



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 02/2005

17 de março

**LIMITES PARA CUSTEIO E INVESTIMENTO NO PRIMEIRO DECRETO DE
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA (PORTARIA Nº 51/05)***Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais e Grupo de Política Fiscal*¹**I – ANTECEDENTES**

1. A Portaria nº 51, de 11 de março de 2005, distribuiu entre “outras despesas correntes” e “investimentos e inversões financeiras” os valores autorizados para movimentação e empenho por órgão do Executivo no Decreto nº 5.379/05, de 25 de fevereiro.
2. Outras despesas correntes foram contingenciadas em entre R\$ 6,8 bilhões e R\$ 7,2 bilhões (10% a 11% do total no Orçamento de 2005) e investimentos e inversões financeiras, em R\$ 9 bilhões (42% do total). Foi formada uma reserva de R\$ 350 milhões, não alocada em nenhum dos dois grupos.
3. O Decreto nº 5.379/05 havia deixado indisponíveis globalmente para empenho e pagamento R\$ 15,9 bilhões de despesas discricionárias no Orçamento de 2005. Esse primeiro corte foi abordado em Nota anterior². O Quadro da página seguinte mostra como foi o contingenciamento.
4. Chamou-se atenção na Nota anterior para o fato de o teto fixado no Decreto para a execução das despesas discricionárias ter diminuído em R\$ 5,6 bilhões em relação à proposta orçamentária encaminhada em agosto de 2004, mesmo tendo havido redução da meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Pior: essa queda teria sido de R\$ 8,4 bilhões, não fosse a decisão de excluir despesas com o denominado “projeto piloto”³ do cálculo das necessidades de financiamento do setor público.
5. Também na Nota anterior foi observada a dificuldade de proteger os investimentos (e inversões financeiras) deste primeiro corte, pois, se por hipótese o custeio não pudesse ser comprimido, bloqueio dessa ordem consumiria praticamente 100% de tudo que não fosse investimentos da Saúde e o projeto piloto. Foi dito que se deveria, portanto, considerar com cautela o discurso oficial, de que seria possível executar em 2005 R\$ 12 bilhões ou mais de investimentos (incluindo a programação do projeto piloto).⁴

¹ José Fernando Cosentino Tavares e Márcia Rodrigues Moura, da Câmara dos Deputados. Maria Liz de Medeiros Roarelli e Ana Cláudia Castro Borges do Senado Federal. As opiniões expressas nesta Nota refletem as informações disponíveis até esta data e não correspondem necessariamente à posição da Comissão.

² Nota Técnica Conjunta nº 01, de 2005, das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado.

³ Investimentos em infra-estrutura com elevada taxa de retorno, que deverá ser demonstrada pelo Executivo, a serem executados em regime especial de acompanhamento. Ver LDO, art. 7º, § 4º, IV, relativamente ao fato de essas despesas não serem computadas na apuração do superávit. Também foram incluídas na Lei, segundo os mesmos critérios, participações acionárias da União em empresas estatais e poucas despesas de custeio, conforme Tabelas I e II em anexo à NTC nº 1, de 2005. No total, somam R\$ 2,82 bilhões.

⁴ Supôs-se que a execução de montante significativo de investimento se daria essencialmente com a confirmação de receitas mais elevadas no decorrer da execução orçamentária, e ainda assim não se destinariam na totalidade a



ORÇAMENTO DE 2005

Resumo do Contingenciamento do Primeiro Decreto de Programação Financeira ⁽¹⁾
(Em R\$ bilhão)

	Proposta (PL)		Lei		Decreto		Variação Decreto-PL		Variação Decreto-Lei	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
Receita Administrada pela SRF ⁽²⁾	302,1	16,3	322,9	16,7	315,7	16,1	13,6	0,4	-7,2	-0,6
Arrecadação Líquida do INSS	107,7	5,8	107,7	5,6	105,4	5,4	-2,3	-0,2	-2,3	-0,2
Demais Receitas	47,7	2,6	51,9	2,7	46,1	2,4	-1,5	0,1	-5,7	-0,3
Total das Receitas Brutas	457,4	24,7	482,5	25,0	467,3	23,8	9,9	0,3	-15,2	-1,2
Transferências a Estados e Municípios (-)	69,9	3,8	78,3	4,1	74,0	3,8	4,1	0,3	-4,3	-0,3
Receita Líquida (a)	387,5	20,9	404,1	20,9	393,2	20,1	5,8	0,0	-10,9	-0,9
Pessoal e Encargos Sociais	90,3	4,9	91,3	4,7	91,3	4,7	1,0	-0,2	0,0	-0,1
Benefícios da Previdência ⁽³⁾	138,0	7,5	140,0	7,3	143,2	7,3	5,3	-0,2	3,2	0,0
Demais Despesas Vinculadas ao S. Mínimo	19,1	1,0	19,1	1,0	20,2	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Lei Kandir	0,0	0,0	4,3	0,2	4,3	0,2	4,3	0,2	0,0	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	13,0	0,7	12,8	0,7	14,3	0,7	1,3	0,0	1,4	0,1
Despesas Obrigatórias ⁽³⁾ (b)	260,4	14,1	267,6	13,9	273,3	13,9	12,9	-0,2	5,6	0,1
Legislativo, Judiciário e MPU (c)	4,6	0,2	4,6	0,2	4,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Meta de Resultado Primário (d)	45,3	2,45	47,3	2,45	46,7	2,38	1,4	0,00	-0,6	-0,07
Margem Discricionária (e)=(a)-(b)-(c)-(d)	77,2	4,17	84,6	4,38	68,7	3,50	-8,4	0,21	-15,8	-0,88
Projeto Piloto (PP) (f)	0,0	0,00	2,8	0,15	2,8	0,14	2,8	0,15	0,0	0,00
Despesas Discricionárias + PP (g)=(e)+(f)	77,2	4,17	87,4	4,53	71,5	3,65	-5,6	0,35	-15,9	-0,88
Resultado Primário + PP (h)=(d)+(g)	45,3	2,45	44,5	2,30	43,9	2,24	-1,5	-0,15	-0,6	-0,07
Total das Despesas (i)=(b)+(c)+(g)	342,1	18,5	359,6	18,6	349,4	17,8	7,2	0,1	-10,2	-0,8
Memorandum:										
Déficit da Previdência (RGPS)	30,3	1,6	32,3	1,7	37,8	1,9	7,5	0,0	5,5	0,3
PIB (R\$ bilhão)	1.849,8	100	1.930,5	100	1.961,3	100

