



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2004

19 de março

**CONTINGENCIAMENTO DE FEVEREIRO. DECRETO Nº 4.992/04
ASPECTOS ECONÔMICO-FISCAIS¹***Núcleo Econômico-Fiscal e Grupo de Política Fiscal²***I – RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES****MONTANTE CONTINGENCIADO**

1. Este Decreto é o primeiro de uma série em 2004. Antes de sua edição, noticiou-se a divisão do governo: parte defendia nenhum contingenciamento; outra, de até R\$ 9 bilhões. O contingenciamento foi de R\$ 6 bilhões.

EMENDAS

2. Foi dito pelo Executivo que, embora necessário contingenciar, seria preservado e empenhado antecipadamente R\$ 1,5 bilhão de emendas aprovadas em 2004. Esse valor equivale ao das emendas individuais aprovadas, mas também coincide *grossa modo* com o total das emendas no setor Saúde, individuais e coletivas³.

INVESTIMENTOS

3. Investimentos autorizados na lei, de R\$ 12,4 bilhões, embora representando apenas 18% das dotações sujeitas a limites (R\$ 66,8 bilhões), contribuem com a maior parte do contingenciamento (R\$ 3,2 bilhões, ou 53%);
4. Sem as dotações da Saúde, que não foram limitadas, o investimento autorizado é de R\$ 9,7 bilhões: os demais setores terão 33% de seus investimentos contingenciados;
5. A perspectiva de execução do investimento é boa em 2004, de quase R\$ 9,1 bilhões. Em 2003, foram empenhados R\$ 6,5 bilhões de investimentos, e pagos R\$ 5,2 bilhões do próprio orçamento e de restos a pagar de exercícios anteriores. Em 2002, no entanto, o desempenho foi melhor: respectivamente R\$ 10,1 bilhões e R\$ 12,2 bilhões.

DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO

6. 85% do contingenciamento devem-se ao fato de o Executivo prever arrecadar, em termos líquidos, menos R\$ 5,1 bilhões que o estimado na lei. Os restantes R\$ 900 milhões resultam da revisão de despesas obrigatórias, umas para cima, outras para baixo, e do recuo da meta de superávit primário no Decreto, junto com a estimativa do PIB;
7. Espera-se arrecadar menos R\$ 7,4 bilhões que o previsto na lei. As principais quedas nas receitas brutas em relação às estimativas do Congresso ocorreram na Cofins, no

¹ As opiniões expressas nesta Nota são dos autores, refletem as informações disponíveis até esta data e não correspondem necessariamente à posição da Comissão.

² **José Fernando Cosentino Tavares** e **Márcia Rodrigues Moura**, da Câmara dos Deputados. **Maria Liz de Medeiros Roarelli**, do Senado Federal. As opiniões expressas nesta Nota são dos autores, refletem as informações disponíveis até esta data e não correspondem necessariamente à posição da Comissão. Os autores agradecem os valiosos comentários de **Sidney Aguiar Bittencourt**, do núcleo da Saúde da Consultoria da Câmara dos Deputados, que não é responsável por erros porventura existentes.

³ O montante contingenciado na Saúde foi de R\$ 770 milhões.



imposto de renda (R\$ 5 bilhões, esses dois tributos somados), na CIDE-combustíveis, na CPMF e nos dividendos. Parte da redução se deve à desconsideração de receitas atípicas pelo Executivo;

8. Houve queda nas transferências, de R\$ 2,3 bilhões, atenuando o impacto negativo das reestimativas de receitas. Isso se deve, em particular, ao imposto de renda e à CIDE-combustíveis – partilhada, esta última, a partir de 2004;
9. As despesas obrigatórias que mais aumentaram nesta revisão foram pessoal, representando 10% do corte, e os pagamentos dos benefícios da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (9,4%). Também foram aumentadas as despesas com o seguro-desemprego;
10. O aumento de despesas com benefícios da LOAS e do seguro-desemprego (FAT) foi anulado pela previsão de menores benefícios previdenciários do INSS e do programa de renda mensal vitalícia;
11. Houve reforço de dotações para o pagamento de despesas com subsídios/subvenções/securitização.

PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS

12. A interrupção da queda da taxa de juros em janeiro está contribuindo para confirmar expectativas mais modestas de crescimento em 2004 (de apenas 3,5%), da mesma forma que as políticas monetária e fiscal restritivas respondem em certa medida pela recessão registrada em 2003;
13. As demais variáveis econômicas evoluem da seguinte forma: (a) em relação à lei, fica mantida a variação de preços ponta a ponta em 2004, com exceção do INPC, que diminui. A variação dos índices médios, comparados com 2003, cresce pouco; (b) as projeções para o valor do dólar caem; (c) não obstante o desempenho no começo deste ano, cai também a previsão da taxa de juros; e (d) o crescimento da massa salarial foi revisto para maior, apesar de estimar-se reajuste mais baixo do salário mínimo;
14. Em relação a parâmetros específicos de projeção de receitas (com a notável exceção das importações), o Decreto prevê aumentos de preços e quantidades em relação a 2003 menores que a lei.

