



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

*Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura*

ORÇAMENTO DE 2013

**CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS DO
EXECUTIVO**

DECRETO Nº 8.021 (29/05)

PORTARIA MP 207 (31/05)

Nota Técnica 11/13
(7 de Junho)

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO.....	2
II – CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL.....	2
III – REPROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE 2013.....	3
IV – O CONTINGENCIAMENTO.....	4
V – CONTINGENCIAMENTO DE 2013 E ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	6
VI – ESFORÇO FISCAL.....	9

Endereço internet: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/conof>
E-mail: conof@camara.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



I – INTRODUÇÃO

1. Seguem-se observações preliminares sobre o contingenciamento de 2013, baseadas na 1ª Avaliação de receitas e despesas, anunciada somente em 22 de maio por conta da sanção tardia do orçamento; nos limites de pagamento e de movimentação e empenho das dotações do Executivo do Decreto 8.021/13, de 29 de maio, e da Portaria Ministério do Planejamento 207, de 31 de maio, assim como nas previsões constantes da proposta e da Lei aprovada.

II – CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

2. **Cenário macroeconômico** Estimativas de receitas e de despesas obrigatórias que determinam esse contingenciamento estão baseadas em hipóteses já desatualizadas – a grade que supostamente fundamenta o Decreto é de 3 meses atrás (SPE de 7 de março, acompanhou os projetos de LDO para 2014 e da segunda alteração da LDO para 2013) –, e desde então novos dados, alguns frustrantes sobre a economia, vêm sendo apurados.

Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos ⁽¹⁾						
Parâmetros	2011	2012	2013			
	Realizado	Realizado	LDO 2013	LOA 2013	PLDO 2014 PL 1 2013 Avaliação Maio 2013	Mercado Focus (31/5/13)
PIB real (%)	2,73	0,87	5,50	4,50	3,50	2,77
PIB (R\$ bilhões)	4.143,0	4.402,5	5.027,5	5.000,8	4.875,2	4.840,8
IPCA acum (%)	6,50	5,84	4,50	4,91	5,20	5,80
IGP-DI acum (%)	5,00	8,11	4,50	5,18	5,18	4,36
INPC acum (%)	6,08	6,20	4,50	4,75	5,20	5,96
Massa salarial (%)	15,40	13,52	10,34	12,37	11,64	...
Selic média (% a.a.)	11,67	7,23	9,43	7,28	7,27	7,88
Selic-fim período (% a.a.)	10,91	7,25	9,00	7,25	7,25	8,50
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,67	1,95	1,84	2,03	2,00	2,04
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,88	2,03	1,86	2,03	2,00	2,05
Petróleo-médio (US\$)	112,52	108,38	...	112,54	108,78	...

Fonte: Relatório de Avaliação citado; Lei orçamentária de 2013; LDO 2013; PLDO 2014; PL 1/2013-CN; Expectativas de Mercado - Focus; SOF/MPOG; STN/MF; Bacen. Elaboração dos autores

(1) Valor em itálico é estimativa dos autores.

3. **Cenário fiscal incerto** Os resultados insuficientes da arrecadação observados até abril, perspectiva de novas desonerações, erosão da base



tributável e menor atividade econômica que o previsto parecem ter feito com que a estimativa de receitas recuasse, dos projetos de LDO para a 1ª Avaliação. O cenário fiscal incerto e a piora das condições para o cumprimento da meta primária justificariam a cautela do Executivo na formulação do decreto de contingenciamento, no qual se assegurou de reservas financeiras mais amplas que no início de exercícios anteriores.

III – REPROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE 2013

4. **Aspectos da reprogramação de 2013** Houve redução da estimativa de receitas em relação à Lei. Ao contrário de 2011 e 2012, a primeira reprogramação do exercício não contemplou o atingimento da meta federal cheia; ao contrário, o abatimento facultado na LDO foi mais usado, permitindo menor contingenciamento e sinalizando afrouxamento fiscal. Por outro lado, mais uma vez foi trazido, em início do exercício, corte na previsão de despesas obrigatórias, desta vez concentrada em subsídios e subvenções econômicas – nos dois exercícios passados, a redução atingiu os benefícios previdenciários e assistenciais, e teve que ser revista¹.

