

Nota Técnica nº 57

11 DE NOVEMBRO DE 2024

Despesas discricionárias e emendas parlamentares (2014 a 2024)

Pedro Souza

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretor

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Gabriela Borges de Mello Leal

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

APRESENTAÇÃO

A Instituição Fiscal Independente (IFI), criada pelo Senado Federal no final de 2016, tem como objetivo central monitorar a evolução das finanças públicas federais e analisar fatos relevantes que tenham significativo impacto no orçamento da União e no quadro fiscal brasileiro, através dos relatórios mensais de acompanhamento fiscal, dos estudos especiais, comentários e notas técnicas.

Mais uma vez, cumprindo nossa missão institucional, publicamos agora a Nota Técnica nº 57 “DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E EMENDAS PARLAMENTARES (2014 A 2024)”, de autoria do analista econômico da IFI, PEDRO SOUZA.

É preciso destacar, à título de contextualização histórica, que democracia, orçamento e parlamento são “irmãos siameses” que nasceram juntos a partir da Revolução Inglesa, no século XVII, para limitar e controlar o poder discricionário absoluto do Rei, particularmente na criação de impostos e definição de gastos. A monarquia absoluta cedeu ali lugar à monarquia parlamentarista constitucional, vigente até hoje no Reino Unido. Já em 1689, a “Bill of Rights” (Declaração de Direitos), garantiu a participação da sociedade, por intermédio de seus representantes parlamentares, na criação e cobrança de tributos, sob pena de ilegalidade, vedando, ainda, práticas abusivas do Estado em relação aos cidadãos.

Tempos depois, em 1706, a Resolução nº 66 da Câmara dos Comuns, consolidava o orçamento público, sua concepção e execução, e o papel do parlamento em sua aprovação, redefinição ou rejeição e no controle de sua execução. Portanto, nada mais natural que a participação ativa das casas parlamentares, instituições que abrigam a representação plural e diversa da sociedade, na organização das receitas e despesas públicas e na fiscalização de toda a dinâmica orçamentária. Realçar isto se faz necessário para neutralizar a carga de preconceitos que, por vezes, envolve a discussão sobre as emendas parlamentares.

Nos Estados Unidos da América, o orçamento é totalmente impositivo, construído e aprovado pelo Congresso, sendo obrigatória a execução das despesas previstas na peça orçamentária. Se o Poder Executivo quiser cancelar ou alterar alguma despesa prevista tem que solicitar ao parlamento, que pode aprovar ou não o pleito da Casa Branca. Também a ampliação do déficit público eventualmente pretendido pelo Executivo e o correspondente aumento da dívida pública têm que receber o aval do Congresso Nacional. A não aprovação da ampliação de gastos pode resultar no conhecido “shutdown”, ou seja, a paralisia de boa parte dos serviços públicos. Isto demonstra o papel central do parlamento no processo de elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização orçamentário na maior economia do mundo.

A Nota, de Pedro Souza traz um histórico dos marcos legais das emendas parlamentares nesses 36 anos de redemocratização do país. A Constituição de 1988 prevê o mecanismo de emendas parlamentares ao orçamento. No estudo é descrita a trajetória de introdução do caráter impositivo das emendas, ou seja, de sua execução obrigatória, inicialmente para as emendas individuais, depois para as emendas de bancadas regionais das 27 unidades da federação. Este processo fez parte de um movimento mais amplo de fortalecimento institucional e de recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional brasileiro. As emendas parlamentares cresceram em valor e tornaram-se mais rígidas com a obrigatoriedade de sua execução.

Pedro Souza analisa ainda os tetos percentuais e os critérios de correção dos valores fixados ao longo do tempo e a dinâmica envolvendo as emendas de comissão e as de relator, o que levou recentemente Legislativo, Executivo e Judiciário a negociarem a regulamentação da matéria em consonância com os princípios constitucionais que regem a administração pública. As emendas individuais sempre tiveram naturalmente caráter localista, mas não menos importante, viabilizando investimentos (unidades de saúde, hospitais, creches, escolas infantis, equipamentos agrícolas, pavimentação e obras públicas, máquinas etc.) que a maioria de prefeituras e entidades filantrópicas não conseguiriam concretizar sem este suporte financeiro. As emendas de bancadas sempre tiveram caráter estruturante regional, principalmente com obras de grande impacto no incremento da produtividade da economia dos estados federados. Já as emendas das comissões temáticas se destinavam ao fortalecimento de determinadas políticas públicas setoriais, sem caráter local e regional. As emendas de relator destinavam-se originalmente a corrigir erros e omissões de ordem técnica, recompor dotações canceladas ou atender às especificações dos pareceres preliminares no âmbito da Comissão Mista de Orçamento. A inclusão de novas programações, ou o acréscimo nas existentes, era vedada, salvo em caso de correção ou especificações técnicas.

Os desdobramentos políticos e institucionais ao longo dos anos podem ter distorcido o instituto das emendas parlamentares. Agora, o estabelecimento de boas regras é objeto do presente entendimento em construção entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

A NT demonstra que o total das emendas nos autógrafos da LOA atingiu um patamar médio de 0,4% do PIB entre 2014 e 2017, caindo para 0,26% do PIB em 2018 e 2019, atingindo seu maior valor, 0,7%, em 2020 e 2021, e retomando o patamar inicial a partir de 2022. Destaca ainda que nos anos eleitorais, em função das restrições legais para transferências, a execução financeira das emendas se concentra nos primeiros 7 meses do ano, diferentemente dos anos não eleitorais, quando os pagamentos se concentram no segundo semestre.

Pedro Souza aponta ainda o crescimento da participação das despesas com emendas parlamentares como percentual do total das despesas discricionárias, saindo de 11,1%, em 2020 para 16,8%, em 2024. Isto reflete um duplo fenômeno na dinâmica recente do orçamento brasileiro: (i) o fortalecimento do instrumento das emendas parlamentares na definição do perfil dos gastos públicos federais, e (ii) o paulatino e radical enrijecimento do orçamento público federal com o veloz crescimento das despesas obrigatórias (previdência, salários, precatórios, benefícios sociais) estrangulando cada vez mais a capacidade de investimento governamental.

Considerando as despesas realizadas nos últimos 12 meses, findos em setembro de 2024, temos uma despesa discricionária total de R\$ 153,0 bilhões, em valores de setembro de 2024, para um gasto com as emendas parlamentares de R\$ 45,7 bilhões. Mas com receita líquida total de cerca R\$ 2,1 trilhões e uma possibilidade de investimentos e gastos viabilizados via emendas parlamentares de R\$ 45,3 bilhões, ao final de 2024, considerando o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do quarto bimestre. Reconhecendo o papel histórico central dos parlamentos na construção e execução dos orçamentos públicos em todo os países democráticos do mundo, há que se admitir que 2,2% da receita líquida total não é um número exorbitante. Até porque não há nenhum fator objetivo que determine diferença de qualidade na priorização de gastos em função da decisão partir do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, desde que haja boas regras que potencializem os efeitos positivos para a população das diversas políticas públicas. E tudo indica que este é o caminho acordado entre os poderes da República nas recentes discussões sobre as emendas parlamentares. A IFI com a NT nº 57 espera agregar números e informações relevantes para colaborar com as decisões em curso.

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Despesas discricionárias e emendas parlamentares (2014 a 2024)¹

Pedro Souza²

As emendas parlamentares passaram por processo de aumento de participação e de rigidez nos últimos 10 anos. Com regras que instituem a execução obrigatória de algumas modalidades, as emendas impositivas experimentaram expressivo movimento de fixação no orçamento, garantindo estabilidade ou aumento de recursos, enquanto as demais despesas discricionárias eram reduzidas diante da necessidade crescente de ajustes fiscais. Exercício proposto nesta nota aponta que as regras atuais de vinculação das emendas impositivas podem aumentar a rigidez das despesas discricionárias.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as emendas parlamentares ao orçamento ganharam participação relevante na alocação de recursos discricionários na Lei Orçamentária Anual (LOA). As emendas, que não são elemento novo no processo legislativo orçamentário, passaram por uma mudança relevante a partir de 2014, quando surgiu a primeira modalidade de emenda parlamentar de caráter impositivo.

Com a vinculação a diferentes índices, essas emendas impositivas podem aumentar a rigidez orçamentária, dificultando a gestão da política fiscal diante das crescentes pressões das despesas obrigatórias, que comprometem uma parcela cada vez maior do orçamento público federal.

Neste sentido, convém analisar não apenas as regras de correção dessas emendas, mas também a compatibilidade com as regras fiscais vigentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³ determina no art. 8º que em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira e o cronograma de desembolso da execução financeira mensal⁴, devendo, conforme o art. 9º da mesma Lei, promover limitações de empenho e movimentação financeira, no caso de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais⁵.

Para tal finalidade, o Poder Executivo utiliza os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), publicados um mês após o fim de cada bimestre. Nesses decretos são estabelecidos limites de empenho e movimentação financeira para as despesas discricionárias constantes da LOA vigente e o limite de pagamento dessas despesas para o ano, inclusive os relativos aos restos a pagar de exercícios anteriores, de modo a compatibilizar o fluxo de receitas e despesas. Nestes decretos o Poder Executivo também determina bloqueios para cumprimento do limite de despesas, anteriormente sob as regras da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016⁶, e agora sob as regras da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023⁷.

De modo geral, a maior parte dos ajustes por estas vias ocorre por meio das despesas discricionárias do Poder Executivo. Por outro lado, as regras das emendas impositivas podem dificultar parte dessa gestão, visto que a limitação só pode ser aplicada às emendas impositivas quando ocorre o risco de descumprir a meta de resultado primário, não se aplicando ao risco de descumprimento do limite de despesas.

¹ Este documento foi atualizado com a inserção de um apêndice metodológico e revisão de valores na data de 25 de novembro de 2024.

² Analista da IFI.

³ Lei Complementar nº 101, de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

⁴ "Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

⁵ "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

O objetivo desta nota é apresentar o histórico recente das emendas parlamentares nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social nos últimos dez anos, analisando as regras e a execução orçamentária e financeira destas despesas. Nesta nota também propomos um exercício sobre diferentes regras de correção das emendas parlamentares impositivas, que, nos moldes atuais, apresentam incompatibilidade com os limites de despesa estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), estabelecido pela LC 200, de 2023⁸.

Esta nota está estruturada em cinco seções, contando com esta introdução. Na segunda seção, se analisa o histórico recente das emendas parlamentares, incluindo regras e vinculações. A terceira seção apresenta as emendas e o volume de execução no passado recente, com enfoque também na execução de 2024. A quarta propõe um exercício acerca das regras de vinculações das emendas impositivas. A quinta seção encerra o texto.

2. AS EMENDAS PARLAMENTARES E AS SUAS REGRAS

2.1 As emendas no processo de elaboração do orçamento

As emendas parlamentares não são instrumento recente no orçamento público brasileiro. São previstas na Constituição de 1988 como elemento de ajuste ou reorientação da lei orçamentária, conforme o §1º do art. 166⁹.

A Constituição prevê, no art. 84, que compete ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei do plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na própria Constituição. Também prevê, no art. 48, que compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, deliberar sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de créditos, dívida pública e emissões de curso forçado. Cabe a uma comissão mista permanente de senadores e deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei enviados pelo Poder Executivo, podendo propor modificações.

A Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 2006¹⁰, determina que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) tem entre suas competências a emissão de pareceres e a deliberação sobre projetos de lei relativos ao orçamento anual, bem como sobre créditos adicionais. Os arts. 37 a 50 abordam o papel das emendas parlamentares à despesa. Com finalidades e critérios distintos, as emendas à despesa podem ser classificadas como de remanejamento (alteração de dotação com anulação de outras fontes), de apropriação (alteração de dotação usando a reserva de recursos como fonte¹¹) ou de cancelamento (redução de dotação sem nenhum acréscimo em outra).

Quanto à autoria, as emendas podem ser classificadas como emendas de comissão, emendas de bancada estadual, emendas individuais e emendas de relator.

As emendas de comissão são aquelas apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e pelas comissões mistas permanentes do Congresso Nacional. O art. 44 da RCN 1, de 2006, determina que deverão ter caráter institucional e representar o interesse nacional. É vedada a destinação de recursos a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante dos projetos estruturantes ou de grande vulto, nos termos da Resolução. No caso de atividades ou operações especiais, a aplicação fica restrita a aplicações diretas ou transferências a Estados e Distrito Federal¹².

As emendas de bancada estadual são aquelas apresentadas por grupo de parlamentares, de acordo com o interesse se de seus estados ou do Distrito Federal. As limitações em relação à destinação de recursos das emendas de bancada estadual são as mesmas impostas às emendas de comissão

⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis//LCP/Lcp200.htm.

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.

¹⁰ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>.

¹¹ O art. 56 da Resolução nº 1/2006-CN determina que: "Art. 56 A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer".

¹² Nos termos do art. 2º da Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 1999, projetos envolvem um conjunto de operações limitadas no tempo que gerem um produto que contribui com expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo na União. As atividades, por sua vez, envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente relacionados à manutenção da ação do governo. As operações especiais não contribuem para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, sem gerar contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Saiba mais na seção 4.5.2 do Manual Técnico de Orçamento de 2025: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>.

As emendas individuais são aquelas indicadas por deputados federais ou senadores da República. O art. 50 da RCN 1, de 2006, determina que devem atender às disposições da LDO e que, em caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em valores suficientes para a conclusão da obra ou etapa do cronograma de execução a que se refere.

Os relatores-gerais também podem apresentar emendas à despesa, nos termos do art. 144 da RCN 1, de 2006. Essas emendas têm a finalidade de corrigir erros e omissões de ordem técnica, recompor dotações canceladas ou atender às especificações técnicas dos Pareceres Preliminares. A inclusão de novas programações ou o acréscimo nas existentes, é vedada, salvo em caso de correção ou especificações técnicas.

De forma geral, as emendas de relator são utilizadas para ajustes de erros e omissões. A participação recente das emendas de relator-geral no montante de emendas parlamentares decorreu das especificações técnicas inseridas nos Pareceres Preliminares¹³.

O art. 51 da Resolução nº 1/2006-CN determina que o Relator-Geral deve apresentar Parecer Preliminar com parâmetros e critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração dos relatórios do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais. Nesse sentido, considerando as normas contidas na Resolução nº 1/2006-CN, na LDO e na Constituição, o limite global de recursos aplicados em emendas parlamentares, assim como as regras de aplicação, deve ser especificado nesse documento. O Quadro 1 resume as regras previstas para a distribuição de recursos no Parecer Preliminar.

QUADRO 1. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO Nº 1/2006-CN

1. Reserva de recursos	Recursos da Reserva de contingência
	Reestimativa líquida da receita
	Outras fontes definidas no parecer preliminar
2. Deduções	Emendas individuais
	Despesas obrigatórias
	Outras despesas definidas no parecer preliminar
3. Recursos líquidos para emendas coletivas	Emendas de bancada estadual - Critérios populacionais (25%)
	Relatores setoriais, dividido entre emendas de bancada e emendas de comissão (55%)
	Emendas de Relator-Geral, divididas entre emendas de comissão e de bancada (20%)

Fonte: Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006. Elaboração: IFI.

2.2 As emendas de caráter impositivo

Uma das inovações legais no âmbito das emendas parlamentares foi a criação das emendas impositivas. O instrumento confere caráter obrigatório à execução orçamentária e financeira das despesas originadas por emendas parlamentares e prevê um valor mínimo a ser fixado na LOA para essas emendas.

¹³ Este tema já foi explorado em monografia que obteve o 3º lugar no XI Prêmio SOF de Monografias. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>.

A primeira aparição das emendas impositivas no orçamento ocorreu em 2014, previstas no art. 52 da LDO daquele ano¹⁴. O texto estipulava a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais na LOA. Para o mesmo exercício, foi criado o indicador de resultado primário RP 6, que permitia discriminar as despesas oriundas de emendas individuais¹⁵. À época, foi definido que essas emendas seriam aprovadas até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com a vinculação de metade do montante para ações e serviços públicos de saúde (ASPS), compondo o piso de saúde estabelecido pelo art. 192 da Constituição Federal. Esse comando foi repetido no art. 55 da LDO de 2015¹⁶.

Pela regra de impositividade, o governo deveria executar¹⁷ as despesas oriundas de emendas até o limite de 1,2% da RCL do exercício anterior, salvo casos de impedimento de ordem técnica ou de necessidade de contingenciamento para fins de cumprimento da meta fiscal estipulada na LDO. Nesse caso, o valor total contingenciado é limitado à mesma proporção aplicada a todas as despesas discricionárias.

Em 2015, o comando previsto até então na LDO ganhou força constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015¹⁸, que manteve o limite das emendas impositivas em 1,2% da RCL do exercício financeiro anterior, além da vinculação de metade dos recursos para ASPS.

Ainda em 2015, a Lei nº 13.242, de 2015 (LDO 2016) inovou ao incluir as emendas de bancadas estaduais no rol de emendas impositivas, por meio do art. 68¹⁹. Esse rol era mais limitado, restringindo-se ao montante definido no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2016.

A EC nº 95²⁰, de 2016, conhecida como Teto de Gastos, passou a prever a correção das emendas individuais impositivas pelo mesmo critério de correção das demais despesas primárias do orçamento, ou seja, pela variação do IPCA nos 12 meses encerrados em junho do ano anterior, a partir do exercício de 2018.

Ainda em 2016, as emendas de bancada estadual foram incluídas no rol das impositivas, por meio do art. 72 da LDO 2017²¹. Identificadas como RP 7, passaram a ser impositivas até o limite de 0,6% da RCL do exercício anterior, com possibilidade de ampliação para 0,8%, caso o relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais do segundo quadrimestre ateste que as metas fiscais poderão ser cumpridas.

Com a promulgação da EC nº 100, de 2019²², as emendas de bancada impositivas ganharam previsão constitucional, com vigência a partir do exercício financeiro de 2020. A LOA daquele ano previu que as emendas de bancada corresponderiam a 0,8% da RCL do exercício anterior. Para 2021, esse limite subiu para 1,0% da RCL de 2020. A partir da LOA 2022, o valor das emendas de bancadas estaduais consideraria o limite do ano anterior corrigido pelo IPCA.

Ainda em 2019, foi promulgada a EC nº 105, que inseriu uma nova modalidade de transferência de recursos a entes federados, as emendas impositivas individuais.

¹⁴ Ver Lei nº 12.919, de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112919.htm.

¹⁵ Os indicadores de resultado primário têm a finalidade de auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, também servindo para diferenciar diferentes tipos de despesas, como despesas primárias obrigatórias, despesas primárias discricionárias, despesas primárias com emendas parlamentares e despesas financeiras. Leia mais no Manual Técnico de Orçamento: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025>.

¹⁶ Ver Lei nº 13.080, de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113080.htm.

¹⁷ Por execução orçamentária, entenda como execução orçamentária, que se inicia a partir do empenho das despesas.

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm.

¹⁹ Ver Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113242.htm.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

²¹ Ver Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm.

²² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm.

A EC nº 113, de 2021²³, promoveu uma mudança no índice do teto de gastos, passando a considerar o IPCA acumulado de janeiro a dezembro de cada ano. Com a mudança, as correções das despesas vinculadas ao IPCA também foram alteradas, considerando o índice acumulado em 12 meses até dezembro²⁴. A diferença na metodologia de apuração da inflação para a correção do teto de gastos permitiu elevar o montante de emendas impositivas para o orçamento de 2022²⁵.

Em 19 de dezembro de 2022, o STF declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator geral (RP 9)²⁶. Dois dias depois, foi promulgada a EC nº 126²⁷, que previu a ampliação das emendas individuais (RP 6) de 1,2% para 2% da RCL observada no ano anterior ao envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ou seja, o cálculo passou a considerar a RCL de dois exercícios anteriores à vigência da LOA (RCL de 2021, no caso da LOA 2023). Além disso, as emendas de bancada (RP 7) também voltaram a ter como referência a RCL, mas considerando a receita observada no exercício anterior à vigência da LOA.

Percebe-se, portanto, que as regras que disciplinam as emendas impositivas foram alteradas diversas vezes nos últimos anos, ora vinculando-as às receitas, ora à variação de índices de preços, com diferentes periodicidades de apuração. O Quadro 2 abaixo resume as regras supracitadas aplicadas a cada ano.

QUADRO 2. SÍNTESE DAS REGRAS E NORMAS QUE REGULAM EMENDAS IMPOSITIVAS NO ORÇAMENTO

Ano	Norma legal	Regra para limite de emenda impositiva
2014	Art. 52 da LDO 2014 (RP 6)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 1,2% da RCL de 2013
2015	Art. 55 da LDO 2015 (RP 6) EC nº 86, de 2015 (RP 6)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 1,2% da RCL de 2014
2016	EC nº 86, de 2015 (RP 6) Art. 68 da LDO 2016 (RP 7)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 1,2% da RCL de 2015 Emendas bancada (RP 7) impositivas até o limite de 0,6% da RCL de 2015²⁸
2017	EC nº 86, de 2015 (RP 6) Art. 72 da LDO 2017 (RP 7)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 1,2% da RCL de 2016 Emendas de bancada (RP 7) impositivas até o limite de 0,6% a 0,8% da RCL de 2016
2018	EC nº 86, de 2015 (não aplicada durante vigência da EC nº 95, de 2016) EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) Art. 65 da LDO 2018 (RP 7)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas de 2017 (R\$ 8,5 bilhões) corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2017 Emendas de Bancada (RP 7) impositivas de 2017 (R\$ 4,3 bilhões) corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2017
2019	EC nº 86, de 2015 (não aplicada durante vigência da EC nº 95, de 2016) EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) Art. 68 da LDO 2019	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas de 2018 corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2018 Emendas de Bancada (RP 7) impositivas de 2018 corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2018
2020	EC nº 86, de 2015 (não aplicada durante vigência da EC nº 95, de 2016) EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) Art. 68 da LDO 2020 e EC nº 100, de 2019 (RP 7)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas de 2017 corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2019 Emendas de Bancada (RP 7) impositivas até o limite de 0,8% da RCL de 2019 (30% do valor pode ser usado para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha Eleitoral)
2021	EC nº 86, de 2015 (não aplicada durante vigência da EC nº 95, de 2016) EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) EC nº 100, de 2019 (RP 7)	<ul style="list-style-type: none"> Emendas Individuais (RP 6) impositivas de 2020 corrigidas pelo IPCA acumulado até jun/2020 Emendas de Bancada (RP 7) impositivas até o limite de 1,0% da RCL de 2020

²³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm.

²⁴ O RAF nº 60, de janeiro de 2022, detalha os impactos das ECs nº 113 e 114, de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2022>.

²⁵ Disponível na página 16 do Relatório Geral sobre o PLOA 2022. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/rel_final/consolidado.pdf.

²⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>.

²⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

²⁸ Não havia, ainda, o indicador de emendas de bancada RP 7 na LDO 2016. A identificação das emendas de bancada se dava pelos Planos Orçamentários (POs). A parcela impositiva das emendas de bancada era a que tinha o PO "EBPM – Emendas de Bancada – Anexo Prioridades e Metas".

2022	EC nº 86, de 2015 (não aplicada durante vigência da EC nº 95, de 2016) EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) EC nº 100, de 2019 (RP 7) EC nº 113, de 2021 (alteração do IPCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Emendas Individuais (RP 6) impositivas de 2021 corrigidas pelo IPCA acumulado até dez/2021 • Emendas de Bancada (RP 7) impositivas de 2021 corrigidas pelo IPCA acumulado até dez/2021 (parte do valor pode ser usado para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha Eleitoral)
2023	EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) EC nº 100, de 2019 (RP 7) EC nº 113, de 2021 (alteração do IPCA) EC nº 126, de 2022 (RP 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 2,0% da RCL de 2021 • Emendas de Bancada (RP 7) de 2022 corrigidas pelo IPCA acumulado até dez/2022
2024	EC nº 100, de 2019 (RP 7) EC nº 126, de 2022 (RP 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Emendas Individuais (RP 6) impositivas até o limite de 2,0% da RCL de 2022 • Emendas de Bancada (RP 7) impositivas até o limite de 1,0% da RCL de 2023 (parte do valor pode ser usado para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha Eleitoral)

Fonte: Emendas Constitucionais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de cada ano. Elaboração: IFI.

3. AS EMENDAS PARLAMENTARES E OS SEUS VALORES

3.1 A evolução das emendas nos autógrafos da LOA nos últimos 10 anos

Até 2013, os dados de execução orçamentária não permitiam discriminar completamente o montante de emendas parlamentares pagas por tipo de emenda²⁹ em sua totalidade³⁰. Isso não significa que as emendas não existiam ou que não eram executadas, mas que não havia um meio eficiente de identificá-las nos sistemas abertos de acompanhamento orçamentário. A Câmara dos Deputados disponibiliza bases de dados e sistemas para consultas das emendas à LOA desde 1995, mas não é possível distinguir essas despesas oriundas de emendas no orçamento executado até o exercício de 2013³¹.

O Gráfico 1 abaixo apresenta a composição das emendas no autógrafo da LOA desde 2014. No saldo acumulado entre 2014 e 2017, as emendas representavam até 0,4% do PIB projetado no PLOA de cada exercício. Nos anos de 2018 e 2019, quando as emendas individuais e de bancada passaram a ser corrigidas pelo IPCA, os valores chegaram a 0,26% do PIB. Durante o período de 2020 a 2021, com o surgimento das emendas de relator-geral³², o montante de emendas subiu para cerca de 0,7% do PIB. Em 2022, observou-se uma redução no montante das emendas de relator-geral, totalizando 0,4% do PIB. Os valores referentes a 2023 e 2024 mantêm níveis semelhantes aos de 2022, porém com uma composição distinta, resultado das mudanças nas regras de ajuste, com destaque para o aumento das emendas individuais.

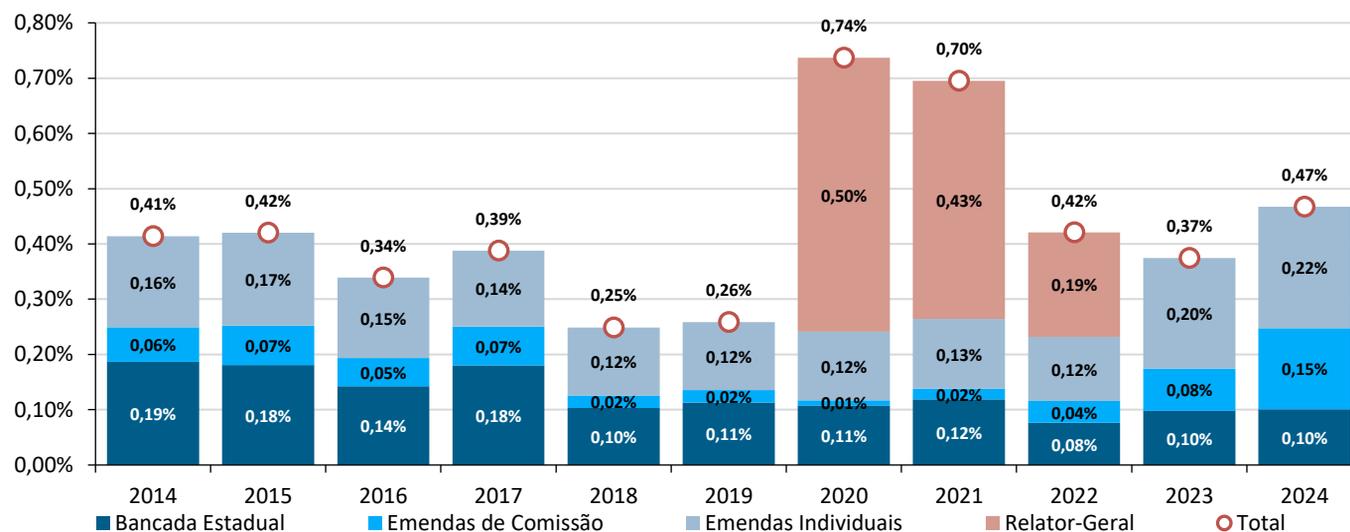
²⁹ Uma explicação é inserida em resposta a uma demanda pública no âmbito do painel de buscas da Lei de Acessos à Informação, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1969146>.

³⁰ Apesar disso, é possível obter emendas exclusivas, que são aquelas programações que não constavam no projeto de lei enviado pelo Executivo. Na antiga publicação Orçamento da União em Foco, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, há séries dessas emendas até o ano de 2018, retroagindo até o ano de 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/consultoria-geral/publicacoes-e-consultas-da-consultoria-de-orcamento>.

³¹ Bancos de dados disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

³² Como explicado na seção anterior, os relatores-gerais também podem apresentar emendas que não se restringem a correção de erros e omissões. Ocorre que os dados da base de dados de autógrafos não permitem discriminar quais montantes se referem a tais emendas até o ano de 2019. A partir de 2020, a LDO passa a prever o identificador de RP-9 para identificar as emendas de relator-geral com finalidades distintas de correção de erros e omissões.

GRÁFICO 1. EMENDAS APRESENTADAS NOS AUTÓGRAFOS DA LOA DE CADA ANO (% DO PIB)*



Fonte: Siga Brasil (todos os anos, exceto 2020) e Autógrafo da LOA 2020.

* Inclui emendas com identificador de resultado primário RP 2 e RP 3 e considera o PIB projetado no PLOA de cada ano.

Quanto à composição, de 2018 a 2022, o volume total de emendas impositivas nos autógrafos diminuiu, como mostrado na seção anterior, em razão das regras de correção estabelecidas pelo teto de gastos. Durante o período de 2020 a 2022, houve uma participação relevante das emendas de relator-geral (RP 9), que não se limitavam à correção de erros e omissões.

Nos anos de 2023 e 2024, após a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral (RP 9) e as mudanças nas regras de indexação das emendas impositivas, as emendas parlamentares ao orçamento atingiram 0,4% e 0,5% do PIB, respectivamente. Além disso, as emendas de comissão, que historicamente apresentavam valores baixos, passaram a representar uma fatia mais significativa do total de emendas, subindo de 0,04% do PIB, em 2022, para 0,15% do PIB, em 2024.

É importante destacar que o valor constante nos autógrafos não significa, necessariamente, que esses montantes foram executados no ano ou previstos no orçamento em sua totalidade. Isso ocorre porque o valor dos autógrafos reflete o montante aprovado pelo parlamento antes de eventuais vetos à Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora os valores aprovados pelo parlamento possam não se refletir integralmente na LOA final, a apresentação evidencia o papel ativo do parlamento na elaboração da proposta orçamentária nos últimos anos. Além disso, é importante lembrar que, como em alguns exercícios o critério de impositividade tem como base a RCL do exercício passado e a LOA pode ser aprovada antes do fim do exercício anterior à sua vigência, é possível que o montante de execução impositiva seja maior ou menor que o considerado na LOA.

3.2 A execução financeira das emendas parlamentares: 2020 até 2024

Antes de iniciar a análise dos dados, é fundamental apresentar os filtros orçamentários utilizados, detalhados no Quadro 3 abaixo. O escopo abrange apenas as emendas e despesas discricionárias no âmbito do Poder Executivo, desconsiderando créditos extraordinários e outras ações orçamentárias de caráter excepcional.

Os créditos extraordinários são excluídos da série por serem despesas de caráter urgente ou imprevisível, o que poderia distorcer a análise. Além disso, a série também desconsidera algumas ações orçamentárias de caráter excepcional, mesmo que não decorram da abertura de créditos extraordinários.

QUADRO 3. FILTROS DE APURAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS E DAS DESPESAS COM EMENDAS DO PODER EXECUTIVO

Classificação	Grupo	Filtro/Forma de apuração
Emendas Impositivas	Emendas Individuais	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 6 Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)
	Emendas de Bancada Impositivas	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 7 OU Plano Orçamentário: igual a “EBPM” (LOAs de 2016 a 2019) Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)
Outras emendas	Emendas de Bancada Não-Impositivas	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 2 e 3 Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Plano Orçamentário: todos que começam com “EB” (exceto “EBPM”) e todas que começam com “CB” Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)
	Emendas de Comissão	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 8 OU Plano Orçamentário: igual a “ECOM” Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)
	Emendas de Relator	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 9 OU Plano Orçamentário: igual a “EREL” E Indicador de Resultado Primário: igual a 2 e 3 (de 2016 a 2019) Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)
Despesas Discricionárias	Despesas Discricionárias do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de Resultado Primário: igual a 2 e 3 Poder: Poder Executivo e Outros Encargos Ações: todas, exceto 00RY (Cessão Onerosa), 00U9 (Encontro de Contas relativo ao Aeroporto Campo de Marte), 00W2 (Programa Pé-de-Meia em 2023), 00QR e 00UR (Despesas classificadas como Auxílio aos Estados e Municípios no Relatório do Tesouro Nacional) Indicador de Tipo de Crédito: diferente de G (Extraordinário)

Fonte: Portal da Transparência³³ e IFI.

Analisando a execução financeira, o Gráfico 2 abaixo apresenta a evolução das despesas discricionárias. Entre 2020 e 2024, observa-se uma trajetória de queda nas despesas discricionárias, acompanhada de um aumento significativo dos valores das emendas parlamentares individuais, a partir de 2023, e das despesas discricionárias, em virtude da supracitada EC 126, de 2022.

A série evidencia o aumento da participação das emendas parlamentares nas despesas primárias discricionárias totais do Poder Executivo, o que pode ser explicado pela combinação de três fatores principais: (i) queda das despesas discricionárias do Poder Executivo, principal mecanismo de ajuste para contenção das despesas primárias em situações de risco de descumprimento da meta de resultado primário ou do limite de despesas primárias; (ii) aumento da participação das emendas parlamentares não impositivas, no grupo de “Outras Emendas”, nos últimos anos; (iii) aumento das emendas não impositivas, a partir do ano de 2020.