RECEITAS ADMINISTRADAS

15. A nova estimativa da receita administrada para 2004 difere das previsões do Congresso em R\$ 6,9 bilhões, basicamente devido à eliminação de receitas consideradas atípicas pela SRF e incorporadas pelo Congresso (R\$ 4,4 bilhões), a alterações na legislação (R\$ 3,8 bilhões, a menos) e à frustração da arrecadação de 2003 (R\$ 1,3 bilhão) – que serve de base à projeção do exercício seguinte –, totalizando R\$ 9,5 bilhões de efeitos negativos;
16. Essa queda foi amortecida em R\$ 2,6 bilhões devido à redução das restituições do imposto de renda, somada ao efeito líquido dos parâmetros. Entre os parâmetros contribuíram positivamente, está a reestimativa do volume de importações, que favoreceu a arrecadação do imposto de importação e do IPI vinculado à importação; o aumento da massa salarial; e o aumento de volume de aplicações financeiras, que repercutiu na projeção da receita do imposto de renda;



17. As principais quedas nas receitas brutas ocorreram na Cofins, por reestimativa excessivamente cautelosa do Executivo; no imposto de renda, essencialmente pela desconsideração das receitas atípicas; na CIDE-combustíveis, porque não houve o aumento de alíquota de 10% previsto na lei; na CPMF, pois as receitas condicionadas deste tributo foram reestimadas na lei desconhecendo-se o desempenho ruim no ano-base; e nos dividendos – em relação a este item, o Executivo não reconheceu no Decreto o aumento da receita estimado pelo Congresso;
18. O aumento da alíquota da CIDE-combustíveis teria representado ganho bruto estimado em quase R\$ 850 milhões; em termos de receita líquida, menos de R\$ 700 milhões. A manutenção da alíquota atual da CIDE foi mais que compensada pelo aumento de 20,5% na alíquota da Cofins e do PIS sobre combustíveis, cujo ganho é calculado no Decreto em R\$ 1,4 bilhão, o dobro, portanto, do que liquidamente se pretendia arrecadar com o aumento da CIDE;
19. Some-se a isso o adiamento para 2005 da transferência correspondente a um (último) trimestre de arrecadação (cerca de R\$ 400 milhões) da CIDE;
20. Não apenas a opção adotada pelo Executivo para aumento das receitas do setor petrolífero elimina a obrigatoriedade de partilhar o excedente de receita com estados e municípios, como desobriga sua vinculação a despesas com a infra-estrutura de transportes.

CARGA TRIBUTÁRIA

21. A possibilidade de, em 2004, o governo federal cumprir a meta fiscal, atender a novos compromissos (Estatuto do Idoso, partilha da CIDE, ...) e aumentar, em relação a 2003, despesas discricionárias, deve-se inteiramente ao aumento real das receitas e da carga tributária;
22. Somadas as receitas administradas pela SRF, a arrecadação do INSS e o salário-educação, temos, sem excluir ingressos atípicos de 2003, aumento de quase 0,5% do PIB, ou R\$ 8 bilhões a preços do Decreto. Excluídas as atípicas de 2003, o aumento vai a 1% do PIB, R\$ 17 bilhões. Nos dois casos, esses valores aumentarão se considerarmos o impacto, em 12 meses do exercício, de medidas que só começam a valer entre o terceiro e o sexto mês deste ano;
23. Esses cálculos não levam em conta, na carga tributária, o impacto da nova contribuição sindical, nem pronunciamentos oficiais prevendo que o passivo previdenciário deverá ser custeado por aumento, mesmo que provisório, das contribuições. Estes cálculos não levam também em conta a subestimativa de receitas no Decreto, notadamente em relação à arrecadação da Cofins. Além disso, receitas ditas atípicas da SRF⁴ inevitavelmente ocorrerão em 2004.

⁴ Em 2003, as receitas atípicas foram de R\$ 7,9 bilhões, e em média R\$ 8,4 bilhões, no período 1999 a 2003, demonstrando que não se deve desprezar esse item da arrecadação nos orçamentos.