Determinantes do Contingenciamento do Executivo, 2013		
Variações em Relação a Lei e Lei+Créditos		
(R\$ Milhões)		
Variação	Lei	Lei +Créditos
Receita Primária Bruta de R\$ 1.253,4 bilhões para R\$ 1.185,6 bilhões	67.794,1	67.794,1
Transferências Constitucionais e Legais	20.250,5	20.250,5
Receita Primária Líquida de R\$ 1.048,5 bilhões para R\$ 1.000,9 bilhões	47.543,6	47.543,6
Despesas Obrigatórias Líquidas ⁽¹⁾ de R\$ 693,3 bilhões na Lei	5.000,0	5.000,0
Créditos Adicionais do Poder Executivo	-	457,3
Aumento do Abatimento da Meta de R\$ 25 bilhões para R\$ 45 bilhões	20.000,0	20.000,0
Apropriação de Excesso de Resultado na Lei	0,9	0,9
Contingenciamento dos Demais Poderes	256,1	256,1
Necessidade de Redução de Despesas Discricionárias do Executivo	22.286,6	22.743,9
Redução da Despesa de Todas as Naturezas e Todos os Poderes	27.542,7	28.000,0

Fonte: Relatório de Avaliação do 2º bimestre; Orçamento. Elaboração dos autores

⁽¹⁾ Inclui créditos extraordinários do Executivo, adicionais e doações de outros Poderes .

¹ Ver em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012> a Nota Técnica 4/2012, em seus parágrafos 18 a 21. Lembre-se também que despesas com benefícios da Previdência em 2012 ficaram em R\$ 316,6 bilhões, R\$ 8,2 bilhões acima do que se previu da 1ª até a 4ª Avaliação.



IV – O CONTINGENCIAMENTO

5. **Despesas sujeitas ao contingenciamento** Nos termos do Decreto, o total das despesas discricionárias autorizadas na Lei é de R\$ 272,1 bilhões.

Lei Orçamentária e Limites dos Decretos de Programação Financeira do Executivo, 2012 e 2013 (R\$ Milhões)				
Lei, Limites dos Anexos e Reservas	2012			2013
	Decreto 7.680	Decreto 7.740	Decreto 7.847	Decreto 8.021
1. Programação da Lei Orçamentária	245.632,6	245.632,6	245.632,6	272.088,8
2. Limite de Movimentação e Empenho	211.106,6	211.106,6	211.106,6	249.802,3
3. Reserva Orçamentária	-	1.315,0	9.723,2	-
4. Total Orçamentário (2+3)	211.106,6	212.421,6	220.829,8	249.802,3
5. Limitação de Empenho (1 - 4)	34.526,0	33.211,0	24.802,8	22.286,6
6. Limite de Pagamentos	205.181,5	205.181,5	205.181,5	234.814,9
6.1 Limite para Restos a Pagar	85.543,2	85.543,2	85.543,2	104.185,7
6.2 Limite remanescente (6 - 6.1)	119.638,3	119.638,3	119.638,3	130.629,2
7. Reserva Financeira	5.925,1	7.240,1	15.648,3	14.987,3
8. Total Financeiro (6+7)	211.106,6	212.421,6	220.829,8	249.802,3
9. Diferença entre Reservas (7-3)	5.925,1	5.925,1	5.925,1	14.987,3
Memo:				
Dotação do PAC (incluída no limite de pagamento)	42.557,4	42.557,4	42.557,4	58.555,4
Programação discricionária sem o PAC (Lei)	203.075,2	203.075,2	203.075,2	213.533,5
Limite para restos a pagar do PAC (incluído no item 6.1)	38.503,9	38.503,9	38.503,9	53.007,6

Fonte: Decretos citados, Siafi e STN. Elaboração dos autores.

