

Economia

SOCORRO ÀS AÉREAS

Fundo para aviação sai após o carnaval

Promessa foi feita ontem pelo ministro Silvio Costa Filho. Pacote será de R\$ 5 bi



NA CONTRAMÃO DE OUTROS PAÍSES

APETITE AGUÇADO

Avanço de parlamentares sobre o Orçamento limita gestão fiscal e prioridades do governo



Falta crescente. Sessão conjunta de Câmara e Senado, presidida por Rodrigo Pacheco, que aprovou o Orçamento de 2024, no fim de 2023; mesmo com veto parcial de Lula, emendas consomem um quinto das verbas livres, como as de obras

VICTÓRIA AREL, RENAN MONTEIRO
E MANOEL VENTURA
em reportagem especial

O poder de deputados e senadores sobre os gastos públicos voltou a crescer. Parlamentares destinaram um quinto de todos os recursos livres do Orçamento da União para 2024 sancionado pelo presidente Lula, mesmo com o veto dele de R\$ 5,6 bilhões em emendas parlamentares.

As verbas livres são aquelas sobre as quais o poder público pode livremente escolher sua destinação, voltadas principalmente para investimentos e custeio da máquina pública. O percentual sob poder do Congresso ganhou corpo a partir de 2020, mas vinha caindo desde então. Números do Orçamento mostram que voltou a subir neste ano, para 20%.

Considerando apenas os investimentos propriamente ditos (como obras), os parlamentares são responsáveis por escolher 27% dos valores disponibilizados para essa rubrica no Orçamento de 2024.

Embora as despesas totais do governo somem R\$ 5,4 trilhões, boa parte disso é destinada ao manejo da elevada dívida pública brasileira. Os gastos federais somam, assim, R\$ 2,1 trilhões, e só há poder de escolha para menos de um décimo disso. A despesa discricionária (que não são obrigatórias, como salários e previdência), são R\$ 222 bilhões (veja quadro na página seguinte). São verbas para investimentos, políticas públicas custeio da máquina estatal. No entanto, parlamentares voltaram a avançar sobre elas no primeiro Orçamento proposto por Lula.

Embora as despesas totais do governo somem R\$ 5,4 trilhões, boa parte disso é destinada ao manejo da elevada dívida pública brasileira. Os gastos federais somam, assim, R\$ 2,1 trilhões, e só há poder de escolha para menos de um décimo disso. A despesa discricionária (que não são obrigatórias, como salários e previdência), são R\$ 222 bilhões (veja quadro na página seguinte). São verbas para investimentos, políticas públicas custeio da máquina estatal. No entanto, parlamentares voltaram a avançar sobre elas no primeiro Orçamento proposto por Lula.

FORA DA CURVA

Isso dificulta a coordenação de programas públicos e a prestação de serviços de qualidade para a população e amplia as dificuldades do governo para cumprir uma meta de déficit fiscal zero este ano, prevista no novo arcabouço fiscal.

Em 2023, esse apetite havia

diminuído. No ano passado, as emendas parlamentares ficaram com 17,46% dos gastos públicos não tem paralelo no mundo. Para analistas, além de dificultar o equilíbrio fiscal, isso afasta os gastos federais das políticas prioritárias definidas pelos ministérios e reduz a transparência e a fiscalização da aplicação do que é arrecadado em impostos.

Congressistas podem destinar recursos da União por meio de emendas ao Orçamento, que ultrapassaram R\$ 50 bilhões na peça deste ano. O montante caiu para R\$ 44,6 bilhões após o veto de Lula, que desagravou parlamentares da Câmara, do Senado e mistas, que indicaram o destino de R\$ 11 bilhões.

Um detalhe complica mais: o governo é obrigado a executar as emendas individuais e de bancada (desde que mudanças constitucionais foram aprovadas no Congresso em 2015 e 2019), reduzindo ainda mais a margem de manobra para equilibrar receitas e despesas. Para 2024, o Congresso criou até um calendário de pagamentos dessas emendas obrigatórias, também vetado por Lula.

Hélio Tollini, especialista em contas públicas que por 30 anos atuou na consultoria de Orçamento da Câmara, na Secretaria de Orçamento do governo e em organismos internacionais, alerta que as emendas estão tomando um espaço desproporcional nos gastos federais, cristalizando uma peculiaridade negativa do Brasil.