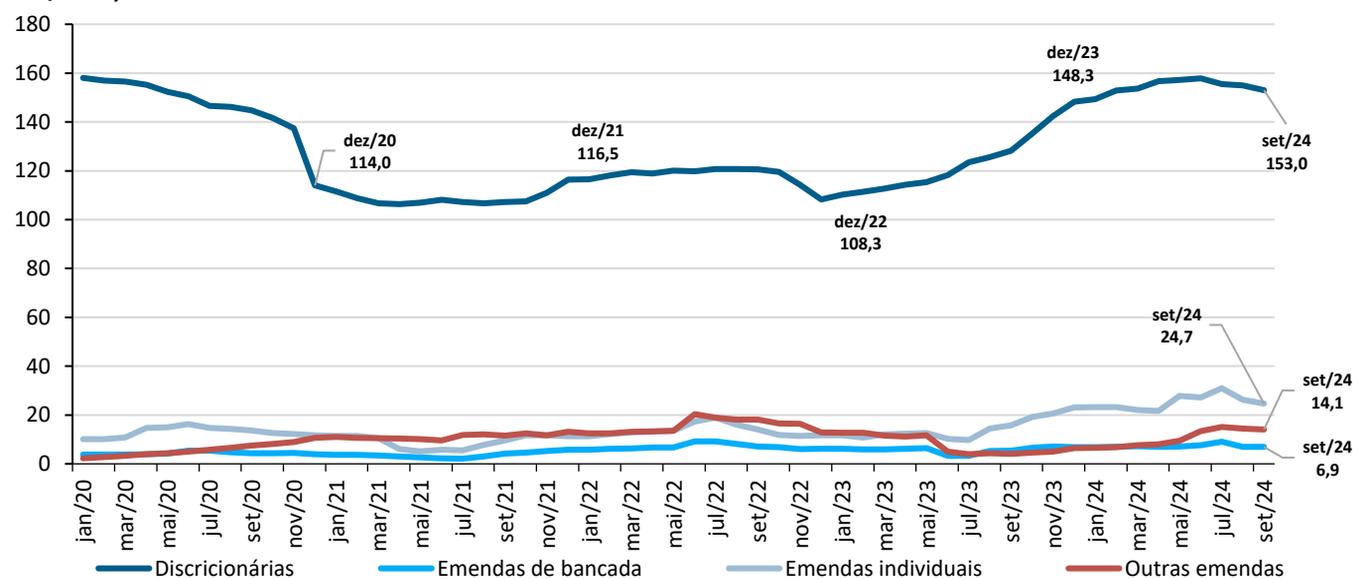
Em relação ao tópico (i), a queda nas despesas discricionárias se deve às restrições impostas pelo teto de gastos ou pela meta de resultado primário. Em relação ao teto de gastos, por exemplo, os bloqueios não afetam as emendas impositivas, restando ao gestor o bloqueio em despesas discricionárias e em emendas não impositivas (emendas de comissão e emendas de Relator-Geral). No caso de contingenciamentos, que decorrem de limitações pelo lado da meta de resultado primário, as emendas impositivas podem ser reduzidas até a mesma proporção da limitação incidente sobre todas as despesas discricionárias. Então, supondo que seja necessário um contingenciamento de R\$ 10 bilhões em alguma avaliação e que o total de emendas de execução obrigatória seja equivalente a 10% do total das despesas discricionárias, a limitação máxima que essas despesas podem sofrer é de R\$ 1,0 bilhão (10% do contingenciamento necessário).

³³ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>.

Além disso, vale lembrar que durante a vigência do teto de gastos, o limite de despesas vinculava o volume de despesas aprovado na LOA. E, como ressaltado, as emendas impositivas eram fixadas em indexadores que mantinham o valor congelado ou que aumentavam os valores aprovados. Dessa forma, caso o montante de despesas obrigatórias fixado pela LOA tivesse crescimento acima do IPCA, isso levaria a uma pressão em cima das despesas discricionárias do Poder Executivo e a redução correspondente para comportar as emendas ocorreria no âmbito das despesas discricionárias do Poder Executivo ou nas emendas não impositivas.

O tópico (ii), por sua vez, é impactado pela fixação de emendas não impositivas nas LOAs nos últimos anos, com grande impacto das emendas de Relator-Geral (RP 9), no período entre 2020 e 2022. Com o fim dessas emendas no final de 2022, o impacto em 2023 decorre, principalmente, da execução financeira do montante inscrito em restos a pagar dessas emendas. E em 2024, houve a concentração de um maior volume de emendas de comissão (RP 8) na LOA, o que explica a recuperação dos valores a partir deste ano.

GRÁFICO 2. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS POR IDENTIFICADOR DE RP - ACUMULADO EM 12 MESES (R\$ BILHÕES DE SET/2024)



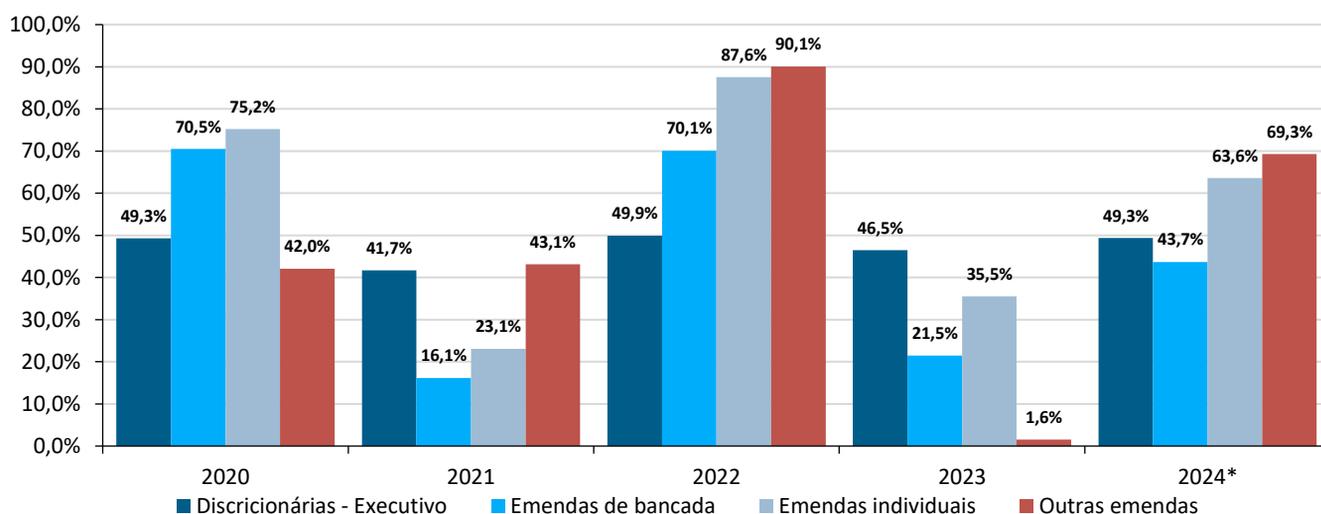
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* Considera despesas empenhadas e pagas no exercício e restos a pagar pagos. Série limpa de eventos atípicos.

Sobre o tópico (iii), como explicado na seção anterior, nos últimos anos as emendas impositivas passaram por diversas modificações quanto aos seus critérios de correção. A partir de 2023, com as alterações promovidas pela EC nº 126, de 2022, as emendas individuais atingem novo patamar, com a correção vinculada a 2% da RCL realizada no ano anterior ao do envio do PLOA.

Quanto à execução durante o ano, o Gráfico 3 abaixo mostra que há comportamentos atípicos entre os grupos que compõem as despesas de caráter discricionário. As despesas discricionárias do Poder Executivo, classificadas com os identificadores de resultado primário RP 2 e RP 3, normalmente apresentam o pagamento entre 40% e 60% do total do ano até o sétimo mês do exercício, o que está em linha com o tempo transcorrido.

GRÁFICO 3. PERCENTUAL DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS ATÉ JULHO EM RELAÇÃO AO TOTAL PAGO NO ANO



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* Em 2024, consideram os limites de pagamento constantes do Decreto nº 12.204, de 2024 e se desconsideram os restos a pagar pagos das emendas RP 9 da rubrica "Outras emendas", visto que os limites do DPOF não contemplam essas despesas.

O caso das emendas parlamentares, por sua vez, apresenta atipicidade. Nos anos pares, a exemplo de 2020, 2022 e 2024, a maior parte das emendas impositivas é paga até o sétimo mês do ano, movimento possivelmente motivado pela limitação determinada pela legislação eleitoral quanto à realização de gastos com transferências voluntárias.

Nos termos da Lei nº 9.504, de 1997³⁴:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

.....
VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
(grifo nosso)

Nos anos ímpares, a maior parte dos pagamentos de emendas é realizado na segunda metade do ano. O mesmo comportamento se repete com as outras emendas de comissão (RP 8) e de relator-geral (RP 9), que chegaram a 90,1% do total de emendas não impositivas pagas até julho de 2022.

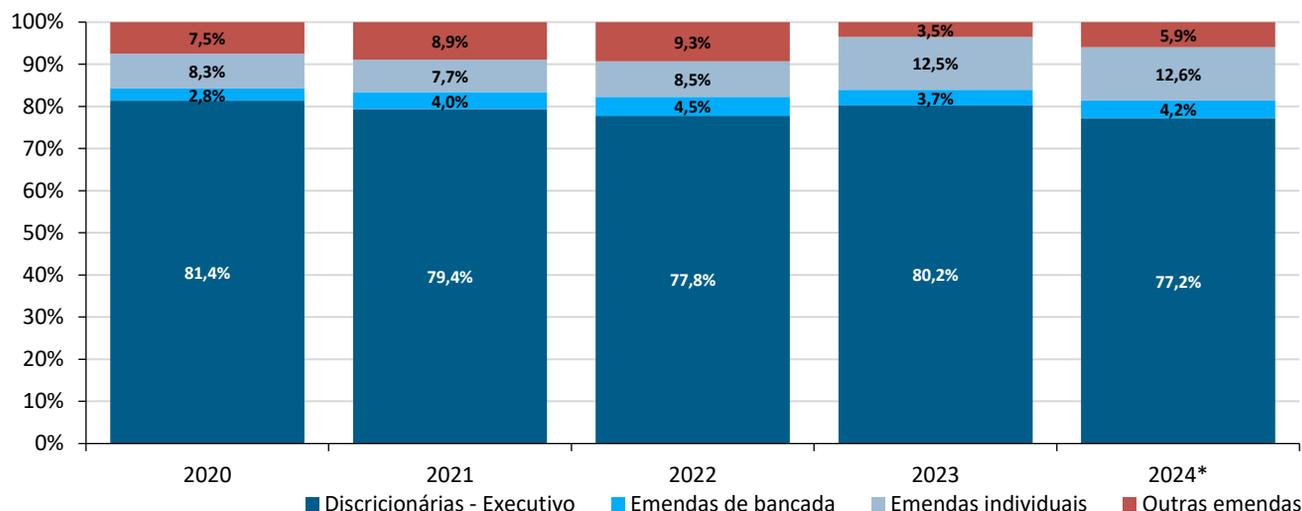
O Gráfico 4, mostra a participação das emendas no total de despesas primárias de caráter discricionário. De 2020 a 2022, as emendas ficaram entre 11,1% e 12,9% do total gasto no ano. A partir de 2023, com os aumentos estabelecidos, essa proporção passou para 16,3%. Em 2024, considerando os limites de pagamento do Decreto nº 12.204, de 2024, espera-se que as emendas impositivas correspondam a 16,8% das despesas discricionárias.

No caso das emendas não impositivas, seus valores variaram entre 3,2% e 9,1% do total pago no período de 2020 a 2023. Em 2024, espera-se que correspondam a 5,9% das despesas discricionárias totais, conforme previsão do Decreto 12.204, de 2024. Importante lembrar que as despesas correspondem, em sua maioria, às emendas de comissão.