6. **Limitação de empenho em relação à Lei (I)** O contingenciamento de despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade a cargo do Executivo foi de R\$ 22,3 bilhões. Representariam pouco mais de 8% das discricionárias da Lei.

7. **Abatimento da meta abaixo do limite** O contingenciamento teria sido praticamente evitado se o Executivo tivesse empregado todo o montante (R\$ 65,2 bilhões) que lhe é facultado para o abatimento da meta de resultado primário desde a Lei 12.795/2013, de 2 de abril. Resta investigar se R\$ 20,2 bilhões ficaram ociosos em decorrência de uma decisão de política fiscal, interpretação quanto a que estímulos fiscais via renúncia poderiam ser considerados, ou se constituem reserva adicional para a insuficiência da receita (a administrada inclui R\$ 21,2 bilhões de atípicas de maio a dezembro).

8. **Limitação de empenho em relação à Lei (II)** Ocorre que, do total de despesas discricionárias, a autorização para empenho de despesas do PAC é de R\$ 58,6 bilhões, de despesas obrigatórias sujeitas a programação, de R\$ 91,8 bilhões, e das demais, que embora compoem o rol das discricionárias, não estão sujeitas ao contingenciamento, R\$ 34,7 bilhões. Isso significa que a



limitação, tomando como referência Lei+Créditos na data do Decreto, é de pouco mais de 1/4 das demais despesas, efetivamente discricionárias, que totalizam 87,5 bilhões. Não tivesse a meta sido reduzida em R\$ 20 bilhões, essa razão subiria para 50%.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social				
Despesas Discricionárias e Limite para Empenho, 2013				
(R\$ Milhões)				
	Lei + Créditos ⁽¹⁾	Decreto	Limitação	
			Valor	% do Total da Lei
Despesas com Recursos Próprios	7.708,2	7.708,2	-	...
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	18.501,9	18.501,9	-	...
Contribuição a Organismos Internacionais	575,0	575,0	-	...
PAC	58.555,4	58.555,4	-	...
Obrigatórias sujeitas a Programação ⁽²⁾	91.785,7	91.785,7	-	...
Benefícios a Servidores	7.892,0	7.892,0	-	...
Discricionárias	87.528,2	64.784,2	22.743,9	26,0%
Total	272.546,2	249.802,3	22.743,9	8,3%

Fonte: Ministério do Planejamento; Portaria nº 207, de 31 de maio. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui créditos adicionais de R\$ 457,3 milhões.

⁽²⁾ Inclui despesas não sujeitas a limitação de empenho, nos termos do Anexo V da LDO, tais como Bolsa Família, Piso de Atenção Básica Fixo, Atenção à Saúde Média e Alta Complexidade, etc.

9. **Limite e contingenciamento financeiro** A limitação financeira foi bem maior que a de empenho, de R\$ 37,3 bilhões, incluindo o limite de pagamentos específico para o PAC, no mesmo valor do de empenho.

10. **Emendas parlamentares** As emendas parlamentares, por acréscimo líquido por órgão, somaram R\$ 22,7 bilhões este ano, dos quais R\$ 21,4 bilhões para investimento. As emendas ditas individuais alcançaram R\$ 8,9 bilhões.

11. **Contingenciamento e emendas parlamentares (I)** O anúncio da Avaliação e o decreto tiveram três particularidades. Pela primeira vez: (a) fez-se referência a valores de emendas parlamentares, e ao fato de sua execução ter sido em parte preservada; (b) essa referência foi feita quando do anúncio da Avaliação, não do decreto; e (c) o limite para a execução financeira do orçamento ficou muito abaixo do limite para empenho, como se vê na comparação com a evolução em 2012.

