



PEC Nº 2/2015 E CUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira¹

Brasília, abril de 2019.

¹ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, Hélio Tollini, Ricardo Volpe e Wagner Jr.



NOTA TÉCNICA Nº 3/2019

I. ANTECEDENTES

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 2, de 2015, foi aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados em 26/3/2019. O texto pretende alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, com o fito de (1) determinar que haja fidedignidade da previsão orçamentária da receita e da fixação da despesa com a conjuntura econômica e a política fiscal; (2) exigir da Administração a adoção dos meios necessários à implementação do programa de trabalho, em observância ao “dever de execução das programações orçamentárias”; e (3) replicar a sistemática do “orçamento impositivo”, atualmente vigente para as emendas individuais, em favor das emendas de bancada estadual que reflitam “programações de caráter estruturante”.²

Recebida no Senado sob o nº 34/2019, a PEC 2/2015 foi objeto de diversas críticas por parte da imprensa e em meios técnicos, sob a alegação de que ameaçaria a observância do “teto de gastos”, ou seja, os limites individualizados de despesa primária instituídos pela Emenda Constitucional 95/2016.³

Isso posto, a presente Nota presta-se a analisar o relacionamento entre a potencial promulgação da PEC 34/2019 e a observância dos limites de despesa da EC 95/2016.

II. TETO DE GASTOS NA EC 95/2016

A EC 95/2016 institui o “Novo Regime Fiscal”, trazendo uma regra inovadora para a política fiscal da União, pelo lado da despesa. Foram instituídos quinze limites

² A PEC 2/2015 foi objeto de análise detalhada por parte desta Consultoria na Nota Técnica nº 1/2019, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-01-2019-pec-no-02-2015-analise-dos-dispositivos-e-impacto-na-rigidez-orcamentaria>

³ Exemplos de repercussões da PEC 2/2015 sob o enfoque aqui tratado:

<https://noticias.r7.com/prisma/coluna-do-fraga/pec-do-orcamento-impositivo-ameaca-teto-de-gastos-ja-em-2020-28032019>

<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2019/03/27/pec-do-orcamento-coloca-em-risco-teto-dos-gastos-em-2020.ghtml>

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/guedes-pec-de-emendas-impositivas-vai-estourar-teto-de-gastos>

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/pec-do-orcamento-e-ameaca-ao-teto-de-gastos.shtml>

<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2019/marco/nota-tecnica-no-31-impacto-fiscal-da-pec-no-2-2015-orcamento-impositivo-mar-2019>



individualizados para a despesa primária da União⁴, abrangendo diferentes Poderes e órgãos autônomos, com cálculo a partir do valor pago em 2016. Esses limites são anualmente atualizados pela variação da inflação (IPCA), pelo prazo do Novo Regime Fiscal (2017 a 2036).

O Novo Regime Fiscal pretendeu disciplinar tanto a esfera orçamentária quanto a esfera financeira. Dessa forma, os quinze limites individualizados de despesa primária devem ser observados em diferentes momentos:

- no meio do ano, ao elaborar sua respectiva proposta orçamentária, cada órgão deve se circunscrever ao limite atualizado para o exercício financeiro seguinte;
- o Poder Executivo, ao receber as propostas orçamentárias para consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual, deve assegurar que todos os quinze limites se encontram respeitados;
- o Poder Legislativo não pode alterar a proposta e aprovar a lei orçamentária de forma que algum dos quinze limites seja ultrapassado;
- na execução orçamentária, cada órgão deve respeitar os respectivos limites para fins de pagamento, ou seja, a soma do orçamento anual com eventuais restos a pagar⁵ também deve se cingir ao limite individualizado.

III. IMPACTO DA PEC 34/2019 SOBRE A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Examinando as críticas anteriormente referidas, a principal preocupação é a de que o aumento da proporção das emendas de bancada no orçamento, de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 8,5 bilhões, acelerasse um processo de “descumprimento do teto de gastos”. No entanto, respeitados os posicionamentos divergentes, a análise do efeito da PEC 34/2019 sobre a ótica do teto de gastos não permite essa conclusão.

As emendas impositivas de bancada passaram a integrar o orçamento federal em 2016, por determinação da lei de diretrizes orçamentárias, com montante correspondente a 0,6% da receita corrente líquida realizada em 2015. Conforme o texto da PEC 34/2019, o orçamento da União deve assegurar espaço para programações introduzidas por emendas de bancada, em montante correspondente a 1% da receita corrente líquida realizada no ano

⁴ Os 15 limites abrangem, respectivamente: Poder Executivo; STF; STJ; CNJ; Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Justiça Militar; Justiça Eleitoral; Justiça do DF e Territórios; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Tribunal de Contas da União; Ministério Público da União; Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública da União.

