

As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento

Paulo Hartung

Economista e ex-governador, senador e deputado do ES

Marcos Mendes

Pesquisador associado do Insper

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do FGV IBRE

O processo orçamentário e a gestão das finanças do governo federal apresentaram muitos avanços ao longo das últimas quatro décadas. Desde a criação da Secretaria do Tesouro Nacional até a disponibilização de dados detalhados e de qualidade, passando pela formação de equipes qualificadas no Executivo e no Legislativo, o Brasil criou ferramentas suficientes para uma gestão fiscal transparente.

Em dezembro de 2016, a aprovação da Emenda Constitucional 95, que criou o chamado “teto de gastos”, impôs uma restrição orçamentária forte, sustentando um processo de crescimento da despesa, cujas origens remontam a meados da década de 1980. Dada essa restrição, instituiu-se a necessidade de se fazer escolhas e definir prioridades na alocação dos recursos: para gastar mais com a rubrica A, é preciso gastar menos com a rubrica B.

São ganhos institucionais relevantes. Um processo orçamentário em que a sociedade se veja claramente representada, respeitada e informada, é um fator de fortalecimento da democracia.



Não obstante, em paralelo a esses avanços, desde meados da década passada vêm ocorrendo retrocessos que é importante apontar. Eles se inserem dentro do problema, já muito conhecido da literatura sobre finanças públicas, de “captura do Orçamento”, no qual há muito tempo registram-se práticas diversas com essa finalidade. Elas vão desde os privilégios de algumas corporações, até algumas renúncias tributárias de escassa fundamentação técnica. O que será descrito neste artigo é mais um desses fatores que leva à apropriação crescente de “pedaços” do Orçamento por mecanismos pouco transparentes e/ou pouco defensáveis.

Nesse processo, ganharam espaço as prioridades eleitorais e paroquiais dos congressistas, em detrimento das políticas de interesse coletivo, pulverizando-se os recursos. O que será descrito a seguir é uma apropriação crescente de montantes orçamentários. O mérito de cada momento desse processo é variado. Inicialmente, porém, sem entrar pormenorizadamente na análise de cada um, cabe explicar quais foram as etapas, desde o seu começo, em 2015:

- i) em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais. Desde então, um valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União passou a ser destinado a uma cota de emendas, a ser distribuída entre os parlamentares. A efetiva execução dessas despesas, que antes dependia de disponibilidade de recursos, passou a ser obrigatória. Ainda que a Emenda 95, do teto de gastos, aprovada posteriormente, tenha abrandado a indexação dessas emendas (mudando de percentual da receita para correção pelo IPCA), a obrigatoriedade permaneceu;
- ii) em junho de 2019, a Emenda Constitucional 100 aumentou a dose de emendas obrigatórias, ao conferir esse *status* às emendas de bancadas estaduais. Agora, mais uma parcela, correspondente a 1% da RCL, se tornaria obrigatoriamente gasta nessas emendas. A indexação proposta será mantida até 2022, ano em que o reajuste anual do valor passará a ser feito pelo IPCA;
- iii) em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade de alguma;
- iv) a LDO que ditou as regras para o Orçamento de 2020 agravou substancialmente a captura do Orçamento por interesses privados-paroquiais, ao ressuscitar a “emenda de relator”, usada na época dos tristemente famosos

Além de já termos
um nível muito
baixo de investimento
público, mais da
metade das emendas
é aplicada de forma
pulverizada

- “anões do Orçamento”, objeto de um rumoroso escândalo no já longínquo ano de 1993. O relator voltou a ter poder para alterar parcela grande das dotações, o que é um enorme retrocesso; e, finalmente,
 - v) a LDO que fixou as regras para o Orçamento de 2021 veio a ampliar a prática da transferência direta. Pela Emenda Constitucional 100, somente as emendas individuais poderiam ser alocadas para transferências diretas. Agora, também as de bancada poderão dar origem a tais transferências.
- Foram criadas dotações genéricas, que são distribuídas de forma pouco transparente entre os parlamentares da coalizão política dos dirigentes do Congresso. Torna-se então muito difícil acompanhar quem indicou qual despesa. O procedimento foi apelidado pela imprensa de “orçamento secreto”.
- A tramitação do Orçamento de 2021 foi especialmente traumática, pois, incredivelmente, o relator

cortou dotações de despesas obrigatórias para, compensatoriamente, ampliar as suas emendas. Dado que as despesas obrigatórias teriam de ser pagas, instaurou-se um impasse: na negociação, as emendas de relator ainda saíram com um valor elevado, de R\$ 16,9 bilhões.

É natural que, no presidencialismo, o Parlamento tenha poder na elaboração orçamentária, o que faz parte do processo de negociação política em qualquer democracia. Idealmente, porém, elas deveriam atender a três requisitos: 1) não comprometer a qualidade do Orçamento; 2) atender a uma lógica coletiva; e 3) ser objeto de escrutínio público. Nenhuma das condições está sendo obedecida atualmente.