12. **Contingenciamento e emendas parlamentares (II)** O Ministério do Planejamento calculou e anunciou terem sido contingenciados R\$ 15 bilhões de despesas relativas a emendas parlamentares, preservando-se R\$ 7,1 bilhões para fins de empenho. Esse último montante significa apenas não ter



havido limitação das dotações constantes da lei orçamentária, de 4 órgãos, e corresponde à diferença entre essas dotações e as da proposta.

13. Contingenciamento de emendas parlamentares via limitação de pagamentos

O anúncio do Ministério do Planejamento mascara parte da realidade e significa de fato que esse montante de acréscimo na programação dos 4 órgãos terá, *ceteris paribus*, espaço para empenho, mas poderá não ser pago. A previsão no Decreto de reserva financeira que supera a reserva orçamentária (inexistente) em R\$ 15 bilhões, o valor de R\$ 58,6 bilhões apartado para o pagamento de despesas do PAC, e a distribuição por órgão desses R\$ 89 bilhões, estabelecida na Portaria, implica que Saúde e Educação, e ainda Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Social e Combate à Fome terminam perdendo R\$ 14 bilhões daqueles R\$ 15 bilhões, ou seja, o valor que lhes foi preservado para empenho foi anulado duplamente em termos de desembolso financeiro.

14. Aumento dos restos a pagar (RAP)

A boa vontade do Executivo em relação a emendas significa, a luz desses elementos, que poderão ser empenhadas, mas podem não ser pagas, e, que a reserva financeira resultará em expansão correspondente dos restos a pagar.

V – CONTINGENCIAMENTO DE 2013 E ORÇAMENTO IMPOSITIVO

15. Contingenciamento e orçamento impositivo

A conta do Ministério do Planejamento, que não se consubstancia em uma determinação legal de empenho de cerca de 30% das emendas, pode não ser suficiente para acalmar os ânimos. Funciona atualmente na Câmara Comissão Especial instalada em 24 de abril para examinar a adoção do *orçamento impositivo*, que está inclinada a eliminar, via alteração constitucional, a possibilidade de o Executivo se abster de executar ações incluídas na programação por meio de emendas parlamentares.

