



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 04/05

CONTINGENCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE 2005. **ASPECTOS LEGAIS E PROGRAMÁTICOS¹** **DECRETO Nº 5.379/05 E PORTARIA N.º 51/05**

Consultores designados:
Câmara dos Deputados:
Ricardo Alberto Volpe, Romiro
Ribeiro; Francisco Lúcio Pereira,
Maria Emília Miranda Pureza.
Senado Federal: Ana Cláudia
Borges e Oádia Rossy,

Março/2005

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
E-mail: conof@camara.gov.br

¹ Os aspectos econômico-fiscais do contingenciamento foram tratados na Nota Técnica Conjunta nº 02005, de 9 de março de 2004, disponível nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

SUMÁRIO

SÍNTESE	3
I – INTRODUÇÃO	5
II – ANÁLISE	5
II.1 – ASPECTOS LEGAIS.....	5
II.2 - DESPESA.....	7
II.2.1. Projeção de Empenho Sem Cobertura	8
II.2.2. Limites por Órgão/GND/Fonte – Portaria Interministerial nº 51	9
II.2.3. – Contingenciamento por Área	14
A) Órgãos da Área Social	15
B) Órgãos da Área de Infra-estrutura.....	15
C) Órgãos, por Setor Produtivo.....	16
D) Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia.....	17
E) Órgãos Ligados aos Poderes de Estado e Administração	17
II.3 – O IMPACTO SOBRE AS ALTERAÇÕES DO CONGRESSO.....	18
II.4 – RECEITA.....	21
IPI.....	23
PIS/PASEP	24
CSLL	24
INSS.....	25
Dividendos	25
Cota-Parte de Compensações Financeiras	25
Acréscimos de Receita no Decreto nº 5.379/2005	25

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito dos autores.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

SÍNTESE

1. O contingenciamento inicial para 2005 mostra-se muito superior ao de 2004, passando de R\$ 6,0 para R\$ 15,9 bilhões, sendo R\$ 3,33 bilhões na área social, R\$ 3,35 bilhões nos Poderes de Estado e Administração, R\$ 2,54 bilhões na Produção Econômica e R\$ 7,35 bilhões das dotações da área de Infra-estrutura;
2. A nova reestimativa da receita total registrou queda de R\$ 15,2 bilhões em relação ao valor originalmente aprovado na lei orçamentária de 2005, sendo R\$ 7,2 bilhões nas receitas administradas e R\$ 8,0 bilhões nas não-administradas. O impacto líquido sobre o orçamento federal, após deduzidas as transferências a estados e municípios, será de R\$ 10,9 bilhões;
3. Do lado das despesas obrigatórias, o Governo informa que essas sinalizam o expressivo crescimento de R\$ 5,6 bilhões em relação à LOA 2005, influenciado principalmente pelo crescimento dos Benefícios Previdenciários e de Prestação Continuada (LOAS) em R\$ 4,3 bilhões, decorrentes da atualização das bases de projeção e do reajuste real do salário mínimo;
4. Faltam informações precisas sobre a alegada frustração de receitas (R\$ 15,2 bilhões), e também sobre a reestimativa, a maior, das despesas obrigatórias (R\$ 5,6 bilhões), em especial dos benefícios de prestação continuada;
5. Em termos absolutos os ministérios mais afetados pelos cortes foram o do Transportes (R\$ 2,75 bilhões) e das Cidades (R\$ 2,0 bilhões); em termos relativos o do Esporte (85,6%) e do Turismo (80,4%);
6. Dentre os ministérios que possuem o maior volume de investimentos, o Ministério das Cidades foi o maior prejudicado com 85,4% dos investimentos contingenciados e em seguida o Ministério da Integração Nacional (58%), enquanto Defesa, Desenvolvimento Agrário, Transportes, Educação e Justiça tiveram seus investimentos contingenciados em torno de 30%;
7. Os limites são estabelecidos por órgão e/ou unidade orçamentária, não sendo identificados projeto, atividade ou operação especial, nem mesmo diferenciado os limites do GND 3 dos GNDs 4 e 5 e as respectivas fontes de financiamento, conforme apresentado no ano anterior;
8. A Portaria Interministerial nº 51, de 11 de março de 2005, dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, apresenta com base na autorização prevista na alínea “c” do inciso I do art. 12 do Decreto, o detalhamento dos valores constantes dos Anexos I e II do Decreto, com vistas a evidenciar a categoria das despesa e os grupos de fontes de receitas;
9. O critério atualmente adotado para contingenciamento das dotações orçamentárias concede elevado grau de discricionariedade aos Ministros e Secretários de Estado para a escolha das ações que serão realizadas ou paralisadas, o que reduz a transparência e desconsidera o processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária previsto na Constituição Federal;
10. o Decreto também não prevê mecanismos ou critérios de descontingenciamento da despesa, conforme previsto pela LRF, sempre que houver o restabelecimento da receita prevista. Há apenas autorização para que os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda efetuem, no âmbito de suas competências: I - a elevação dos limites para movimentação e empenho

mediante a utilização de reserva constante do Decreto, até o montante de R\$ 350.200.000,00; II - a ampliação dos limites para pagamento das dotações constantes da LOA 2005 e dos restos a pagar até o montante de R\$ 3.152.766.000,00; III - proceder ao remanejamento dos valores disponibilizados na forma dos Anexos I, II, III e IV;

11. o montante autorizado para movimentação e empenho é superior em R\$ 2,9 bilhões ao limite de pagamento, o que indica que possivelmente haverá necessidade de novo contingenciamento ou, no mínimo, que quantia de igual valor seja inscrita em restos a pagar em 2005. Se considerado o valor inscrito em restos a pagar não processados (R\$ 5,2 bilhões), então o déficit, ou seja, a pressão para inscrição em restos a pagar ao final deste exercício, aumenta para R\$ 8,1;
12. O valor disponibilizado em 2005 para investimentos, no montante de R\$ 12,4 bilhões - Projeto Piloto (R\$ 2,8 bilhões) e Demais (R\$ 9,8 bilhões) – é R\$ 1,245 bilhão superior ao valor realizado em 2004 nas despesas de capital primárias. O chamado Projeto Piloto passou a ter um tratamento específico no contingenciamento, em decorrência das disposições da LDO/2005, que permite sua exclusão de despesas primárias do cálculo do superávit primário;
13. O Poder Executivo extrapolou a definição de base contingenciável ao incluir, além das despesas primárias discricionárias, despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, relacionadas no Anexo VIII do Decreto que, de acordo com a LRF devem estar fora do contingenciamento. Tal procedimento contraria o disposto no art. 71, § 1º, da Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005), que estabelece que o cronograma de pagamentos mensais de despesas não-financeiras deve **excluir** as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo V, daquela Lei;
14. Expurgadas as despesas obrigatórias, a base contingenciável da despesa discricionária em 2005 cai de R\$ 87,39 para R\$ 54,36 bilhões, sendo R\$ 32,9 bilhões despesas correntes (GND 3) e R\$ 21,46 bilhões despesas de capital (GNDs 4 e 5);
15. A edição de decretos de contingenciamento tende a estabelecer cronograma de liberações financeiras extremamente concentrado nos últimos meses do exercício fiscal, o que prejudica o grau de transparência da execução orçamentária, eleva os custos da administração e dá margem a ocorrência de todo o tipo de expedientes e pressões políticas para assegurar o cumprimento de determinada programação de despesa;
16. Apesar disso, o contingenciamento tornou-se uma prática comum no últimos anos, chegando a ser identificado como indicador do grau de comprometimento dos governos com a austeridade fiscal. Essa concepção é discutível, pois embute ineficiências e distorções alocativas que prejudicam todo o esforço em prol do equilíbrio orçamentário;
17. A experiência dos últimos anos (1998 – 2004) atesta que as receitas previstas na lei orçamentária sempre se confirmaram, ainda que fossem editados decretos de contingenciamento como intuito de sanar desvios em relação à proposta original do Poder Executivo.

I – INTRODUÇÃO

O objetivo da presente Nota Técnica é subsidiar a análise do Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005, que “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2005, e dá outras providências” e da Portaria Interministerial nº 51, de 11 de março de 2005, dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, que detalha os valores autorizados para movimentação e empenho nos termos do Anexo I do Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005.

O Decreto de programação tem como base legal o disposto nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 71 da Lei nº 10.934/2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2005). Tal dispositivo determina que, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA, o Poder Executivo deverá elaborar cronograma anual de desembolso mensal por órgão, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário prevista na LDO, contendo, no mesmo ato, metas quadrimestrais para o resultado primário dos orçamentos fiscal, da seguridade social, e de investimento das empresas estatais federais, bem como metas bimestrais de arrecadação da receita.

Somente estão sujeitas à limitação de empenho e pagamento as despesas que compõem a chamada base contingenciável definida no §2º do art. 72 da LDO/2005. Essa base corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na Lei Orçamentária para 2005, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e aquelas ressalvadas da limitação de empenho, com base no art. 9º, § 2º, da LRF, ambas constantes do Anexo V da LDO e as dotações referentes às atividades do Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da proposta orçamentária.