**DESPESAS**

24. O contingenciamento de 2004 difere do de 2003, pois no exercício passado o represamento das despesas discricionárias deveu-se na maior parte ao substancial aumento da meta de superávit primário e ao atendimento de despesas obrigatórias insuficientemente dotadas na lei, em particular despesas com benefícios previdenciários e assistenciais obrigatórios⁵. O contingenciamento inicial foi de R\$ 14,2 bilhões;
25. Em 2004 não há indícios de subestimativa relevante de despesas obrigatórias no orçamento fiscal, pois o Congresso já havia solucionado na lei os principais problemas, tais como a partilha da CIDE, a compensação a estados e municípios pela desoneração das exportações e o aporte de recursos para a Saúde livres de outras vinculações;
26. O Decreto aumentou despesas com pessoal em pouco mais de R\$ 600 milhões. Desse total, R\$ 250 milhões são referentes a despesas para o provimento de cargos e funções dos demais Poderes, consignadas na lei em reserva sem os correspondentes recursos primários. No restante, o aumento reflete preponderantemente contratações cujo custo no exercício estava subdimensionado e reposições salariais mais dispendiosas que o esperado. Nada indica que tenha aumentado a provisão de R\$ 1,5 bilhão para o reajuste geral dos servidores civis;
27. Despesas com subsídios, subvenções e securitização sobem pouco mais de R\$ 330 milhões, preponderantemente, segundo se informou, para incorporar restos a pagar de exercícios anteriores. A redução promovida pelo Congresso de quase R\$ 500 milhões, em decorrência da queda da taxa de juros, foi acatada pelo Executivo;
28. Crescem as despesas com o custeio do Fundo Constitucional do DF (mais de R\$ 240 milhões, para corrigir erro no cálculo inicial);
29. Há despesas que foram revistas para baixo ou foram anuladas. No primeiro caso temos a complementação do Fundef, que será menor em decorrência principalmente da inclusão na lei, pelo Congresso, de dotação para compensar estados e municípios pela desoneração tributária das exportações. No segundo caso está a dotação primária (de R\$ 350 milhões) constante da lei para subvenções implícitas a tomadores de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, cuja criação deixou de constar da reforma tributária recém promulgada;
30. As despesas com benefícios previdenciários foram reestimadas em menos R\$ 730 milhões (e os pagamentos relativos à renda mensal vitalícia, em menos R\$ 100 milhões) porque sua execução em 2003 foi inferior ao que serviu de base para a proposta orçamentária e a previsão de inflação medida pelo INPC caiu. Entretanto, o contingenciamento pode ser ampliado se, tudo o mais permanecendo constante, vier a ser incorporado algum ganho real na fixação do novo valor para o salário mínimo;
31. As despesas com benefícios assistenciais (LOAS e seguro desemprego) crescem R\$ 715 milhões em relação à lei. No primeiro caso, trata-se da inclusão de despesas de implantação dos benefícios do Estatuto do Idoso;

⁵ Ver, a propósito, Nota Técnica Conjunta nº 03/2003.



32. Há problemas no orçamento da seguridade social que o Decreto não contemplou e que podem limitar ainda mais a execução de despesas discricionárias. Temos o parcelamento da regularização do passivo previdenciário, cujo total é estimado em pouco mais de R\$ 12 bilhões (R\$ 2,5 bilhões ao ano, se parcelado em 5 vezes), e o fluxo aumentado desses benefícios, podendo significar despesa adicional neste exercício de até R\$ 1 bilhão;
33. As dotações de custeio do Ministério da Saúde foram reduzidas em apenas R\$ 770 milhões, sendo que, segundo os cálculos das Consultorias, a diminuição poderia ter sido de até R\$ 2,3 bilhões. Reestimativa mais cautelosa do crescimento do PIB em 2003 reduz o corte possível a R\$ 1,5 bilhão.

METAS FISCAIS

34. O contingenciamento de 2003 pareceu exagerado no seu primeiro anúncio. Houve um pequeno afrouxamento nos limites no fim do exercício, coincidindo com a arrecadação de receitas atípicas da SRF. Apesar da cautela da programação financeira, é provável que as metas adotadas pelo Executivo e oferecidas ao FMI, em percentagem do PIB, não tenham sido alcançadas⁶. Isso depende do deflator do PIB do ano passado, cuja primeira prévia será divulgada até antes do final de março, praticamente coincidindo com a definição do contingenciamento dos demais Poderes;
35. 0,20% do PIB, em que foi aumentada a meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade a partir de 2003, representa R\$ 3,4 bilhões a preços do Decreto, mais da metade do montante contingenciado. A meta de 2,45% do PIB representa, em 2004, R\$ 41,6 bilhões, 4 vezes e meia o investimento que se estima executar;
36. No Decreto, o PIB cai em relação à lei e permite economia de quase R\$ 250 milhões;
37. Variações de preços e do PIB real em 2003 e 2004 diferentes do subjacente ao Decreto poderão resultar em PIB distinto do previsto no Decreto para 2004 e alterar o superávit primário necessário. Cada R\$ 10 bilhões a mais no PIB de 2004 implica aumento de R\$ 245 milhões na meta fiscal, e vice-versa. (Todas as estimativas do Decreto se basearam em variação do IPCA no ano de 5,5%, ao passo que, levando-se em conta a margem de tolerância de 2,5 pontos percentuais, poderia chegar até a 8% sem descumprimento da meta de inflação).

ESTATAIS FEDERAIS

38. As empresas estatais federais, com a reestimativa do PIB, passam a participar globalmente com pouco menos (R\$ 11,88 bilhões) que na lei (R\$ 11,95 bilhões), da formação do superávit primário da União. A contribuição absoluta de cada empresa ou grupo de empresas na meta das estatais cai no Decreto de contingenciamento, em relação ao Programa de Dispêndios Globais publicado 3 dias antes;
39. O Grupo Petrobrás, que responde por quase 63% do superávit do segmento estatal, reduz sua participação na meta de R\$ 7,7 bilhões (no PDG) para R\$ 7,45 bilhões (no Decreto). Itaipu deverá contribuir com R\$ 4,6 bilhões, quase 39% do total. Outras empresas ou grupos contribuem com valores pequenos ou terão déficit primário.

⁶ Formalmente, a meta é a constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003, que propunha superávit de 2,25% para o orçamento fiscal e da seguridade social e de 0,55% para as estatais federais. Essas metas foram plenamente atingidas, conforme demonstrado na Mensagem nº 29/2004 – CN e nas estatísticas de finanças públicas apuradas pelo Tesouro e pelo Banco Central.



