

## Impacto fiscal da PEC nº 2/2015: Orçamento Impositivo

Daniel Veloso Couri<sup>1</sup>, Felipe Scudeler Salto<sup>2</sup> e Gabriel Leal de Barros<sup>3</sup>

*No dia 26 de março, a Câmara aprovou a PEC nº 2, de 2015, chamada PEC do Orçamento Impositivo. A proposta ainda precisará ser apreciada pelo Senado Federal, em dois turnos de votação. Independente do caráter meritório das despesas executadas por meio de emendas parlamentares, a medida aumenta a rigidez orçamentária. A elevação do gasto obrigatório reduziria a margem fiscal da União e, na ausência de outras medidas, dificultaria ainda mais o cumprimento do teto de gastos nos próximos anos. De 2020 a 2022, o impacto estimado da proposta seria de cerca de R\$ 7,3 bilhões.*

### Introdução

A Resolução do Senado nº 42, de 2016, criou a Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI) e estabeleceu quatro funções, dentre elas: “III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial” (artigo 1º, inciso III, Resolução 42/2016). Nesse contexto, apresentamos a seguir uma análise da PEC nº 2, de 2015, a PEC do Orçamento Impositivo, conforme texto aprovado no último dia 26 pela Câmara dos Deputados.

### O caráter impositivo das emendas parlamentares

A medida visa tornar obrigatórios os gastos referentes às emendas parlamentares de bancada ou coletivas. Em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, as emendas parlamentares individuais tornaram-se obrigatórias, à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Metade desse valor deve ser direcionado à área da Saúde. A obrigatoriedade já vinha sendo prevista desde 2014 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União<sup>4</sup>.

A partir de 2017, a LDO passou a contemplar também o caráter mandatório para as emendas de bancada estadual, à razão de 0,6% da RCL.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a regra do teto de gastos passou a ser aplicada para corrigir os valores nominais das emendas parlamentares individuais e coletivas de natureza obrigatória. Isto é, os atuais percentuais de 1,2% e de 0,6% da RCL já são variáveis, uma vez que os valores das emendas são corrigidos pela inflação, enquanto a RCL pode crescer a uma taxa diferente.

### A PEC do Orçamento Impositivo

A PEC nº 2, de 2015, foi aprovada pela Câmara e segue para apreciação do Senado – em dois turnos de votação. A proposta insere no texto constitucional o caráter mandatório das emendas de bancada estadual, à razão de 1% da RCL do ano anterior ao início de vigência da PEC. O texto original da PEC foi modificado, fixando-se uma regra de correção baseada no teto de gastos, isto é, a inflação. Assim, da mesma forma que ocorre no caso das emendas individuais, o percentual inicial será observado apenas no primeiro ano. A partir do segundo, os valores nominais das emendas serão corrigidos pela inflação (medida pelo IPCA).

O texto aprovado em plenário também retira o caráter impositivo de políticas públicas e metas consideradas prioritárias, nos termos da LDO e do Plano Plurianual. O dispositivo estava anteriormente previsto no parecer aprovado pela comissão que analisou a matéria na Câmara dos Deputados. Ou seja, no limite, um volume elevado de despesas ganharia *status* obrigatório.

Pelo texto aprovado, o caráter impositivo para as emendas de bancada representaria a criação de uma nova obrigação constitucional, que poderia atingir R\$ 9,5 bilhões em 2020. Na medida em que a referência para adoção de 1% da RCL é

<sup>1</sup> Analista da IFI.

<sup>2</sup> Diretor-Executivo da IFI.

<sup>3</sup> Diretor da IFI.

<sup>4</sup> Art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013.

a receita observada no ano de aprovação da proposta<sup>5</sup>, por hipótese 2019, existem duas estimativas possíveis: A primeira, sem a arrecadação dos recursos da chamada cessão onerosa, estimada em cerca de R\$ 100 bilhões, e a segunda considerando esse recurso. No primeiro caso, a RCL estimada seria de R\$ 853,7 bilhões e as emendas de bancada calculadas em R\$ 8,5 bilhões. No segundo caso, a RCL estimada seria de R\$ 953,7 bilhões e as emendas de bancada calculadas em R\$ 9,5 bilhões.

Deve-se observar que, no caso das emendas parlamentares impositivas, nem todo o orçamento autorizado é pago no mesmo exercício. Isso ocorre basicamente por dois motivos: impedimentos de ordem técnica, que, caso não sejam superados no exercício, retiram o caráter impositivo da despesa; e a possibilidade de contingenciamento, ainda que incida apenas na mesma proporção do contingenciamento do conjunto das despesas discricionárias.

Dessa forma, assumimos premissas baseadas na execução de anos anteriores para estimar a execução das emendas de bancada. Em 2018, por exemplo, 35% do orçamento autorizado e 39% do estoque de restos a pagar de emendas de bancada foram pagos. Aplicando-se o mesmo percentual sobre a faixa de valores supracitada, temos um intervalo de R\$ 4,9 a 5,2 bilhões de execução em 2020. Para fins de comparação, no cenário sem aprovação da PEC, a regra de correção do orçamento das emendas de bancada seria a inflação, levando a um orçamento autorizado de R\$ 4,8 bilhões e uma execução de R\$ 3,5 bilhões. Com isso, o efeito fiscal da PEC no primeiro ano de vigência chegaria a R\$ 1,7 bilhão (R\$ 5,2 – 3,5 bilhões) em 2020.