Fonte: Orçamento de 2005 e Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG). Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Dados preliminares. Diferenças podem ocorrer devido a arredondamentos.⁽²⁾ Deduzidos os incentivos fiscais⁽³⁾ Segundo a ótica do Decreto. Inclui, na coluna "proposta", R\$ 420,2 milhões, antes na reserva financeira, que foram deduzidos da reserva para emendas parlamentares, e em "lei", a totalidade da reserva para despesas adicionais decorrentes do aumento do salário mínimo. Exclui o restante da reserva de contingência dos parlamentares, que foi reclassificada como discricionária.

6. No entender dos técnicos do Executivo, despesas de custeio poderiam ser comprimidas tendo em conta o que foi efetivamente despendido em 2004, a fixação de teto para despesas de funcionamento, e cortes pontuais. Havendo receitas extraordinárias, a recomposição parcial das dotações não iria concorrer com aumentos de salários, pois a etapa de ajustes estaria encerrada, nem com aumento, no decorrer deste exercício, da meta de saldo primário.⁵
7. O conjunto das iniciativas do Executivo – a definição de um projeto piloto que foi agregado à proposta, cujas despesas não são computadas na apuração do resultado primário; a identificação de ações complementares ao projeto piloto, também prioritárias e imunes ao contingenciamento; e a adoção, sem qualquer manifestação do Congresso, dos mais variados percentuais de contingenciamento de dotações de custeio e de investimento – torna o orçamento que emerge desse Decreto e da Portaria uma peça remotamente compatível com a lei orçamentária em vigor e desmonta as prioridades estabelecidas pelo Congresso.

investimento. Teriam que, em parte, compensar ajustes nas dotações de despesas obrigatórias que o Decreto não tivesse contemplado (maior déficit da Previdência, o custeio da Saúde ou mesmo aumentos em despesas com pessoal).

⁵ Essa é uma postura difícil de ser mantida diante do aumento dos juros, das pressões para a redução das despesas federais e da incerteza quanto à reação do mercado frente a decisão brasileira de afrouxar o ajuste fiscal.

**II – DECRETO Nº 5.379 E PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 51/05**

8. Diferentemente dos últimos exercícios, o Decreto não trouxe as dotações do Orçamento por órgão, para fins de comparação, nem estabeleceu limites separados para investimento e despesas de custeio⁶, nem ainda distinguiu essas despesas por fontes de recursos.
9. O Decreto incluiu na base contingenciável as despesas obrigatórias relacionadas no seu Anexo VIII⁷.
10. As despesas mínimas com Saúde de que trata a Emenda Constitucional 29 incluem despesas obrigatórias e discricionárias e estão englobadas no limite do respectivo ministério fixado no Decreto, que não sofreram limitação.
11. O Decreto tratou separadamente e isentou de bloqueio para movimentação e empenho o projeto piloto, que não se considera no cálculo do resultado. O projeto piloto até então era um conjunto de ações, em maior parte investimentos, perfeitamente identificadas, totalizando despesas de R\$ 2,82 bilhões.
12. Também não sofreram praticamente cortes as despesas discricionárias da Saúde⁸ e de Ciência e Tecnologia⁹.
13. A Portaria, duas semanas mais tarde, estabeleceu limites por órgão separados em 3 anexos, por grupos de fontes, e por natureza de despesas, distinguindo “outras despesas correntes” de “investimentos e inversões financeiras” do Executivo.
14. Na Portaria, o rol de despesas que não estão sujeitas ao contingenciamento ficou mais robusto, com a ampliação, em relação ao Decreto, do montante do projeto piloto, que passou a incluir ações a serem implementadas prévia ou complementarmente na mesma programação¹⁰. Para fins de cálculo do resultado primário, no entanto, continuam sendo computadas normalmente.
15. A respeito desse acréscimo, a Portaria não especifica as despesas que se somaram ao projeto piloto original – R\$ 483,3 milhões, não obstante tenham sido previamente avaliadas em R\$ 1,5 bilhão. Sua identificação exige o exame das programações relacionadas no Anexo XI do Decreto 5.379/05, de forma a localizar os valores que as integram com identificador de resultado primário 2. Trata-se de uma exceção ao contingenciamento, a critério do Executivo, que não estava prevista na LDO, como estavam as despesas com a função Ciência e Tecnologia. Esses itens – e mesmo o projeto piloto – não constaram na LDO como prioritários, caráter que agora adquirem ao serem preservados da limitação.