II – ANTECEDENTES

O Decreto nº 4.992/04, de 18 de fevereiro, foi editado, segundo se noticiou, após ampla negociação no âmbito do Executivo: para planejadores e desenvolvimentistas, o contingenciamento deveria ter sido nulo; para fiscalistas, de R\$ 8 bilhões, já considerado o fato de a arrecadação da SRF de janeiro ter superado a previsão⁷. Uma divergência da ordem, portanto, de R\$ 9 bilhões. O acerto ficou a dois terços do caminho, em exatos R\$ 6 bilhões.

Foi dito que emendas totalizando cerca de R\$ 1,5 bilhão seriam preservadas e seu empenho se faria antecipadamente. O Quadro abaixo mostra a distribuição das emendas aprovadas em 2004 nos três orçamentos, por grupo, com destaque para o setor da Saúde⁸.

ORÇAMENTO. EMENDAS APROVADAS POR GRUPO ^{(1) (2)} (Valores em R\$ milhão)

Autor	Investimento ⁽³⁾	Total
Parlamentares/Individuais	1.292	1.479
(sendo: Saúde)	655	732
Bancadas	3.795	4.001
(sendo: Saúde)	720	800
Comissões	413	902
(sendo: Saúde)	4	36
Subtotal Coletivas	4.208	4.903
(sendo: Saúde)	724	836
Total	5.500	6.382
(sendo: Saúde)	1.378	1.568

Fonte: Consultorias de Orçamento.

⁽¹⁾ Exceto emendas de relator.

⁽²⁾ Inclui emendas aprovadas tendo como fonte cancelamentos.

⁽³⁾ Inclui pequenos montantes de inversão financeira.

Mais de metade (entre R\$ 3,2 bilhões e R\$ 3,4 bilhões) do montante represado em 2004 recairá sobre investimento. O restante, despesas com custeio. As emendas individuais totalizaram R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 1,3 bilhão de investimento, e nos dois casos, praticamente metade em Saúde. As bancadas somaram R\$ 4 bilhões de emendas, sendo R\$ 3,8 bilhões de investimento. Todas as emendas aprovadas, exceto de relator, somaram R\$ 6,4 bilhões (R\$ 1,6 bilhão em Saúde), sendo R\$ 5,5 bilhões de investimento

⁷ A previsão interna não foi divulgada em "Análise da Arrecadação das Receitas Federais" (SRF) (<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2004/AnaliseMensaljan04.pdf>) e (<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2004/AnaliseMensalfev04.pdf>). As receitas administradas tiveram crescimento real (acima do IPCA acumulado desde janeiro-fevereiro de 2003) de 4%. Os boletins de janeiro e fevereiro deixaram de especificar as receitas que a SRF considera extraordinárias.

⁸ Destacam-se as emendas do setor Saúde por duas principais razões: pela sua importância no conjunto das emendas individuais e, segundo, porque, no total de todos os autores, alcançam aproximadamente a cifra que o governo inicialmente se dispôs a preservar.



(R\$ 1,4 bilhão em Saúde); nos totais, cai para aproximadamente 25% a participação das emendas da Saúde.⁹

III – INVESTIMENTOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

O contingenciamento das dotações do orçamento forçosamente implica a limitação das despesas com investimento, objeto da quase totalidade das emendas dos parlamentares, pois parcela substancial do custeio do governo é incompressível.

Cada Decreto de programação financeira reaviva o debate sobre a insuficiência do investimento federal e suscita comparações com a execução de exercícios anteriores.

O Quadro seguinte mostra segundo dois critérios que, de fato, 2002 foi mais generoso na execução das despesas dessa categoria, na comparação com exercício de 2003 e com o que será 2004, se nada ou pouco vier a ser alterado no Decreto.

INVESTIMENTOS, 2002 A 2004

(Valores 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	12.368,5	9.067,0 ⁽²⁾	... ⁽³⁾

Fonte: Siafi e Decreto nº 4.992/04. 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, constante do Decreto nº 4.992/04.

⁽³⁾ Limite de pagamento não diferencia custeio de investimentos.

Quase R\$ 9,1 bilhões de investimentos em 2004 consistiriam em aumento de 40% em relação ao empenhado em 2003 e, caso pagos em sua totalidade, mais de 73% em relação aos pagamentos. 2002 teve empenho pouco maior que o limite de 2004 e pagamentos 35% mais altos que o máximo que se poderá empenhar em 2004.

O governo procurou imputar a despesas de custeio proporção substancial do contingenciamento de 2004. Apesar disso, investimentos autorizados na lei, de R\$ 12,4 bilhões, embora representando apenas 18% das dotações sujeitas a limites (R\$ 66,8 bilhões), contribuem com a maior parte do contingenciamento (R\$ 3,2 bilhões, ou 53%) do empenho. Para pagamentos, não há distinção entre investimento e custeio, o que não nos permite tirar conclusões.

As despesas de investimento e de custeio na Saúde foram totalmente incluídas nas despesas discricionárias e dificultam comparações. (As dotações para a Saúde em sua maior parte não poderiam ser limitadas, pois são despesas obrigatórias.) As dotações para investimento na Saúde não sofreram limitação. Se deduzimos a Saúde, o investimento autorizado é de R\$ 9,7 bilhões – os demais setores que suportarão o limite terão 33% de seus investimentos contingenciados (R\$ 3,2 bilhões).

