

Os problemas da PEC do Orçamento Impositivo

Marcos Mendes¹

O principal objetivo da PEC do orçamento impositivo é tornar obrigatória a execução de emendas de bancadas estaduais, em valor equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL). Atualmente, já é obrigatória a execução de emendas individuais dos parlamentares, aquelas que direcionam verbas para pequenas obras nos municípios. Com a PEC, tornam-se obrigatórias também as emendas de bancada que, a princípio, representam o acordo entre parlamentares de cada estado para destinar recursos a obras estruturantes, de impacto em todo o estado.

Há na PEC um mecanismo de aumento gradual para o máximo de recursos que pode ser aplicada obrigatoriamente em emendas de bancada: inicia-se com 0,8% da RCL e caminha-se para 1% da RCL. Também há uma adaptação à PEC dos gastos: os percentuais da RCL são apenas uma referência inicial. Depois de fixado o montante com base nesse parâmetro, nos anos futuros a correção do valor é pelo IPCA, para que a despesa cresça no mesmo ritmo do teto de gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Da mesma forma que já funciona para as emendas individuais, há possibilidade de as emendas obrigatórias serem contingenciadas na mesma proporção das demais despesas discricionárias, para fins de cumprimento de meta fiscal. Nos casos em que há impossibilidade técnica de execução, há um rito para verificar tal impossibilidade e suspender a obrigatoriedade de execução.

Por que é inadequado dar prioridade a emendas que destinam recursos a estados e municípios

O orçamento é da União. Portanto, deve conter, prioritariamente, despesas de interesse de toda a coletividade nacional. O atendimento das necessidades de municípios e estados deve ser atribuição daquelas respectivas esferas da federação, pagos com os seus respectivos tributos. A utilização de verbas federais em investimentos de impacto local, objeto principal das emendas parlamentares, deve ser a exceção, e não a regra. Quando se garante o espaço das emendas, menos recursos sobrarão para as despesas de interesse geral do País que não sejam obrigatórias e que não estão protegidas por vinculações de receitas.

Os argumentos usualmente utilizados para justificar a obrigatoriedade de execução de emendas são:

(a) as emendas são a forma de participação dos parlamentares no orçamento, e o seu contingenciamento significa que o Executivo interfere na escolha do parlamento, o que deve ser evitado;

¹ Doutor em economia. Consultor Legislativo do Senado. Foi Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda de 2016 a 2018. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco?”. Elsevier, 2014.

(b) não seria correto dizer que as emendas geram gastos de pior qualidade do que as programações sugeridas pelo Executivo, pois os parlamentares escutam suas bases e sabem qual a demanda do eleitor melhor que o Executivo.

As duas afirmações são passíveis de contestação. A participação do parlamento no orçamento é muito maior que aprovar emendas individuais e de bancada. Cabe ao Congresso discutir todo o orçamento, e não apenas direcionar verbas e investimentos para as bases eleitorais dos parlamentares. Pode-se argumentar que o orçamento já está fortemente comprometido com despesas obrigatórias de previdência e pessoal, entre outras, e com vinculações orçamentárias. Assim, pouco sobra, além das emendas, para influenciar o perfil do gasto público.

Nesse caso, defender as prerrogativas do Congresso em relação ao orçamento não é reforçar o status das emendas de bancada. Mas sim votar reformas que freiem a expansão da despesa obrigatória e flexibilizem vinculações. Optar pelo atalho da obrigatoriedade de emendas dispersa poder e apequena a missão do parlamento.

Com relação à qualidade do gasto gerado pelas emendas, há elementos suficientes para dar suporte à ideia de que elas têm efeito negativo. Não por serem propostas por parlamentares, mas por dificuldades práticas do processo decisório.

Em primeiro lugar, há uma tendência à pulverização dos recursos em pequenas intervenções, em prejuízo de obras estruturantes. Em segundo lugar, não é simples coordenar a ação de 513 deputados e 81 senadores propondo milhares de investimentos distintos. Não são poucos os casos de prefeitos que “recebem um hospital” que não é necessário e que não têm verba para manter; de escolas agrícolas que, em vez de um, recebem três equipamentos iguais. ou de tomógrafos que sequer saem da caixa porque o município não tem condições de construir um prédio nas especificações adequadas para a operação do aparelho. Em terceiro lugar, as iniciativas não são sujeitas a prévia avaliação de custo-benefício ou avaliação de viabilidade técnica e econômica. Muitas vezes inicia-se uma obra sem os projetos adequados, o que leva à paralisação e estouro dos custos previstos.

Tendo em vista que o interesse maior do parlamentar é tipicamente buscar suporte junto aos prefeitos de sua base eleitoral, e com isso reforçar sua base de votos para a próxima eleição, há uma natural tendência à fragmentação da despesa em pequenos investimentos. Quando as emendas de bancada se tornam obrigatórias, ganhando força dentro do orçamento, haverá incentivos para se realizar o gasto de impacto municipal por meio da emenda de bancada, levando à chamada “rachadinha”: em vez de a bancada apresentar uma emenda para uma obra estruturante, como a pavimentação de uma rodovia estadual, utiliza-se a dotação para uma finalidade que pode ser distribuída para vários municípios (por exemplo, ambulâncias, quadras esportivas, calçamento de ruas, etc.). Ou seja, a obrigatoriedade das emendas de bancada corre o risco de se transformar em uma expansão das emendas individuais, aprofundando os problemas acima descritos.

