

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



A PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Marcos Mendes
Fernando Álvares Correia Dias

Textos para Discussão

149

Maio/2014

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Antônio Helder Medeiros Rebouças – Diretor Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENDES, M. J.; DIAS, F.A.C. **A PEC do Orçamento Impositivo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2014 (Texto para Discussão nº 149). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 de maio de 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

A PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

RESUMO

A PEC nº 358, de 2013 (nº 22A, de 2000, no Senado Federal) tem sido chamada de *PEC do orçamento impositivo*. Apesar desse título, ela não propõe alterar a prática orçamentária vigente no Brasil, que dá ao Poder Executivo a prerrogativa de não executar parte do orçamento aprovado (*orçamento autorizativo*).

A PEC não somente institui a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Além disso, determina que 50% dessas emendas devem ser direcionadas à área da saúde.

Indo além da questão das emendas parlamentares, a PEC também fixa patamar mínimo para as despesas totais da União na área de saúde, fixando-as em 15% da RCL, patamar ao qual se chegará após uma transição de 5 anos.

No que diz respeito à execução obrigatória das emendas parlamentares, se tomarmos como referência a RCL de 2012, de R\$ 639 bilhões, a aplicação de 1,2% sobre este valor resultaria em emendas no total de R\$ 7,69 bilhões.

Isso significa que parte do orçamento que antes era de execução discricionária, passa a ser de execução obrigatória. Todavia, o acréscimo na despesa obrigatória não chega a ser significativo, passando de 87,9% para 88,5% do total da despesa primária.

Do ponto de vista político, argumenta-se que a PEC acabaria com o processo de barganha no qual o Poder Executivo somente libera o pagamento de emendas se os parlamentares votarem a favor dos interesses daquele Poder. Assim, a execução obrigatória de emendas é vista como um fortalecimento do parlamento. Ocorre, porém, que a prevalência do Executivo em termos financeiros continuará a existir, assim como a necessidade de formar maiorias. Desse modo, o mais provável é que a barganha continue a existir e se transfira para outro campo, como a nomeação para cargos, financiamentos em agências e bancos públicos, etc. O uso das emendas como instrumento de barganha tem, ao menos, a vantagem de ser transparente e permitir o acompanhamento pela sociedade.

A PEC também propõe que as emendas de liberação obrigatória passem a ser consideradas, para efeito legal, como *transferência obrigatória*. Isso significa que, com base nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, não mais será possível reter a transferência desses recursos aos estados e municípios que não cumprirem os limites máximos de despesa com pessoal, os limites de endividamento ou que não estejam em dia com suas prestações de contas. Tal fato certamente constitui enfraquecimento da disciplina fiscal.

No que se refere ao gasto mínimo em saúde, a mudança de regra para fixação do gasto mínimo no setor implicará um aumento imediato de gastos da ordem de R\$ 4,3 bilhões. Durante os cinco anos em que se dará a transição para um patamar mínimo de gasto equivalente a 15% da RCL tende a haver gradativa expansão da despesa em relação à regra atualmente vigente, que indexa a despesa em saúde ao PIB. Todavia, no longo prazo, é provável que a indexação dos gastos em saúde à RCL leve a crescimento mais modesto do que se a despesa continuasse vinculada à variação nominal do PIB.

PALAVRAS-CHAVE: PEC 358/2013, LRF, *orçamento impositivo*; *transferência obrigatória*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1 A RIGIDEZ DO OGU.....	6
2 AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E SEUS LIMITES	8
3 IMPLICAÇÕES DE ORDEM POLÍTICA DA OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS.....	13
4 A MUDANÇA NA REGRA DE DESPESA MÍNIMA EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	14
CONCLUSÕES	16

PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Marcos Mendes¹

Fernando Álvares Correia Dias²

INTRODUÇÃO

A PEC nº 358, de 2013 (nº 22A, de 2000, no Senado Federal) tem sido chamada de *PEC do orçamento impositivo*. O substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados é idêntico ao aprovado no Senado Federal em 12 de novembro de 2013.