⁹ O resultado das estatais ficou mantido em percentagem do PIB.



Nem sempre a simples comparação entre dotações do orçamento (lei mais créditos) e a execução, ou os limites estabelecidos no Decreto de contingenciamento, é indicador de desempenho, pois o resultado dependerá em parte do volume de emendas aprovadas no dado exercício e do total do investimento autorizado. Em termos absolutos, em 2002 investimentos tiveram um excelente desempenho. Em termos relativos a situação é outra: se admitirmos que tudo que se pretende empenhar seja de fato empenhado, em 2004 o empenho será de pouco mais de 73% do autorizado; em 2002, foi de 56%.

IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO

O contingenciamento foi estabelecido para reduzir as despesas primárias a cargo do Poder Executivo em R\$ 6 bilhões, de forma a que, com receitas (líquidas) inferiores em R\$ 5,1 bilhões e com despesas primárias superiores em R\$ 1,1 bilhão ao que estimou a lei orçamentária, continue sendo possível cumprir a meta de superávit primário de 2,45% do PIB.

O montante contingenciado pode ser desdobrado da seguinte maneira:



ORÇAMENTO DE 2004. DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO DE FEVEREIRO

(Valores em R\$ milhão) ⁽¹⁾

Item	Valor ⁽²⁾	% do/da	
		Total	Despesa
Redução das Receitas Primárias	(7.411,1)	(123,5)	...
Imposto de Renda	(2.684,6)	(44,7)	
Cofins	(2.359,9)	(39,3)	
CPMF	(861,7)	(14,4)	
CIDE-combustíveis	(905,4)	(15,1)	
Dividendos	(498,7)	(8,3)	
Outras	(100,8)	(1,7)	
Redução das Transferências a Estados, Municípios e Fundos (+)	2.294,8	38,2	...
Fundos de Participação de Estados e Municípios (inclui IPI-exportações)	1.298,5	21,6	
Repartição da Cide - combustíveis	574,5	9,6	
Outras (inclui fundos regionais)	421,8	7,0	
Subtotal Redução das Receitas Primárias Líquidas	(5.116,4)	(85,3)	...
Subtotal Revisão das Despesas com Pessoal e Encargos	606,1	10,1	68,6
Redução do Superávit Primário (Redução do PIB Nominal)	(253,9)	(4,2)	(28,7)
Inclusão de Provisão para Subsídios/Subvenções/Securitização	331,3	5,5	37,5
Subtotal Despesas Adicionais para Ajuste	77,3	1,3	8,8
Reestimativa de Benefícios Previdenciários	(733,8)	(12,2)	(83,0)
Reestimativa de Benefícios Assistenciais da LOAS	563,4	9,4	63,8
Reestimativa da Renda Mensal Vitalícia	(100,3)	(1,7)	(11,4)
Reestimativa de Seguro Desemprego e Abono Salarial	152,6	2,5	17,3
Subtotal Despesas Adicionais com Benefícios	(118,1)	(2,0)	(13,4)
Complementação do Fundef (Redução de Despesa)	(266,4)	(4,4)	(30,1)
Reestimativa de Sentenças Judiciais	258,3	4,3	29,2
Acerto do Fundo Constitucional do Distrito Federal	243,8	4,1	27,6
Exclusão da Dotação para o Fundo de Desenvolvimento Regional	(350,0)	(5,8)	(39,6)
Inclusão de Provisão para Fabricação de Cédulas e Moedas	355,2	5,9	40,2
Inclusão de Provisão para Crédito Extraordinário	77,4	1,3	8,8
Subtotal Demais Itens de Despesas Obrigatórias	318,3	5,3	36,0
Subtotal Despesas Adicionais I	1.137,6	19,0	128,7
Subtotal Despesas Adicionais II ⁽³⁾	883,7	14,7	100,0
Total do Contingenciamento	6.000,0	100,0	...

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - MPO; Decreto nº 4.992/04; Informações Complementares. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças em relação a outros quadros ou entre parcelas e a soma devem-se a arredondamentos.

⁽²⁾ Deduzidos ou somados "floats".

⁽³⁾ Inclui a redução do superávit primário.

A redução das transferências a estados e municípios decorre, principalmente, da queda na estimativa da arrecadação do imposto de renda, do fato de a não ter havido o aumento da CIDE-combustíveis, e da repartição dessa contribuição ter sido definida como trimestral, ao invés de mensal¹⁰.

O primeiro componente isolado das despesas em importância para o contingenciamento é o aumento das despesas com pessoal e seus encargos, igual a 10% do montante contingenciado.

O segundo determinante do contingenciamento é a inclusão de provisão para fabricação de cédulas e moedas, igual a quase 6% do montante contingenciado.

¹⁰ Ver a propósito, a Medida Provisória nº 161, de 29 de janeiro de 2004, art. 1º, § 2º, em <https://www.planalto.gov.br/>.