II – ANÁLISE

II.1 – ASPECTOS LEGAIS

O Decreto nº 5.379/2005 estabelece os valores limites para empenho e pagamento das dotações orçamentárias aprovadas para os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo, globalmente para os grupos de natureza da despesa “outras despesas correntes”, “investimento” e “inversão financeira” (GND 3, 4, e 5, respectivamente), na forma dos Anexos I, II e III. Os limites são estabelecidos por órgão e/ou unidade orçamentária, não sendo identificados projeto, atividade ou operação especial, nem mesmo diferenciado os limites do GND 3 dos GNDs 4 e 5 e as respectivas fontes de financiamento, conforme apresentado no ano anterior.

A Portaria Interministerial nº 51, de 11 de março de 2005, dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, apresenta com base na autorização prevista na alínea “c” do inciso I do art. 12 do Decreto, o detalhamento dos valores constantes dos Anexos I e II do Decreto, com vistas a evidenciar a categoria das despesa e os grupos de fontes de receitas.

O critério atualmente adotado para contingenciamento das dotações orçamentárias **concede elevado grau de discricionariedade aos Ministros e**

Secretário de Estado para a escolha das ações que serão realizadas ou paralisadas, o que reduz a transparência e desconsidera o processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária previsto na Constituição Federal.

Com o objetivo de dar maior disciplinamento a essa matéria, o autógrafo LDO para 2005, aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecia em seu art. 73 que *“Será encaminhado ao Congresso Nacional relatório informando os percentuais de limitação aplicados aos programas, em cada unidade orçamentária, no prazo de trinta dias após a publicação do ato do Poder Executivo que estabelecer a limitação de empenho e movimentação financeira”*. Esse dispositivo, entretanto, foi vetado pelo Poder Executivo.

Por outro lado, o Decreto também não prevê mecanismos ou critérios de descontingenciamento da despesa, conforme previsto pela LRF, sempre que houver o restabelecimento da receita prevista.² Há apenas autorização para que os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda efetuem, no âmbito de suas competências:

I - a elevação dos limites para movimentação e empenho (Anexo I) mediante a utilização de reserva constante do Decreto, até o montante de R\$ 350.200.000,00;

II - a ampliação dos limites para pagamento das dotações constantes da LOA 2005 e dos restos a pagar (Anexo II) até o montante de R\$ 3.152.766.000,00;

III - proceder ao remanejamento dos valores disponibilizados na forma dos Anexos I, II, III e IV³.

Cabe registrar que, em decorrência de novos critérios ajustados com os Organismos Financeiros Internacionais, o Poder Executivo discriminou, no Anexo XI, as programações orçamentárias não computadas no cálculo do superávit primário, em consonância com o §3º do art. 16 da LDO/2005 (Projeto Piloto).

De acordo com o §3º do art. 1º do Decreto, tais programações somente poderão ser empenhadas após manifestação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, fato que deve estar relacionado com a necessidade de gerenciamento específico daquelas programações e com a autorização do Decreto para que esses Ministros ampliem os limites financeiros em R\$ 3,1 bilhões, os orçamentários em R\$ 350,2 milhões e autorizarem o empenho dos investimentos do Projeto Piloto de R\$ 2,8 bilhões, o que dá o exato compasso das liberações orçamentárias e financeiras.

² O § 1º do art. 9º da LRF dispõe que, no caso do restabelecimento da receita prevista, a recomposição das dotações dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

³ Art. 12. Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderão:

I - mediante portaria interministerial:

a) ampliar os valores disponibilizados para os órgãos e/ou unidades orçamentárias relacionados no Anexo I deste Decreto, mediante a utilização da reserva constante desse Anexo;

b) ampliar os limites de que trata o Anexo II deste Decreto até o montante de R\$ 3.152.766.000,00 (três bilhões, cento e cinquenta e dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil reais); e

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

II - no âmbito de suas competências, proceder ao remanejamento dos valores disponibilizados na forma dos Anexos a que se referem os arts. 1º e 4º deste Decreto.

Para a definição dos limites, o Governo procedeu à revisão geral dos valores relativos às receitas e despesas de execução obrigatória, constantes da LOA/2005, utilizando parâmetros econômicos atualizados, compatíveis com o cenário hoje vigente, e concluiu que haverá redução na Receitas Líquida estimadas na lei orçamentária (R\$ 10,9 bilhões) e acréscimo de despesas obrigatórias (R\$ 5,6 bilhões).

Assim, com o objetivo de cumprir a meta de superávit primário estabelecida na LDO/2005, o Decreto **contingenciou R\$ 15,9 bilhões** das dotações orçamentárias não-obrigatórias aprovadas pelo Congresso Nacional, bem como reduziu a meta de superávit primário no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em R\$ 600 milhões, compensados no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

No tocante a **compensação no resultado fiscal pelas estatais, dificilmente essas empresas absorverão tal esse aumento..** Pelo contrário, as estatais federais nunca alcançaram a meta fixada. O saldo máximo obtido foi de 0,62% do PIB, em 2003⁴. A **Tabela 1** a seguir sintetiza a necessidade de contingenciamento, de acordo com as razões apresentadas pelo Poder Executivo.

TABELA 1 - Decreto nº 5.379/2005
Necessidade de Contingenciamento 2005

	R\$ bilhões
RECEITAS – FRUSTRAÇÃO (I)	-10,9
Receitas administradas pela SRF,	-7,2
- Arrecadação Líquida do INSS	-2,3
DESPESAS – ACRÉSCIMO (II)	5,6
- Benefícios Previdenciários + Lei Orgânica da Assistência Social	4,3
REDUÇÃO DA META DE SUPERÁVIT (III)	-0,6
TOTAL (I – II + III)	15,9

II.2 - DESPESA

Do lado das **despesas obrigatórias**, o Governo informa, estarrecedoramente, que essas sinalizam **crescimento de R\$ 5,6 bilhões** em relação à LOA 2005, influenciado principalmente pelo crescimento dos Benefícios Previdenciários e de Prestação Continuada (LOAS) em R\$ 4,3 bilhões, decorrentes da atualização das bases de projeção e do reajuste real do salário mínimo.

Diante do aumento nas despesas e da previsão de queda na arrecadação, e como medida preventiva, o Executivo procedeu à limitação provisória de empenho de suas despesas primárias em R\$ 15,9 bilhões, ou cerca de 18% do total das despesas consideradas no Decreto⁵, sendo R\$ 3,33 bilhões na área social, R\$ 3,35

⁴ Nota Técnica Conjunta nº 01/2005-COFF/CONORF, item 84

⁵ A base da despesa do Decreto é superior à base contingenciável definida no art. 72, § 2º, da Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005), uma vez que considera despesas obrigatórias, o que reduz o percentual de corte (ver seção II.2.1).

bilhões nos Poderes de Estado e Administração, R\$ 2,54 bilhões na Produção Econômica e R\$ 7,35 bilhões nas dotações da área de Infra-estrutura, onde se localiza a maior parte dos investimentos federais. Com isso, o limite disponível para execução orçamentária no exercício soma R\$ 71,5 bilhões para as chamadas despesas discricionárias e para as despesas obrigatórias sujeitas à programação.

Verifica-se, como em anos anteriores, que o argumento utilizado para contingenciar dotações aprovadas pelo Congresso funda-se em afirmativas que não contém detalhamento da origem da frustração da receita previdenciária e “pela deterioração na base de projeção, ou seja, a diferença entre os valores estimados e os realizados em 2004”. Faz-se urgente que os decretos de contingenciamento venham acompanhados, assim como os correspondentes relatórios de avaliação, de detalhadas informações sobre os eventos causadores da mudança do orçado.

II.2.1. Projeção de Empenho Sem Cobertura

A **Tabela 2** a seguir e o **Anexo 1** a esta Nota apresentam a base contingenciável da Lei Orçamentária para 2005, o limite autorizado para movimentação e empenho (limite orçamentário) e os limites para pagamento, inclusive dos restos a pagar processados (limites financeiros).

Observa-se que **o montante autorizado para movimentação e empenho é superior em R\$ 2,9 bilhões ao limite de pagamento, o que indica que possivelmente haverá necessidade de novo contingenciamento ou, no mínimo, que quantia de igual valor seja inscrita em restos a pagar em 2005.** Se considerado o valor inscrito em restos a pagar não processados (R\$ 5,2 bilhões), então esse déficit, ou seja, a pressão para inscrição em restos a pagar ao final deste exercício, aumenta para R\$ 8,1.

TABELA 2 - Decreto nº 5.379/2005
Projeção de Empenhos sem Cobertura Financeira

	R\$ Milhões
A – Base Contingenciável do Decreto	87,39
B – Valor do Contingenciamento	15,85
C – Disponível para Empenho (A-B)	71,54
D – % Contingenciamento (B/A)	18,1%
E – Limite de Pagamento – Projeto Piloto	2,82
F – Limite de Pagamento – Demais Despesas Discricionárias LOA 2005+RP 2004	65,56
G – Autorização para Ampliação de Limite de Pagamento	3,15
H – Restos a Pagar Processados	2,92
I – Disponibilidade de Pagamento LOA 2005 (E+F+G-H)	68,62
J – Projeção de Empenhos sem Cobertura Financeira (C-H)	2,92

No item II.2.2. a seguir, será apresentada a base contingenciável do Decreto por órgão e a base contingenciável efetiva das despesas discricionárias, que monta a R\$ 38,5 bilhões. Base contingenciável efetiva é a base contingenciável do Decreto expurgada das despesas obrigatórias inseridas nos limites. Nas seções posteriores serão também analisados os cortes por Órgão/Grupo de Natureza de Despesa (GND).