A ideia de orçamento impositivo é a de tornar obrigatória a execução de todo o orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Congresso Nacional. Como é sabido, a Lei nº 4.320, de 1964, já facultava ao Poder Executivo a prerrogativa de limitar a realização do gasto em função das necessidades de controle de caixa, mediante a programação de cotas trimestrais de despesa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), por sua vez, em seu art. 9º, prevê o contingenciamento³ com regras para adequação da despesa ao efetivo fluxo de receitas. Enquanto na Lei nº 4.320, de 1964, a programação tinha o objetivo de *manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada*⁴, na LRF o objetivo é o de assegurar o *cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais*.

A PEC em análise não visa tornar mandatória toda a programação orçamentária. O cerne da proposição é tornar obrigatória a execução das emendas individuais de parlamentares, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Ou seja, trata-se de criar mais um item de despesa obrigatória dentro

¹ Doutor em Economia (USP) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

² Especialista em Política Econômica (UnB) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

³ No jargão técnico, o procedimento é conhecido como *limitação de empenho e movimentação financeira* (LRF, art. 9º).

⁴ Art. 48, alínea *b*, da Lei nº 4.320, de 1964.

do orçamento. Além disso, metade desses recursos deverá ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

O ponto central da PEC é acrescentar ao art. 166 da Constituição Federal os seguintes dispositivos:

Art. 166.

.....
§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão **aprovadas** no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a **metade** deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de **saúde**.
.....

§ 11 É **obrigatória a execução** orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (*Grifos nossos*)

Outra inovação relevante trazida pela PEC é a fixação da obrigatoriedade de aplicação, pela União, de pelo menos 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde. Pela regra atual, fixada no art. 77 do ADCT, as despesas no setor de saúde devem crescer no mesmo ritmo de variação nominal do PIB.

O presente estudo busca analisar as possíveis consequências da aprovação da PEC, em termos fiscais e políticos.

1 A RIGIDEZ DO OGU

Não obstante haja a possibilidade de contingenciamento das despesas pelo Poder Executivo, é relevante ressaltar que o Orçamento Geral da União (OGU), que contempla o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central, caracteriza-se por elevada rigidez de despesas. No orçamento para 2013, por exemplo, 84% da despesa primária é de caráter obrigatório, havendo pouco espaço para contingenciamento. Tal obrigatoriedade decorre de dispositivo constitucional ou legal. Por exemplo: todos os aposentados têm direito a receber seus benefícios, não podendo haver cortes para contenção de despesas; por sua vez, os servidores públicos efetivos são estáveis e seus salários irredutíveis. De forma similar, há obrigações legais de gastos mínimos em

saúde e educação. As principais despesas obrigatórias por determinação constitucional ou legal são aquelas referentes a:

- benefícios da previdência social;
- pessoal e encargos sociais;
- despesas correntes associadas à despesa de pessoal (auxílio alimentação, auxílio transporte, salário família, etc.)
- despesa mínima obrigatória em saúde e educação;
- sentenças judiciais;
- seguro desemprego e abono salarial;
- benefício mensal aos deficientes e idosos de baixa renda (LOAS).

A Tabela 1 mostra a composição da despesa primária do governo central, destacando os itens mais relevantes:

Tabela 1
Despesas Primárias do Governo Federal - 2013

	R\$ bilhões	
Item	Autorizado¹	%
Benefícios Previdenciários	340	29
Pessoal e Encargos Sociais	226	19
Transferências a Estados e Municípios ²	216	18
Abono Salarial e Seguro Desemprego	38	3
Benefício ao Idoso e ao Deficiente - LOAS	31	3
Bolsa Família	21	2
Cumprimento de Sentenças Judiciais	17	1
Outras Despesas Obrigatórias	95	8
Despesas Obrigatórias	986	84
Investimentos (inclui PAC)	91	8
Outras Despesas Discricionárias	101	9
Despesas Discricionárias	193	16
Despesa Total	1.178	100

Fonte: SIAFI e Prodasen.

1: Lei orçamentária mais créditos adicionais em 9/8/2013.

2: Inclui transferências por repartição de receita, Fundeb, FCDF e outras.