Temos ainda que as despesas com benefícios assistenciais e com o seguro-desemprego a cargo do Fundo de Amparo ao Trabalhador somam pouco mais de R\$ 700 milhões. O impacto líquido dessas novas apurações, já reconhecidas no orçamento da seguridade social, acaba sendo praticamente nulo, pois é mais que compensado com menores despesas calculadas para os benefícios previdenciários e as prestações da renda mensal vitalícia que, somados, contribuem para abrandar a necessidade de corte em mais de R\$ 830 milhões.

Outros componentes de despesas obrigatórias variam, no Decreto, para mais ou para menos em relação à lei, como detalhado no Quadro. Por fim, a redução do PIB estimada pelo Executivo resulta em queda da necessidade de formação do superávit primário nos orçamentos fiscal e da seguridade social da ordem de R\$ 250 milhões.

V – CENÁRIO MACROECONÔMICO E PARÂMETROS FISCAIS

O principal fato econômico dos dois primeiros meses do ano foi a interrupção temporária da queda da taxa de juros básicos da economia. A Selic, que chegou a 26,5% ao ano, caiu 10 pontos desde 18 de junho de 2003. Em 21 de janeiro ficou estável em 16,5%, e assim permaneceu na reunião do Conselho de Política Monetária do Banco Central de 18 de fevereiro de 2004. Na reunião de 17 de março houve redução de 0,25 ponto percentual, simbólica para muitos analistas. A retomada da atividade econômica depende da queda da taxa de juros. A razão do BC para a interrupção da trajetória entre essas datas foi o repique da inflação em janeiro e fevereiro¹¹.

Houve exercícios em que as projeções iniciais se frustraram e os parâmetros mudaram substancialmente durante a execução do orçamento. Dificilmente isso ocorrerá em 2004, tendo em conta os rumos da política econômica e os indicadores disponíveis. As estimativas do governo (ainda do início de fevereiro) e as do mercado são convergentes. Acredita-se que o Banco Central não se afastará substancialmente de sua meta de inflação. O câmbio (dólar norte-americano), salvo imprevistos, ficará de fato, na média, em R\$ 3,00. Quanto a outros fatores que possam influenciar o ânimo dos investidores, as perspectivas da balança comercial brasileira e do resultado em conta corrente do balanço de pagamentos são positivas, mantendo sob controle a vulnerabilidade externa.¹² Espera-se que a atual crise externa argentina não afete o Brasil, uma vez que o país tem logrado sucesso na renegociação de sua dívida e atravessado as revisões do acordo com o FMI, e que os focos da vulnerabilidade externa brasileira foram reduzidos.

O Quadro a seguir traz as estimativas dos principais parâmetros em diferentes etapas do processo orçamentário e segundo diferentes fontes.

¹¹ A interrupção afetou as bolsas e fez aumentar o risco país. Ela coincidiu também com a decisão, anunciada em 6 de janeiro, de se voltar a comprar dólares em leilão. A medida foi divulgada quando o dólar voltou a cair para o patamar de R\$ 2,80. Até então, compras vinham sendo feitas pelo Tesouro Nacional, por meio do Banco do Brasil, declaradamente para atender a compromissos futuros em moeda estrangeira.

¹² De relevo, destoando, o preço do barril de petróleo no mercado internacional parece que, em média, superará a premissa inicial.

Quadro IV
VARIÁVEIS ECONÔMICO-FISCAIS SELECIONADAS, 2002-2004

	2002	2003		2004			
	Realizado	Lei 2004 ⁽¹⁾	Realizado	Proposta	Lei	Decreto	Mercado (12/03)
Câmbio (R\$/US\$, média)	2,92	3,08	3,08	3,37	3,09	3,01	2,96
Câmbio (R\$/US\$, dezembro)	3,53	3,00	2,89	3,51	3,40	3,19	3,05
Preços IGP-DI (% a.a., médio)	13,51	22,98	22,79	7,17	5,94	6,00	...
Preços IGP-DI (% a.a.)	26,41	8,45	7,66	7,50	7,00	7,00	7,34
Preços IPCA (% a.a., médio)	8,45	14,84	14,71	5,79	5,35	5,68	...
Preços IPCA (% a.a.)	12,53	9,79	9,30	5,50	5,50	5,50	5,95
PIB (Deflator Implícito %)	10,16	16,85	13,37 ⁽²⁾	6,14	5,91	5,76	...
Crescimento do PIB (% a.a.)	1,93	0,40	0,30 ⁽²⁾	3,50	4,00	3,51	3,56
PIB Nominal (R\$ milhões)	1.346.028	1.550.361	1.530.518 ⁽²⁾	1.730.980	1.707.742	1.697.689	...
Selic - fim de período (% a. a.)	25,00	18,03	16,50	14,00	13,75	13,60	13,84
Reajuste do Salário Mínimo (%)	11,11	20,00	20,00	7,92	7,92	6,53	...
Massa Salarial (% médio)	7,22	10,50	9,83	12,83	11,09	12,84	...
Dívida Líquida (% do PIB)	55,50	...	58,16	...	...	...	56,50
Resultado Primário (% do PIB)							
Setor Público	3,89	4,25	4,32	4,25	4,25	4,25	4,25
União	2,84	3,15	3,16	3,15	3,15	3,15	...
Orçamentos Fiscal e Seguridade	2,37	2,45	2,53	2,45	2,45	2,45	...
Empresas Estatais Federais	0,47	0,70	0,63	0,70	0,70	0,70	...
Estados e Municípios	1,05	1,10	1,17	1,10	1,10	1,10	...