Note-se que o próprio sistema já adotado para a execução das emendas contém elemento de ineficiência. Primeiro aprova-se a emenda. Depois é que se verifica se é possível executá-la

em termos técnicos. Essa verificação ex-post gera uma série de custos: (a) deixa-se de alocar recursos escassos para outras finalidades que seriam viáveis, empobrecendo recursos que não poderão ser liberados; (b) corre-se o risco de começar uma determinada despesa e não concluí-la, por inviabilidade constatada durante a execução.

O ideal é que não houvesse a obrigatoriedade de emendas, sejam elas individuais, sejam de bancadas. Porém, parece inevitável a aprovação da PEC em análise. Para que o seu impacto seja minimizado, o que se propõe é que se tornem obrigatórias apenas as emendas voltadas a acrescentar recursos a dotações já contidas na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ou para investimentos que estejam relacionados em um banco de projetos.

Esse banco de projetos conteria aquelas propostas de investimento que já tivessem projeto executivo, certificado de adequação ambiental e demais requisitos técnicos que demonstrem que a obra não só é viável como também gerará benefícios superiores a seus custos. Trata-se de mudar o momento em que se faz o controle da viabilidade. Substitui-se o atual controle ex-post (incluir a obra no orçamento para depois ver se é viável) por um controle ex-ante (só incluir aquelas que já se sabe que são viáveis). Essa seria uma oportunidade para melhorar a qualidade do gasto público.

Pode-se até mesmo pensar em um sistema misto: o orçamento aceitaria emendas para investimentos não depositados no banco de projetos. Mas para esses a execução não seria obrigatória. O parlamentar e as bancadas estaduais teriam a opção: escolher um investimento do banco de projetos, com certeza de execução, ou propor um investimento que não esteja no banco, que terá que disputar espaço com outras despesas do orçamento.

Obrigatoriedade da despesa para além das emendas

O segundo grande problema da PEC está relacionado ao seguinte dispositivo, que vai além das emendas e se aplica a todo o orçamento, inclusive a estados e municípios:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Esse dispositivo pode ser lido de duas formas distintas. Na primeira, partindo-se do princípio de que tudo o que a administração pública faz é para, direta ou indiretamente, “entregar bens e serviços à sociedade”, pode-se concluir que a administração terá que executar todas as programações orçamentárias. Nesse caso, toda a despesa orçamentária se torna obrigatória.

É evidente que isso enrijece o orçamento. Ficarà difícil fazer ajuste fiscal pelo controle da despesa. Só restará o ajuste pelo aumento de impostos. Cedo ou tarde o teto de gastos será revogado, usando-se o argumento jurídico de que a própria Constituição impede a limitação da despesa. Frente à limitação para aumento da já elevada carga tributária e da dívida pública em trajetória insustentável, não temos cenário bonito para o futuro.

Até porque não há qualquer cláusula de escape, nem mesmo em caso de frustração de receitas. Ao contrário da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, em que há a possibilidade de contingenciamento ou de não execução em caso de inviabilidade técnica, o presente § 10 apenas estabelece o dever de executar, sem qualquer margem para ajuste.

Pode-se interpretar que a expressão “adotando os meios e medidas necessários” abre margem para que o gestor apresente uma justificativa dizendo que fez o que pôde, mas não conseguiu. Mas quem julgará se efetivamente foi feito todo esforço possível?

Cada auditor de controle interno ou externo terá o seu próprio juízo sobre o que é o conjunto de “meios e medidas necessários”. A insegurança para o CPF do gestor crescerá significativamente, afastando dos cargos gerenciais aqueles mais avessos ao risco, abrindo espaço para outros de espírito mais aventureiro. Dado que a regra se aplica a estados e municípios, o problema se multiplica.

A segunda forma de ler esse dispositivo é aquela que traça uma divisão entre programações orçamentárias “finalísticas”, que resultam em efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (campanha de vacinação, aluno em sala de aula, etc.), e atividades “meio” (serviços administrativos, limpeza, vigilância, etc.). Se for esta a interpretação correta, então entramos no campo da insegurança jurídica. Certamente não existe uma definição clara do que é atividade fim e atividade meio. Basta ver o longo histórico de judicialização que ocorreu na legislação trabalhista, quando se considerava que somente as atividades meio poderiam ser terceirizadas. Em um país no qual não se consegue chegar a um consenso sobre o que é “despesa de pessoal”, para fins de aplicação da LRF, imagine-se a dificuldade para definir o que é “entrega de bens e serviços à sociedade”.

Ainda que se conseguisse regulamentar claramente quais são as rubricas orçamentárias de caráter finalístico, o resultado seria o maior engessamento do orçamento. A tendência à contabilidade criativa, para tirar ou colocar uma despesa no rol das finalísticas, ao sabor das conveniências, deterioraria a qualidade do processo orçamentário.

Não há dúvida que esse dispositivo precisa ser retirado do texto ou, pelo menos, submetido a uma cláusula de escape, para os casos de frustração de receitas. Nesse segundo caso, também seria importante melhorar a redação do dispositivo, para deixar claro quais despesas estariam sujeitas à regra. Se só as finalísticas, definir quais são essas despesas.

Na sua nova análise pela Câmara, o texto dessa PEC precisa ser analisado com cuidado técnico e sem a pressa de se criar fatos políticos. Será elevado para o País o custo de um texto que gera problemas tão graves, em um contexto de contas públicas deterioradas e de incerteza quanto as reformas necessárias para saneá-las. Não há dúvida de que essa PEC é um tiro no pé, que vai cobrar um preço caro em termos de qualidade do gasto público, produtividade da economia e possibilidade de equilíbrio das contas públicas.