Há um segundo grupo de despesas que, embora seja passível de contingenciamento, por não constituir obrigação legal, tem alto grau de rigidez, seja por constituir prioridade política absoluta, seja porque é necessária para manter o funcionamento de serviços essenciais. Podem ser citados:

- subvenções financeiras do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- gastos em educação acima do mínimo obrigatório, em programas como merenda escolar, livro didático, sistema de avaliação de alunos, transporte de estudantes, custeio das escolas, etc.;
- funcionamento mínimo de órgãos e programas essenciais: controle de voo, arrecadação pela Receita Federal, socorro a comunidades atingidas por desastres, etc.

Acrescentando-se esse segundo grupo de despesas ao conjunto dos dispêndios não passíveis de contingenciamento, chega-se a um total de despesa de alta rigidez da ordem de 90% da despesa total.

A emenda constitucional em análise tende a ampliar a rigidez orçamentária à medida que: (a) torna obrigatória a execução das emendas parlamentares; (b) amplia a despesa obrigatória mínima em saúde. A seguir, analisa-se cada um desses dois pontos.

2 AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E SEUS LIMITES

As emendas parlamentares individuais estão usualmente incluídas dentro daqueles 10% da despesa orçamentária sujeita a contingenciamento. Tornando-se de execução obrigatória, elas tornarão a despesa orçamentária ainda mais rígida a cortes.

De acordo com a Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, são três as modalidades de emendas feitas pelo parlamento ao projeto de lei orçamentária: (1) emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara, (2) emendas de bancadas estaduais e (3) emendas individuais dos parlamentares. O art. 49 da citada resolução estabelece que cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas, cabendo ao Relator-Geral do Orçamento estabelecer, no relatório preliminar, o valor máximo alocado por parlamentar para as emendas individuais (art. 52, II, i). Para o orçamento de 2013, foi fixado limite máximo de R\$ 15 milhões por parlamentar⁵. O uso pleno desse limite por todos os parlamentares somaria R\$ 8,91 bilhões.

De fato, foram apresentadas à proposta orçamentária 7.694 emendas individuais no valor total de R\$ 8,88 bilhões. Desse valor, 24,4% foram na área de saúde. Como mostram os dados de 2011 e 2012, as emendas individuais são geralmente aprovadas em sua totalidade.

⁵ Parecer preliminar ao PL nº 24, de 2012, p. 44. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa?ano=2013&categoria=3.1.3&fase=elaboracao>.

De acordo com a PEC em análise, o limite de execução obrigatória das emendas passaria a ser de 1,2% da RCL. Tomando-se por base uma RCL de R\$ 639 bilhões em 2012⁶ equivaleria a R\$ 7,69 bilhões. Isso significa que, se estivesse em vigor em 2012, a execução obrigatória alcançaria 86% do potencial máximo de emendas. Tais despesas, que antes eram discricionárias, passariam a ser obrigatórias.

A Tabela 2 mostra a execução orçamentária de 2012. Naquele ano, o total de despesa do exercício efetivamente paga, somada aos restos a pagar de outros exercícios saldados em 2012, geraram um desembolso de caixa total de R\$ 983,5 bilhões. Desse total, 87,9% foi de despesas obrigatórias e 12,1% em despesas discricionárias.

Tabela 2

Execução Orçamentária de 2012: despesa paga mais restos a pagar pagos classificados entre despesa obrigatória e discricionária

	Antes		Depois		Depois descontando saúde	
	R\$ bilhões	% do Total	R\$ bilhões	% do Total	R\$ bilhões	% do Total
Discricionária (inclui PAC)	118,8	12,1%	111,2	11,3%	113,2	11,5%
Obrigatória	864,7	87,9%	872,3	88,7%	870,3	88,5%
TOTAL	983,5	100,0%	983,5	100,0%	983,5	100,0%

Fonte: Senado - Siga Brasil

Se a regra de execução obrigatória das emendas já estivesse valendo em 2012, e se todas as emendas fossem relativas a despesas discricionárias, então a composição da despesa total em obrigatórias e discricionárias seria alterada. Deveriam ser somados R\$ 7,69 bilhões (1,2% aplicados sobre a RCL de 639 bilhões) às despesas obrigatórias e deduzido o mesmo valor das despesas discricionárias. Nessa nova situação, as despesas obrigatórias passariam de 87,9% para 88,7% do orçamento.