16. Emendas e reserva para emendas

O montante das emendas que teria sido preservado do contingenciamento aproximou-se em muito da reserva primária prevista na LDO e contida na Proposta (R\$ 6,7 bilhões), e se igualou a essa reserva, se reduzirmos o foco apenas para os Ministérios da Saúde e da Educação. O ineditismo da iniciativa converge com alternativa sendo discutida na citada Comissão, para garantir a execução de emendas que contemplem prioridades da ação de governo e se restrinjam ao valor equivalente a 1% da receita corrente líquida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2013												
Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo - Despesas Discricionárias												
Órgão	Proposta de Orçamento	Lei	Acréscimo Líquido na Lei ⁽¹⁾	Decreto nº 8.021/Portaria MP 207							Emendas por Subtítulo ⁽²⁾	
				Orçamentário		Financeiro				Diferença entre Limites	Emendas de Acréscimo Exceto de Relatores	Total de Emendas de Acréscimo ⁽³⁾
				Limite	Conting	Limite de Pagamento sem o PAC	Limite de Pagamento com PAC	Limite de Pagamento	Conting			
Ciência e Tecnologia	6.819	7.124	305	7.124	-	6.388	99	6.488	636	(636)	285	320
Educação	38.093	40.146	2.052	40.146	-	31.777	5.270	37.047	3.099	(3.099)	1.988	2.138
Saúde	79.331	83.959	4.629	83.959	-	71.796	2.864	74.660	9.299	(9.299)	4.859	18.575
Desenv. Social e Combate à Fome	28.474	28.598	124	28.598	-	26.818	823	27.641	957	(957)	129	129
Subtotal I	152.717	159.827	7.110	159.827	-	136.779	9.057	145.836	13.991	(13.991)	7.260	21.161
Presidência da República	1.433	1.489	57	1.143	346	1.086	-	1.086	403	(57)	13	24
Abastecimento	1.779	3.153	1.374	1.687	1.466	1.603	-	1.603	1.550	(84)	1.229	1.424
Fazenda	5.112	5.117	5	4.308	809	4.092	-	4.092	1.024	(215)	25	25
Exterior	1.103	1.309	206	1.002	307	952	-	952	357	(50)	206	206
Justiça	3.787	4.709	922	3.954	755	3.756	-	3.756	952	(198)	367	1.002
Minas e Energia	892	1.027	135	873	154	473	375	848	179	(25)	118	136
Previdência Social	2.320	2.342	22	2.020	322	1.919	-	1.919	423	(101)	22	22
Relações Exteriores	1.041	1.041	-	943	99	896	-	896	146	(47)	-	1
Trabalho e Emprego	1.086	1.264	177	995	269	945	-	945	319	(50)	151	207
Transportes	17.370	17.769	399	16.522	1.247	1.083	15.382	16.465	1.304	(57)	1.558	1.927
Comunicações	788	804	16	752	51	715	-	715	89	(38)	20	58
Cultura	1.773	2.476	703	1.709	767	834	831	1.665	811	(44)	573	703
Meio Ambiente	1.029	1.093	65	960	133	912	2	914	179	(46)	71	104
Planejamento, Orçamento e Gestão	2.377	1.599	(779)	1.442	157	1.368	-	1.368	231	(74)	0	6
Desenvolvimento Agrário	3.237	3.837	600	2.949	888	2.517	300	2.817	1.020	(132)	610	731
Esporte	1.800	3.288	1.488	1.788	1.500	891	850	1.741	1.547	(47)	1.338	1.488
Defesa	17.034	18.484	1.451	15.040	3.444	10.834	4.207	15.040	3.444	0	1.032	1.538
Integração Nacional	6.470	8.065	1.594	6.438	1.626	614	5.792	6.406	1.659	(32)	1.638	2.207
Turismo	733	2.661	1.928	693	1.967	659	-	659	2.002	(35)	1.928	1.928
Cidades	19.717	24.468	4.751	19.442	5.025	934	18.781	19.716	4.752	273	4.926	6.267
Ministério da Pesca e Aquicultura	216	597	381	247	351	234	-	234	363	(12)	339	391
Sec Assuntos Estratégicos	16	16	-	67	(51)	64	-	64	(48)	(3)	5	5
Sec Aviação Civil	2.489	2.578	89	2.277	301	466	1.787	2.253	325	(25)	79	89
Sec Direitos Humanos	196	307	111	197	111	187	-	187	121	(10)	74	114
Sec Micro e Pequena Empresa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sec Pol Promoção e Igualdade Raci	21	50	28	29	21	27	-	27	22	(1)	18	28
Sec Políticas para as Mulheres	63	183	120	97	86	92	-	92	91	(5)	82	120
Secretaria de Portos	1.016	1.303	287	1.249	54	130	1.113	1.243	61	(7)	87	337
Encargos Financeiros da União	1.494	942	(552)	877	65	937	80	1.017	(75)	140	-	-
Transf. Estados, DF e Municípios	147	147	0	145	2	138	-	138	9	(7)	0	0
Operações Oficiais de Crédito	143	143	-	127	15	121	-	121	22	(6)	-	-
Subtotal II	96.682	112.262	15.580	89.975	22.287	39.480	49.499	88.979	23.283	(996)	16.511	21.089
Subtotal Poder Executivo	249.399	272.089	22.690	249.802	22.287	176.260	58.555	234.815	37.274	(14.987)	23.771	42.250
Reserva ⁽⁴⁾	6.734	-	(6.734)	-	-	14.987	-	14.987	(14.987)	14.987	-	-
Total	256.133	272.089	15.956	249.802	22.287	191.247	58.555	249.802	22.287	0	23.771	42.250

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; Decreto 8.021/13 e Portaria MP 207/13, do Ministério do Planejamento. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças entre dotações por órgão.