Em relação ao primeiro aspecto, as emendas já estão tomando parte relevante do Orçamento. Elas já representam 15% de toda a despesa de livre alocação do Orçamento (discricionárias mais emendas). Em relação ao segundo aspecto, os gastos financiados pelas emendas passam longe do atendimento do interesse difuso.

Finalmente, já foi apontada anteriormente a distorção completa que resulta do fato dos recursos das emendas poderem ser aplicados em transferências diretas, na prática, impossíveis de fiscalizar.

O gráfico mostra a composição dos quase R\$ 34 bilhões das emendas previstas no Orçamento de 2021 e sua distribuição entre os três diferentes tipos de emendas: individuais, das bancadas estaduais e do relator. Estas últimas representam metade desse total. Isso configura um enorme poder discricionário, na mão de um grupo muito reduzido

de parlamentares, representando uma certa “casta” que se cristaliza com esse expediente, o que não é do interesse público e nem da totalidade dos parlamentares.

Para que se tenha uma ideia da distorção alocativa e da importância desse valor de R\$ 34 bilhões, vale lembrar que uma política pública muito relevante – o Censo Demográfico – não foi incluída no Orçamento de 2021, devido à alegação de falta de recursos, quando seu custo seria

de R\$ 2 bilhões: apenas 6% do valor alocado para emendas!

Quando analisamos o peso das emendas no total das despesas primárias alocadas para investimentos, a distorção mostra-se ainda mais saliente. Como se pode ver na tabela, nada menos que 51% de todo o investimento federal é decorrente de emendas!


Além de já termos um nível muito baixo de investimento público, mais da metade das emendas é aplicada de forma pulverizada. Esse expediente

diminui ainda mais o já exíguo espaço para obras de infraestrutura e programas de ciência e tecnologia, por exemplo, que seriam importantes para uma maior produtividade e crescimento econômico.

O mesmo processo que vigorou na elaboração do Orçamento de 2021 está se repetindo na LDO para o Orçamento de 2022. Para completar o enredo, agora acrescentou-se mais um item de captura de recursos: a elevação das verbas destinadas ao financiamento eleitoral, previstas em R\$ 5,7 bilhões. Ainda que parte desses recursos venha da realocação de emendas de bancada, fica mais uma vez caracterizado um sistema de prioridades, que revela a primazia dos interesses dos legisladores em relação ao interesse da sociedade.

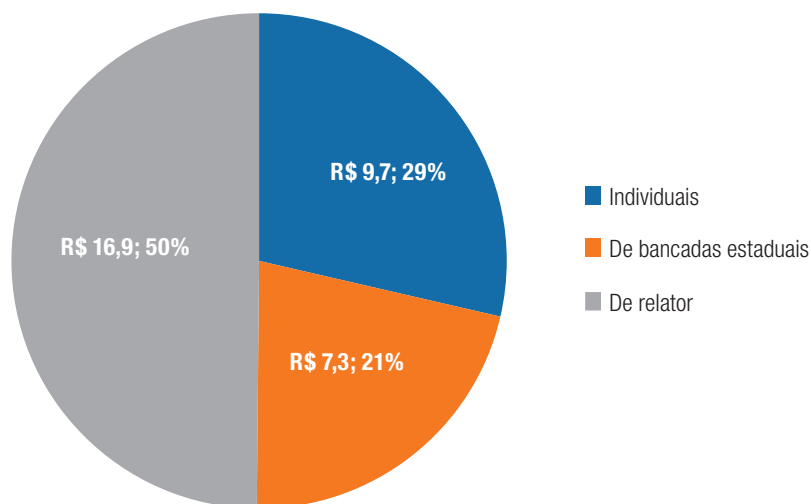
Revisar essa lógica é uma exigência que será demandada a quem for eleito em 2022, a começar por uma PEC que derrube esses dispositivos, incluindo as emendas impositivas. Estas não fazem parte da tradição da estrutura do presidencialismo brasileiro. O país evitaria, assim, as distorções apontadas na LDO de 2021 e de 2022, na caminhada do fortalecimento da democracia.

A sabedoria da mudança, nesse sentido, consistirá em separar o joio do trigo, distinguindo entre o que são os interesses legítimos de cada parlamentar individualmente, por um lado; e o que é um poder abusivo, concedido a um pequeno grupo de parlamentares da cúpula legislativa e, em particular, à figura do relator do Orçamento, por outro.

Esses são temas de uma necessária “Agenda de Transparência”, já contratada para o debate público de 2023. 

Despesas com emendas parlamentares por categoria

(R\$ bilhões e participação % no total)



Fonte: Siga Brasil.

Total de investimentos no Orçamento Geral da União de 2021, alocados ou não por emendas parlamentares

	R\$ bilhões	% do total
Não emendas (A)	18,1	49%
Emendas (B)	18,9	54%
Individuais	4,9	13%
De bancada estadual	4,3	12%
De relator	9,7	26%
Total (C) = (A) + (B)	37	100%

Fonte: Siga Brasil.