II.2.2. Limites por Órgão/GND/Fonte – Portaria Interministerial nº 51

A **Tabela 3** reproduz as informações constantes da Portaria Interministerial nº 51, de 11 de março de 2005, que apresenta os limites do GND 3 - custeio separado dos limites dos GNDs 4 e 5 – Investimentos e Inversões Financeiras.

Do bloqueio inicial de R\$ 15,8 bilhões, R\$ 6,8 bilhões são GND 3 e R\$ 9,0 bilhões GND 4, o que representa, considerando a base contingenciável do Decreto, um corte médio foi de 18,2%, 10,3% nas despesas de custeio (GND 3) e 42,1%.nas despesas de capital (GNDS 4 e 5).

De acordo com os dados constantes da **Tabela 3** constata-se que existe uma correlação de 99,7% nos limites disponíveis no Decreto nº 5.379, de 2005 e os valores empenhados na Lei Orçamentária para 2004, sendo que no custeio a correlação é de 99,9% e nas despesas de capital 899%.

TABELA 3 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Limites Orçamentários por Órgão/GND - Relatizado 2004 e Limites 2005

R\$ milhões

Órgão	Realizado Lei Orçamentária 2004		Lei Orçamentária 2005 – Base Contingenciável Decreto 5.379			Limites Orçamentários Decreto n. 5.739, detalhados pela Portaria n. 51				% Corte - Base Contingenciável Decreto		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	
						Total Projeto Piloto						
			(a)	(b)	(c = a + b)	(d)	(e)	(f = d + e)	g = 1 - (d/a)	h = 1- (e/b)	i =1 -(f/c)	
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	589,93	107,89	1.132,4	117,5	1.249,9	767,9	63,7	0,0	831,6	32,2%	45,8%	33,5%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	628,65	138,57	811,9	355,2	1.167,1	535,9	90,6	0,0	626,5	34,0%	74,5%	46,3%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.814,75	227,68	2.586,5	655,1	3.241,6	2.586,4	655,1	15,0	3.241,5	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.746,56	71,12	1.857,3	526,8	2.384,1	1.436,9	526,3	400,0	1.963,2	22,6%	0,1%	17,7%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	5.765,49	477,11	6.973,4	937,4	7.910,8	6.461,2	749,6	0,0	7.210,8	7,3%	20,0%	8,8%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	398,45	136,15	486,6	103,7	590,3	396,6	22,4	2,6	419,0	18,5%	78,4%	29,0%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	747,86	532,65	1.024,2	679,4	1.703,6	806,6	421,2	0,0	1.227,8	21,2%	38,0%	27,9%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	336,50	45,26	612,8	39,7	652,5	264,4	23,4	0,0	287,8	56,9%	41,1%	55,9%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.212,36	34,72	1.335,4	151,6	1.487,0	968,0	136,4	100,0	1.104,4	27,5%	10,0%	25,7%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	849,70	28,80	874,2	65,1	939,3	711,1	65,1	0,0	776,2	18,7%	0,0%	17,4%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	27.341,46	1.876,45	30.145,0	2.627,6	32.772,6	30.145,0	2.627,6	0,0	32.772,6	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	582,49	24,80	781,2	24,2	805,4	525,0	22,2	0,0	547,2	32,8%	8,5%	32,1%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	492,49	2.254,65	824,8	6.161,5	6.986,3	636,0	3.603,7	2161,1	4.239,7	22,9%	41,5%	39,3%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	352,58	39,36	702,9	142,1	845,0	209,2	45,2	0,0	254,4	70,2%	68,2%	69,9%
MINISTÉRIO DA CULTURA	212,16	45,25	342,0	138,0	480,0	172,8	40,6	0,0	213,4	49,5%	70,5%	55,5%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	385,08	57,58	513,5	119,5	633,0	352,8	40,1	9,7	392,9	31,3%	66,4%	37,9%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO	333,93	23,06	453,9	18,8	472,7	330,3	18,8	0,0	349,1	27,2%	0,0%	26,1%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	440,45	1.282,52	699,7	1.234,7	1.934,3	510,5	788,4	0,0	1.298,9	27,0%	36,1%	32,9%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	105,67	156,26	142,4	479,7	622,1	75,4	14,0	0,0	89,4	47,1%	97,1%	85,6%
MINISTÉRIO DA DEFESA	3.595,91	1.570,21	4.126,7	1.427,7	5.554,4	3.737,7	968,1	0,0	4.705,8	9,4%	32,2%	15,3%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	232,66	709,74	251,9	2.272,6	2.524,5	172,7	956,4	50,0	1.129,1	31,4%	57,9%	55,3%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Órgão	Realizado Lei Orçamentária 2004		Lei Orçamentária 2005 – Base Contingenciável Decreto 5.379			Limites Orçamentários Decreto n. 5.739, detalhados pela Portaria n. 51				% Corte - Base Contingenciável Decreto		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	
						Total Projeto Piloto						
			(a)	(b)	(c = a + b)	(d)	(e)	(f = d + e)	g = 1 - (d/a)	h = 1- (e/b)	i =1-(f/c)	
MINISTÉRIO DO TURISMO	182,36	175,59	355,7	658,7	1.014,3	179,9	19,1	0,0	199,0	49,4%	97,1%	80,4%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	6.114,54	155,66	7.219,8	181,3	7.401,0	6.019,7	181,3	0,0	6.201,0	16,6%	0,0%	16,2%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	262,67	1.003,11	405,9	2.340,5	2.746,4	390,4	341,2	81,6	731,6	3,8%	85,4%	73,4%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO		0,92	162,6		162,6	162,6	0,0	0,0	162,6	0,0%		0,0%
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS	135,92		1.046,4		1.046,4	146,4	0,0	0,0	146,4	86,0%		86,0%
DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS												
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	37,60		63,1		63,1	63,1	0,0	0,0	63,1	0,1%		0,1%
AUTORIZAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO						350,2	0,0	0,0	350,2			
54.898,2 11.175,1 65.931,9 21.458,2 87.390,2 59.114,7 12.420,5 2.820,0 71.535,2 10,3% 42,1% 18,1%												
Correlação entre Limites Orgão/GND e Realizado LOA 2005						99,9%	899%	99,7%				

*Dotações da LOA 2005 sujeitas ao Decreto de Contingenciamento, inclusive Projeto Piloto e despesas obrigatórias sujeitas à programação

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

Em relação ao Realizado em 2004, observa-se que o limite disponibilizado por intermédio do Decreto nº 5.379/Portaria Interministerial nº 51 é 8,2% superior à 2004, sendo 7,7% superior ao realizado em 2004 nas despesas com custeio e 11,1% nas despesas de capital.

Cumpra esclarecer que **apesar do total do limite disponibilizado para o custeio em 2005 ser superior ao executado no ano de 2004**, para os Ministérios da Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Minas e Energia, Previdência Social, Trabalho e Emprego, Comunicações Cultura, Meio Ambiente, Integração Nacional, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome **seus limites são inferiores aos valores autorizados em 2004, que representa um déficit no custeio para esses órgãos 2004 de R\$ 1,3 bilhões.**

Constata-se que a maioria dos Ministérios com “investimentos” abaixo de R\$ 650 milhões - exceção do Ministério da Ciência e Tecnologia (“protegido”) – sofreram cortes nessa rubrica em média superior a 70%.

Dentre os ministérios que possuem o maior volume de investimentos, o Ministério da Cidades foi o maior prejudicado com 85,4% dos recursos contingenciados e em seguida o Ministério da Integração Nacional (58%). Os demais - Defesa, Desenvolvimento Agrário, Transportes, Educação e Justiça - tiveram seus investimentos contingenciados em torno de 30%.

Desse modo, o valor disponibilizado em 2005 - Projeto Piloto (R\$ 2,8 bilhões) e Demais Investimentos (R\$ 9,8 bilhões) – R\$ 12,4 bilhões é R\$ 1,245 bilhão superior ao valor realizado em 2004 nas despesas de capital primárias. O chamado Projeto Piloto passou a ter um tratamento específico no contingenciamento, em decorrência das disposições da LDO/2005, que permite sua exclusão de despesas primárias do cálculo do superávit primário. Do total previsto em 2005 de R\$ 3,1 bilhões, R\$ 2,8 bilhões despesas primárias constantes dos limites inicialmente disponibilizados no Decreto, sendo R\$ 2,16 bilhões investimentos programados no âmbito do Ministério dos Transportes.

