

Considerações sobre a LDO 2020 e rigidez orçamentária

Marcos Mendes
Fevereiro 2020

Insper

Considerações sobre a LDO 2020

e rigidez orçamentária

Marcos Mendes

O Orçamento de 2020 será o primeiro a ser executado sob as regras de orçamento impositivo. Em um contexto de forte restrição fiscal, reduzir o espaço de contingenciamento de despesas já é desafiador. Ocorre, porém, que o Congresso foi além e transferiu do Executivo para o Legislativo (mais especificamente para o relator do orçamento) o poder de decidir sobre o ritmo e prioridades de execução de uma parcela significativa da despesa discricionária de custeio e investimento dos ministérios.

A presente nota apresenta os grandes números dessas duas transformações no Orçamento: (a) a impositividade dos gastos e (b) o controle de parte da despesa pelo relator do orçamento.

A tabela abaixo compara os valores do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Executivo ao Congresso (coluna PL) com os valores finais aprovados pelo Congresso (coluna Autorizado).

Tabela 1 – Comparação dos valores e classificação orçamentária do Orçamento de 2020 enviados pelo Executivo ao Congresso (PL) e os valores aprovados pelo Congresso (autorizado) – R\$ bilhões

	PL	Autorizado	Diferença
DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA (RP 1)	1.639,0	1.620,5	- 18,5
DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA (RP 2)	110,4	90,6	- 19,9
DESP. PRIM. DISC. (EMENDAS INDIVIDUAIS) (RP 6)	-	9,5	9,5
DESPESA DISCRICIONÁRIA DECORRENTE DE EMENDA DE BANCADA (RP 7)	-	5,9	5,9
DESP.DISC.DECORRENTE DE EMENDA SF,CD E COMISSAO MISTA CN (RP 8)	-	0,7	0,7
DESP.DISC.DECORRENTE DE EMENDA DIR.GERAL PLOA,EXC.ORDEM TEC (RP 9)	-	30,1	30,1
TOTAL	1.749,4	1.757,3	7,9

Fonte: Senado – Sistema Siga Brasil

Em primeiro lugar, percebe-se que a despesa primária total foi elevada em R\$ 7,9 bilhões. Esse valor foi acrescentado pelo relator porque o Executivo enviou um

Orçamento com despesas abaixo do limite dado pelo teto de gastos. Isso foi feito porque a estimativa de receitas do Executivo indicava uma expectativa de desempenho ruim da arrecadação. Por isso, uma despesa fixada no limite do teto implicaria déficit primário acima da meta.

O relator reestimou a receita para cima, visando ampliar a despesa. Pratica corriqueira no Congresso e que tende a gerar um viés de déficit público, a partir de estimativas muito otimistas para a receita.

Em segundo lugar, observa-se uma redução de R\$ 18,5 bilhões nas despesas obrigatórias. Isso se deu, por um lado, devido à reestimativa para baixo pelo próprio Poder Executivo, principalmente por revisão das projeções das despesas de pessoal. E, por outro lado, porque o relator resolveu incorporar nas projeções de despesa a redução de gastos que advirá da aprovação da PEC emergencial, ainda em tramitação. A economia estimada é da ordem de R\$ 7 bilhões em 2020.

Em terceiro lugar, nota-se a realocação de recursos que foram abatidos da despesa obrigatórias e de parte das despesas discricionárias para emendas parlamentares individuais, de bancada e de comissões, nos valores de R\$ 9,5 bilhões, R\$ 5,9 bilhões e R\$ 0,7 bilhão, respectivamente. Isso não muda muito em relação à prática dos anos anteriores (exceto pelos valores que se tornaram maiores, conforme será visto adiante).

Todo ano ocorre esse tipo de realocação, em geral retirando-se recursos das chamadas “reservas de contingência” (que são despesas discricionárias) para financiar as emendas. Neste ano, como os recursos estão curtos e aumentou bastante a alocação para emendas, parte das emendas passou a ser financiada, também, pela redução de estimativa das receitas obrigatórias.

A Tabela 2 resume as realocações de recursos descritas até o momento. A redução das despesas obrigatórias e o aumento da despesa total geraram recursos disponíveis para serem alocados pelos parlamentares da ordem de R\$ 26,3 bilhões. As alocações nas tradicionais emendas (individuais, bancadas e comissões) consumiram R\$ 16,1 bilhões. Ficando um resíduo, por alocar, de R\$ 10,3 bilhões.

Tabela 2 – Primeira etapa de alocação dos recursos liberados pelo aumento da despesa total e redução da despesa obrigatória (R\$ bilhões)

Redução de obrigatorias (A)	18,5
Aumento despesa total (B)	7,9
Total de recursos disponíveis para alocação (C)	26,3
Emendas individuais (D)	9,5
Emendas de bancadas (E)	5,9
Emendas de comissões (F)	0,7
Total de recursos realocados (G)	16,1
Sobra de recursos por alocar (H) = (C) - (G)	10,3