⁶ O art. 12, I, “c” do Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro, diz que: “Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderão: I - mediante portaria interministerial: ... c) detalhar os valores constantes dos Anexos I e II por categorias de despesas e grupos de fontes de recursos, bem como estabelecer normas, procedimentos e critérios para disciplinar a execução orçamentária do exercício; e ...”

⁷ “Despesas Obrigatórias Sujeitas a Programação Financeira”.

⁸ Ver art. 77, I, da Constituição e art. 59, II e § 2º da Lei nº 10.934/04 (LDO de 2005). Dados que permitem a comparação entre a Lei e o Decreto estão na NTC supracitada.

⁹ Ver Anexo V, II, 2, da LDO de 2005, que cita nas despesas ressalvadas da limitação de empenho as com ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia.

¹⁰ Na Nota anterior, essas ações “sombra” estavam sobreavaliadas, com base em documento oficial. Ver “Principais Indicadores da Carteira do Projeto Piloto”, pg. 17 de “Relatório de Progresso (sic) nº 1” do Projeto Piloto em http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/Projeto_Piloto.pdf. Acesso em 15/3/05.



III – CONTINGENCIAMENTO DO CUSTEIO

16. As possibilidades de contingenciamento de despesas de custeio que o Executivo identificou neste primeiro Decreto surpreenderam. Considera que se poderão reprimir despesas no grupo 3 ("outras despesas correntes") em entre R\$ 6,8 bilhões e R\$ 7,2 bilhões durante o exercício, como mostra o próximo Quadro.
17. Do bloqueio total, R\$ 2,1 bilhões se referem a parcela discricionária dos pagamentos como compensação de estados exportadores pela isenção do ICMS e a despesas com transferências de renda a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que se falará adiante.
18. Em 2004, no primeiro Decreto de contingenciamento pretendeu-se bloquear R\$ 3 bilhões de despesas de custeio, mas o limite foi aumentando no decorrer do exercício, e o corte foi efetivamente de R\$ 400 milhões a R\$ 600 milhões, dependendo do critério que se adote para a análise.
19. O corte global nesse grupo em relação à Lei é de 10%, porém sobe a mais de 20% (ver Tabela I, em anexo), após descontarmos as despesas de caráter obrigatório que o Decreto (Anexo VIII) tratou como discricionárias, e a 30%, se descontarmos ainda as despesas discricionárias da Saúde e da Ciência e Tecnologia.
20. Ainda em relação à Lei, apenas Saúde, Ciência e Tecnologia, Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito não perdem com o contingenciamento.
21. Alguns ministérios perdem valores consideráveis em suas dotações de custeio, destacando-se o Ministério do Desenvolvimento Social (R\$ 1,2 bilhão, por conta de programas de transferências de renda, equivalente a 17% de suas dotações) e o Ministério da Fazenda – recursos sob sua supervisão (R\$ 900 milhões, correspondentes à parcela discricionária da compensação a estados exportadores pela desoneração do ICMS, equivalentes a 86%).
22. Perdem ainda (reduções em torno de R\$ 500 milhões) os Ministérios das Comunicações (70% de suas dotações de custeio) e da Educação (7%) e (com cortes entre R\$ 350 milhões e R\$ 420 milhões) os Ministérios da Fazenda (23%), Defesa (9%), Previdência Social (28%) e Minas e Energia (57%).
23. Embora tenham sofrido menores cortes em valores absolutos, destacam pela importância percentual de suas perdas os Ministérios de Cultura e Turismo (ambos 49%) e do Esporte (47%).
24. Em relação ao executado em 2004, o limite do Decreto para despesas de custeio é quase 8% superior, mas está 7% abaixo, do que veio na proposta. Tirando Saúde dos cálculos, essas percentagens passam a ser, respectivamente, 5% e 13%.
25. Examinando segundo os órgãos, temos que, no Decreto, o limite para 2005 supera o executado em 2004 em 12 deles, sendo o maior excesso, naturalmente, no caso da Saúde, e o segundo maior excesso em Ciência e Tecnologia, mas é menor que o realizado nos demais 15 órgãos do Quadro. O Ministério da Fazenda perde mais de R\$ 300 milhões.
26. Em relação à proposta, o Decreto impôs perdas a 23 dos 27 órgãos constantes do Quadro. Saíram em melhor posição no Decreto que na proposta apenas Ciência e Tecnologia e Saúde.

DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DE CUSTEIO ⁽¹⁾, 2004 E 2005Execução em 2004 e Valores Autorizados para Movimentação e Empenho em 2005. Principais Diferenças
(Em R\$ mil)