Base Contingenciável da Despesa Discricionária (LRF e LDO)

Merece destaque o fato de **o Poder Executivo ter extrapolado a definição de base contingenciável⁶** ao incluir, além das despesas primárias discricionárias, algumas despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, relacionadas no Anexo VIII do Decreto que, de acordo com a LRF devem estar fora do contingenciamento. Tal procedimento contraria o disposto no art. 71, § 1º, da Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005), que estabelece que o cronograma de pagamentos mensais de despesas não-financeiras deve excluir as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo V, daquela Lei.⁷

Ao agir dessa forma, o Poder Executivo prejudica sobremaneira a transparência dos valores realmente disponíveis para as despesas discricionárias passíveis de cortes em suas dotações. Assim, do total disponível para empenho de R\$ 71,5 bilhões, cerca de R\$ 33 bilhões são despesas obrigatórias sujeita à

⁶ art. 72, § 2º, da Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005)

⁷ III - cronograma de pagamentos mensais de despesas não-financeiras à conta de recursos do Tesouro e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo V, desta Lei, e incluídos os Restos a Pagar, que deverão também ser discriminados em cronograma mensal à parte, distinguindo-se os processados dos não processados;

programação – constantes do Anexo VIII do Decreto, sendo a maior parte pertencente ao grupo “outras despesas correntes”, do Ministério da Saúde.

Ao expurgarmos as despesas obrigatórias, a base contingenciável da despesa discricionária em 2005 cai de R\$ 87,39 para R\$ 54,36 bilhões, sendo R\$ 32,9 bilhões despesas correntes (GND 3) e R\$ 21,46 bilhões despesas de capital (GNDs 4 e 5).

O limite efetivo disponível para as despesas discricionária totaliza R\$ 38,5 bilhões, sendo R\$ 26,0 bilhões GND 3 e R\$ 12,4 bilhões GNDs 4 e 5. Assim sendo, a partir da base contingenciável das despesas discricionárias, o corte médio sobe de 18,2% para 29,3%, no GND 3 de 10,3% para 20,7%, mantendo-se constante o corte de 42,1% nos GNDs 4 e 5 (ver Anexo 2).

II.2.3. – Contingenciamento por Área

**TABELA 4 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
por Área de Atuação Governamental**

PODER EXECUTIVO								R\$ MILHÕES		
ORGAO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3 (c)	GND 4 e 5 (d)	GND 3 (e)	GND 4 e 5 (f)	GND 3 (g = e-c)	GND 4 e 5 (h = f-d)	TOTAL (i = g+h)	GND 3 j = (g/c)	GND 4 e 5 i = (h/d)	TOTAL j = (i/c+d)
POLÍTICA SOCIAL	46.939,2	4.539,7	44.367,1	3.771,7	-2.572,0	-768,1	-3.340,1	-5,5%	-16,9%	-6,5%
INFRA-ESTRUTURA	2.798,3	10.956,4	1.672,7	4.969,9	-1.125,6	-5.986,6	-7.112,1	-40,2%	-54,6%	-51,7%
PODERES DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PRODUÇÃO	10.740,7	2.835,2	8.162,5	2.063,2	-2.578,2	-772,0	-3.350,2	-24,0%	-27,2%	-24,7%
MEIO AMBIENTE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.353,8	2.352,2	1.622,9	920,5	-730,9	-1.431,7	-2.162,6	-31,1%	-60,9%	-46,0%
	3.099,9	774,7	2.939,2	695,2	-160,8	-79,4	-240,2	-5,2%	-10,3%	-6,2%
SUBTOTAL:	65.931,9	21.458,2	58.764,5	12.420,5	-7.167,4	-9.037,8	-16.205,2	-10,9%	-42,1%	-18,5%
RESERVA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	350,20			
Total:	65.931,9	21.458,2	58.764,5	12.420,5	-7.167,4	-9.037,8	-15.855,0	-10,9%	-42,1%	-18,1%

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

Em relação às áreas de atuação governamental, a infra-estrutura sofreu o maior corte de recursos em termos financeiros e percentuais, R\$ 7,1 bilhões (51,7%), e em seguida a de produção com corte de R\$ 2,16 bilhões (46,0%). Essas duas juntas tiveram seus investimentos reduzidos em R\$ 7,4 bilhões (em torno de 60%), do total de R\$ 9,0 bilhões de despesas de capital contingenciados.

A área social, apesar de ter sido mais preservada, teve seus recursos limitados em R\$ 3,34 bilhões (6,5%), sendo R\$ 2,6 bilhões no custeio (5,5%) e R\$ 768,1 milhões nos investimentos e inversões (16,9%).

A) Órgãos da Área Social

No âmbito da Área Social constata-se que os Ministérios mais afetados foram o do Esporte com 85,62% e 97% e da Cultura 55,54% e 75,0% de seus recursos contingenciados nos GNDs 3,4 e 5 e GNDS 4 e 5, respectivamente. O Ministério da Saúde nada sofreu, dada a obrigação constitucional, e o da Educação teve seus empenhos limitados em 8,8% no custeio e 20,0% nos investimentos, uma vez que a obrigação constitucional se restringe ao ensino fundamental.

TABELA 5 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Área Social

PODER EXECUTIVO								R\$ MILHÕES		
ORGÃO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3	GND 4 e 5	GND 3	GND 4 e 5	GND 3	GND 4 e 5	TOTAL	GND 3	GND 4 e 5	TOTAL
	(c)	(d)	(e)	(f)	(g = e-c)	(h = f-d)	(i = g+h)	j = (g/c)	i = (h/d)	j = (i/c+d)
POLÍTICA SOCIAL	46.939,16	4.539,74	44.367,14	3.771,66	-2.572,02	-768,08	-3.340,10	-5,5%	-16,9%	-6,5%
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7.219,79	181,26	6.019,74	181,26	-1.200,05	0,0	-1.200,0	-16,6%	0,0%	-16,2%
Saúde	30.144,97	2.627,60	30.145,00	2.627,60	0,03	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Educação	6.973,41	937,44	6.461,21	749,59	-512,19	-187,8	-700,0	-7,3%	-20,0%	-8,8%
Esporte	142,41	479,65	75,40	14,00	-67,01	-465,7	-532,7	-47,1%	-97,1%	-85,6%
Cultura	342,03	137,99	172,76	40,64	-169,27	-97,3	-266,6	-49,5%	-70,5%	-55,5%
Previdência Social	1.335,37	151,58	968,00	136,41	-367,38	-15,2	-382,6	-27,5%	-10,0%	-25,7%
Trabalho e Emprego	781,19	24,23	525,04	22,16	-256,16	-2,1	-258,2	-32,8%	-8,5%	-32,1%

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siagi/Prodasen, SOF/MP

Constata-se que a redução dos limites do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome em R\$ 1,2 bilhão decorre da transferências das ações de combate à carência nutricional para o Ministério da Saúde por intermédio do crédito suplementar de mesmo no valor (PLN 02/CN), com fontes do Fundo da Pobreza. No entanto, o § 2º do art. 59 da LDO 2005 já define quais são as ações de saúde para o cálculo do mínimo constitucional, vedando que sejam financiadas pelo Fundo da Pobreza, o que poderá prejudicar o cumprimento dos limites constitucionais da Saúde.

B) Órgãos da Área de Infra-estrutura

Do total de R\$ 13,75 bilhões previstos na LOA 2005 nos GNDs 3 e 4 (custeio e investimento) para a área de infra-estrutura, R\$ 10,95 bilhões são investimentos, cerca de 50% dos investimentos federais autorizados em 2005.

Tendo em vista que a infra-estrutura sofreu uma redução na disponibilidade para empenho de R\$ 7,12 bilhões (51,7% do autorizado na LOA), sendo R\$ 1,1 bilhão no custeio (40,2%) e R\$ 5,99 bilhões nas despesas de capital (54,6%), pode-se afirmar que os Ministérios dos Transportes, Integração Nacional, Cidades, Comunicações e Minas e Energia terão seus programas fortemente prejudicados.

Os três primeiros foram os que mais contribuíram para o corte nas despesas de capital (98,1%), enquanto no custeio os Ministérios da Comunicações e de Minas e Energia contribuíram do (75%).

TABELA 6 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Infra-estrutura

PODER EXECUTIVO								R\$ MILHÕES		
ORGÃO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3 (c)	GND 4 e 5 (d)	GND 3 (e)	GND 4 e 5 (f)	GND 3 (g = e-c)	GND 4 e 5 (h = f-d)	TOTAL (i = g+h)	GND 3 j = (g/c)	GND 4 e 5 i = (h/d)	TOTAL j = (i/c+d)
INFRA-ESTRUTURA	2.798,29	10.956,45	1.672,73	4.969,87	-1.125,56	-5.986,58	-7.112,14	-40,2%	-54,6%	-51,7%
Transporte	824,79	6.161,54	636,05	3.603,65	-188,75	-2.557,89	-2.746,6	-22,9%	-41,5%	-39,3%
Cidades	405,90	2.340,47	390,40	341,20	-15,50	-1.999,27	-2.014,8	-3,8%	-85,4%	-73,4%
Integração Nacional	251,94	2.272,55	172,73	956,37	-79,20	-1.316,19	-1.395,4	-31,4%	-57,9%	-55,3%
Comunicações	702,87	142,14	209,16	45,25	-493,71	-96,89	-590,6	-70,2%	-68,2%	-69,9%
Minas e Energia	612,80	39,74	264,40	23,40	-348,40	-16,34	-364,7	-56,9%	-41,1%	-55,9%

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

Cumpra esclarecer que do limite de R\$ 4,2 bilhões disponibilizados para o Ministério dos Transportes, R\$ 636 milhões são para o custeio (corte de 22,9%), R\$ 2,16 bilhões se referem ao Projeto Piloto - Anexo XI do Decreto e R\$ 1,4 bilhão serão destinados para os demais Programas, em especial o de Manutenção da Malha Rodoviária Federal - consignado no Orçamento em R\$ 2,05 bilhões – e para os demais Programas dos Corredores de Transportes, que englobam além das estradas, ferrovias e hidrovias.

