

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

### 3. ORÇAMENTO

**Veto nº 52 é principal discussão na área de orçamento; sua derrubada pode implicar dificuldades para a gestão fiscal.** O principal evento, desde a promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, já comentada no RAF nº 36, de janeiro de 2020, foi o veto presidencial a um dispositivo do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 51, de 2019, que altera a LDO de 2020. O tema do veto é o orçamento impositivo.

Na Carta de Apresentação do RAF de janeiro, afirmou-se: “As despesas discricionárias, por sua vez, superam as da IFI em R\$ 28,1 bilhões, contemplando R\$ 40,5 bilhões em investimentos públicos. Existe o risco de eventual frustração nas receitas não recorrentes exigir um forte contingenciamento de despesas, em um contexto de vigência da emenda constitucional que estabeleceu o orçamento impositivo”. Esse risco se materializa na discussão do referido veto.

O veto nº 52, a ser apreciado pelo Congresso Nacional<sup>1</sup>, abrange o art. 64-A da LDO de 2020, na redação proposta pelo PLN nº 51:

*“Art. 64-A. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.*

*§ 1º Nos casos das programações com identificador de resultado primário (RP 9), o Poder Executivo terá o prazo de 90 (noventa) dias para consecução do empenho.*

*§ 2º Caso exista necessidade de limitação de empenho e pagamento, aplicam-se os mesmos critérios definidos para emendas individuais às programações com identificadores de resultado primário (RP 8) e (RP 9).*

*§ 3º O descumprimento do estabelecido nos §§ 1º, 2º e no caput sujeita os responsáveis às penalidades previstas na legislação.”*

**Dispositivo proposto dá tratamento diferenciado para emendas de comissão e de relator-geral.** Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2020, publicado pela Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia<sup>2</sup>, os identificadores de resultado primário RP 8 e RP 9 correspondem, respectivamente, à despesa “primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário”; e à despesa “primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário”.

**Emendas de relator-geral ganhariam status diferenciado e emendas e regras de contingenciamento ficariam iguais às aplicadas para emendas individuais.** Na prática, o § 1º do art. 64-A obriga o Executivo a empenhar as despesas derivadas de emendas do relator-geral do PLOA de 2020 em um prazo de três meses, excluindo-se a possibilidade de, ao longo do ano, esses gastos se sujeitarem ao contingenciamento, mesmo em caso de frustração de receitas. Já o § 2º impõe às emendas do relator-geral e às emendas de comissão a mesma regra de contingenciamento hoje prevista para as emendas individuais e de bancada.

**EC 86, EC 100 e EC 102 abordam o tema do orçamento impositivo.** Cabe recordar as alterações recentes promovidas por três Emendas Constitucionais nesta matéria. A primeira, EC 86/2015, que tornou obrigatória a execução das emendas

---

<sup>1</sup> Acesse a íntegra do veto nº 52 - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12885>. A mensagem presidencial explicando as razões do veto está disponível aqui - <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8059299&ts=1581617408938&disposition=inline>.

<sup>2</sup> Acesse aqui o MTO 2020 - <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao7.pdf>. A tabela com a descrição dos identificadores de resultado primário (RP) está nas páginas 68 e 69.

individuais. A segunda, a EC 100/2019, que tornou obrigatória a execução de todos os programas orçamentários e, especificamente, das emendas de bancada estadual. Já a EC 102/2019 delimitou que a “impositividade” do orçamento dada pela EC 100 não seria aplicada em caso de impedimento de ordem técnica.

A EC 86/2015<sup>3</sup> determinou a obrigatoriedade das emendas individuais no valor de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, a não ser em casos específicos de “impedimento de ordem técnica”, sendo a metade destinada para a área da saúde. Durante a vigência do teto de gastos (EC 95/2016), o valor sujeito a execução obrigatória deixa de equivaler a um percentual da RCL e corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido pelo IPCA<sup>4</sup>.

Já a Emenda Constitucional nº 100/2019<sup>5</sup> estendeu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais às chamadas emendas de bancada estadual, até o montante de 1% da RCL. Contudo, não explicitou as regras de contingenciamento para os casos de impedimento técnico. Acordou-se, para 2020, que o montante das emendas de bancada ficaria limitado a 0,8% da RCL, para que então o Executivo tivesse tempo de formular uma regra em conjunto com o Congresso para o controle desses gastos. Por outro lado, a EC 102 introduziu ao art. 165 da Constituição Federal dispositivo que anula o caráter impositivo da execução orçamentária em caso de impedimentos de ordem técnica, o que cria obstáculos à manutenção do art. 64-A como proposto no PLN 51.

O propósito do PLN 51 é estender essa obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada e as regras de contingenciamento para todas as emendas parlamentares, incluindo as do relator-geral e de comissão. O § 1º dá ainda um tratamento particular às emendas do relator-geral, que terão de ser empenhadas em no máximo três meses.

**Os valores envolvidos são muito significativos, já para 2020, sobretudo no caso das emendas de relator-geral.** As despesas com identificador RP 8 (emendas de comissão) correspondem a R\$ 687,3 milhões para 2020; e as despesas com identificador RP 9 (relator-geral) representam R\$ 30,1 bilhões. Os gastos com identificador RP 6 (emendas individuais) representam R\$ 9,5 bilhões e os gastos com identificador RP 7 (emendas de bancada) representam R\$ 5,9 bilhões, segundo os dados da LOA de 2020<sup>6</sup>.

