

A degradação do orçamento e seus riscos

A partir de 2027, o achatamento das despesas discricionárias tornar-se-á crítico, em decorrência do crescimento acelerado dos itens mandatórios, incluindo as emendas parlamentares

Por **Maílson da Nóbrega e Rafael Cortez**

25/02/2025 05h01 · Atualizado há 3 horas

O orçamento público é a lei mais importante de um país. Sua relevância, que remonta à Babilônia e ao Egito Antigo, foi reforçada ao longo do tempo por mudanças institucionais. A Revolução Gloriosa inglesa (1688) eliminou o absolutismo e atribuiu a supremacia do poder ao Parlamento, que ganhou a prerrogativa de aprovar anualmente o orçamento e assim definir as prioridades.

O mesmo aconteceu na Revolução Americana (1776), na Revolução Francesa (1789) e depois em todo o mundo. No Reino Unido, o ministro da Fazenda (Chancellor of the Exchequer) caminha todos os anos da residência oficial em Downing Street ao Parlamento para entregar o orçamento. O célebre ritual destaca a importância do documento. Nos Estados Unidos, é o Congresso quem elabora a peça orçamentária, embora o Executivo envie um texto à guisa de sugestão. O orçamento é, pois, a instituição que traduz a evolução da democracia liberal, pois contém o que há de mais sagrado na delegação que atores políticos fazem da soberania popular: as escolhas das prioridades do país.

No Brasil, ao contrário, o Executivo e o Congresso desmoralizam o orçamento, uma lei que deveria ser cumprida. O primeiro contingencia (suspende) ou bloqueia (cancela) dotações orçamentárias, o que não é permitido pela Constituição. De fato, por seu artigo 165, § 8º, a “lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”. A despesa é, portanto, fixada. Cortes devem ser autorizados pelo Congresso, de forma expedita, como é nos EUA, inspiração do nosso regime republicano e democrático.

Mais degradante é uso escandaloso de emendas parlamentares. Em todo o mundo, um pacto tributário estabelece a fatia da receita de cada esfera de governo, em alguns países incluindo a repartição das receitas em favor de unidades subnacionais. No Brasil, isso se dá por transferências da União para fundos de participação de Estados e municípios e a distribuição de parte do ICMS estadual aos municípios.

• **Benito Salomão: Teremos superávit primário em 2025?**

Cada uma das esferas deveria conter-se na sua parcela da arrecadação, podendo endividar-se de forma sustentável para ampliar despesas, preferencialmente as de investimento. Em tese, portanto, não deveria haver emendas parlamentares ao orçamento, a não ser em casos muito especiais. Marcos Mendes mostrou que em países ricos as emendas equivalem a menos de 1% das despesas discricionárias, exceto nos EUA, onde alcançam 2,6%. Aqui, chegam a incríveis 24%. Além de contribuírem para a má alocação de recursos e para o potencial de corrupção, as emendas estrangulam as despesas federais.

Estudo recente de Dayson Almeida e Paulo Bijos, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara (**Projeções fiscais e orçamentárias: o desafio das despesas discricionárias**) indica que, a partir de 2027, o achatamento das despesas discricionárias tornar-se-á crítico, em decorrência do crescimento acelerado dos itens mandatórios, incluindo as emendas. Em pouco tempo não sobrará um tostão para financiar as demais despesas do Poder Executivo. Claro, o colapso acontecerá antes, a que se seguirá grave crise financeira.

O Executivo não parece conectado com essa dramática situação. Mesmo que estivesse, não reuniria condições políticas para aprovar complexas e impopulares reformas estruturais para restabelecer a boa gestão do orçamento. O Legislativo se preocupa basicamente com o poder de emendar o orçamento com objetivos paroquiais e eleitorais.

• **Mario Mesquita: Pousa suave**

É o que se viu de declarações dos atuais presidentes da Câmara e do Senado. O primeiro disse sem rodeios que conseguiu R\$ 10 milhões para o município de sua família, Patos (PB), “porque foi a cidade que me deu as maiores votações”. Para ele, as emendas servem para os deputados “justificarem apoio a pautas difíceis de serem aprovadas”. É a oficialização do triste toma-lá-dá-cá orçamentário. Para o segundo, a “função primordial” do parlamentar é levar “recursos e investimentos à sua região”.

Não é assim quando o orçamento é levado a sério. Além do seu potencial de corrupção, as emendas estabelecem tratamento privilegiado aos Estados e municípios que têm a “sorte” de contar com o apoio de deputados e senadores. O que se dirá dos que ficam à margem desse processo, geralmente os menos desenvolvidos?

Esse argumento, mesmo que se desconsidere o equívoco e os maus efeitos no desejável uso eficiente dos recursos públicos, também ostenta um déficit de representatividade e de prestação de contas com os eleitores. Embora eleito por um Estado, o parlamentar exerce um mandato nacional, ou seja, deve exercer o papel institucional de um legislativo federal. O uso crescente das emendas acarreta, pois, um déficit de accountability.

• **Carlos Luque, Simão Silber, Francisco Vidal Luna e Roberto Zagha: As consequências de juros altos**

Esse dilema da representação é especialmente grave diante do nosso modelo eleitoral brasileiro: a representação proporcional. Os parlamentares não possuem um distrito eleitoral para chamar de seu. Na verdade, a maioria é eleita com as sobras de votos da lista partidária. A canalização dos recursos para determinadas regiões representa um “distritalização” forçada do mandato e funciona, na verdade, como mecanismo de sobrevivência eleitoral. As emendas viram instrumento de mobilização eleitoral via articulação dos prefeitos que delas se beneficiam.

O Brasil vive o risco de uma crise financeira de sérias consequências e enormes sacrifícios. A competição orçamentária entre Executivo e Legislativo agrava o enrijecimento orçamentário, a excessiva constitucionalização das políticas públicas e a elevação do descasamento entre receitas e despesas. A crise, dependendo de quem esteja no comando do país, poderá ser a oportunidade para despertar o senso de urgência na sociedade e, assim, para apoiar a aprovação de reformas estruturais das quais depende restabelecer um nível satisfatório de desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Maílson da Nóbrega é economista, ex-ministro da Fazenda e sócio da Tendências Consultoria.

Rafael Cortez é cientista político e sócio da Tendências Consultoria.