Contudo, a regra proposta na PEC é de que 50% das emendas terão que ser obrigatoriamente utilizadas no setor saúde. As despesas do setor saúde tendem a ser de caráter obrigatório (a menos que estejam extrapolando o limite mínimo obrigatório por lei, o que assumiremos, por simplificação, não ser o caso). Assim, com essa hipótese de que toda despesa em saúde é obrigatória, apenas metade das emendas parlamentares converterá despesas discricionárias em obrigatórias, pois a outra metade será feita em uma categoria de despesa já obrigatória. Assim, o impacto efetivo da PEC será o de levar as despesas obrigatórias de 87,9% para 88,5% do total.

⁶ Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Secretaria do Tesouro Nacional.

Em termos financeiros, isso significa que o Poder Executivo, ao insistir em direcionar 50% das emendas para o setor saúde, conseguiu evitar que R\$ 3,84 bilhões fossem transformados de despesa discricionária em obrigatória. Ademais, o Executivo já tinha em conta que será necessário aumentar os gastos em saúde no futuro próximo, de modo que buscou carrear parte do aumento de despesa com as emendas para a área de saúde.

Do ponto de vista do controle fiscal, a ideia de direcionar parte das emendas para a saúde é perfeita para o Executivo, pois se evita um enrijecimento adicional do orçamento. O problema surge quando se considera a qualidade da despesa. Se as emendas não forem adequadamente peneiradas na fase de apreciação no Congresso, corre-se o risco de substituir despesas em programas planejados e estruturados do Ministério da Saúde por despesas avulsas e pouco articuladas decorrentes das emendas, sem impacto significativo nos indicadores de saúde da população. Isso ressalta, mais uma vez, a necessidade de o Executivo encontrar mecanismos de incentivar os parlamentares a designar verbas para programas previamente estruturados. Dessa forma todos ganham: os parlamentares têm o crédito junto aos eleitores pela alocação da verba, enquanto o Ministério da Saúde não sofre uma pulverização em seu orçamento.

Em suma, dos R\$ 7,69 bilhões de emendas parlamentares, a metade (R\$ 3,84 bilhões) vai deixar de ser despesa discricionária e passar a ser obrigatória. Para um orçamento já extremamente engessado, o engessamento adicional promovido pela PEC não chega a ser de grande impacto.

Ressalte-se, contudo, que a PEC abre uma possibilidade de contingenciamento parcial desses recursos, ao estabelecer que:

Art. 166.

§ 17 Se for verificado que reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Isso significa que, em caso de haver necessidade de contingenciar a execução de despesas não obrigatórias, o percentual de contingenciamento que incidir sobre tais despesas poderá ser aplicado às emendas parlamentares. Ou seja, as emendas poderão

ser contingenciadas, porém na mesma proporção das demais despesas contingenciadas. Não se poderá, como ocorre atualmente, eleger as emendas parlamentares como alvo principal do contingenciamento, protegendo-se outras despesas do orçamento. Isso retira do Poder Executivo o poder discricionário de privilegiar a execução de suas prioridades, em detrimento das prioridades dos parlamentares.

Também fica aberta a possibilidade de o Poder Executivo despender não só com emendas do orçamento do ano em curso, mas também com o pagamento de *restos a pagar* de dotações empenhadas, mas não pagas em anos anteriores. Isso permitirá que, aos poucos, o saldo de restos a pagar de emendas parlamentares seja reduzido até que, em algum momento no futuro, haja apenas emendas do exercício corrente a serem pagas.

Tal dispositivo é a seguir transcrito:

Art. 166.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Outro importante dispositivo da PEC é o que institui que:

Art. 166.

§ 13. Quando a **transferência obrigatória** da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169. (Grifo nosso)

O que esse dispositivo quer dizer é que as emendas parlamentares deixam de ser consideradas como *transferências voluntárias* da União a estados e municípios, passando a ter o *status* de despesa obrigatória.

Isso tem grande repercussão quando se leva em conta as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acerca de transferência voluntárias, contidas no art. 25 dessa Lei:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

.....

IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

.....

Ou seja, ao transformar as emendas individuais em despesas obrigatórias, a PEC livra os estados e municípios de terem os recursos das emendas bloqueadas nos casos em que não cumprirem limites máximos de endividamento, despesa com pessoal ou limites mínimos de despesa com saúde e educação, além das outras obrigações legais acima listadas.