Fonte: Lei orçamentária de 2004; Secretaria de Orçamentos Federais do MPO; e Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Parâmetros atualizados em 31 de outubro de 2003.

⁽²⁾ Estimativa do Banco Central, antes de ajuste por conta do decréscimo real do PIB divulgado pelo IBGE.

O cenário do Decreto de contingenciamento é, *grosso modo*, o mesmo adotado na lei¹³, que prevê a queda da inflação dentro (do centro) da meta fixada para o Banco Central, mas menor crescimento econômico do que o Congresso adotou como hipótese (4%). Quanto à inflação, o mercado consistentemente prevê taxa ponta a ponta superior à meta de 5,5%. Lamentavelmente, o mercado continua reduzindo sua estimativa de crescimento, que já esteve em 3,7%.

Outro fato a propósito do crescimento econômico é que o Quadro acima não captura a queda do PIB observada em 2003, nem o contingenciamento ainda reflete esse fato. O Decreto de contingenciamento, aliás, também não reflete a probabilidade de que, pelo efeito dos preços (deflator), o PIB de 2003 e o do 2004 (estimado a partir de crescimento e índices de inflação, ponderados) venham a ser maiores. O Decreto foi editado antes da divulgação da queda real do PIB em 2003.

Note-se a variação, para menor, de outros parâmetros que, em particular, afetam o desempenho das receitas, como da taxa de câmbio e da taxa de juros. Existe ainda um pequeno aumento das taxas médias de inflação medidas pelo IPCA e pelo IGP-DI¹⁴ e do deflator implícito do PIB. A estimativa de crescimento da massa salarial retorna ao nível da proposta, após ter caído nos indicadores de final de outubro encaminhados ao Congresso. Caso admitamos uma resposta forte da economia brasileira, dada a queda do PIB em 2003 e os sinais da queda do consumo até agora, pode-se supor crescimento da massa salarial ainda maior que 12,8%, na dependência, no entanto, do valor que vier a ser fixado para o salário mínimo em maio.

¹³ Ver, a propósito, o Parecer do Relator-Geral do Orçamento.

¹⁴ O INPC, usado para balizar o reajuste do salário mínimo, no entanto, cai ligeiramente.



O segundo fato econômico relevante, anunciado mais recentemente, foi a já citada queda do PIB em 2003, de 0,2%¹⁵. As penúltimas e mais pessimistas estimativas até então previam crescimento real do PIB em 2003 da ordem de 0,3%/0,4%.

Não houve a vigorosa retomada da atividade no último trimestre do ano. Isso ocorreu à revelia dos modelos do Banco Central, que no começo do ano revelaram, na carta aberta do Presidente da autarquia ao Ministro da Fazenda¹⁶, que se perseguiria a meta de inflação de 8,5% ponta a ponta, compatível com crescimento real do PIB de 2,8%, e não menor, pois, por exemplo, à luz dos dados da época, meta de 6,5% levaria a queda do PIB de 1,6%. Os resultados de 2003 mostram que o IPCA de 9,3% superou a meta de inflação, mas não houve crescimento.

Entretanto, as condições para o crescimento de 3,5% em 2004 continuam presentes, levando-se ainda em conta a base deprimida em 2003, dependendo, é claro, dos rumos da política monetária.

Em 27 de março serão divulgados pelo IBGE as primeiras estimativas dos valores correntes para o PIB de 2003. Somente em 2006 estarão disponíveis os resultados definitivos de 2003. Admitindo que o deflator implícito seja de fato o estimado pelo Banco Central para 2003, o PIB em 2004 que reflita o crescimento real negativo em 2003 e os parâmetros do Decreto é de R\$ 1.522,9 bilhões. Esse parâmetro não consta do Quadro acima.

VI – RECEITAS PRIMÁRIAS

Como o governo federal poderá gastar mais em 2004, mantida a meta de superávit primário, se em 2003 provavelmente não se atingiu a meta fiscal? O aumento da carga tributária é um dos fatores que permitem maiores despesas discricionárias em 2004.

O Quadro a seguir trata das receitas.

¹⁵ Ver, a propósito, http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/assec/Nota_Asec_PIB_2003_graficos.pdf

¹⁶ Ver <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2003.pdf>.



RECEITAS PRIMÁRIAS DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE, 2003 E 2004

