



Bráulio Borges

Pesquisador associado do FGV IBRE e economista da LCA



Ponto de Vista

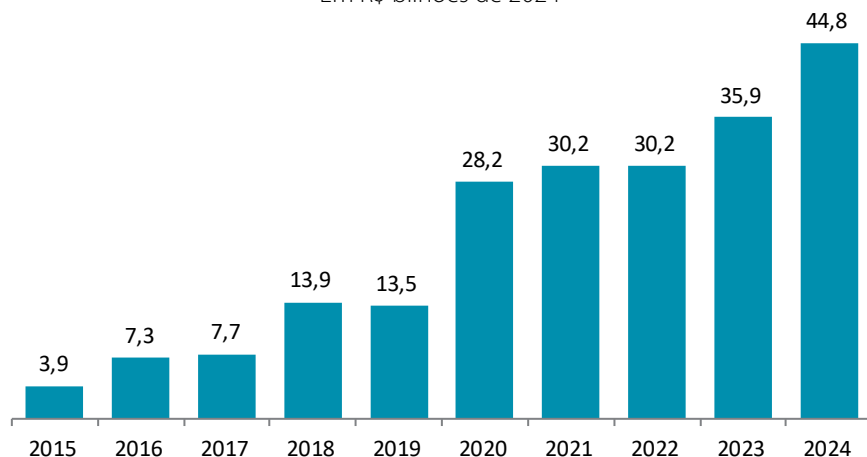
Para replicar padrão dos EUA, emendas parlamentares no Brasil deveriam ser de no máximo R\$ 6 bilhões

O governo federal tem encarado um Congresso bastante hostil nas últimas semanas. Embora haja diversos fatores por trás desse clima de elevada animosidade, certamente um deles é uma espécie de “revolta das emendas”: até o final de junho, o pagamento de emendas parlamentares neste ano de 2025 estava muito baixo comparativamente aos anos anteriores.

Esse imbróglio voltou a suscitar o debate sobre o gigantismo alcançado pelas despesas com emendas nos últimos anos, sobretudo de 2020 em diante, como aponta o gráfico 1 ao lado. Vale notar que, no Orçamento de 2025, estão previstos cerca de R\$ 50 bilhões em emendas, montante que sobe a R\$ 61,7 bilhões caso se considere o acordo que o governo federal propôs no começo do ano para viabilizar a aprovação do PLOA 2025 – que envolveu delegar aos congressistas a indicação de aproximadamente R\$ 11,7 bilhões de despesas discricionárias do Executivo federal.

Gráfico 1: Emendas parlamentares no Orçamento da União

Valores pagos mais restos a pagar pagos
Em R\$ bilhões de 2024



Fontes: Tollini e Mendes (2024) e Painel do Orçamento da União.

Além de terem crescido enormemente, hoje boa parte das emendas são impositivas (em contraste com o quadro observado até 2015, quando todas elas não tinham execução obrigatória). Mas o pior aspecto desse fenômeno está associado à falta de transparência e rastreabilidade desses gastos, algo que, além de oferecer muitas oportunidades para desvios/corrupção, também dificulta (deliberadamente?) a realização de avaliações de custo-benefício das políticas públicas financiadas com esses recursos.

Vale assinalar que o Ipea, em parceria com o MDIC, está realizando uma ampla análise das emendas desde o ano passado. Na primeira etapa desse trabalho, publicada em abril deste ano (<https://go.fgv.br/JH2fNzKgCjq>), a instituição já levantou alguns aspectos preocupantes, sobretudo na área da saúde (destino de cerca de metade das emendas): volumes expressivos são direcionados para municípios de pequeno porte; as emendas não consideram indicadores de saúde da população e o planejamento da oferta de serviços

especializados nas regiões e macrorregiões de saúde; a inconstância dos valores recebidos de um ano para o outro pode criar dificuldades na programação da oferta contínua de serviços. Na segunda etapa desse trabalho do Ipea, será apresentada uma análise de impacto das emendas, bem como uma avaliação institucional das regras vigentes, de modo a identificar o quanto elas impactam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

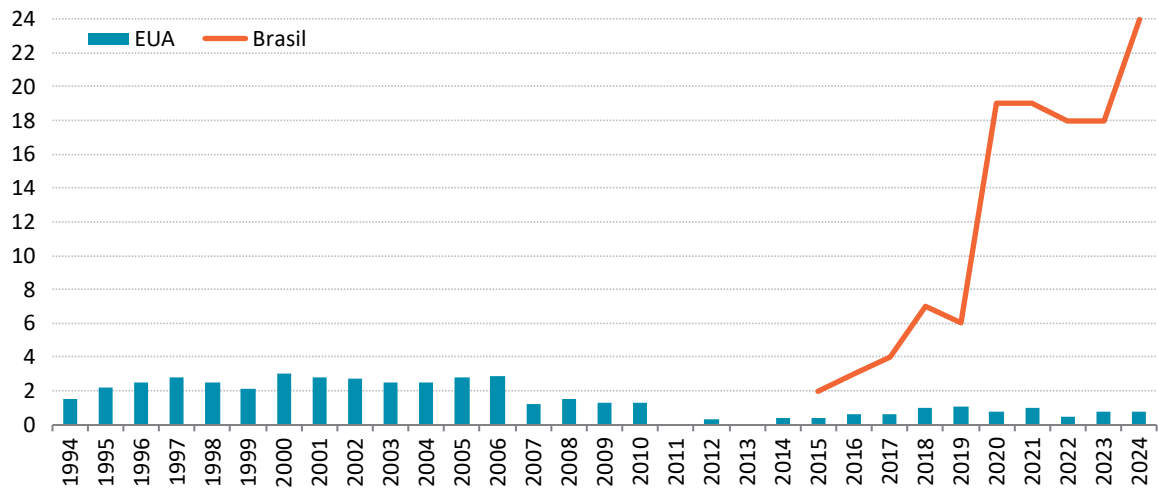
Dito isso, o objetivo deste artigo é o de comparar o tamanho dessas emendas no Brasil com aquelas nos Estados Unidos – país que também conta com um regime presidencialista. Em trabalho publicado no final do ano passado, pesquisadores do Insper – Hélio Tollini e Marcos Mendes – compararam o quadro atual do Brasil com aqueles de outros 11 países, incluindo os EUA (<https://go.fgv.br/7JJe4wNHwfu>). Em termos numéricos, eles apresentaram apenas uma métrica. Neste artigo, irei mostrar algumas métricas adicionais, complementando o artigo deles.