⁽²⁾ Ações cujos subtítulos saíram na Lei acima do valor apresentado no projeto de lei orçamentária.

⁽³⁾ Inclui emendas de relatores setorial e geral, as quais refletem, em sua maior parte, reclassificação e remanejamento de recursos, bem como correção de erros.

⁽⁴⁾ Reserva de contingência primária na Proposta de orçamento e reserva financeira no Decreto para posterior alocação pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento.



17. **Garantia do pagamento das emendas** O avanço aqui obtido, de não contingenciar as dotações desses órgãos, não se reflete no limite disponibilizado para pagamento, nada garantindo portanto a execução financeira das emendas. Ou seja, onde a Lei acrescentou R\$ 7,1 bilhões, houve de fato corte financeiro em relação à proposta de R\$ 6,9 bilhões. No Ministério da Saúde, por exemplo, é possível empenhar os R\$ 4,6 bilhões acrescidos por emendas, mas os pagamentos autorizados são R\$ 4,7 bilhões menores do que o previsto na proposta orçamentária.

18. **Limites constitucionais** O fato de as emendas preservadas do contingenciamento concentrarem-se nos Ministérios da Educação e da Saúde traz outros condicionantes para sua execução, uma vez que esses gastos devem atender a limites constitucionais mínimos. No caso do Ministério da Saúde o empenho pode ser até R\$ 9,7 bilhões menor, de forma a não elevar em definitivo os gastos na pasta, visto que este montante está acima do mínimo constitucional, conforme critérios da Lei Complementar nº 141/2012. Da reserva financeira de R\$ 15 bilhões, R\$ 9,3 bilhões saíram do Ministério da Saúde. Os gastos mínimos no Ministério da Educação, por sua vez, relacionam-se ao desempenho da receita de impostos, ora em queda. Como a proposta orçamentária já contemplava recursos além do mínimo constitucional, também será possível não empenhamento integral de dotações sem incorrer no risco de descumprimento do art. 212 da Constituição. Outros R\$ 3,1 bilhões da reserva financeira estão neste Ministério.

19. **Outras medidas de intervenção parlamentar no Orçamento** A Tabela mostra ainda que, verificados os aumentos de dotação da Proposta para a Lei, por subtítulos, a intervenção parlamentar supera em R\$ 1,1 bilhão os acréscimos líquidos apurados órgão a órgão.



VI – ESFORÇO FISCAL

20. ***Esforço fiscal*** Sobrevive timidamente em 2013 o conceito de “esforço fiscal”, corte de despesas de todas as naturezas, e não apenas discricionárias, como medida de contenção da demanda agregada patrocinada pelo governo federal.² O esforço fiscal, de R\$ 28 bilhões neste exercício, em relação a Lei+Créditos, soma o contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo com queda líquida de despesas obrigatórias em R\$ 5 bilhões e o contingenciamento de dotações dos outros poderes. O critério de medição escolhido, em relação à Lei+Créditos, não tem muito sentido porque não parte da comparação com a execução de exercícios anteriores, e também porque a Lei costumeiramente excede o valor da proposta.

² A iniciativa de trazer à luz esse número teve a ver com a nova combinação de políticas fiscal e monetária que se pretendeu introduzir em 2011. Constatou-se que a demanda agregada pode ser contida pela redução das despesas públicas, com melhores resultados na direção do controle dos preços que o aumento do superávit primário decorrente de aumento de arrecadação.. Acreditou-se que essa política desse margem para que o Banco Central continuasse reduzindo a taxa de juros. O esforço fiscal foi medido em 2011 relativamente ao autógrafo; em 2012, em relação à lei orçamentária, pois não houve vetos. Em 2011 esse esforço no primeiro decreto havia sido de R\$ 50,1 bilhões, e caiu para R\$ 39,3 bilhões na execução. Já em 2012, era de R\$ 55 bilhões, e foi atingido, com significativa contenção de despesas discricionárias.