Os estados e municípios também poderão receber os recursos das emendas mesmo que não prestem informações fiscais e financeiras ao Poder Executivo Federal para fins de consolidação das contas públicas (art. 51 da LRF) ou que não instituem e cobrem todos os impostos de sua competência (art. 11 da LRF).

Há, portanto, um enfraquecimento dos mecanismos de imposição de responsabilidade fiscal aos estados e municípios.

3 IMPLICAÇÕES DE ORDEM POLÍTICA DA OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

O contingenciamento de emendas parlamentares, em especial das emendas individuais, é normalmente referido como um instrumento de barganha política a disposição do Poder Executivo Federal. Sempre que precisa reforçar a sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar.

Pelo lado do parlamentar, as emendas são usualmente consideradas importante instrumento eleitoral, porque permitem o atendimento de demandas da sua base eleitoral.

Uma primeira interpretação que pode ser dada ao se amarrar as mãos do Executivo, e impedir a barganha do voto parlamentar em troca da liberação de emendas, é de que aumentará a independência do Legislativo. Isso fortaleceria a democracia, uma vez que um Poder perderia capacidade de se impor sobre outro.

Não obstante, a necessidade de formar maiorias continuará a existir. Também continuará a ser prevalente o *poder financeiro* do Executivo. O mais provável é que o mecanismo de barganha por meio de emendas seja substituído por outro tipo de barganha. O perigo é que os novos mecanismos sejam menos transparentes, sejam lesivos à eficiência da ação pública e, até mesmo, cheguem às margens da ilegalidade. Não havendo como barganhar via liberação de emendas, pode-se barganhar por meio: da oferta de cargos públicos ou de financiamentos subsidiados em bancos federais; da indicação, pelos parlamentares, de empresas a serem contratadas para prestar serviços ao governo; etc.

Ainda que sujeito a várias críticas, o processo de barganha Executivo-Legislativo baseado em emendas parlamentares é transparente. Qualquer jornalista tem acesso às emendas apresentadas por cada um dos parlamentares, pode acompanhar a sua execução, bem como pode ver como votou cada um dos Deputados e Senadores.

Fechar essa janela transparente de barganha cria o incentivo a se abrir outras janelas menos transparentes.

Por outro lado, é possível que, sabendo *a priori* que as emendas individuais serão efetivamente executadas, o Poder Executivo passe a se mobilizar para fazer uma seleção mais criteriosa das emendas a serem aprovadas. Para isso, mobilizaria sua base

no Congresso para fazer um pente fino nas emendas. Pela sistemática atual, as emendas individuais não são submetidas a qualquer análise de custo-benefício. São tratadas como uma verba que provavelmente não será liberada e, se o for, trata-se mais de um dinheiro que se paga para se ter a fidelidade parlamentar do que para se ter o serviço público que será prestado pela obra ou programa instituído.

É possível que a execução obrigatória leve a um tratamento mais criterioso das emendas, inclusive pela definição, na lei de diretrizes orçamentárias, de critérios rígidos para apresentação de emendas, vinculando-as a programas preexistentes do Executivo, inserido em um planejamento de ações que evitaria a dispersão de recursos.

4 A MUDANÇA NA REGRA DE DESPESA MÍNIMA EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Como visto na seção I, uma das categorias de gastos obrigatórios é a de gastos com a saúde. O art. 198 da Constituição, combinado com a Lei Complementar nº 141, de 2012, obriga a União a gastar anualmente em saúde, no mínimo, o montante empenhado no exercício anterior corrigido pela variação nominal do PIB.

A PEC em análise altera essa regra e estabelece que o gasto em saúde não será inferior a 15% da RCL, ao alterar o art. 198 da Constituição para a seguinte redação:

Art. 198.

.....

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

.....

Esse percentual deverá ser alcançado gradativamente, iniciando-se no primeiro ano após a promulgação da PEC com 13,2% da RCL, evoluindo até 15% em 5 anos.