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Diferença Entre o Decreto/Portaria e			Corte (-) do Decreto/Portaria em Relação a		
	Realizado 2004	Proposta	Lei 2005	Lei 2005	Realizado 2004	Proposta
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	178.001	(56.653)	(364.533)	-32%	30%	-7%
MIN. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	(92.743)	(259.879)	(275.950)	-34%	-15%	-33%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	771.639	255.678	(108)	0%	43%	11%
MIN. DA FAZENDA	(309.698)	(409.368)	(420.414)	-23%	-18%	-22%
MIN. DA EDUCAÇÃO	695.723	(456.162)	(512.194)	-7%	12%	-7%
MIN. DO DESENV. INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	(1.825)	(79.922)	(89.996)	-18%	0%	-17%
MIN. DA JUSTIÇA	58.733	(194.595)	(217.616)	-21%	8%	-19%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	(72.103)	(347.687)	(348.400)	-57%	-21%	-57%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	(244.364)	(341.667)	(367.379)	-28%	-20%	-26%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	(138.598)	(183.243)	(163.064)	-19%	-16%	-20%
MIN. DA SAÚDE	2.803.543	232.682	28	0%	10%	1%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	(57.449)	(246.866)	(256.155)	-33%	-10%	-32%
MIN. DOS TRANSPORTES	143.555	7.906	(188.745)	-23%	29%	1%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	(143.422)	(289.503)	(493.714)	-70%	-41%	-58%
MIN. DA CULTURA	(39.400)	(67.141)	(169.266)	-49%	-19%	-28%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	(32.294)	(129.400)	(160.673)	-31%	-8%	-27%
MIN. DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	(3.595)	(125.135)	(123.596)	-27%	-1%	-27%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	70.046	(179.980)	(189.155)	-27%	16%	-26%
MIN. DO ESPORTE	(30.269)	(19.024)	(67.005)	-47%	-29%	-20%
MIN. DA DEFESA	141.763	(414.027)	(388.999)	-9%	4%	-10%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	(59.927)	(66.581)	(79.203)	-31%	-26%	-28%
MIN. DO TURISMO	(2.480)	(92.688)	(175.783)	-49%	-1%	-34%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	(94.803)	(1.106.476)	(1.200.047)	-17%	-2%	-16%
MIN. DAS CIDADES	127.727	(14.362)	(15.496)	-4%	49%	-4%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	162.600	(3.455)	42	0%		-2%
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA	10.483	40	(899.960)	-86%	8%	0%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	25.504	(1.994)	(44)	0%	68%	-3%
RESERVA PARA EMENDAS PARLAMENTARES ⁽³⁾						
RESERVA ORÇAMENTÁRIA ⁽⁴⁾	350.200	350.200	350.200			
TOTAL	4.216.546	(4.239.300)	(6.817.222)	-10%	8%	-7%

Fonte: Decreto 5.379/05; Portaria Interministerial 51/0

⁽¹⁾ Grupo de natureza de despesa 3.⁽²⁾ Liquidado. Inclui créditos extraordinários.⁽³⁾ Deduzidos, na proposta, R\$ 420,2 milhões que faltavam em benefícios previdenciários, para completar as dotações correspondentes e elevar o salário mínimo para R\$ 281,28⁽⁴⁾ Suposição de que a totalidade da reserva será despendida em custeio, dado o tamanho do corte.

27. Além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que perde mais de R\$ 1,1 bilhão pela mesma razão referida acima, houve cortes de recursos superiores a R\$ 400 milhões em relação à proposta na Fazenda, na Defesa e na Educação.
28. A magnitude desses cortes, principalmente em relação à proposta, sugere ter havido superestimativa por parte do Executivo na elaboração da proposta ou a possibilidade de vir a se contar com excesso de arrecadação para recompor as dotações de custeio a seus níveis originais.

IV – CONTINGENCIAMENTO DO INVESTIMENTO

29. O próximo Quadro mostra, de 2002 a 2005, a execução de dotações de investimentos, como 2002 se destacou neste período recente, e a perspectiva de o desempenho de 2002 se repita neste exercício.

INVESTIMENTOS, 2002 A 2005				
Dotações de Investimento Autorizadas, Empenhadas e Pagas				
(Em R\$ milhão)				
Exercício		Lei + Créditos	Empenhado	Pago ⁽¹⁾
2002		18.183,9	10.146,0	12.247,9
2003		13.949,6	6.456,5	5.219,1
2004	Dec. nº 4.992/04	12.368,5	9.067,0 ⁽²⁾	... ⁽³⁾
	Realizado	15.246,4	10.866,1	9.070,8
2005 (Dec. nº 5.379/05)		21.356,7	12.420,5 ⁽²⁾	... ⁽³⁾

Fonte: SIAFI; Portaria 51/05 e Decretos 4.992/04 e 5.379/05. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Inclui pagamentos do orçamento do exercício e de restos a pagar.

⁽²⁾ Limite de empenho para investimentos e inversões financeiras primárias.

⁽³⁾ Limite de pagamento não distingue custeio de investimento.

30. Mediante a Portaria Interministerial, ficam desde já liberados para empenho e movimentação R\$ 12,4 bilhões de investimentos e inversões primárias. Isso representa um corte de entre R\$ 8,7 bilhões e R\$ 9 bilhões, em relação à Lei, como mostra o Quadro na página seguinte.
31. O corte em investimento foi maior em termos absolutos e muito maior em termos relativos, comparativamente com o que se passou com custeio.
32. A importância do corte pode ser aferida ainda em comparação com as emendas individuais e coletivas aprovadas pelo Congresso no Orçamento de 2005 em despesas de investimento (R\$ 8,6 bilhões) ou com seu aumento em relação às dotações dessa natureza na proposta (de R\$ 7,1 bilhões, excluído o projeto piloto).
33. Em 2004, no primeiro Decreto de contingenciamento pretendeu-se bloquear R\$ 3 bilhões de despesas de investimento, mas o limite foi aumentando no decorrer do exercício, e o corte orçamentário foi efetivamente de R\$ 1,5 bilhão.
34. O corte global nesse grupo em relação à Lei é de 42%, porém sobe a 48%, se descontarmos da Lei os investimentos do projeto piloto acrescentados durante a tramitação do Orçamento no Congresso.

**DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DE INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS ⁽¹⁾, 2004 E 2005**Execução em 2004 e Valores Autorizados para Movimentação e Empenho em 2005. Principais Diferenças
(Em R\$ mil)

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Diferenças Entre o Decreto/Portaria e			Corte (-) do Decreto/Portaria em Relação a		
	Realizado 2004	Proposta	Lei 2005	Lei 2005	Realizado 2004	Proposta
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	(44.217)	(48.673)	(53.797)	-46%	-41%	-43%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	(47.979)	(1)	(264.614)	-74%	-35%	0%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	427.438	383.455	0	0%	188%	141%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	455.219	355.659	(441)	0%	640%	208%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	272.479	33.812	(187.849)	-20%	57%	5%
MIN. DO DESENV., INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	(113.775)	(29.197)	(81.285)	-78%	-84%	-57%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	(111.445)	(209.376)	(258.158)	-38%	-21%	-33%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	(21.853)	(17.258)	(16.339)	-41%	-48%	-42%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	101.687	80.000	(15.171)	-10%	293%	142%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	36.300	4.131	0	0%	126%	7%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	751.155	1.031.883	2	0%	40%	65%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	(2.641)	2.834	(2.062)	-9%	-11%	15%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	1.349.007	792.797	(2.557.887)	-42%	60%	28%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	5.887	(56.105)	(96.894)	-68%	15%	-55%
MINISTÉRIO DA CULTURA	(4.606)	(7.712)	(97.347)	-71%	-10%	-16%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	(17.467)	(20.683)	(79.418)	-66%	-30%	-34%
MIN. DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	(4.296)	(1.652)	0	0%	-19%	-8%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	(494.115)	(415.587)	(446.280)	-36%	-39%	-35%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	(142.255)	(52.690)	(465.465)	-97%	-91%	-79%
MINISTÉRIO DA DEFESA	(602.086)	(228.722)	(459.601)	-32%	-38%	-19%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	246.627	(643.759)	(1.316.187)	-58%	35%	-40%
MINISTÉRIO DO TURISMO	(156.471)	(16.512)	(639.537)	-97%	-89%	-46%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	25.599	60.076	0	0%	16%	50%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	(661.908)	(21.556)	(1.999.271)	-85%	-66%	-6%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	(925)	0	0			
RESERVA PARA EMENDAS PARLAMENTARES ⁽⁴⁾	0	(2.369.100)	0			
RESERVA ORÇAMENTÁRIA	0	0	0			
TOTAL	1.245.357	(1.393.937)	(9.037.602)	-42%	11%	-10%

Fonte: Decreto 5.379/05; Portaria Interministerial 51/05; e SIAFI. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Grupos de natureza de despesas 4 e 5.⁽²⁾ Liquidado. Inclui créditos extraordinários.⁽³⁾ Projeto composto de ações complementares ao projeto piloto, que também ficaram imunes a cortes no Decreto.⁽⁴⁾ Deduzidos, na proposta, R\$ 420,2 milhões que faltavam em benefícios previdenciários, para completar as dotações correspondentes e elevar o salário mínimo pra R\$ 281,28.



35. Ainda em relação à Lei, além de Saúde e Ciência e Tecnologia, apenas os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relações Exteriores e Planejamento, Orçamento e Gestão passam incólumes.
36. Alguns ministérios, por suas finalidades, perdem valores consideráveis em suas dotações de investimento e inversões financeiras, destacando-se o Ministério dos Transportes (R\$ 2,6 bilhões, o equivalente a 42% de suas dotações na Lei e a mais de ¼ do corte total), o Ministério das Cidades (R\$ 2 bilhões, o equivalente a 85% de suas dotações na Lei e a pouco mais de 20% do corte) e o Ministério da Integração Nacional (R\$ 1,3 bilhão, o equivalente a quase 60% de suas dotações na Lei e a pouco mais de 15% do corte).
37. Perdem ainda o Ministério do Turismo (R\$ 640 milhões, o equivalente a 97% de suas dotações na Lei) e os Ministérios do Esporte, da Defesa e do Desenvolvimento Agrário (cerca de R\$ 450 milhões cada, o equivalente a, respectivamente, 97%, 32% e 36% de suas dotações na Lei).
38. Embora tenham sofrido menores cortes em valores absolutos, destacam por perdas superiores a 70% de suas dotações para investimento os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Cultura e da Agricultura.
39. Por fim, em relação à Lei, excluindo-se o projeto piloto tanto da Lei como do Decreto, constata-se que o corte em Transportes é de R\$ 2,5 bilhões, ou 62% das dotações de investimentos. Dito de outra forma, esse é o corte das dotações da Lei antes da incorporação do projeto piloto na programação do órgão. Os dados que permitem essa conclusão estão na Tabela II, em anexo.
40. Em relação ao realizado em 2004, o limite do Decreto para despesas de investimento e inversões financeiras é 11% superior (ganho de R\$ 1,25 bilhão), mas está 10% abaixo do que veio na proposta. Tirando Saúde dos cálculos, essas percentagens passam a ser, respectivamente, 5% e 20%. Tirando ainda o projeto piloto do Decreto, as perdas em relação ao realizado e à proposta são de 23% e de 41%, respectivamente.
41. Examinando segundo os órgãos, temos que, no Decreto, o limite para 2005 supera o executado em 2004 em 10 órgãos, sendo o maior excesso no Ministério dos Transportes (R\$ 1,35 bilhão). Outros ganhos substanciais em relação a 2004 ocorrem, naturalmente, na Saúde e em Ciência e Tecnologia. Também ganha o Ministério da Fazenda. No entanto, em 15 órgãos constantes do Quadro o limite do Decreto é inferior ao realizado em 2004, salientando-se os casos do Ministério das Cidades (perda de mais de R\$ 660 milhões), da Defesa (R\$ 600 milhões) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (perda de quase R\$ 500 milhões).
42. Em relação à proposta, o Decreto impôs perdas a 14 dos 25 órgãos.
43. Saíram substancialmente em melhor posição no Decreto que na proposta Ciência e Tecnologia (ganho de mais de R\$ 380 milhões, superior a 140%, em dotações de investimento e inversões financeiras), Saúde (ganho de 65%, ou de R\$ 1 bilhão), Transportes (28%, ou quase R\$ 800 milhões) e Fazenda (ganho de 200%, ou R\$ 355 milhões).
44. O maior corte de recursos em relação à proposta coube ao Ministério da Integração Nacional, de mais de R\$ 640 milhões, ou o equivalente a 40% das dotações de