Portanto, o limite disponível é insuficiente para o cumprimento da promessa do governo de investir R\$ 6 bilhões (PPA 2004-2007) na manutenção e restauração da malha rodoviária, que, segundo dados do próprio Ministério, encontra-se com mais de 50% em péssimas condições de trafegabilidade .

C) Órgãos, por Setor Produtivo

TABELA 7 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Produção

PODER EXECUTIVO								R\$ MILHÕES		
ORGÃO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3 (c)	GND 4 e 5 (d)	GND 3 (e)	GND 4 e 5 (f)	GND 3 (g = e-c)	GND 4 e 5 (h = f-d)	TOTAL (i = g+h)	GND 3 j = (g/c)	GND 4 e 5 i = (h/d)	TOTAL j = (i/c+d)
PRODUÇÃO	2.353,8	2.352,2	1.622,9	920,5	-730,88	-1.431,72	-2.162,60	-31,1%	-60,9%	-46,0%
Desenvolvimento Agrário	699,7	1.234,7	510,5	788,4	-189,16	-446,28	-635,44	-27,0%	-36,1%	-32,9%
Agricultura Pecuária e Abastecimento	811,9	355,2	535,9	90,6	-275,95	-264,61	-540,56	-34,0%	-74,5%	-46,3%
Desenvolvimento Indústria	486,6	103,7	396,6	22,4	-90,00	-81,29	-171,28	-18,5%	-78,4%	-29,0%
Comércio Exterior										
Turismo	355,7	658,7	179,9	19,1	-175,78	-639,54	-815,32	-49,4%	-97,1%	-80,4%

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

A área de produção (agricultura, indústria, comércio e turismo) teve corte de quase 46% dos recursos autorizado em 2005.

O Ministério do Turismo foi o mais prejudicado, corte de R\$ 815,3 milhões (80,4%), enquanto o da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário (setor agrícola), juntos sofreram um contingenciamento de R\$ 1,17 bilhão o que prejudicará o assentamento de família no campo, o Pronaf e as ações de modernização do campo.

D) Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia

Tendo em vista a exclusão da função Ciência e Tecnologia da limitação de empenho prevista na LDO, praticamente seus recursos não foram cortados. O Ministério do Meio Ambiente teve seus recursos restringidos em 38%.

TABELA 8 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia

PODER EXECUTIVO		R\$ MILHÕES								
ORGÃO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3 (c)	GND 4 e 5 (d)	GND 3 (e)	GND 4 e 5 (f)	GND 3 (g = e-c)	GND 4 e 5 (h = f-d)	TOTAL (i = g+h)	GND 3 j = (g/c)	GND 4 e 5 i = (h/d)	TOTAL j = (i/c+d)
MEIO AMBIENTE E C&T	3.099,9	774,7	2.939,2	695,2	-160,8	-79,4	-240,2	-5,2%	-10,3%	-6,2%
Meio Ambiente	513,5	119,5	352,8	40,1	-160,67	-79,42	-240,09	-31,3%	-66,4%	-37,9%
Ciência e Tecnologia	2.586,5	655,1	2.586,4	655,1	-0,11	0,00	-0,11	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

E) Órgãos Ligados aos Poderes de Estado e Administração

TABELA 9 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Poderes de Estado e Administração

PODER EXECUTIVO		R\$ MILHÕES								
ORGÃO(*)	LOA 2005		LIMITE		Corte			% Corte		
	GND 3 (c)	GND 4 e 5 (d)	GND 3 (e)	GND 4 e 5 (f)	GND 3 (g = e-c)	GND 4 e 5 (h = f-d)	TOTAL (i = g+h)	GND 3 j = (g/c)	GND 4 e 5 i = (h/d)	TOTAL j = (i/c+d)
PODERES DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	10.740,75	2.835,21	8.162,55	2.063,21	-	-772,00	-	-24,0%	-27,2%	-24,7%
Previdência da República	1.132,44	117,47	767,93	63,67	-364,51	-53,80	-418,30	-32,2%	-45,8%	-33,5%
Defesa	4.126,67	1.427,73	3.737,67	968,13	-389,00	-459,60	-848,60	-9,4%	-32,2%	-15,3%
Relações Exteriores	874,16	65,10	711,10	65,10	-163,06	0,00	-163,06	-18,7%	0,0%	-17,4%
Justiça	1.024,21	679,36	806,60	421,20	-217,62	-258,16	-475,77	-21,2%	-38,0%	-27,9%
Planejamento Orçamento e Gestão	453,93	18,77	330,33	18,77	-123,60	0,00	-123,60	-27,2%	0,0%	-26,1%
Fazenda	1.857,27	526,78	1.436,86	526,34	-420,41	-0,44	-420,86	-22,6%	-0,1%	-17,7%
Encargos Financeiros da União	162,56	0,00	162,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%		0,0%
Rec. Sob Sup. Min.da Fazenda	1.046,36	0,00	146,40	0,00	-899,96	0,00	-899,96	-86,0%		-86,0%
Operações Oficiais de Crédito	63,14	0,00	63,10	0,00	-0,04	0,00	-0,04	-0,1%		-0,1%

Em termos financeiros os Ministério da Defesa e da Justiça sofreram o maior corte para o desenvolvimento de seus programas finalísticos, R\$ 848,6 milhões (15,28%) e R\$ 393,8 milhões (27,93%), respectivamente, o que prejudicará os investimentos de modernização das forças armadas e a aplicação do Fundo Nacional de Segurança Pública (modernização da polícia e construção de presídios).

Destaca-se o contingenciamento de R\$ 900 milhões no âmbito dos Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda ligados à Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das Exportações - Lei Kandir.

II.3 – O IMPACTO SOBRE AS ALTERAÇÕES DO CONGRESSO

O valor contingenciado (R\$ 15,9 bilhões) é bastante próximo do montante global de emendas aprovadas no âmbito do Congresso - R\$ 12,9 bilhões, sendo R\$ 9,7 bilhões decorrentes de emendas individuais e coletivas e R\$ 3,2 bilhões de emendas de Relator (Lei Kandir e outros ajustes).

A Tabela 10 a seguir a correlação entre o corte e alterações do Congresso é mais forte nas despesas de capital (89,1%).

Não se pode afirmar que o contingenciamento afete exclusivamente as dotações objeto de emendas pois algumas programações contingenciadas não foram objeto de emendas e outras foram contempladas com recursos já no projeto de lei, tendo o Congresso apenas aumentado seu valor. É fato, entretanto, que o distanciamento entre os limites financeiros e os valores autorizados e repesados em consequência do contingenciamento ou na forma de restos a pagar, faz com que a programação dos órgãos setoriais fique totalmente subordinada ao poder discricionário do Ministro da área.

A execução orçamentária do governo federal tem-se notabilizado por concentrar a emissão de empenhos no segundo semestre do ano, o que indica que a limitação ora imposta poderá ser revertida até o final do exercício. O fenômeno de postergação da execução do orçamento tem-se intensificado nos últimos anos. Tal procedimento impacta a apuração do superávit primário, em virtude da falta de pagamento de despesas muitas vezes já processadas e eleva o valor inscrito anualmente em restos a pagar, que acabam sendo executados no início do ano seguinte.

Todos os pagamentos em GND 4 feitos em 2005 até o presente momento referem-se aos Restos a Pagar de anos anteriores. O que se observa, por conseguinte, é que a execução das despesas discricionárias do orçamento corrente somente inicia no segundo semestre.

TABELA 10 - LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Correlação dos Cortes nos GND 3, 4 e 5, por Órgão e Alterações do Congresso Nacional