Para se ter uma ideia do impacto dessa nova regra no aumento da despesa, a despesa da União com saúde em 2012 foi de R\$ 80 bilhões⁷, o que representou 12,5% da RCL daquele exercício. Se tivesse que cumprir o mínimo de 13,2% da RCL previsto

⁷ Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2012 – Tesouro Nacional.

para o primeiro ano após a promulgação da PEC, a União teria gasto, em 2012, R\$ 84,3 bilhões em saúde. Ou seja, um acréscimo de R\$ 4,3 bilhões no primeiro ano.

Note-se, contudo, que as emendas parlamentares de execução obrigatória na área de saúde (50% do total das emendas) serão computadas como parte do gasto obrigatório em saúde. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 10, de 2012, das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para o orçamento de 2013 as emendas para o setor saúde representaram 24% do valor total. Se a regra da PEC já estivesse valendo (e assumindo que o mesmo percentual de recursos em emendas para saúde ocorreu em 2012), tais emendas deveriam cobrir 50% do valor total. Tomando-se o valor total de R\$ 7,69 bilhões em emendas, calculados no início desta nota, temos que a passagem de 24% para 50% do total representaria R\$ 2 bilhões a mais para a área de saúde em emendas.

Assim, dos R\$ 4,3 bilhões a mais para a saúde no primeiro exercício, R\$ 2 bilhões viriam de emendas parlamentares. Isso significa que apenas os outros R\$ 2,3 bilhões representariam gastos obrigatórios adicionais.

Nos anos seguintes não haveria necessariamente aumentos adicionais no gasto em saúde. Isso porque para medir tal acréscimo seria necessário comparar a evolução da RCL com a evolução do PIB (que era o indexador anterior da despesa em saúde). Se a RCL evoluir mais lentamente que o PIB, a mudança de indexador terá sido ruim para o setor saúde. Se a RCL evoluir mais rápido que o PIB, o aumento de despesa em saúde será mais intenso.

O mais provável é que, nos primeiros anos, haja aumento real na despesa em saúde, pois no curto prazo não há muita variação na relação entre a receita e o PIB (ou seja, a carga tributária não varia muito), ao passo que haverá um aumento no percentual da RCL destinada à saúde, de 13,2% para 15% em cinco anos, como acima descrito.

Para a gestão financeira do Governo Federal, a mudança do indexador é positiva, pois em momentos de queda da receita haverá diminuição da despesa obrigatória em saúde, o que não ocorria quando o indexador era o PIB. Naquele caso, em um período de evolução da RCL em ritmo inferior ao PIB o peso fiscal da despesa com saúde aumentava.

Passada a fase de transição de cinco anos (na qual o percentual aplicado em saúde caminhará em direção a 15% da RCL), e tendo em vista que a carga tributária brasileira já chegou ao seu limite; é provável que, em um horizonte de 10 a 15 anos, a indexação da despesa em saúde pela RCL resulte em menor gasto do que se a indexação permanecesse vinculada ao PIB.

CONCLUSÕES

Pelo exposto acima, temos que a aprovação da PEC elevará a rigidez do orçamento, embora em proporções não alarmantes, seja porque as emendas parlamentares não representam um valor elevado em relação ao gasto primário total, seja porque o Executivo conseguiu que parte das emendas fosse direcionada para despesas já obrigatórias, na área de saúde.

Do ponto de vista político, há o risco de o processo de barganha no parlamento, atualmente feito de forma transparente, por meio da liberação de emendas, passe a ser feito com base em procedimentos menos transparentes e, portanto, fora do poder de fiscalização da mídia.

Quanto à mudança da regra de despesa mínima em saúde, que deixa de ser reajustada pelo PIB nominal, e passa a ser vinculada à RCL, haverá um aumento inicial da ordem de R\$ 4,3 bilhões nos gastos no setor no primeiro ano; seguido de alguns acréscimos nos quatro anos seguintes, quando o percentual de comprometimento da RCL crescerá gradativamente até 15%. Todavia, no longo prazo, é provável que o uso do RCL como indexador da despesa leve a um crescimento mais lento da despesa, quando comparada com a indexação pela variação do PIB nominal.

Em suma, as alterações obtidas pelo Poder Executivo, na tramitação da PEC no Senado, foram capazes de mitigar o impacto fiscal de curto prazo e, ao mesmo tempo, melhoraram as condições de controle da despesa com saúde no longo prazo.