**Derrubada do veto limitaria capacidade de contingenciamento do governo em pelo menos R\$ 30,1 bilhões.** Como se pode notar, o dispositivo com efeito fiscal mais relevante para 2020 é o § 1º, que blindaria R\$ 30,1 bilhões, limitando ainda mais as possibilidades de contingenciamento em um ano de forte restrição fiscal.

**De R\$ 126,1 bilhões em despesas discricionárias, R\$ 22 bilhões já se referem a gastos de saúde incompressíveis, sem mencionar o custeio da máquina.** As despesas discricionárias do Poder Executivo previstas na LOA de 2020 correspondem a R\$ 126,1 bilhões<sup>7</sup>. Neste total estão incluídos gastos em ações e serviços públicos de saúde que devem ser executados em 2020 pela necessidade de cumprimento do mínimo constitucional na área. Esses gastos, relativamente mais protegidos, somam cerca de R\$ 22 bilhões em 2020. Devem-se considerar, ainda, despesas com custeio administrativo e investimentos em execução, que são de difícil redução no curto prazo.

**Bloquear R\$ 30,1 bilhões nesse contexto colocaria em risco o cumprimento das metas fiscais.** Assim, embora o Orçamento de 2020 contemple R\$ 126,1 bilhões em despesas discricionárias, o espaço realmente contingenciável é bem inferior e seria sobre essa base que o novo bloqueio de R\$ 30,1 bilhões incidiria, colocando em risco o cumprimento da

---

<sup>3</sup> Texto da EC nº 86/2015 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm).

<sup>4</sup> Art. 111 do ADCT da Constituição Federal.

<sup>5</sup> Texto da EC nº 100/2019 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm).

<sup>6</sup> Dados coletados do sistema SIGA-Brasil, do Senado Federal - <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>.

<sup>7</sup> Ver página 411 da redação final da LOA de 2020 - [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red\\_final/Volume\\_I.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_I.pdf).

meta de resultado primário de 2020, já que não haveria possibilidade de cortar o restante das despesas discricionárias sem um quadro de *shutdown* (ou paralisação da máquina pública). Soma-se a isso o risco de, diante de um quadro de maior restrição, boa parte dos empenhos realizados exclusivamente por força do novo dispositivo da LDO ter seu pagamento postergado para os próximos anos, aumentando o já elevado estoque de restos a pagar de emendas parlamentares.

**IFI calcula contingenciamento necessário em 2020 da ordem de R\$ 27 a R\$ 37 bilhões.** Destaque-se que as receitas projetadas pelo governo para 2020 correspondem a R\$ 1.644 bilhões, nas quais estão contempladas estimativas para a venda da Eletrobras e para os leilões da cessão onerosa do pré-sal para os quais não houve demanda em 2019. Tomando-se por base a projeção da IFI, de R\$ 1.607 bilhões, essa diferença de R\$ 37 bilhões corresponderia ao contingenciamento necessário no ano para o cumprimento da meta de primário de R\$ 124,1 bilhões. Como a referência aqui utilizada é uma projeção, pode-se trabalhar com um intervalo de R\$ 27 bilhões a R\$ 37 bilhões para a simulação de contingenciamento necessário em 2020.

Isso sem mencionar o teto de gastos e a regra de ouro, que seriam afetados no eventual cenário de impossibilidade de realização de um contingenciamento expressivo, no caso de blindagem das emendas de relator-geral.

**Regras para contingenciamento de emendas no novo cenário de orçamento impositivo precisam ser melhor definidas.** Um último alerta diz respeito às emendas de bancada, para as quais ainda não há definição sobre as regras de contingenciamento, ao contrário do que ocorre com as emendas individuais (EC 86). Segundo o Tesouro<sup>8</sup>, a Receita Corrente Líquida de 2019 foi de R\$ 905,7 bilhões, sobre as quais podemos aplicar o percentual de 0,8%, para chegar ao limite de R\$ 7,3 bilhões. Isto é, o volume de emendas de bancada da LOA (R\$ 5,9 bilhões) estaria aquém do limite calculado, o que garantiria, em princípio, sua obrigatoriedade. Se não houver uma regra clara de contingenciamento para essa parcela da despesa, o volume de gastos discricionários passíveis de contingenciamento seria ainda menor.

Na última sessão do Congresso Nacional, ocorrida em 12 de fevereiro de 2020, o veto nº 52 não foi apreciado, mas a discussão foi prorrogada para a próxima sessão, quando o Congresso terá de decidir se derrubará o veto, parcial ou totalmente, mantendo a decisão da Presidência da República ou garantindo a redação do art. 64-A como transcrita acima. É necessário dizer que eventual derrubada do veto tem implicações sobre a gestão orçamentária em 2020 e esses efeitos devem ser considerados durante a análise da matéria pelo Congresso.

**Risco é aumentar a rigidez e dificultar a execução da política fiscal.** Os riscos estão relacionados principalmente ao aumento da rigidez do Orçamento, em contexto já muito restritivo para a gestão fiscal, impondo mais dificuldades para o cumprimento das regras fiscais e prejudicando os avanços realizados nos últimos anos com a adoção de um teto de gastos, a melhora do déficit primário e a contenção do crescimento da dívida pública. A IFI continuará analisando o tema, eventualmente por meio de nota técnica dedicada somente ao assunto.

---

<sup>8</sup> Ver planilhas com o histórico da Receita Corrente Líquida divulgadas pelo Tesouro – <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RCL>.