Órgão	Lei Orçamentária 2005 - Base			Corte Decreto 5.379/2005			Alterações do Congresso Nacional		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.132,44	117,47	1.249,90	-364,51	-53,80	-418,30	330,53	17,36	347,89
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	811,86	355,21	1.167,06	-275,95	-264,61	-540,56	27,58	269,67	297,25
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.586,49	655,12	3.241,61	-0,11	0,00	-0,11	396,75	404,67	801,42
MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.857,27	526,78	2.384,06	-420,41	-0,44	-420,86	20,76	1,24	22,00
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	6.973,41	937,44	7.910,84	-512,19	-187,85	-700,04	505,85	271,03	776,88
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	486,62	103,66	590,28	-90,00	-81,29	-171,28	12,24	50,85	63,09
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	1.024,21	679,36	1.703,57	-217,62	-258,16	-475,77	46,42	83,48	129,90
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	612,80	39,74	652,54	-348,40	-16,34	-364,74	1,54	134,58	136,12
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.335,37	151,58	1.486,95	-367,38	-15,17	-382,55	5,71	16,41	22,12
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	874,16	65,10	939,26	-163,06	0,00	-163,06	0,00	10,60	10,60
MINISTÉRIO DA SAÚDE	30.144,97	2.627,60	32.772,57	0,03	0,00	0,03	222,07	1.265,84	1.487,92
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	781,19	24,23	805,42	-256,16	-2,06	-258,22	13,92	4,90	18,82
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	824,79	6.161,54	6.986,33	-188,75	-2.557,89	-2.746,63	105,62	2.219,50	2.325,12
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	702,87	142,14	845,01	-493,71	-96,89	-590,61	200,99	40,79	241,78
MINISTÉRIO DA CULTURA	342,03	137,99	480,01	-169,27	-97,35	-266,61	103,86	89,64	193,49
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	513,46	119,54	632,99	-160,67	-79,42	-240,09	29,53	58,48	88,00
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO	453,93	18,77	472,70	-123,60	0,00	-123,60	3,96	1,95	5,91
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	699,66	1.234,68	1.934,34	-189,16	-446,28	-635,44	20,45	51,84	72,30
MINISTÉRIO DO ESPORTE	142,41	479,65	622,06	-67,01	-465,65	-532,66	50,93	415,99	466,91
MINISTÉRIO DA DEFESA	4.126,67	1.427,73	5.554,40	-389,00	-459,60	-848,60	247,36	274,55	521,91
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	251,94	2.272,55	2.524,49	-79,20	-1.316,19	-1.395,39	15,85	1.082,65	1.098,50
MINISTÉRIO DO TURISMO	355,66	658,66	1.014,32	-175,78	-639,54	-815,32	89,19	638,91	728,10
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	7.219,79	181,26	7.401,05	-1.200,05	0,00	-1.200,05	97,20	79,14	176,34



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Órgão	Lei Orçamentária 2005 - Base			Corte Decreto 5.379/2005			Alterações do Congresso Nacional		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
MINISTÉRIO DAS CIDADES	405,90	2.340,47	2.746,37	-15,50	-1.999,27	-2.014,77	3,61	1.935,14	1.938,76
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	162,56	0,00	162,56	0,04	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	1.046,36	0,00	1.046,36	-899,96	0,00	-899,96	900,00	0,00	900,00
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	63,14	0,00	63,14	-0,04	0,00	-0,04	37,27	0,00	37,27
AUTORIZAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO						350,20			
TOTAL	65.931,9	21.458,2	87.390,2	-7.167,4	-9.037,8	-15.855,0	3.489,2	9.419,2	12.908,4
							46,2%	89,1%	75,4%

Correlação entre Cortes Orgãos/GNDs e Emendas Aprovadas

*Dotações da LOA 2005 sujeitas ao Decreto de Contingenciamento, inclusive Projeto Piloto e despesas obrigatórias sujeitas à programação

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

II.4 – RECEITA

Por meio da Exposição de Motivos Interministerial que acompanha o Decreto nº 5.379/2005, o Poder Executivo apresenta as linhas gerais da reprogramação de receitas para o exercício de 2005, incluindo a indicação das metas bimestrais de arrecadação, que passam a refletir mudanças nas estimativas de alguns parâmetros macroeconômicos, particularmente a queda nas projeções de variação média do IPCA e da taxa de câmbio média, bem como uma visão mais conservadora no que toca à incorporação de receitas atípicas.

A reestimativa da receita total registrou queda de R\$ 15,2 bilhões em relação ao valor originalmente aprovado na lei orçamentária de 2005, cujo impacto líquido sobre o orçamento federal, após deduzidas as transferências a estados e municípios, será de R\$ 10,9 bilhões. Os fatores que levaram a tão significativa redução encontram-se igualmente distribuídos no conjunto das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal e das receitas não administradas, que contaram com uma reestimativa a menor de R\$ 7,2 bilhões e de R\$ 8 bilhões, respectivamente.

O Anexo V do Decreto explicita a projeção bimestral de receitas líquidas de restituições e incentivos para o exercício fiscal de 2005, a qual permite identificar seis rubricas responsáveis pelas principais variações na receita estimada. A saber: imposto sobre produtos industrializados (IPI), PIS/PASEP, contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), contribuição do empregado e do empregador para o INSS, dividendos e a cota parte de compensações financeiras.

A fim de facilitar a análise desse item do Decreto nº 5.379/05, a **Tabela 11** a seguir evidencia os principais componentes da receita não-financeira, de acordo com os valores previstos na LOA e na reprogramação elaborada pelo Poder Executivo, cujos termos foram submetidos à apreciação da Comissão Mista de Orçamento, por intermédio de relatório elaborado pelo Poder Executivo, em atendimento ao que dispõe o art. 72, § 8º da LDO – 2005.

TABELA 11 - Arrecadação/Previsão de Receitas Federais - 2005
Líquida de Restituições

Fonte	Realizado 2004	R\$ Milhões		
		LOA/2005 (A)	Decreto 5.379 (B)	Diferença (B-A)
Receita Total	424.618	482.727	467.526	-15.201
Receita Administrada	286.808	323.163	315.972	-7.191
Imposto Importação	9.193	10.798	10.985	187
IPI	21.206	30.495	25.983	-4.512
Imposto de Renda	91.924	100.515	101.089	574
IOF	5.252	5.599	5.684	85
COFINS	78.536	85.490	85.702	212
PIS/PASEP	19.675	22.396	21.047	-1.349
CSLL	19.825	23.072	21.726	-1.346
CPMF	26.432	29.044	29.178	134
CIDE Combustíveis	7.669	8.330	8.126	-204
Outras Administradas	3.650	3.840	3.681	-159
REFIS e PAES	3.446	3.584	2.771	-813
Rec Não Administrada	137.809	159.564	151.554	-8.010
Arrec. Líquida INSS	93.765	107.687	105.420	-2.267
Concessões	1.254	681	682	1
Dividendos	4.309	4.576	3.405	-1.171
Cont.Plano Seg. Servidor	6.889	4.275	4.046	-229
Salário Educação	4.807	5.159	5.269	110
Cota Parte Comp.Financ.	12.156	18.604	15.235	-3.369
Demais	7.529	9.635	8.973	-662
Receita Própria	5.548	6.785	5.972	-813
FGTS	1.552	2.162	2.552	390

Fonte: SOF/MP

No que tange ao exercício findo em 2004, a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, líquida de restituições, alcançou a cifra de R\$ 286.808 milhões (**Tabela 12**), ou seja, aumento nominal de 16% em relação ao ano anterior. Ainda assim, o Poder Executivo promoveu cortes de receita da ordem de R\$ 6 bilhões, em fevereiro de 2004, que, ao longo do ano foram sendo revistos conforme se confirmavam as previsões definidas pelo Congresso Nacional.

O Decreto de Reprogramação de Receitas de fevereiro de 2005, por sua vez, indica um valor de R\$ 315.972 milhões para as receitas administradas pela SRF, correspondendo a uma variação nominal de 10,2% relativamente ao ano de 2004. Os cortes de receita concentraram-se em algumas rubricas, as quais mostra-se pertinente comentar de forma destacada a seguir:

**TABELA 12 - Arrecadação das Receitas Federais 2003 e 2004, Reprogramação 2005
Líquida de Restituições**

RECEITAS	R\$ Milhões Correntes				
	Realizado 2003	Realizado 2004	Reprogramado 2005	2004/03 %	2005/04 %
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	8.134,7	9.192,8	10.985,0	13,0	19,5
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	47,9	71,2	34,0	48,6	-52,2
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	17.874,8	21.206,1	25.983,0	18,6	22,5
I.P.I. – FUMO	1.993,5	2.304,3	2.424,0	15,6	5,2
I.P.I. – BEBIDAS	1.899,5	1.998,8	2.074,0	5,2	3,8
I.P.I. – AUTOMÓVEIS	2.313,6	2.964,1	3.370,0	28,1	13,7
I.P.I. – VINCULADO À IMPORTAÇÃO	4.562,4	5.174,5	6.224,0	13,4	20,3
I.P.I. – OUTROS	7.105,7	8.764,5	11.891,0	23,3	35,7
IMPOSTO SOBRE A RENDA	83.624,5	91.923,9	101.089,3	9,9	10,0
I.R. - PESSOA FÍSICA	5.079,0	6.106,1	Nd	20,2	-
I.R. - PESSOA JURÍDICA	31.584,6	35.983,5	Nd	13,9	-
I.R. - RETIDO NA FONTE	46.961,0	49.834,2	Nd	6,1	-
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	19.622,9	23.684,8	Nd	20,7	-
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	18.859,9	17.168,7	Nd	-9,0	-
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	5.588,8	5.562,5	Nd	-0,5	-
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	2.889,3	3.418,2	Nd	18,3	-
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	4.449,9	5.251,6	5.684,0	18,0	8,2
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	290,8	292,2	309,0	0,5	5,7
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	23.045,1	26.432,1	29.178,0	14,7	10,4
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	59.405,2	78.536,4	85.702,0	32,2	9,1
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	17.058,1	19.674,8	21.047,0	15,3	7,0
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	16.154,9	19.825,7	21.726,0	22,7	9,6
CIDE - COMBUSTÍVEIS	7.495,7	7.668,6	8.126,0	2,3	6,0
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAP	322,7	301,1	339,0	-6,7	12,6
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.514,5	2.985,4	2.999,0	18,7	0,5
RECEITAS DE LOTERIAS	1.276,9	1.521,3	1.329,0	19,1	-12,6
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	476,8	544,9	596,0	14,3	9,4
DEMAIS	760,8	919,2	1.075,0	20,8	16,9
SUBTOTAL [A]	244.732,8	283.361,7	313.201,0	15,8	10,5
REFIS/PAES [B]	2.450,4	3.446,0	2.771,0	40,6	-19,6
RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C]	247.183,2	286.807,7	315.972,0	16,0	10,2
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO INSS [E]	80.730,0	93.765,0	105.420,0		
DEMAIS RECEITAS [F]*	13.684,0	21.741,6	25.998,0	58,9	19,6
TOTAL GERAL [G]=[D]+[E]+ [F]	341.597,2	402.314,3	447.390,0	17,8	11,2

Fonte: SRF/MF e SOF/MP

IPI

A nova projeção da receita do IPI sofreu corte de R\$ 4.512 milhões relativamente ao montante previsto na LOA. As projeções de arrecadação deste tributo aprovadas pelo Congresso Nacional haviam contemplado valor de receitas atípicas da ordem de R\$ 6 bilhões, decorrente de uma eventual decisão judicial favorável à Fazenda Nacional, em processo que pleiteia o aproveitamento de créditos presumidos do imposto na aquisição de insumos isentos.