Quanto às despesas discricionárias do Poder Executivo, de 2020 a 2023, executaram entre 77,8% e 81,4% do total. Para 2024, considerando a previsão do Decreto nº 12.204, é esperado que correspondam a 77,2% da execução total no ano, o que representa a menor participação destes gastos no grupo das despesas de caráter discricionário.

³⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm.

GRÁFICO 4. COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS POR ANO (PARTICIPAÇÃO EM %)

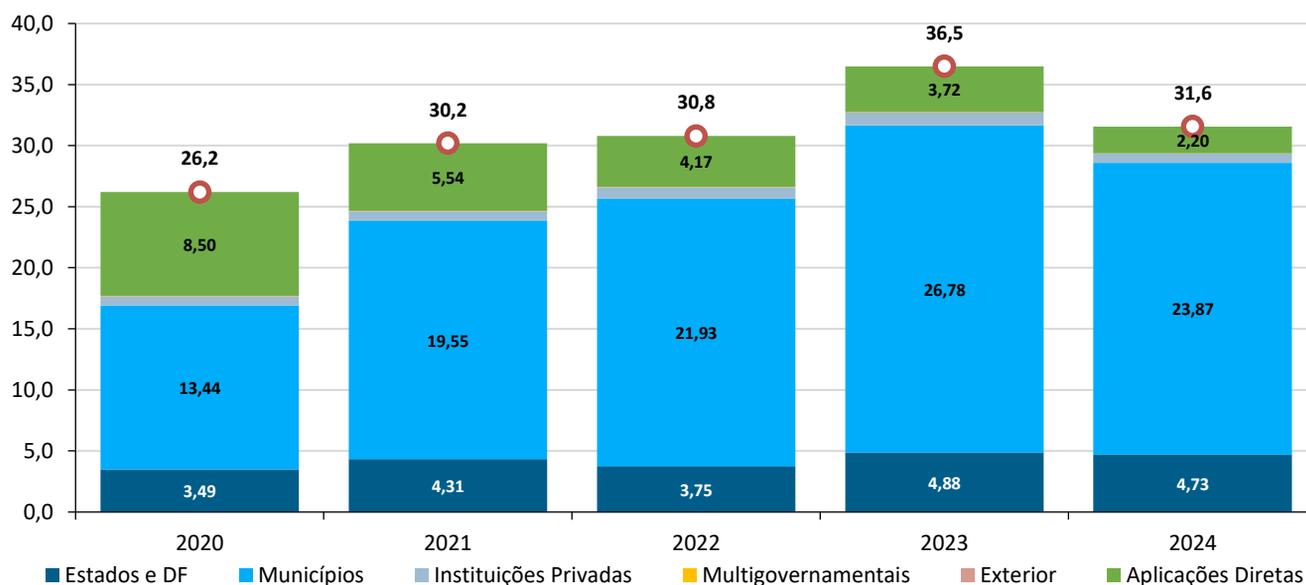


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* 2024 corresponde aos valores executados até setembro de 2024.

O Gráfico 5 apresenta a composição das emendas por modalidade de aplicação. De forma geral, a maior parte das emendas é executada por meio de transferências, principalmente as destinadas a entes federados. Em 2023, por exemplo, os municípios receberam R\$ 26,6 bilhões dos R\$ 36,3 bilhões pagos em emendas, em valores de agosto de 2024.

GRÁFICO 5. PAGAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES POR ANO POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO (R\$ BILHÕES DE SET/2024)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* Considera despesas empenhadas e pagas no exercício e restos a pagar pagos. Série limpa de eventos atípicos.

3.3 O contexto de 2024

O ano de 2024 marca o primeiro ano de um orçamento orientado pelas regras da LC 200, de 2023. Com isso, uma análise mais precisa dos valores de execução e das limitações aplicadas em virtude das regras fiscais atualmente vigentes contribui com a análise.

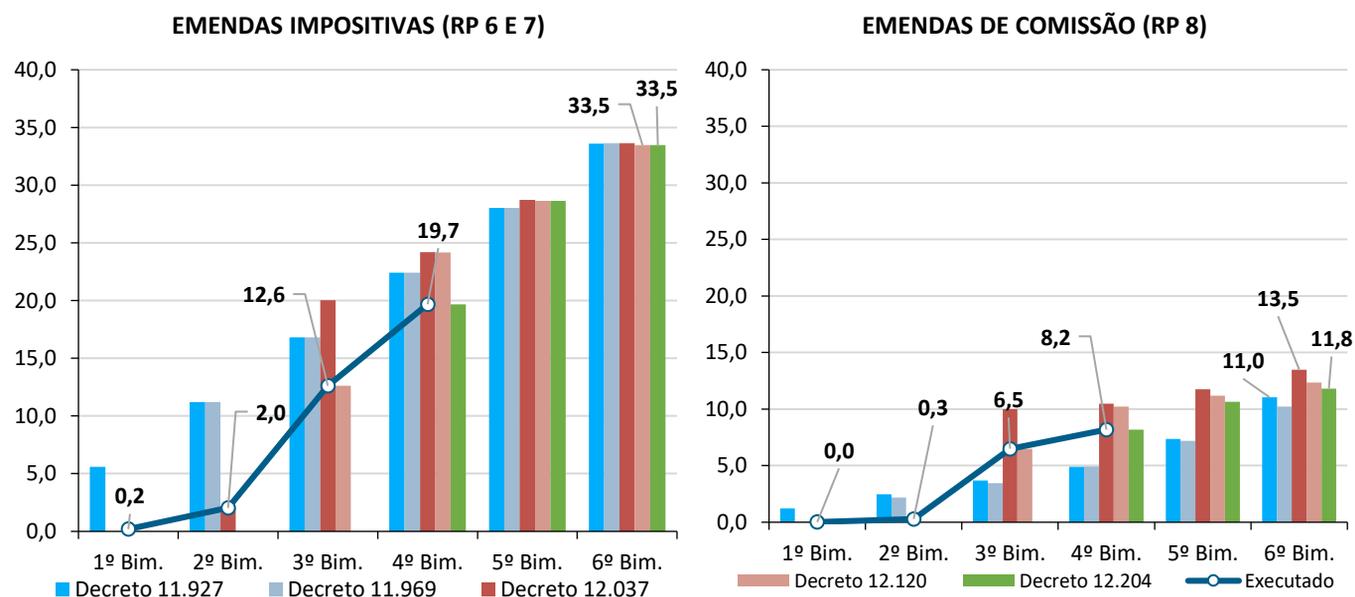
O Gráfico 6 abaixo mostra os limites de pagamentos acumulados por bimestre em cada um dos decretos publicados no ano de 2024 e o respectivo valor executado até o momento. Analisando os valores executados nas emendas impositivas, é possível observar que os maiores níveis de execução ocorrem no 3º e 4º bimestres, quando totalizaram R\$ 12,6 bilhões (aumento de R\$ 10,5 bilhões em relação ao 2º bimestre) e R\$ 19,6 bilhões (aumento de R\$ 7,0 bilhões em relação ao 3º bimestre), respectivamente. Cabe ressaltar que o 4º bimestre ainda não se encerrou, de modo que os dados disponíveis mostram uma execução que abrange os sete primeiros meses de 2024. No que diz respeito às outras emendas, os maiores volumes de execução também se concentram no 3º e 4º bimestres, que somaram R\$ 6,5 bilhões (aumento de R\$ 6,2 bilhões em relação ao 2º bimestre) e R\$ 8,2 bilhões (aumento de R\$ 1,7 bilhão em relação ao 3º bimestre), respectivamente.

O Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, publicado após a sanção da LOA, definiu um cronograma de desembolso com os mesmos valores por bimestre, com o total autorizado para 2024 de R\$ 33,5 bilhões em emendas impositivas e R\$ 11,0 bilhões em outras emendas. Após a publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º Bimestre, foi editado o Decreto nº 11.969, de 28 de março de 2024, que não previu redução no limite de pagamento de emendas, alterando apenas os limites bimestrais em razão da baixa execução no começo do ano.

No Decreto nº 12.037, de 29 de maio de 2024, que incorporou a análise do RARDP do 2º bimestre, houve previsão de aumento no valor total das emendas de comissão em razão da rejeição de vetos à LOA por parte do Congresso Nacional, o que aumentou o limite de pagamento de outras emendas para o fim do ano para R\$ 13,5 bilhões. Neste decreto, também em razão da baixa execução nos bimestres anteriores, houve a alteração dos cronogramas para os desembolsos nos bimestres seguintes, com maior volume de liberação no terceiro e quarto bimestre, respectivamente. Não houve alteração no limite de pagamento das emendas impositivas.

O Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024, considerando a avaliação do RARDP do 3º Bimestre, reduziu o limite de pagamentos de emendas impositivas em R\$ 154 milhões em relação ao decreto anterior, totalizando R\$ 33,5 bilhões para o ano. As emendas de comissão tiveram o limite de pagamentos reduzido de R\$ 13,5 bilhões para R\$ 12,3 bilhões.

GRÁFICO 6. VALORES AUTORIZADOS PARA PAGAMENTO DE EMENDAS E PAGAMENTOS REALIZADOS POR BIMESTRE (R\$ BILHÕES ACUMULADOS ATÉ A DATA)



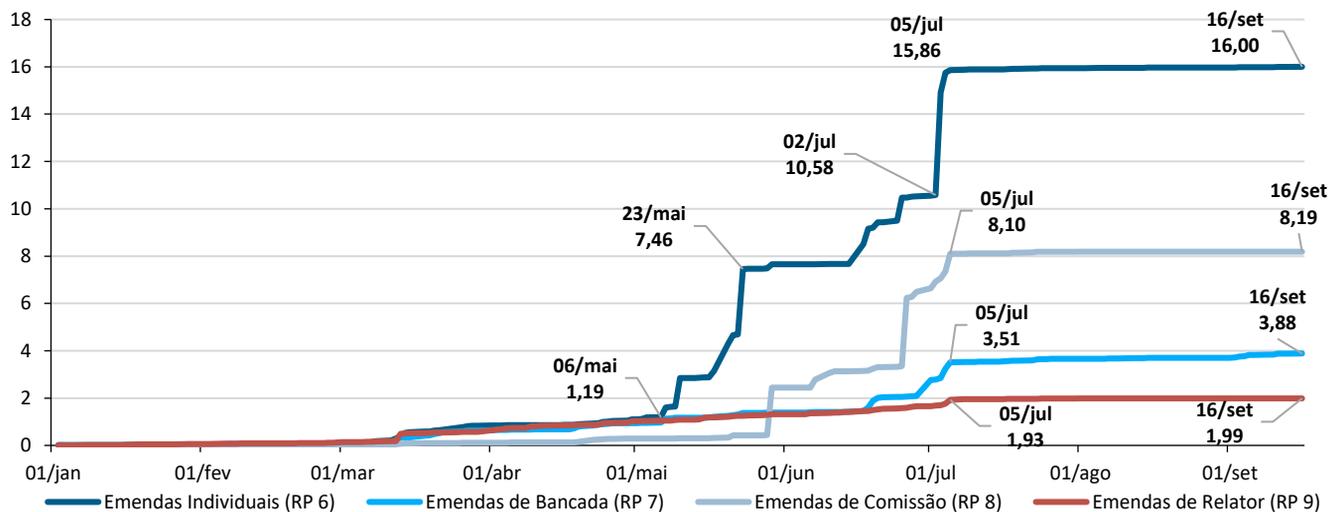
Fonte: Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2024 e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Por fim, o Decreto 12.204, considerando a avaliação do RARDP do 4º bimestre, reduziu o limite de pagamentos das emendas de comissão de R\$ 12,3 bilhões para R\$ 11,8 bilhões, em razão da pressão do limite de despesas primárias constante do art. 3º da LC nº 200, de 2023.

