Henrique Gustafson; Gomes, João Pedro de Freitas. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar (Nota nº 036). Made/USP.

Medina, Silvana Aparecida; Ferreira, Marco Aurélio Marques; Pinto, Tainá Rodrigues Gomide Souza; Santos, Igor Américo dos. "Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?". REAd, Revista eletrônica de Administração, 29 (01), 2023.

Mendes, Marcos. "Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE". Instituto Millenium, 2023.

Pereira, Carlos. "Orçamento Impositivo: Fim da Barganha?". Valor Econômico, 10 de janeiro de 2014. Disponível em <https://valor.globo.com/politica/coluna/orcamento-impositivo-fim-da-barganha.ghtml>. Acesso em 18/10/2024.