⁵ Apenas restos a pagar anteriores a 2016 podem ser pagos sem impactar nos limites individualizados, conforme o § 11 do art. 107 do ADCT.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 3/2019 – PEC nº 2/2015 e cumprimento do Teto de Gastos

anterior, no primeiro exercício de vigência, passando a ser corrigida anualmente pela mesma regra do teto de gastos (IPCA acumulado).

No âmbito da elaboração do orçamento, a reserva a ser constituída na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo equivale à já estabelecida sistemática das emendas individuais e de bancada, ficando igualmente sujeita ao teto de gastos. A expansão dessa reserva, por efeito da PEC, tem o potencial de restringir a escolha do Executivo no tocante a despesas discricionárias, transferindo ao Legislativo a decisão sobre quais programações alocar quando da apreciação da proposta.

No entanto, pelo comportamento estratégico dos Poderes observado nos últimos anos, despesas que originalmente constariam da proposta, por iniciativa do Executivo, deram lugar à reserva para emendas. Posteriormente, durante o emendamento pelo Legislativo, observou-se que as escolhas feitas pelos parlamentares coincidiram com despesas também de interesse do Executivo e que constituiriam demandas no exercício financeiro.

Por exemplo, os gastos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) atendidos por emendas (tanto individuais quanto de bancada) compõem o mínimo constitucional a ser aplicado nessa área. Se não existissem emendas impositivas, de qualquer forma os recursos deveriam ser destinados à saúde, desde a proposta apresentada pelo Executivo. Nesse ponto, diferenças entre as alocações determinadas pelo Congresso e aquelas que o Executivo providenciaria dizem respeito mais à distribuição dos recursos, não importando em majoração do valor a ser destinado.

Por sua vez, alguns investimentos de interesse mútuo das bancadas e do Executivo têm sido inseridos na proposta como uma “janela orçamentária”, de valor inferior ao necessário, a fim de que seja posteriormente ampliado mediante emendas. Em outras oportunidades, há uma articulação entre as bancadas e o Executivo, de forma que programações que serão inseridas por meio de emendas já são conhecidas por todos os atores, sem necessidade de qualquer pré-alocação por parte do Executivo.

Há casos, entretanto, em que a constituição da reserva para emendas configura realmente uma repriorização de gastos, diminuindo o espaço para programação e execução das despesas de interesse direto do Executivo, apresentadas pelos órgãos setoriais durante a elaboração da proposta.

Na tentativa de racionalizar essa substituição, ou simples postergação, de programações de interesse do Executivo pelos pleitos do Congresso, a lei de diretrizes orçamentárias poderia ser utilizada como instrumento de harmonização. Promulgada a PEC 34/2009 nos termos atuais, a LDO poderia disciplinar o detalhamento das programações aprovadas por emendas de bancada, de maneira a diminuir possibilidade de aprovação de gastos não aderentes às políticas públicas em andamento. Seriam atendidos, assim, interesses mútuos do Congresso e do Executivo, atualmente negociados em articulações informais.



IV. PEC 34/2009 E TETO DE GASTOS

As programações aprovadas por emendas de bancada não se configuram como despesas obrigatórias, mas como despesas inseridas na “margem discricionária bruta”, que abrange também o custeio administrativo, os aportes discricionários em ASPS e em educação, investimentos e inversões financeiras, entre outras. Esse tratamento se deve ao fato de tais programações ficarem expostas ao contingenciamento, sendo possível, no limite, sua contenção em graus variados.

A tabela abaixo demonstra o comportamento dos grandes grupos de despesa – obrigatórias e discricionárias – nos anos seguintes, conforme um cenário base sem alterações legislativas que diminuam a despesa obrigatória.

	R\$ bilhões				
I. Cenário_Base	2019	2020	2021	2022	2023
1. Teto de Gastos	1.346,6	1.390,4	1.444,5	1.500,5	1.556,8
2. Despesas Obrigatórias e Não Orçamentárias	1.222,2	1.325,2	1.415,7	1.522,8	1.638,2
3. Margem Discricionária Bruta (1-2)	124,4	65,2	28,9	-22,3	-81,5

Elaboração: CONOF/CD.

Os números indicam que em 2022, com ou sem a aprovação da PEC 34/2019, o teto de gastos será menor que o valor das despesas obrigatórias. É o crescimento dessa rubrica que pressionará os limites individualizados nos próximos anos, reduzindo progressivamente a margem discricionária bruta. No entanto, vale notar que, em 2021, o valor projetado para essa margem, de R\$ 28,9 bilhões, é tido como insuficiente para o funcionamento da máquina administrativa.

Dessa forma, por si só, a elevação do montante das emendas de bancada não tem o condão de levar ao descumprimento do teto de gastos. Entretanto, leva a uma redistribuição das despesas dentro da margem discricionária bruta, substituindo, em proporção, valores dos demais itens dessa margem.

Brasília, 1º de abril de 2019.