A execução neste volume contribuiu para a execução a maior do total de despesas de caráter discricionário observado durante a primeira metade do ano, que diminuiriam nos meses seguintes dadas as limitações do período eleitoral.

O Gráfico 7 abaixo mostra a execução por emissão de ordens bancárias no âmbito do Siafi. Como mostrado também no Gráfico 6, a execução das emendas parlamentares foi baixa nos primeiros meses do ano, o que pode ser explicado pela demora inerente à execução de transferências voluntárias. Também se vê que grande volume de pagamentos ocorre em momentos concentrados no tempo, como as emendas impositivas entre os dias 2 e 5 de julho, em mais de R\$ 6 bilhões (R\$ 5,3 bilhões em emendas individuais, R\$ 0,7 bilhão em emendas de bancada), o que representa 18% do limite de pagamentos anual dessas emendas. Considerando o total de pagamentos efetuados e os limites propostos para o ano, 61,3% do limite de pagamentos de emendas (impositivas e não impositivas) foi utilizado até agosto.

GRÁFICO 7. PAGAMENTOS DE EMENDAS PARLAMENTARES EM 2024 ACUMULADOS POR DIA DE EXECUÇÃO (R\$ BILHÕES)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* Inclui restos a pagar pagos de emendas de relator-geral (RP 9) em Outras Emendas.

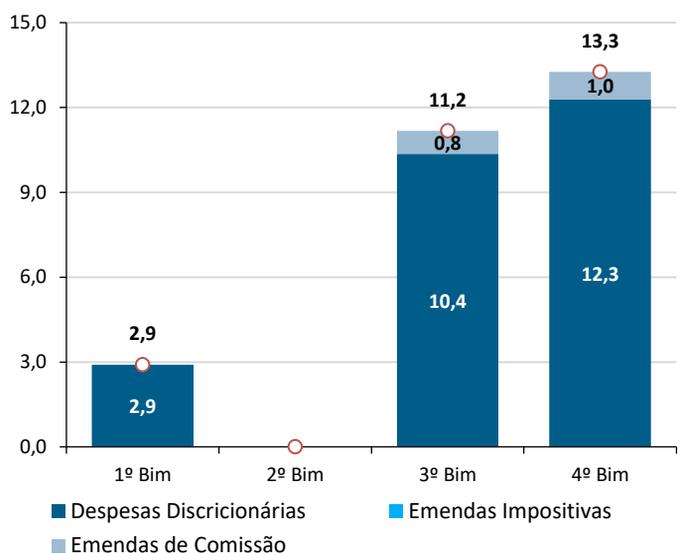
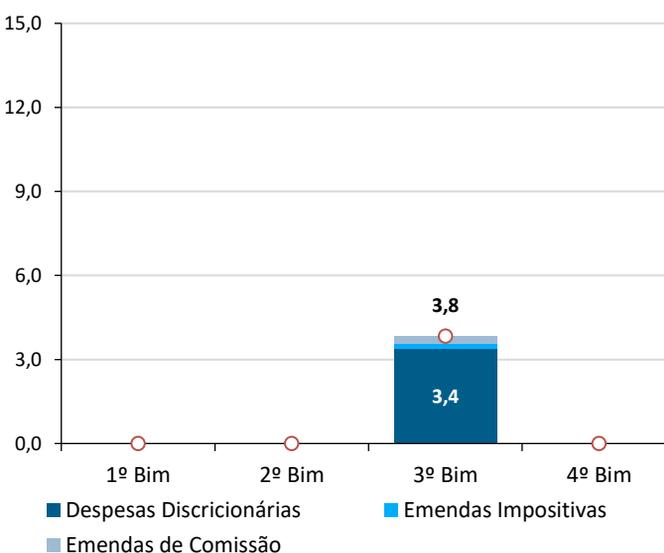
No caso das emendas de Relator-Geral (RP 9), os pagamentos ocorrem em decorrência do pagamento de restos a pagar empenhados até 2022. Até o momento, foram pagos R\$ 2,0 bilhões em 2024.

O Gráfico 7 também mostra uma estabilidade nos pagamentos de emendas, o que se manteve até o fim do período eleitoral. Tais movimentos também ocorreram em 2016, 2018, 2020 e 2022, com as limitações impostas pelo período eleitoral, que impedem a realização de transferências voluntárias de recursos da União para os demais entes federados nos três meses que antecedem o pleito.

Desta forma, considerando o cronograma de pagamentos e o período eleitoral, é esperada relativa estabilidade nas despesas discricionárias com controle de fluxo nos próximos três meses, com a retomada dos pagamentos de emendas no último bimestre do ano.

Cabe destacar que, até o presente momento, a regra fiscal que apresenta maior limitação se refere ao limite de despesas primárias da Lei Complementar nº 200, de 2023. Conforme o Gráfico 8 abaixo, os bloqueios realizados em razão do risco de descumprimento do limite de despesas totalizaram, até o 4º bimestre, R\$ 13,6 bilhões, sendo a maior parte do ajuste pelas despesas discricionárias, com uma redução de R\$ 975 milhões nas emendas de comissão (RP 8).

Por outro lado, se vê os contingenciamentos realizados em razão da regra de resultado primário, que tem um limite inferior de R\$ 28,8. Como ressaltado, esse é um dos casos em que as emendas impositivas podem sofrer redução. O único contingenciamento realizado no ano, que ocorreu no 3º bimestre, limitou as despesas de caráter discricionário em R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 3,4 bilhões em despesas discricionárias do Poder Executivo, R\$ 0,15 bilhão em emendas impositivas (emendas de bancada) e R\$ 0,28 bilhão em emendas de comissão. Em razão do RARDP do 4º bimestre, esse contingenciamento foi revertido no bimestre seguinte.

GRÁFICO 8. BLOQUEIOS E CONTINGENCIAMENTOS REALIZADOS EM 2024 ACUMULADOS ATÉ CADA BIMESTRE (R\$ BILHÕES)
BLOQUEIOS REALIZADOS

CONTINGENCIAMENTOS REALIZADOS


Fonte: Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2024. Elaboração: IFI.

4. EXERCÍCIO SOBRE A INDEXAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS³⁵

Como explicado na seção 2.2, atualmente as emendas impositivas estão vinculadas à Receita Corrente Líquida (RCL). O objetivo desta seção é fazer um exercício contrafactual sobre regras de indexação das emendas impositivas e seus impactos no montante de despesas discricionárias.

As emendas individuais impositivas atualmente são vinculadas a 2% da RCL, realizada dois exercícios antes da vigência da LOA. Por exemplo, o montante de emendas individuais de 2025 é de R\$ 24,7 bilhões, o que equivale a 2% da RCL de 2023 (R\$ 1.233,7 bilhões).

As emendas de bancada impositivas, por sua vez, são vinculadas a 1% da RCL do exercício anterior ao de vigência da LOA. Com isso, as emendas de bancada de 2025 são equivalentes a 1% da RCL de 2024, que ainda não é conhecida e foi estimada neste exercício.

Como cenário de estimativa da RCL, este trabalho considera que a RCL cresce a uma taxa equivalente à variação estimada da receita administrada no curto-prazo e equivalente à variação da receita administrada sobre consumo, lucro e outras bases.

Este exercício utiliza-se de duas hipóteses alternativas. A primeira, denominada hipótese A, considera a variação apenas pelo IPCA, que era a regra prevista durante o teto de gastos. Desta forma, em cada um dos cenários, as emendas impositivas têm seu valor real congelado nos valores de 2024.

A hipótese B considera os limites de crescimento para as despesas primárias no Regime Fiscal Sustentável, que variam entre o crescimento real de 0,6% a 2,5%.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal determina que metade das emendas impositivas individuais deve ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), compondo a base de cálculo do piso constitucional de despesas em saúde. Dessa forma, o eventual aumento nas dotações de emendas parlamentares individuais poderia liberar parcela das despesas discricionárias do Poder Executivo destinadas a ASPS nas regras atuais.

A Tabela 1 abaixo apresenta a projeção de emendas impositivas em percentual do PIB. As emendas impositivas representavam até 0,16% do PIB até 2022. Com as alterações legais, esse valor subiu para 0,27% do PIB, em 2023.

³⁵ Detalhes metodológicos são apresentados no Apêndice I – Parâmetros e valores estimados, no fim do documento.

TABELA 1. PROJEÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS POR HIPÓTESE DE CORREÇÃO E CENÁRIO FISCAL DA IFI (% DO PIB)

	Cenário Base			Cenário Otimista			Cenário Pessimista		
	Original	Hipótese A	Hipótese B	Original	Hipótese A	Hipótese B	Original	Hipótese A	Hipótese B
2019	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%
2020	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%
2021	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%
2022	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%
2023	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%
2024	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%
2025	0,32%	0,28%	0,29%	0,32%	0,28%	0,29%	0,32%	0,29%	0,29%
2026	0,35%	0,28%	0,29%	0,35%	0,27%	0,28%	0,34%	0,28%	0,29%

Fonte: Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI.

Para o cenário base, considerando a regra vigente, é esperado que essas despesas cresçam até 0,35% do PIB até 2026. Pela hipótese A, mais restritiva, as emendas devem apresentar uma trajetória de queda, em percentual do PIB, atingindo 0,28% do PIB, em 2026. Pela hipótese B, que admite crescimento real até o limite de 2,5%, as emendas devem representar 0,28% do PIB, no mesmo ano.

No cenário otimista é esperado que as emendas impositivas cresçam até 0,35% do PIB, em 2026. Pela hipótese A, as emendas impositivas devem cair para 0,27% do PIB até 2026. Na hipótese B, a queda chega 0,28% do PIB, no mesmo ano.

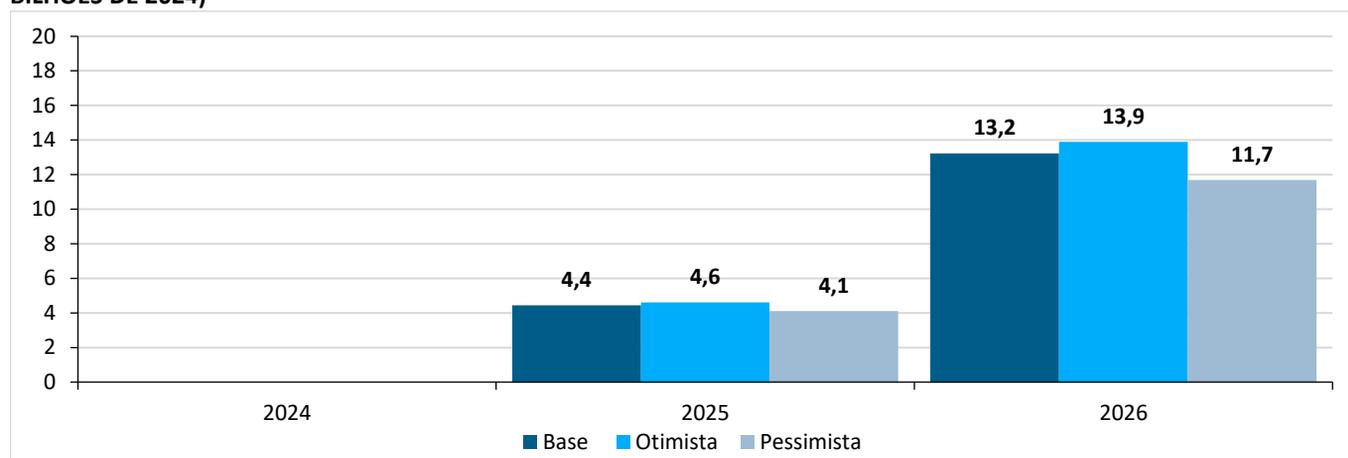
No cenário pessimista, por sua vez, as despesas tendem a crescer para 0,34% do PIB, em 2026, pelas regras vigentes. Na hipótese A, tendem a reduzir para 0,28% do PIB e pela hipótese B, para 0,27% do PIB, em 2026.