Dado que ainda não houve manifestação definitiva do STF acerca da matéria, o Poder Executivo julgou conveniente rever tais valores. Em vista disso, o corte de receita concentrou-se na rubrica “IPI – outros”. Ressalte-se, ainda, que as projeções do governo revelam otimismo quanto á arrecadação do “IPI – bebidas”, “IPI – veículos” e “IPI – vinculado à importação”, que contaram com projeções superiores às contidas na LOA – 2005.

Se considerada a arrecadação do imposto efetivamente realizada em 2004, verifica-se desempenho bastante favorável, alcançando R\$ 21.206 milhões (crescimento de 18,6% nominais). Isso reflete o crescimento industrial no período,

que chegou a superar a marca de 8% no ano. O Decreto de Reprogramação, por sua vez, adota uma projeção mais conservadora para 2005, utilizando estimativas mais modestas de crescimento industrial e afastando do cenário a obtenção de receitas atípicas. Porém, ainda assim, a arrecadação do IPI no presente exercício deverá apresentar um crescimento nominal de 22,5% relativamente a 2004.

PIS/PASEP

A receita do PIS/PASEP sofreu corte de R\$ 1,349 milhões, o que também reflete a posição do governo de desconsiderar receitas atípicas tradicionalmente existentes nessa rubrica, as quais foram incorporadas pelo Congresso Nacional com base em média histórica observada. É interessante destacar que a nova projeção contida no Decreto de Reprogramação registra uma receita de PIS/PASEP inferior mesmo àquela inicialmente contida no projeto de lei orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Vale dizer que o governo adotou procedimento oposto em relação à receita da COFINS, a qual apresentou um acréscimo de R\$ 212 milhões na reprogramação orçamentária. Esse aspecto tende a causar estranheza, uma vez que PIS e COFINS são tributos gêmeos, detentores de uma sistemática de incidência e de apuração de base de cálculo idêntica e que, portanto, encontram-se sujeitos às mesmas influências macroeconômicas. Ambos os tributos adotam idêntico regime de incidência não cumulativa, que no caso do PIS, teve início a partir do exercício de 2003, portanto, um ano antes de sua adoção para a COFINS. Esse dado de extrema importância explica o fato de, em 2004, a arrecadação da COFINS ter apresentado uma variação nominal de 32,2%, enquanto que a receita do PIS/PASEP aumentou 15,3%. A tendência é que a partir de 2005 a performance de ambos os tributos tenda a se igualar.

Segundo informa a Secretaria da Receita Federal, o forte incremento na receita do PIS e da COFINS em 2004 não se deve à adoção do regime de incidência não-cumulativo, o qual, após inúmeras alterações na legislação teria sido calibrado para se manter neutro do ponto de vista arrecadatório. A principal razão para esta performance decorre da tributação sobre bens importados e da retenção na fonte sobre a prestação de serviços a pessoas jurídicas, este último revelando-se como uma medida eficaz de combate à sonegação.

CSLL

A receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido sofreu um decréscimo de R\$ 1.346 milhões, que também evidencia os expurgos de receitas atípicas pela metodologia de previsão tradicionalmente adotada pela Secretaria da Receita Federal. Além disso, o ajuste levou em conta uma discreta redução dos indicadores de variação de preços (IER) que passou de 7,46% para 7,12%.

A arrecadação da CSLL em 2004 registrou um crescimento nominal de 22,7% em relação ao ano anterior, alcançando a cifra de R\$ 19.826 milhões. Para 2005, as projeções do governo dão conta de um acréscimo bem mais modesto, da ordem de 9,6%.

INSS

Conforme explicitado na Exposição de Motivos Interministerial que acompanha o Decreto nº 5.379/05, o desempenho da arrecadação da contribuição dos empregados e empregadores para o regime geral de previdência social durante o segundo semestre de 2004 situou-se aquém do esperado, o que deverá redundar no agravamento do resultado previdenciário, aumentando o déficit em R\$ 5,5 bilhões. Esse quadro afetou os valores que servem de base referencial nas projeções para 2005, acarretando em redução de R\$ 2.267 milhões nas projeções dessa rubrica para o presente exercício.

Dividendos

O Decreto de Reprogramação considera que a projeção de receitas de dividendos encontra-se super avaliada em R\$ 1.171 milhões. A significativa diferença observada entre as projeções constantes da peça orçamentária e do referido decreto é motivada, basicamente, pelo fato de ter havido em dezembro de 2004, uma série de recolhimentos antecipados de dividendos, que deveriam ser deduzidos do fluxo de ingressos programados para ocorrer no primeiro semestre de 2005.

Contudo, cumpre ressaltar que as antecipações de recolhimento de dividendos têm sido uma prática recorrente, por parte das empresas estatais, especialmente as do setor financeiro e da Petrobrás, o que introduz um componente de incerteza nas previsões envolvendo o cálculo de dividendos. Os números relativos ao exercício de 2004 ilustram bem esse aspecto.

Para aquele ano, o projeto de lei orçamentária havia proposto uma receita de dividendos de R\$ 3.900 milhões, que sofreu revisão no Congresso Nacional, passando a R\$ 3.619 milhões. A receita realizada, contudo, superou bastante essas previsões, alcançando o montante de R\$ 4.314 milhões, que, como já afirmamos acima, reflete pagamentos antecipados por conta dos bons resultados empresariais auferidos no segundo semestre de 2004.

Cota-Parte de Compensações Financeiras

A redução de R\$ 3.369 milhões na receita da Cota-Parte de Compensações Financeiras é basicamente fruto de reestimativas da receita auferida com o recolhimentos de royalties do petróleo. As projeções do Poder Executivo discrepam das projeções aprovadas no Congresso Nacional em razão de divergências quanto ao preço do barril de petróleo, bem como pela adoção de um câmbio mais apreciado, que se conjugam para reduzir o valor da base de cálculo dessa receita. Além disso, informações prestadas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP alertam que o aumento esperado da produção para 2005 não se efetivará, existindo, ao contrário, uma perspectiva de redução de 10%.

Acréscimos de Receita no Decreto nº 5.379/2005

Por fim, o Decreto revelou projeções mais otimistas de arrecadação para algumas rubricas, com destaque para o imposto de renda (acréscimo de R\$ 574 milhões) e o FGTS (aumento de R\$ 390 milhões), que estariam sendo impactados por basicamente de ajustes no crescimento da massa salarial em 2004 e 2005.

A partir dos comentários acima é possível concluir que, relativamente às receitas, verifica-se a ocorrência de ajustes pouco realistas (PIS/PASEP), alguns medianamente compatíveis (IPI) e outros plenamente aceitáveis diante das circunstâncias que se verificaram após a apreciação da peça orçamentária (INSS e dividendos).

O Governo Federal informa que os cortes registrados nas receitas são medidas de caráter preventivo, que deverão ser reconsideradas por ocasião das reavaliações bimestrais de que trata o art. 9º da LRF.

Em que pese a legítima preocupação do Poder Executivo quanto à efetividade das projeções contidas na LOA e ao cumprimento das metas de resultado fiscal, é inegável que a edição de decretos de contingenciamento tende a estabelecer um cronograma de liberações financeiras extremamente concentrado nos últimos meses do exercício fiscal, o que prejudica o grau de transparência da execução orçamentária, eleva os custos da administração e dá margem a ocorrência de todo o tipo de expedientes e pressões políticas para assegurar o cumprimento de determinada programação de despesa.

Apesar disso, o contingenciamento tornou-se uma prática comum no últimos anos, chegando a ser identificado como indicador do grau de comprometimento dos governos com a austeridade fiscal. Essa concepção é discutível, pois embute ineficiências e distorções alocativas que prejudicam todo o esforço em prol do equilíbrio orçamentário.

A experiência dos últimos anos atesta que as receitas previstas na lei orçamentária sempre se confirmaram, ainda que fossem editados decretos de contingenciamento como intuito de sanar desvios em relação à proposta original do Poder Executivo. Na circunstância atual, em que mais uma vez se evoca a necessidade de reavaliar as receitas primárias previstas na LOA, o quadro abaixo é especialmente útil para ilustrar o rigor e o apuro técnico que têm pautado o processo de elaboração orçamentária por parte do Congresso Nacional.