Como o espaço para cumprimento do teto de gastos é cada vez menor, dada a evolução das despesas obrigatórias, isso representaria um aumento no risco de descumprimento do teto de gastos já em 2020 ou de paralisação da máquina pública. Os dois casos seriam negativos para o quadro fiscal, ainda que, no primeiro, haja acionamento dos gatilhos da regra do teto.

Para ter claro, a IFI calcula a margem fiscal – espaço fiscal existente no orçamento após a consideração dos gastos obrigatórios e das discricionárias que têm “caráter obrigatório”, como os gastos mínimos em Saúde e Educação – em R\$ 69,5 bilhões para 2021. Como os gastos mínimos necessários para funcionamento da máquina são estimados em R\$ 75 a R\$ 80 bilhões, a margem calculada para 2021 significaria descumprimento do teto ou paralisação da máquina pública (o chamado “*shutdown*”).

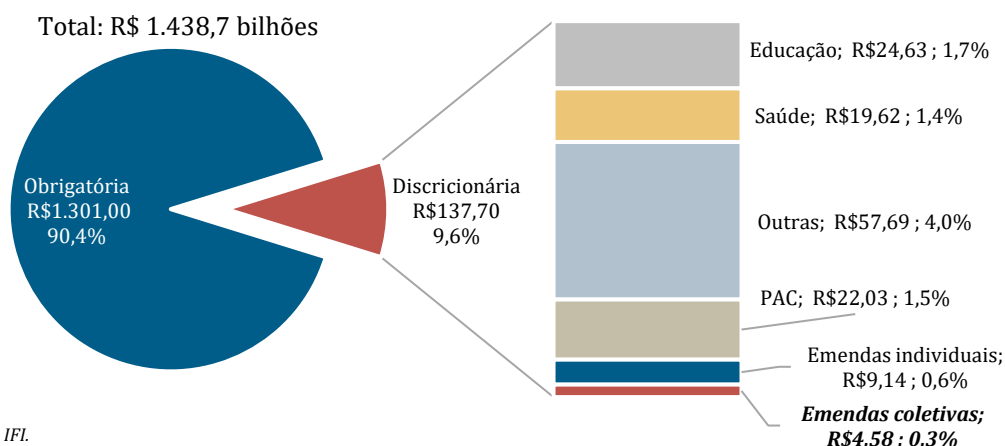
No primeiro caso, em que as despesas discricionárias superariam os R\$ 69,5 bilhões como forma de se atingir o valor mínimo necessário para garantia do funcionamento da máquina, o teto de gastos seria descumprido. No segundo caso, haveria um gasto discricionário insuficiente para manter os órgãos públicos operando plenamente. Com a aprovação da PEC do Orçamento impositivo, tudo o mais constante, há o risco de esse quadro ocorrer já em 2020, e não mais em 2021, conforme matematicamente previsto pela IFI.

---

<sup>5</sup> A proposta aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados diz que: (i) o percentual de 1% se aplica à RCL realizada no exercício anterior; e (ii) a nova regra produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente ao da aprovação. No nosso entendimento, se aprovada em 2019, a execução obrigatória deverá ser observada a partir de 2020, com base na RCL de 2019.

**Dados**

**GRÁFICO 1. ORÇAMENTO DA UNIÃO EM 2019 (R\$ BILHÕES E % DO TOTAL)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

**EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADA DESDE A INCLUSÃO DA OBRIGATORIEDADE EM 2017 (R\$ BILHÕES)**

Ano	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago (D)	Pago (D) / Autorizado (A)	Estoque de restos a pagar	Pago total (inclui restos a pagar)
2017	6,0	3,6	3,6	0,8	13%	0,0	0,8
2018	3,1	2,8	2,8	1,1	35%	2,8	2,2
2019	4,6	4,3	4,3	1,6	35%	3,4	3,0
2020 (sem PEC)	4,8	4,4	4,4	1,7	35%	4,7	3,5
2020 (com PEC)	8,5 a 9,5	7,9 a 8,8	7,9 a 8,8	3,0 e 3,4	35%	4,7	4,9 a 5,2
2021 (sem PEC)	5,0	4,6	4,6	1,8	35%	5,6	4,0
2021 (com PEC)	8,8 a 9,9	8,2 a 9,2	8,2 a 9,2	3,2 a 3,5	35%	7,8 a 8,3	6,2 a 6,8

Fonte: Siga Brasil (Senado). Elaboração: IFI.

Os efeitos fiscais estimados são, para 2020, de R\$ 1,7 bilhão, para 2021 e 2022, de R\$ 5,6 bilhões (acumulado). O efeito acumulado nos três anos, em termos nominais, portanto, é de R\$ 7,3 bilhões.

**Conclusão**

É amplamente conhecido que a regra do teto de gastos prevê gatilhos, a serem automaticamente acionados em uma situação limite (de descumprimento). Contudo, chegar a esse ponto a apenas pouco mais de três anos da aprovação do Novo Regime Fiscal não seria algo positivo do ponto de vista do reequilíbrio estrutural das contas públicas, bem como para efeito da gestão de expectativas dos agentes econômicos. Nesse sentido, o avanço da PEC<sup>6</sup> do Orçamento Impositivo é um risco para o cumprimento da regra fiscal, uma vez que reduz o grau de liberdade na execução do orçamento.

<sup>6</sup> O parágrafo 11 da PEC poderia ensejar a interpretação de que a fixação da impositividade seria aplicada a conjunto mais amplo de despesas. Neste caso, caso esta interpretação seja aplicável, a impositividade se aplicaria a praticamente todo o orçamento.