A regra de correção atual apresenta um caráter pró-cíclico. Quando o desempenho da arrecadação nos exercícios anteriores é positivo, o impacto direto é no aumento dos valores. Por outro lado, quando o desempenho da arrecadação é negativo, o impacto direto é uma redução dos valores das emendas. No caso em tela, o cenário otimista apresenta um crescimento maior das emendas impositivas devido ao comportamento das receitas, enquanto no cenário pessimista, o comportamento é o inverso.

Os Gráfico 9 abaixo apresenta a projeção de economia acumulada das emendas até 2026 na hipótese A. O cenário base prevê uma economia de R\$ 13,2 bilhões, em valores de 2024.

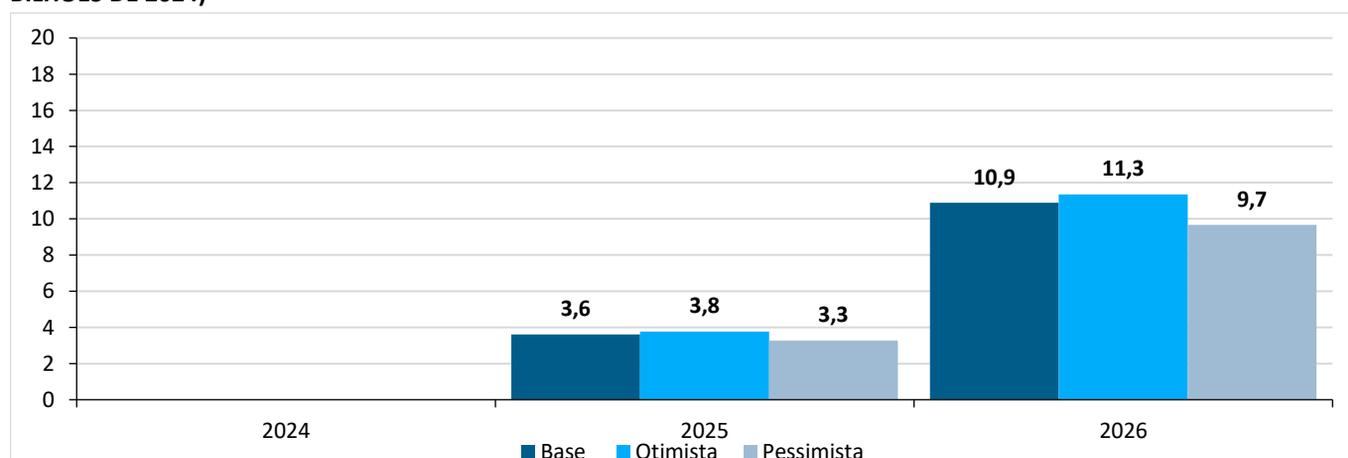
O cenário otimista apresenta a maior economia de recursos, totalizando R\$ 13,9 bilhões, em valores de 2024. Isso porque, como ressaltado, o caráter pró-cíclico da regra atual levaria a um crescimento maior da RCL e, conseqüentemente, das emendas impositivas. O cenário otimista também apresenta uma projeção de inflação menor, o que levaria a um congelamento dos valores das emendas em termos reais na hipótese A, aumentando a diferença dos valores.

O cenário pessimista teria a menor economia de recursos, totalizando R\$ 11,7 bilhões até 2026. Essa economia decorre do menor crescimento da RCL e da projeção de inflação maior no cenário pessimista, o que diminuiria a efetividade da mudança do indexador, mas ainda traria uma economia relevante.

GRÁFICO 9. IMPACTO ACUMULADO DAS REGRAS DE INDEXAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA HIPÓTESE A (R\$ BILHÕES DE 2024)


Fonte: Siga Brasil e IFI.

O Gráfico 10 abaixo apresenta a projeção de economia acumulada das emendas impositivas na hipótese B, que admite crescimento real do valor das emendas. O cenário base apresenta uma economia de recursos da ordem de R\$ 10,9 bilhões, trazidos a valor presente.

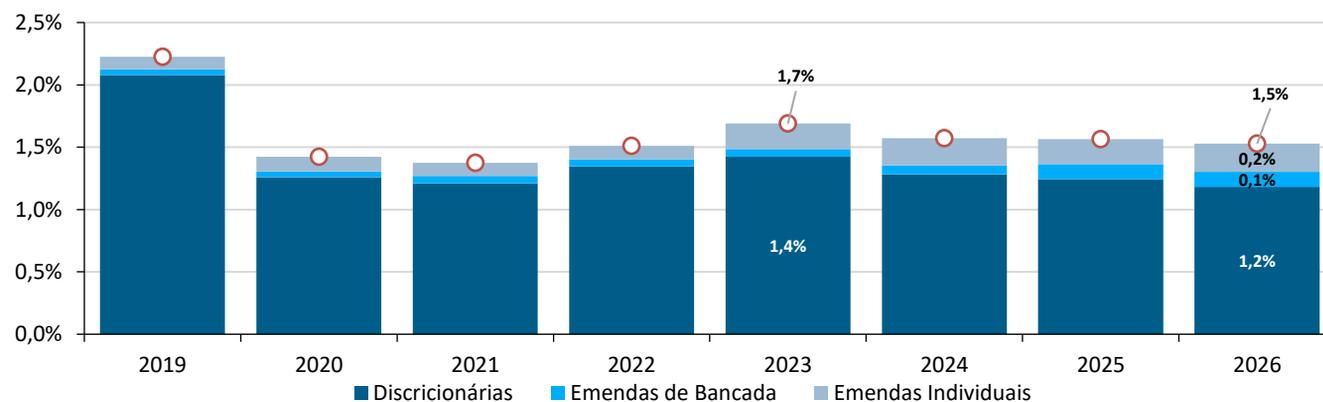
GRÁFICO 10. IMPACTO ACUMULADO DAS REGRAS DE INDEXAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA HIPÓTESE B (R\$ BILHÕES DE 2024)


Fonte: IFI.

Pelo cenário otimista, a economia de recursos até 2026 é de R\$ 11,3 bilhões. Essa economia decorre de hipóteses mais favoráveis de RCL aumentarem as emendas pelas regras vigentes e, também, pelo crescimento da Receita Líquida Ajustada (RLA), que vincula o ajuste ao crescimento real do limite de despesas primárias, de forma limitada. Na hipótese B, o cenário pessimista teria a menor economia de recursos, totalizando R\$ 9,7 bilhões até 2026, em razão do menor crescimento da RCL e da RLA.

Por fim, os Gráficos abaixo mostram a composição das despesas discricionárias resultadas desse exercício no cenário base. A economia de recursos, neste exercício, foi alocada inteiramente nas despesas discricionárias. Pelas regras atuais, as emendas parlamentares devem representar cerca de 22,8% das despesas discricionárias totais, em 2026. Em 2023, elas representaram cerca de 15,7% das despesas discricionárias totais. A conjunção da pressão das despesas obrigatórias em cima das discricionárias, que leva à compressão das despesas, junto com as regras de vinculação das emendas impositivas, mostram um cenário cada vez mais engessado nas despesas discricionárias.

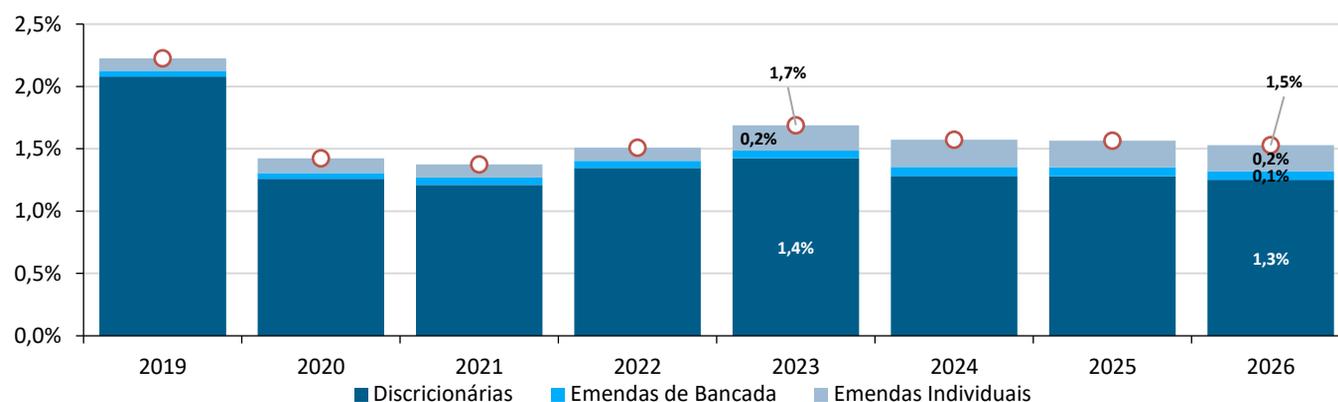
GRÁFICO 11. PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO TOTAL DE DESPESAS DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO NAS REGRAS VIGENTES (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil e IFI.

Pela hipótese A, de crescimento real nulo das emendas, as emendas parlamentares devem representar cerca 18,1% das despesas discricionárias totais, que representavam 15,7%, em 2023. Esse cenário mostra relativa estabilidade das emendas impositivas no total de discricionárias, mesmo considerando a compressão das despesas totais.

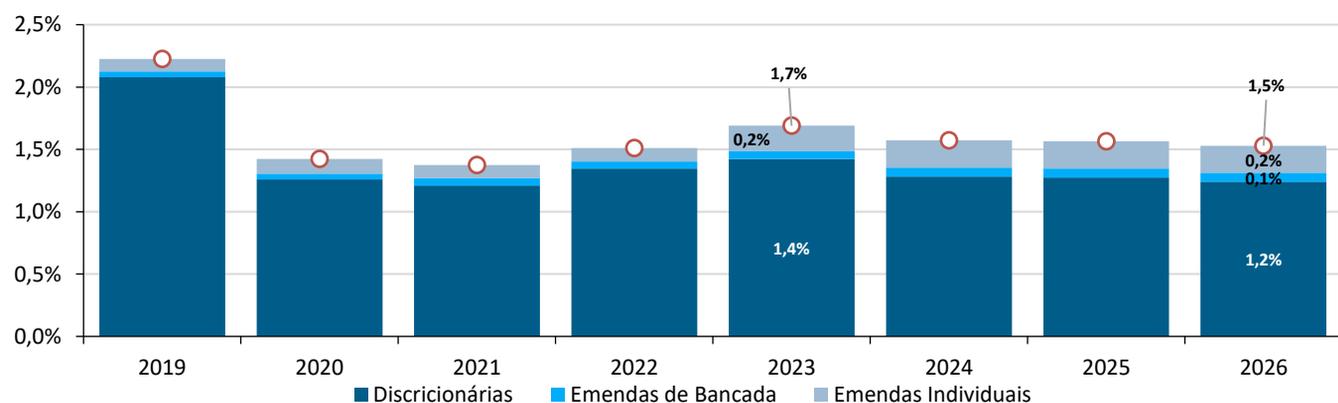
GRÁFICO 12. PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO TOTAL DE DE DESPESAS DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO NA HIPÓTESE A (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil e IFI.