TABELA 13
QUADRO COMPARATIVO DE RECEITAS(1)

Projeto de Lei x Lei x Execução

Exercício	Projeto	Lei	Execução	R\$ Bilhões	
				Primeiro Contingenciamento	%
	A	B	C	D	E=D/B
1998	193	193	197	Nd	
1999	204	211	217	Nd	
2000	237	245	253	Nd	
2001	275	286	289	7,3	2,6%
2002	320	338	343	13,1	3,9%
2003	328	352	356	14,1	4,0%
2004	402	410	425	7,9	1,9%
2005	457	482	—	15,9	3,3%

(1) No período de 1998/2002 tomou-se a Receita Corrente, conforme BGU

(2) No período de 2003 e 2004, tomou-se por base a Receita Primária, SOF/MPOG.

Elab. COFF/CD.

Anexo 1

LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005

Limites Orçamentários e Financeiros, inclusive Restos a Pagar

Órgão	R\$ milhões								
	LOA 2005	Limite Orçamentário	Corte	% Corte	Limite Financeiro		RP Proces	Financ Real	Déficit Financ
	(a)	(b)	(c = a-b)	(d=c/a)	Projeto Piloto (e)	Demais Discric (f)	(g)	(h= e+f-g)	(i = b - h)
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.249,9	831,6	418,3	33,5%		806,8	33,2	773,5	58,1
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.167,1	626,5	540,6	46,3%		670,3	82,7	587,6	38,9
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.241,6	3.241,5	0,1	0,0%	15,0	2.202,2	166,2	2.051,0	1.190,5
MINISTÉRIO DA FAZENDA	2.384,1	1.963,2	420,9	17,7%	400,0	1.572,9	9,0	1.963,9	-0,7
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	7.910,8	7.210,8	700,0	8,8%		6.867,1	444,5	6.422,6	788,2
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	590,3	419,0	171,3	29,0%	2,6	462,2	12,1	452,7	-33,7
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	1.703,6	1.227,8	475,8	27,9%		1.260,0	52,0	1.208,0	19,8
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	652,5	287,8	364,7	55,9%		296,5	17,4	279,1	8,7
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.486,9	1.104,4	382,5	25,7%	100,0	1.086,5	95,6	1.090,9	13,5
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	939,4	776,2	163,2	17,4%		777,0	42,0	735,0	41,2
MINISTÉRIO DA SAÚDE	32.772,6	32.772,6	0,0	0,0%		31.207,3	813,9	30.393,4	2.379,2
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	805,4	547,2	258,2	32,1%		552,2	2,6	549,6	-2,4
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	6.986,3	4.239,7	2.746,6	39,3%	2.161,1	2.143,5	320,3	3.984,3	255,4
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	845,0	254,4	590,6	69,9%		297,1	5,1	292,0	-37,6
MINISTÉRIO DA CULTURA	480,0	213,4	266,6	55,5%		237,2	2,4	234,8	-21,4
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	633,0	392,9	240,1	37,9%	9,7	395,1	3,7	401,1	-8,2
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO	472,7	349,1	123,6	26,1%		333,0	3,9	329,1	20,0
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.934,3	1.298,9	635,4	32,8%		1.383,5	26,2	1.357,3	-58,4
MINISTÉRIO DO ESPORTE	621,9	89,4	532,5	85,6%		107,5	20,3	87,2	2,2
MINISTÉRIO DA DEFESA	5.554,4	4.705,8	848,6	15,3%		4.705,8	290,7	4.415,1	290,7



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Órgão	LOA 2005	Limite Orçamentário	Corte	% Corte	Limite Financeiro		RP Proces	Financ Real	Déficit Financ
	(a)	(b)	(c = a-b)	(d=c/a)	Projeto Piloto (e)	Demais Discric (f)	(g)	(h= e+f-g)	(i = b - h)
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.524,5	1.129,1	1.395,4	55,3%	50,0	799,4	170,4	679,0	450,1
MINISTÉRIO DO TURISMO	1.014,3	199,0	815,3	80,4%		201,6	12,1	189,4	9,6
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	7.401,0	6.201,0	1.200,0	16,2%		6.133,3	130,6	6.002,7	198,3
MINISTÉRIO DAS CIDADES	2.746,4	731,6	2.014,8	73,4%	81,6	695,8	160,1	617,3	114,3
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	162,6	162,6	0,0	0,0%		161,6	0,0	161,6	0,9
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS	1.046,4	146,4	900,0	86,0%		144,6	0,0	144,6	1,8
DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS									
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	63,1	63,1	0,0	0,0%		62,4	0,0	62,4	0,7
AUTORIZAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO						3.152,8		3.152,8	-2.802,6
TOTAL	87.390,0	71.535,2	15.854,8	18,1%	2.820,0	68.715,2	2.917,2	68.618,0	2.917,2

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP

Anexo 2
LOA 2005 X Decreto nº 5.379/2005
Limites Orçamentários por Órgão/GND - Base Contingenciável Decreto e Efetiva

Órgão	Lei Orçamentária 2005 - Base Contingenciável Discricionárias			Limites Orçamentários Efetivos para as Despesas Discricionárias			% Corte nas Despesas Discricionárias		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
	(a)	(b)	(c = a + b)	(d)	(e)	(f = d + e)	g = 1 - (d/a)	h = 1 - (e/b)	i =1-(f/c)
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.095,62	117,47	1.213,09	731,12	63,67	794,79	33,3%	45,8%	34,5%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	743,06	355,21	1.098,26	467,11	90,59	557,70	37,1%	74,5%	49,2%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.548,79	655,12	3.203,91	2.548,68	655,12	3.203,80	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.765,02	526,78	2.291,80	1.344,61	526,34	1.870,95	23,8%	0,1%	18,4%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	4.457,63	937,44	5.395,07	3.945,44	749,59	4.695,02	11,5%	20,0%	13,0%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	479,65	103,66	583,31	389,65	22,37	412,02	18,8%	78,4%	29,4%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	965,13	679,36	1.644,50	747,52	421,20	1.168,72	22,5%	38,0%	28,9%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	599,68	39,74	639,43	251,28	23,40	274,69	58,1%	41,1%	57,0%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.234,82	151,58	1.386,40	867,44	136,41	1.003,85	29,8%	10,0%	27,6%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	869,78	65,10	934,88	706,72	65,10	771,82	18,7%	0,0%	17,4%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	5.923,28	2.627,60	8.550,87	5.923,30	2.627,60	8.550,90	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	764,62	24,23	788,84	508,46	22,16	530,62	33,5%	8,5%	32,7%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	809,96	6.161,54	6.971,50	621,22	3.603,65	4.224,87	23,3%	41,5%	39,4%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	694,68	142,14	836,82	200,97	45,25	246,22	71,1%	68,2%	70,6%
MINISTÉRIO DA CULTURA	335,42	137,99	473,40	166,15	40,64	206,79	50,5%	70,5%	56,3%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	487,19	119,54	606,73	326,52	40,12	366,64	33,0%	66,4%	39,6%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO	417,38	18,77	436,15	293,78	18,77	312,55	29,6%	0,0%	28,3%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Órgão	Lei Orçamentária 2005 - Base Contingenciável Discricionárias			Limites Orçamentários Efetivos para as Despesas Discricionárias			% Corte nas Despesas Discricionárias		
	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES*	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GNDs 4 e 5 INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
	(a)	(b)	(c = a + b)	(d)	(e)	(f = d + e)	g = 1 - (d/a)	h = 1 - (e/b)	i =1-(f/c)
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	631,71	1.234,68	1.866,39	442,56	788,40	1.230,96	29,9%	36,1%	34,0%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	141,92	479,65	621,57	74,91	14,00	88,91	47,2%	97,1%	85,7%
MINISTÉRIO DA DEFESA	3.905,05	1.427,73	5.332,77	3.516,05	968,13	4.484,17	10,0%	32,2%	15,9%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	240,06	2.272,55	2.512,61	160,86	956,37	1.117,22	33,0%	57,9%	55,5%
MINISTÉRIO DO TURISMO	354,62	658,66	1.013,28	178,84	19,12	197,96	49,6%	97,1%	80,5%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	1.776,59	181,26	1.957,85	576,54	181,26	757,80	67,5%	0,0%	61,3%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	386,13	2.340,47	2.726,60	370,63	341,20	711,83	4,0%	85,4%	73,9%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	162,56		162,56	162,60	0,00	162,60	0,0%		0,0%
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	1.046,36		1.046,36	146,40	0,00	146,40	86,0%		86,0%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	63,14		63,14	63,10	0,00	63,10	0,1%		0,1%
AUTORIZAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO				350,20	0,00	350,20			
	32.899,9	21.458,2	54.358,1	26.082,7	12.420,5	38.503,1	20,7%	42,1%	29,2%

*Dotações da LOA 2005 sujeitas ao Decreto de Contingenciamento, inclusive Projeto Piloto e despesas obrigatórias sujeitas à programação

Fonte: Decreto nº 5.379/2005, Siafi/Prodasen, SOF/MP