Fonte: Senado – Sistema Siga Brasil

O procedimento habitual de alocação desse saldo de R\$ 10,3 bilhões seria atribuí-los aos ministérios, para gastos com investimento e custeio, na classificação de despesa discricionária (RP 2). Mas aí entra a grande novidade. Em vez de adotar esse procedimento padrão, o Congresso inovou: reclassificou esses R\$ 10,3 bilhões e parte das despesas discricionárias (R\$ 19,9 bilhões), em um total de R\$ 30,1 bilhões, como “despesa discricionária decorrente de emendas de relator” (classificação RP 9), conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3 – Segunda etapa de alocação dos recursos liberados pelo aumento da despesa total e redução da despesa obrigatória (R\$ bilhões)

Sobra de recursos por alocar (A)	10,3
Redução nas despesas discricionárias RP 2 (B)	19,9
Novo saldo disponível para alocação (C) = (A)+(B)	30,1
Alocação em emendas de relator RP 9	30,1

Fonte: Senado – Sistema Siga Brasil

Esses recursos foram alocados no mesmo tipo de despesa –investimento e custeio dos ministérios–, mas o fato de terem sido reclassificadas como emenda de relator transfere o poder de decidir a execução dessas despesas ao relator do Orçamento.

Isso se deve a um dispositivo da LDO, introduzido pela Lei nº 13.898/19, que estipula que:

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

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

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

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

Trata-se de significativa mudança no processo orçamentário, no qual os ministros perdem poder de determinar as prioridades de gastos de suas pastas, que passarão a ser definidas pelo relator do Orçamento. O Legislativo passa a ter função executiva nas decisões relativas ao processo orçamentário.

O dispositivo legal acima citado foi vetado pelo presidente da República. Há, contudo, chance significativa de que o veto venha a ser derrubado pelo Congresso. Se isso acontecer, haverá elevado risco de paralisação na execução orçamentária.

Se estivessem classificadas como RP 2, essas dotações poderiam ser usadas para pagar tanto as despesas do exercício quanto os restos a pagar herdados de anos anteriores. Sob a nova regra, os recursos ficam presos às dotações reclassificadas como emendas de relator, inviabilizando-se o pagamento de restos a pagar.

Em um regime fiscal sujeito a forte restrição de recursos, o acúmulo de restos a pagar é usual. Impedir o seu pagamento terá o efeito de paralisar diversos projetos em execução.

Ademais, com o relator do Orçamento determinando prioridades de pagamento, há o risco de se escolher uma despesa que, por inviabilidade técnica, não possa ser executada. Quando o Poder Executivo está no comando da definição de prioridades, ele tem mais informações e flexibilidade, podendo realocar verbas rapidamente. Há o risco de, por falta de informação e agilidade, algumas despesas não serem executadas, empoeçando recursos escassos, que poderiam ser alocados em outras despesas.

Essa rigidez tem o poder de paralisar a provisão de serviços essenciais. Voltarão à cena as notícias de suspensão de emissão de passaportes, falta de refeições nos quartéis ou de remédios nos hospitais.

A Tabela 4 compara os Orçamentos aprovados em 2019 e 2020, para dar uma ideia da perda de flexibilidade da gestão gerada tanto pela impositividade do Orçamento quanto pelo controle das emendas de relator pelo Congresso.

Percebe-se que as tradicionais emendas parlamentares (individuais, bancadas e comissões) tiveram aumento significativo de 17,2% em relação a 2019. Além disso, no ano passado podiam ser contingenciadas, agora devem ser obrigatoriamente pagas.

Tabela 4 – Comparaçao dos valores aprovados pelo Congresso em 2019 e 2020 – R\$ bilhões

	2019	2020	Var. em R\$ bi	Var %
DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA (RP 1)	1.564,5	1.620,5	56,0	3,6%
DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA (RP 2)	101,9	90,6	-11,4	-11,2%
DESP. DO PAC (RP 3)	22,0	-	22,0	-100,0%
EMENDAS "TRADICIONAIS" (INDIVIDUAIS, BANCADAS E COMISSÕES) - (RP 6, 7 e 8)	13,7	16,1	2,4	17,2%
EMENDA DE RELATOR (RP 9)		30,1		
TOTAL	1.702,2	1.727,2	25,0	1,5%
Memo:				
Despesa Obrigatória ou fora de controle do Executivo/Despesa total	92%	97%		

Fonte: Senado – Sistema Siga Brasil

O Orçamento também se torna mais rígido em 2020 porque, no ano passado, havia investimentos alocados na classificação de despesas do PAC, passíveis de contingenciamento. Em 2020, não há essa alocação.

O terceiro fator de rigidez é a já citada alocação de despesas discricionárias como emendas de relator, que não só são de execução obrigatória como terão seu ritmo definido pelo relator do Orçamento.

Em 2019, as despesas efetivamente impositivas eram apenas aquelas classificadas como RP 1 (despesas obrigatórias). Elas representavam 92% do Orçamento total. Em 2020, a execução impositiva abarca, além das despesas com a classificação RP 1 (despesa obrigatória) também todas as categorias de emendas (RP 6, 7, 8 e 9). Assim, o grau de rigidez sobe para 97% da despesa total.

Em resumo, há dois fatores aumentando a rigidez do Orçamento. O primeiro é a execução impositiva de emendas tradicionais (individuais, bancadas e comissões). O segundo é a transferência, para o Legislativo, do poder de decidir o ritmo e prioridades na execução das emendas de relator, que também impede o pagamento de restos a pagar com tais dotações.