— Não é assim no mundo in-

CONGRESSO AUMENTA INGERÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS

O aumento das emendas de deputados e senadores reduz o controle do Executivo sobre os escassos recursos livres do Orçamento (em %)



Fonte: Fonte: Lei Orçamentária Anual de 2024, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Sisplano) e Congresso Nacional



Tensão política. Lula e Arthur Lira, presidente do Senado, assinaram o Orçamento de 2024

teiro. O processo brasileiro com emendas parlamentares é fora da curva, não encontra paralelo no mundo. É insustentável — diz Tollini. — Nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, grupo que reúne economias mais avançadas), não se vê emenda individual, ela é uma exceção por si só. É um único parlamentar dizendo onde vai ser gasto parte do dinheiro público. As iniciativas deveriam ser sempre coletivas.

Um estudo de 2022 do economista Marcos Mendes demonstrou como o Brasil destoa dos países da OCDE. De 29 nações analisadas, somente EUA, Eslovênia e Estônia aparecem acima da marca de 2% de recursos livres definidos por congressistas. Naque-

le ano, o percentual brasileiro foi ainda maior: 24,6%.

E, enquanto em outros países a dinâmica das relações entre Executivo e Congresso pouco se alterou nos últimos anos, no Brasil a falta de transparência e de controle da aplicação dos recursos de um lado e a falta de transparência e de controle da aplicação dos recursos de outro lado, geram uma situação de tensão política.

Sem condições de barrar a voracidade do Legislativo, o governo tenta canalizar parte dos recursos das emendas para obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A infraestrutura é uma das poucas áreas em que se aproximam as prioridades do governo e as dos parlamentares, interessados em apadrinhar obras em ano eleitoral.

Tollini chama atenção ainda para o crescimento das chamadas "emendas Pix", modalidade criada em 2019 na qual o parlamentar destina recursos diretamente para prefeituras, sem necessidade de definir projetos. Essas emendas chegaram a R\$ 8,2 bilhões em 2024, maior valor desde a criação.

— A "emenda Pix" é a negação da transparência. Mandado dinheiro para o estado ou o município e não diz para que vai ser feito, não diz nada — diz ele, lembrando que isso também dificulta auditorias sobre como o dinheiro foi usado.

Para o especialista em contas públicas Raul Velloso, o Orçamento muito engessado dificulta cumprir a meta de zerar o déficit público neste ano, definida pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad.

— Esses artifícios para en-

gordar emendas só terão solução quando conseguirmos atacar o problema de excesso de gastos previdenciários — diz Velloso, referindo-se à maior despesa fixa da União.

Estudiosos da Previdência e das contas públicas, o economista Fábio Giambiagi pondera que é compreensível o surgimento das emendas impositivas diante da insatisfação dos parlamentares com os contingenciamentos na diminuta parcela de gastos discricionários (livres), mas concorda que elas chegaram a níveis sem precedentes internacionais.

— Antes os ministros eram senhores de tudo, e os parlamentares eram pedintes. Mas isso foi mudando, e o sentido da despesa discricionária se alterou radicalmente. Enchemos o país de praças, e não há mais recursos para políticas onde a integração é essencial, como prevenção de desastres, saúde, educação e até construção de estradas.

GOVERNO CONGRESSUAL

O cientista político Claudio Coutinho diz que o que chama de "governo congressual" ganhou espaço e conseguiu alterar o sistema político durante dois governos de presidentes enfraquecidos na relação com o Legislativo: Dilma Rousseff (PT) e Jair Bolsonaro (PL). De volta ao Planalto, Lula encontrou um novo cenário.

— Aquele presidencialismo de coalizão, como conhecemos, não existe mais. O grupo de parlamentares do Centrão deixa de ser de adesão, para se tornar parcialmente de adesão. Prefiro chamar de governo congressual, em que você tem o Congresso liderando o processo decisório. Lula tenta retomar o controle, mas ainda permanece uma disputa entre Legislativo e Executivo — diz o cientista político.

Procurados, o governo e os presidentes da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), e do Senado, Rodrigo Pacheco (PDS-MG), não se manifestaram.