O gráfico 2 mostra a evolução temporal da métrica apontada por Tollini e Mendes, que corresponde à razão entre o valor das emendas e o montante total de despesas discricionárias do Executivo federal.

Eu poderia denominar a situação acima como uma “jabuticaba” (algo que só acontece no Brasil), mas acho que isso é tremendamente injusto com essa fruta. Assim, a palavra “ex-crescência” parece ser mais adequada para qualificar a situação ilustrada pelo gráfico anterior.

Vale notar que, nos últimos anos, as emendas no país norte-americano têm correspondido a pouco menos de 1% das despesas discricionárias. Esse percentual chegou a ser bem mais alto, próximo dos 3% na primeira metade da década de 2000. Entretanto, após diversos escândalos de corrupção, os legisladores introduziram reformas, incluindo a exigência de que os membros do Congresso adicionassem seus nomes às emendas, bem como um aumento da transparência sobre o uso desses recursos. Essas novas regras de transparência e ética ajudaram a reduzir os gastos, que passaram de 2,8% das despesas discricionárias em 2000-2006 para 1,3% em 2007-2010. Ainda assim, em resposta às crescentes preocupações do público em geral com o mau uso das emendas, o Congresso dos EUA adotou uma espécie de “moratória” de 10 anos a partir de 2011. Como essa moratória estava definida nos estatutos dos partidos políticos e não nas regras da Câmara ou do Senado, algumas emendas ainda foram incluídas no orçamento durante esse período. Oficialmente, as emendas retornaram a partir de 2021, mas agora com um teto, equivalente a 1% da despesa discricionária.

Gráfico 2: Emendas parlamentares federais, em % das despesas discricionárias



Fontes: Peter G., Peterson Foundation e Tollini e Mendes (2024). Elaboração própria.

Tomando por base a regra recente dos EUA (teto para as emendas, de 1% das despesas discricionárias), os gastos com emendas no Brasil deveriam ter sido de cerca de R\$ 2 bilhões em 2024 (e não os R\$ 44,8 bilhões apontados anteriormente). Contudo, alguém poderia contrargumentar dizendo que o montante de despesas discricionárias no Brasil está sendo cada vez mais espremido pelas despesas obrigatórias, de modo que adotar a métrica acima não corresponderia a uma comparação muito “justa”.

Nesse contexto, a tabela ao lado apresenta outras duas métricas: gastos com emendas em percentual do PIB e em percentual do gasto primário total federal.

Como pode ser notado, o Brasil continua sendo uma “excrecência” nessas métricas alternativas. Considerando os gastos com emendas tanto em porcentagem do PIB como em porcentagem das despesas primárias totais, o montante dessas despesas no Brasil deveria ter se situado entre R\$ 5,4 e R\$ 5,9 bilhões em 2024

Comparativo dos valores das emendas parlamentares federais nos EUA e no Brasil

	EUA (2024)	Brasil (2024)	Qual deveria ser o valor, em R\$ bilhões, das emendas no Brasil replicando o percentual dos EUA (2024)
% do PIB	0,05	0,38	5,9
% do gasto primário federal*	0,25	2,06	5,4

*Excluindo créditos extraordinários.

para que o Brasil replicasse o padrão dos EUA.

Portanto, não restam dúvidas de que o valor assumido pelas emendas parlamentares federais brasileiras desde 2016 é bastante destoante, para mais, daquele observado nos Estados Unidos.

Será que teremos que aguardar eclodir um novo “escândalo dos anões do Orçamento” para que essa enorme distorção seja corrigida, de forma traumática – algo que parece estar na iminência de acontecer com as investigações do STF? Ou será que o Congresso Nacional, que

vem indicando que não aceita mais aumento de carga tributária, vai agir de forma responsável do ponto de vista fiscal e vai “cortar na própria carne”, compensando as várias despesas novas que ele criou sem financiamento (como o Fundeb, que passou de cerca de R\$ 20 bilhões em 2020 para quase R\$ 50 bilhões em 2024, a preços de hoje), bem como as renúncias fiscais (como a prorrogação e ampliação da desoneração da folha, que custou mais de R\$ 20 bilhões no ano passado)?

Aguardemos as cenas dos próximos capítulos.