investimentos e inversões financeiras. A segunda maior perda foi no Ministério do Desenvolvimento Agrário, de R\$ 415 milhões, equivalentes a 35% do constante na proposta. Destacam-se também o Ministério da Justiça (1/3 do que veio na proposta, com corte de quase R\$ 210 milhões) e o Ministério da Defesa (19% do que veio na proposta, ou quase R\$ 230 milhões).

45. Reduções percentualmente importantes foram ainda a dos investimentos do Ministério do Esporte (79%) e do Ministério das Comunicações (55%).

V – DESPESAS COM SAÚDE

46. O piso das despesas com Saúde de que trata a Constituição (ações e serviços de saúde excluem das despesas do Ministério as dotações para o pagamento de inativos e pensionistas e o serviço da dívida) acompanha o crescimento do PIB do exercício anterior. O PIB do Decreto é maior que o da Lei. Levando-se em conta o montante empenhado (R\$ 33 bilhões) e a variação estimada do PIB em 2004, a dotação prevista para o Ministério da Saúde na Lei e no Decreto é insuficiente para o cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 em pelo menos R\$ 440 milhões¹¹.
47. Admite-se ainda, depois de um longo debate a respeito, que dotações para transferências de renda poderiam ser incluídas como despesas de saúde para fins do cumprimento da Emenda, desde que visando ao pagamento de bolsa família a famílias carentes com filho de até seis anos, para melhoria das condições de saúde e combate a carências nutricionais. Entretanto, o uso de recursos vinculados ao Fundo de Combate à Pobreza com a finalidade de cumprir o piso da Saúde está expressamente vedado na lei de diretrizes orçamentárias (Lei 10.934, de 11/08/04, art. 59)¹².
48. As dotações para outras despesas correntes do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome foram reduzidas em R\$ 1,2 bilhão, no Anexo III da Portaria, que se refere a recursos da fonte em questão (179). Por outro lado, tramita na Câmara o Projeto de Lei nº 02/05, que prevê o remanejamento de R\$ 1,2 bilhão de recursos do Fundo de Combate à Pobreza, do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, com o objetivo de aumentar a dotação do Programa Bolsa-Família no Ministério da Saúde.

¹¹ Ver Nota anterior.

¹² Diz o art. 59, § 2º: “Para os efeitos do inciso II do caput, consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art 198, § 3º, da Constituição.”



49. Com isso, o autorizado na Lei aumentará, sem que aumente paralelamente o limite do Ministério da Saúde no Decreto. Considerando que o dispêndio de recursos do Fundo de Combate à Pobreza é uma despesa obrigatória¹³ e que não contribui para o atendimento do piso da Saúde, continua a necessidade de ampliar despesas em aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, sem que ainda exista o espaço fiscal correspondente.

¹³ Incluída no Anexo VIII do Decreto.



DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DE CUSTEIO ⁽¹⁾ , 2004 E 2005																Tabela I Anexo		
Execução em 2004 e Valores Autorizados para Movimentação e Empenho em 2005 (Em R\$ mil)																		
ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	2004 Realizado ⁽²⁾			2005									Diferença Entre o Decreto/Portaria e			Corte (3) do Decreto/Portaria em Relação a		
	Obrigatórias (Anexo VIII)	Discricionárias	Total	Proposta	Lei			Lei Exceto Projeto Piloto I	Decreto 5.379/05	Decreto 5.379/05 Exceto Projeto Piloto I	Decreto 5.379/05 Exceto Projetos Piloto I e II ⁽²⁾	Realizado 2004	Proposta	Lei 2005	Realizado 2004	Proposta		
					Obrigatórias (Anexo VIII)	Discricionárias	Projeto Piloto I										Total	
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	25.232	564.697	589.929	824.583	36.813	1.095.650		1.132.463	1.132.463	767.930	767.930	767.930	178.001	(56.653)	(364.533)	-32%	30%	-7%
MIN. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	61.343	567.309	628.652	795.788	68.801	743.058		811.859	811.859	535.909	535.909	535.909	(92.743)	(259.879)	(275.950)	-34%	-15%	-33%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	24.798	1.789.948	1.814.746	2.330.707	37.703	2.548.790		2.586.493	2.586.493	2.586.385	2.586.385	2.586.385	771.639	255.678	(108)	0%	43%	11%
MIN. DA FAZENDA	87.310	1.659.246	1.746.556	1.846.226	65.061	1.782.211	10.000	1.857.272	1.847.272	1.436.858	1.426.858	1.426.858	(309.696)	(409.368)	(420.414)	-23%	-18%	-22%
MIN. DA EDUCAÇÃO	1.633.795	4.131.694	5.765.489	6.917.374	2.466.963	4.506.442		6.973.406	6.973.406	6.461.212	6.461.212	6.461.212	695.723	(456.162)	(512.194)	-7%	12%	-7%
MIN. DO DESENV. INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	5.277	393.175	398.452	476.549	6.976	479.387	260	486.623	486.363	396.627	396.367	396.367	(1.825)	(79.922)	(89.996)	-18%	0%	-17%
MIN. DA JUSTIÇA	44.193	703.671	747.864	1.001.192	59.078	965.135		1.024.213	1.024.213	806.597	806.597	806.597	58.733	(194.595)	(217.616)	-21%	8%	-19%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	10.009	326.491	336.499	612.083	13.111	599.685		612.796	612.796	264.396	264.396	264.396	(72.103)	(347.687)	(348.400)	-57%	-21%	-57%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	92.621	1.119.738	1.212.359	1.309.662	100.553	1.214.821	20.000	1.335.374	1.315.374	967.995	947.995	947.995	(244.364)	(341.667)	(367.379)	-28%	-20%	-26%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3.848	845.848	849.696	894.341	4.380	869.783		874.162	874.162	711.098	711.098	711.098	(138.598)	(183.243)	(163.064)	-19%	-16%	-20%
MIN. DA SAÚDE	21.899.491	5.441.966	27.341.457	29.912.318	24.221.696	5.923.276		30.144.972	30.144.972	30.145.000	30.145.000	30.145.000	2.803.543	232.682	28	0%	10%	1%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	14.217	568.270	582.486	771.903	16.575	764.617		781.192	781.192	525.037	525.037	525.037	(57.449)	(246.866)	(256.155)	-33%	-10%	-32%
MIN. DOS TRANSPORTES	9.066	483.425	492.491	628.140	14.829	666.962	143.000	824.791	681.791	636.046	493.046	492.496	143.555	7.906	(188.745)	-23%	29%	1%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	3.363	349.214	352.577	498.658	8.184	694.685		702.869	702.869	209.155	209.155	209.155	(143.422)	(289.503)	(493.714)	-70%	-41%	-58%
MIN. DA CULTURA	7.325	204.834	212.159	239.900	6.609	335.416		342.025	342.025	172.759	172.759	172.759	(39.400)	(67.141)	(169.266)	-49%	-19%	-28%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	10.395	374.682	385.077	482.183	17.763	486.293	9.400	513.456	504.056	352.783	343.383	334.683	(32.294)	(129.400)	(160.673)	-31%	-8%	-27%
MIN. DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	32.311	301.615	333.927	455.467	36.548	417.380		453.928	453.928	330.332	330.332	330.332	(3.595)	(125.135)	(123.596)	-27%	-1%	-27%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	12.611	427.843	440.454	690.480	67.943	631.712		699.655	699.655	510.500	510.500	510.500	70.046	(179.980)	(189.155)	-27%	16%	-26%
MIN. DO ESPORTE	477	105.192	105.669	94.424	490	141.915		142.405	142.405	75.400	75.400	75.400	(30.269)	(19.024)	(67.005)	-47%	-29%	-20%
MIN. DA DEFESA	112.558	3.483.353	3.595.911	4.151.701	221.626	3.905.047		4.126.673	4.126.673	3.737.674	3.737.674	3.737.674	141.763	(414.027)	(388.999)	-9%	4%	-10%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	9.897	222.764	232.661	239.315	11.877	240.059		251.937	251.937	172.734	172.734	169.800	(59.927)	(66.581)	(79.203)	-31%	-26%	-28%
MIN. DO TURISMO	765	181.594	182.359	272.567	1.039	354.623		355.662	355.662	179.879	179.879	179.879	(2.480)	(92.688)	(175.783)	-49%	-1%	-34%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	4.802.757	1.311.785	6.114.543	7.126.216	5.438.480	1.781.307		7.219.787	7.219.787	6.019.740	6.019.740	6.019.740	(94.803)	(1.106.476)	(1.200.047)	-17%	-2%	-16%
MIN. DAS CIDADES	19.301	243.372	262.673	404.762	19.766	386.130		405.896	405.896	390.400	390.400	390.400	127.727	(14.362)	(15.496)	-4%	49%	-4%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO				166.055		162.558		162.558	162.558	162.600	162.600	162.600	162.600	(3.455)	42	0%		-2%
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA		135.917	135.917	146.360	27.192	1.019.169		1.046.360	1.046.360	146.400	146.400	146.400	10.483	40	(899.960)	-86%	8%	0%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO		37.596	37.596	65.094		63.144		63.144	63.144	63.100	63.100	63.100	25.504	(1.994)	(44)	0%	68%	-3%
RESERVA ORÇAMENTÁRIA ⁽³⁾										350.200	350.200	350.200	350.200	350.200	350.200			
TOTAL	28.922.960	25.975.240	54.898.200	63.354.046	32.970.055	32.779.253	182.660	65.931.968	65.749.308	59.114.746	58.932.086	58.919.902	4.216.546	(4.239.300)	(6.817.222)	-10%	8%	-7%
Fonte: Decreto 5.379/05; Portaria Interministerial 51/05; e SIAFI. Elaboração das Consultorias.																		
⁽¹⁾ Grupo de natureza de despesa 3.																		
⁽²⁾ Liquidado. Inclui créditos extraordinários.																		
⁽³⁾ Suposição de que a totalidade da reserva será despendida em custeio, dado o tamanho do corte.																		



DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DE INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS ⁽¹⁾ , 2004 E 2005											Tabela B Anexo		
Execução em 2004 e Valores Autorizados para Movimentação e Empenho em 2005 (Em R\$ mil)													
ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	2004 Realizado ⁽²⁾	2005						Diferenças Entre o Decreto/Portaria e			Corte (-) do Decreto/Portaria em Relação a		
		Proposta	Lei 2005	Lei Exceto Piloto I	Decreto 5.379/05	Decreto 5.379/05 Exceto Piloto I	Decreto 5.379/05 Exceto Pilotos I e II ⁽³⁾	Realizado 2004	Proposta	Lei 2005	Lei 2005	Realizado 2004	Proposta
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	107.887	112.343	117.467	117.467	63.670	63.670	63.670	(44.217)	(48.673)	(63.797)	-46%	-41%	-43%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	138.570	90.592	355.205	355.205	90.591	90.591	90.591	(47.979)	(1)	(264.614)	-74%	-35%	0%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	227.677	271.680	655.115	640.115	655.115	640.115	640.115	427.438	383.455	(0)	0%	188%	141%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	71.123	170.683	526.783	136.783	526.342	136.342	136.342	455.219	355.659	(441)	0%	640%	208%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	477.109	715.776	937.437	937.437	749.588	749.588	749.588	272.479	33.812	(187.849)	-20%	57%	5%
MINISTÉRIO DO DESENV., INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	136.140	51.570	103.659	101.310	22.373	20.033	20.033	(113.775)	(29.197)	(81.295)	-78%	-84%	-57%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	532.640	630.579	679.361	679.361	421.203	421.203	421.203	(111.445)	(209.376)	(258.158)	-38%	-21%	-33%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	45.257	40.662	39.743	39.743	23.404	23.404	23.404	(21.053)	(17.258)	(16.339)	-41%	-48%	-42%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	34.718	56.405	151.576	71.576	136.405	56.405	56.405	101.687	80.000	(15.171)	-10%	293%	142%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	28.802	60.971	66.102	66.102	66.102	66.102	66.102	36.300	4.131	0	0%	1,26%	7%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	1.876.445	1.595.717	2.627.598	2.627.598	2.627.600	2.627.600	2.627.600	751.155	1.031.883	2	0%	40%	66%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	24.804	19.329	24.225	24.225	22.163	22.163	22.163	(2.641)	2.834	(2.062)	-9%	-11%	15%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	2.254.647	2.810.057	6.161.541	4.143.441	3.603.654	1.595.553	1.135.071	1.349.007	792.797	(2.557.087)	-42%	60%	20%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	39.368	101.350	142.139	142.139	45.245	45.245	45.245	5.887	(56.105)	(96.894)	-68%	15%	-55%
MINISTÉRIO DA CULTURA	45.247	48.353	137.988	137.988	40.641	40.641	40.641	(4.606)	(7.712)	(97.347)	-71%	-10%	-16%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	57.584	60.800	119.535	119.235	40.117	39.817	39.517	(17.467)	(20.883)	(79.418)	-66%	-30%	-34%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	23.064	20.420	18.768	18.768	18.768	18.768	18.768	(4.296)	(1.652)	(0)	0%	-19%	-8%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.282.515	1.203.987	1.234.680	1.234.680	788.400	788.400	788.400	(494.115)	(415.587)	(446.280)	-36%	-39%	-35%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	156.255	66.690	479.465	479.465	14.000	14.000	14.000	(142.255)	(52.690)	(465.465)	-97%	-91%	-79%
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.570.212	1.196.848	1.427.727	1.427.727	968.126	968.126	968.126	(602.086)	(228.722)	(459.601)	-32%	-38%	-19%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	709.739	1.600.125	2.272.553	2.222.553	956.366	906.367	902.550	246.627	(643.759)	(1.316.187)	-58%	35%	-40%
MINISTÉRIO DO TURISMO	175.592	35.633	659.659	659.659	19.121	19.121	19.121	(156.471)	(16.512)	(639.537)	-97%	-89%	-46%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	155.661	121.184	181.260	181.260	181.260	181.260	181.260	25.599	60.076	0	0%	16%	50%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.003.108	362.756	2.340.471	2.259.871	341.200	259.600	242.280	(661.908)	(21.556)	(1.999.271)	-95%	-56%	-6%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	925							(925)	0	0			
RESERVA PARA EMENDAS PARLAMENTARES ⁽⁴⁾		2.369.100						0	(2.369.100)	0			
RESERVA ORÇAMENTÁRIA								0	0	0			
TOTAL	11.175.097	13.814.391	21.458.056	18.820.716	12.420.454	9.783.114	9.311.995	1.245.357	(1.393.937)	(9.037.602)	-42%	11%	-10%

Fonte: Decreto 5.379/05; Portaria Interministerial 51.05; e SIAP. Elaboração da Consultoria.

⁽¹⁾ Grupo de natureza de despesa 4 e 5.⁽²⁾ Liquidado. Inclui créditos extrorçamentários.⁽³⁾ Projeto composto de ações complementares ao projeto piloto, que também ficaram sujeitos a cortes no Decreto.⁽⁴⁾ Deduzidos, na proposta, R\$ 420,2 milhões que faltavam em benefícios previdenciários, para completar as dotações correspondentes e elevar o salário mínimo para R\$ 281,28.