Por fim, a hipótese B, que admite crescimento real limitado, mostra um cenário parecido com a hipótese A. Em 2026, as emendas devem representar cerca de 18,9%.

GRÁFICO 13. PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO TOTAL DE DE DESPESAS DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO NA HIPÓTESE B (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil e IFI.

Como ressaltado, as medidas podem gerar dois impactos distintos em relação à rigidez do orçamento. Se, por um lado, o aumento dos valores das emendas impositivas pode levar a um aumento da parcela destinada ao Piso da Saúde, o que pode reduzir o volume de ASPS em despesas discricionárias do Poder Executivo, por outro, tem-se um grupo de despesas que só pode ser reduzido em casos de impedimentos de ordens técnicas ou de pressões pelo lado da meta de resultado primário. Ou seja, caso haja uma pressão que implique em desrespeito ao limite de despesas primárias, o ajuste necessário ocorrerá apenas no grupo de despesas discricionárias do Poder Executivo e em outras emendas não impositivas.

A regra de correção nas hipóteses A e B podem ajudar no último ponto, garantindo que as emendas não cresçam em patamar superior ao limite de despesas primário, assegurando, pelo menos a manutenção do valor real.

5. CONCLUSÃO

As emendas parlamentares passaram por um processo de consolidação relevante nos últimos dez anos. Além das emendas de caráter impositivo, as LDOs mais recentes explicitaram a presença das emendas parlamentares dentro do orçamento.

No caso das emendas impositivas, houve diversas inovações normativas nos últimos anos, com aumento dos valores envolvidos nestas emendas e mudanças nos indexadores a que se vinculam.

Com as regras existentes, essas emendas impositivas podem aumentar a rigidez das despesas discricionárias, visto que os indexadores vinculados à RCL podem crescer acima do limite de despesas primárias previsto na Lei Complementar nº 200, de 2023. Em exercício realizado, é visto que uma regra de correção vinculada unicamente à RCL pode aumentar a rigidez das despesas discricionárias. Uma regra vinculada à variação da inflação mantém a participação relativa das emendas parlamentares no montante de despesas discricionárias.

Isso se torna relevante porque emendas impositivas somente podem ser reduzidas em casos de impedimentos de ordem técnica ou de necessidade de ajustes para o cumprimento das regras de resultado primário. Esse elemento pode ser particularmente preocupante porque é uma despesa que pode enrijecer as despesas discricionárias como um todo, já que não podem sofrer limitação por conta do limite de despesas estabelecido no RFS. Como demonstrado, a regra que mais limitou as despesas discricionárias em 2024 foi justamente o limite de despesas primárias da LC nº 200, de modo que parcela significativa do ajuste ocorrido ficou a cargo das despesas discricionárias ou de emendas não impositivas.

Informações sobre a execução orçamentária também mostram que as despesas com as emendas tendem a ter a execução financeira concentrada no segundo e terceiro bimestres em anos eleitorais, possível consequência das limitações eleitorais às transferências voluntárias nos três últimos meses do ano. Esse comportamento não ocorre em anos não eleitorais.

Apêndice I – Parâmetros e valores estimados

As premissas constantes do exercício apresentado na Seção 4 são apresentadas neste apêndice.

Para o cenário base, este trabalho considera os seguintes parâmetros.

TABELA I.1. PARÂMETROS UTILIZADOS NAS ESTIMATIVAS DO CENÁRIO BASE

Discriminação	2022	2023	2024	2025	2026
RCL (R\$ milhões)	1.253.427	1.233.715	1.475.525	1.590.037	1.663.164
PIB (R\$ milhões)	10.079.677	10.856.112	11.551.560	12.265.822	13.045.556
IPCA (% a.a.)	5,78%	4,62%	4,04%	3,48%	3,27%
Aumento real do limite de despesas primárias (% a.a.)	-	-	2,50%	2,50%	1,85%
Emendas de bancada impositivas (R\$ milhões)	5.773	6.696	8.404	-	-
Emendas de Individuais impositivas (R\$ milhões)	10.755	22.151	25.069	-	-
Discrecionárias totais (R\$ milhões)	152.143	183.392	181.564	191.838	199.428

Fonte: Tesouro Nacional, IBGE e IFI.

Para o cenário otimista, os parâmetros utilizados são os constantes da Tabela I.2 abaixo.

TABELA I.2. PARÂMETROS UTILIZADOS NAS ESTIMATIVAS DO CENÁRIO OTIMISTA

Discriminação	2022	2023	2024	2025	2026
RCL (R\$ milhões)	1.253.427	1.233.715	1.475.828	1.606.313	1.696.472
PIB (R\$ milhões)	10.079.677	10.856.112	11.567.407	12.321.546	13.194.297
IPCA (% a.a.)	5,78%	4,62%	3,63%	3,00%	3,00%
Aumento real do limite de despesas primárias (% a.a.)	-	-	2,50%	2,50%	2,50%
Emendas de bancada impositivas (R\$ milhões)	5.773	6.696	8.404	-	-
Emendas de Individuais impositivas (R\$ milhões)	10.755	22.151	25.069	-	-
Discrecionárias totais (R\$ milhões)	152.143	183.392	181.564	192.369	200.748

Fonte: Tesouro Nacional, IBGE e IFI.

E para o cenário pessimista, os valores são os constantes da Tabela I.3.

TABELA I.3. PARÂMETROS UTILIZADOS NAS ESTIMATIVAS DO CENÁRIO PESSIMISTA

Discriminação	2022	2023	2024	2025	2026
RCL (R\$ milhões)	1.253.427	1.233.715	1.457.886	1.557.929	1.633.703
PIB (R\$ milhões)	10.079.677	10.856.112	11.533.449	12.247.610	13.022.799
IPCA (% a.a.)	5,78%	4,62%	4,44%	4,41%	4,31%
Aumento real do limite de despesas primárias (% a.a.)	-	-	2,50%	2,50%	0,98%
Emendas de bancada impositivas (R\$ milhões)	5.773	6.696	8.404	-	-
Emendas de Individuais impositivas (R\$ milhões)	10.755	22.151	25.069	-	-
Discrecionárias totais (R\$ milhões)	152.143	183.392	181.564	191.816	200.630

Fonte: Tesouro Nacional, IBGE e IFI.

Os campos com valores em cinza são valores realizados ou assumidos como premissa inicial³⁶. Os demais campos decorrem dos parâmetros do RAF de junho de 2024, que traz revisão do cenário de médio prazo da IFI³⁷.

³⁶ Esse trabalho, quando estimou as emendas, assumiu como valores iniciais das emendas os constantes do Decreto 12.120, de 30 de julho de 2024, que totalizavam R\$ 8.404 bilhões no referido decreto. O Decreto 12.204, de 2024, mais recente, descontingenciou essas emendas de bancada, retornando ao valor original de R\$ 8.557 bilhões. Caso se considere os valores do Decreto 12.204, os valores estimados nas hipóteses A e B se elevam em relação ao apresentado nas Tabelas I.5 e I.6 para as emendas de bancada.

³⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/junho/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2024>.

Para o cálculo das emendas em cada regra, deve-se observar as regras específicas de cada variável. O Quadro I.1 abaixo apresenta as regras de correção para cada um dos tipos de autor de emendas impositivas em cada cenário estimado na seção 4.

QUADRO I.1. REGRAS DE CORREÇÃO PARA AS EMENDAS IMPOSITIVAS POR AUTORIA E POR REGRA DE CORREÇÃO

	Emendas Individuais	Emendas de Bancada
Regra vigente	$El_t = RCL_{t-2} \cdot 2\%$	$EB_t = RCL_{t-1} * 1\%$
Hipótese A (correção pelo IPCA)	$El_t = El_{t-1} \cdot (1 + IPCA_{t-1})$	$EB_t = EB_{t-1} \cdot (1 + IPCA_{t-1})$
Hipótese B (correção pelas regras do arcabouço)	$El_t = El_{t-1} \cdot (1 + IPCA_{t-1}) \cdot (1 + \gamma_t)$	$EB_t = EB_{t-1} \cdot (1 + IPCA_{t-1}) \cdot (1 + \gamma_t)$

Fonte: IFI.

As variáveis utilizadas são as seguintes:

- El_t : Emendas individuais no ano t .
- EB_t : Emendas de bancada estaduais no ano t .
- RCL_{t-1} : Receita corrente líquida no ano $t-1$ (ou $t-2$, no caso das emendas de bancada).
- $IPCA_{t-1}$: Índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) no exercício $t-1$.
- γ_t : Variação real do teto de gastos da LC nº 200, de 2023 prevista para o exercício t .

Com isso, podem ser estimados os seguintes valores para cada modalidade de emenda, em valores nominais. A Tabela I.4 abaixo apresenta as emendas estimadas no cenário base, com base nos parâmetros da Tabela I.1.

TABELA I.4. PROJEÇÕES DAS EMENDAS PARLAMENTARES POR REGRA DE CORREÇÃO E AUTORIA NO CENÁRIO BASE (R\$ MILHÕES CORRENTES)

Ano	Regras vigentes		Hipótese A		Hipótese B	
	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada
2019	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2
2020	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6
2021	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8
2022	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3
2023	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1
2024	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6
2025	24.674,3	14.755,3	26.081,7	8.743,3	26.733,7	8.961,8
2026	29.510,5	15.900,4	26.989,7	9.047,6	28.175,3	9.445,1

Fonte: Siga Brasil e IFI.

A Tabela I.5, por sua vez, apresenta as projeções no cenário otimista, considerando os parâmetros da Tabela I.2.

TABELA I.5. PROJEÇÕES DAS EMENDAS PARLAMENTARES POR REGRA DE CORREÇÃO E AUTORIA NO CENÁRIO OTIMISTA (R\$ MILHÕES CORRENTES)

Ano	Regras vigentes		Hipótese A		Hipótese B	
	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada
2019	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2
2020	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6
2021	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8
2022	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3
2023	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1
2024	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6
2025	24.674,3	14.758,3	25.978,7	8.708,7	26.628,2	8.926,5
2026	29.516,6	16.063,1	26.758,1	8.970,0	28.112,7	9.424,1

Fonte: Siga Brasil e IFI.

A Tabela I.6 apresenta as projeções no cenário pessimista, considerando os parâmetros da Tabela I.2.

TABELA I.6. PROJEÇÕES DAS EMENDAS PARLAMENTARES POR REGRA DE CORREÇÃO E AUTORIA NO CENÁRIO PESSIMISTA (R\$ MILHÕES CORRENTES)

Ano	Regras vigentes		Hipótese A		Hipótese B	
	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada	Emendas individuais	Emendas de Bancada
2019	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2	7.406,8	3.356,2
2020	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6	8.975,8	3.519,6
2021	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8	9.540,0	5.337,8
2022	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3	10.755,2	5.773,3
2023	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1	22.150,6	6.696,1
2024	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6	25.068,5	8.403,6
2025	24.674,3	14.578,9	26.181,3	8.776,7	26.835,8	8.996,1
2026	29.157,7	15.579,3	27.334,6	9.163,3	28.291,5	9.484,0

Fonte: Siga Brasil e IFI.

Os valores em cinza nas três tabelas são valores realizados ou assumidos como realizados, no caso de 2024, como base inicial de estimativa.



 /ifibrasil

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/ifibrasil

 /@ifibrasil

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875