Discriminação	2003				2004				Lei - Decreto		
	Lei		Realizado		Proposta		Lei			Dec. 4.992/04	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	353.719,3	23,58	360.590,3	23,56	402.163,6	23,23	413.465,2	24,21	406.054,1	23,92	7.411,1
I.1. Receita Administrada	242.705,8	16,18	247.183,2	16,15	274.429,3	15,85	285.677,3	16,73	278.699,0	16,42	6.978,3
I.1.1. Imposto de Importação	9.522,8	0,63	8.134,7	0,53	10.003,2	0,58	9.083,6	0,53	9.213,0	0,54	-129,4
I.1.2. IPI	24.573,2	1,64	17.874,8	1,17	21.289,3	1,23	21.542,7	1,26	21.629,0	1,27	-86,3
I.1.3. Imposto de Renda	70.435,9	4,70	83.624,5	5,46	83.503,5	4,82	88.860,6	5,20	86.176,0	5,08	2.684,6
I.1.4. IOF	4.836,5	0,32	4.449,9	0,29	5.045,7	0,29	4.959,9	0,29	4.973,0	0,29	-13,1
I.1.5. COFINS	61.613,3	4,11	59.405,2	3,88	72.212,6	4,17	75.901,9	4,44	73.542,0	4,33	2.359,9
I.1.6. PIS/PASEP	16.070,3	1,07	17.058,1	1,11	18.321,4	1,06	18.982,8	1,11	18.933,0	1,12	49,8
I.1.7. CSLL	13.048,1	0,87	16.154,9	1,06	16.633,3	0,96	17.864,9	1,05	17.691,0	1,04	173,9
I.1.8. CPMF	23.751,7	1,58	23.045,1	1,51	26.263,3	1,52	26.304,7	1,54	25.443,0	1,50	861,7
I.1.9. CIDE - Combustíveis	10.775,5	0,72	7.495,7	0,49	8.302,0	0,48	9.335,4	0,55	8.430,0	0,50	905,4
I.1.10. Cont. Plano de Seguridade do Servidor	4.536,3	0,30	4.313,9	0,28	6.091,9	0,35	5.759,2	0,34	5.675,0	0,33	84,2
I.1.11. Outras Administradas SRF	3.542,1	0,24	3.176,0	0,21	2.862,8	0,17	3.234,0	0,19	3.233,0	0,19	1,0
I.1.12. REFIS			2.450,4	0,16	3.900,4	0,23	3.847,6	0,23	3.761,0	0,22	86,6
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	78.631,2	5,24	80.730,1	5,27	92.575,1	5,35	92.575,1	5,42	93.172,0	5,49	-596,9
I.3. Receitas Não Administradas	30.711,4	2,05	31.006,1	2,03	33.866,3	1,96	33.964,8	1,99	32.880,5	1,94	1.084,3
I.3.1. Concessões	1.115,6	0,07	403,8	0,03	363,9	0,02	363,9	0,02	363,9	0,02	
I.3.2. Dividendos	4.414,7	0,29	3.802,6	0,25	3.118,5	0,18	3.619,2	0,21	3.120,5	0,18	498,7
I.3.3. Cota-Parte de Compensações Financeiras	8.555,5	0,57	10.856,4	0,71	12.024,9	0,69	11.622,8	0,68	11.554,8	0,68	68,0
I.3.4. Demais Receitas	3.120,1	0,21	6.494,2	0,42	3.388,1	0,20	3.388,1	0,20	3.051,0	0,18	337,1
I.3.5. Receita Própria	9.796,6	0,65	5.465,4	0,36	10.372,8	0,60	10.372,8	0,61	10.367,5	0,61	5,3
I.3.6. Salário-Educação	3.709,1	0,25	3.983,6	0,26	4.598,0	0,27	4.598,0	0,27	4.422,8	0,26	175,2
I.4. FGTS	1.670,9	0,11	1.670,9	0,11	-273,4	-0,02	-318,3	-0,02	-263,7	-0,02	-54,6
I.5. Incentivos Fiscais											
II. TRANSF. A EST. E MUNICÍPIOS	54.229,8	3,62	57.252,5	3,74	60.182,4	3,48	64.270,8	3,76	61.976,0	3,65	2.294,8
II.1. FPE/FPM/PI-EE	44.260,5	2,95	46.243,4	3,02	48.190,8	2,78	50.579,0	2,96	49.280,5	2,90	1.298,5
II.2. Fundos Regionais	1.603,3	0,1	912,6	0,06	1.065,2	0,06	988,1	0,1	956,3	0,1	31,8
Repasse Total			2.983,6	0,19	3.106,2	0,18	3.267,7	0,19	3.214,3	0,19	53,4
Superávit Fundos			-2.071,0	-0,14	-2.041,0	-0,12	-2.279,6	-0,13	-2.258,0	-0,13	-21,6
II.3. Salário Educação	2.472,9	0,16	2.636,7	0,17	3.065,6	0,18	3.065,6	0,18	2.923,6	0,17	141,9
II.4. Compensações Financeiras	5.811,6	0,39	7.278,9	0,48	7.822,5	0,45	7.576,2	0,44	7.329,4	0,43	246,8
II.5. CIDE - Combustíveis							1.867,1	0,11	1.292,6	0,08	574,5
II.6. Demais	81,7	0,01	181,0	0,01	38,4	0,00	194,9	0,01	193,6	0,01	1,3
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	299.489,5	19,85	303.337,8	19,82	341.981,2	19,76	349.194,5	20,45	344.078,1	20,27	5.116,4
MEMORANDO											
PIB	1.499.896,5		1.530.518,1		1.730.979,5		1.707.804,0		1.697.688,7		...

Fonte: Secretaria de Orçamentos Federais e Informações Complementares.

(1) Pequenas diferenças entre soma das parcelas e totais deste ou de outros quadros pode se dever a arredondamentos.

Sabia-se, de fato, que as reformas não seriam neutras. Na proposta já havia, como resultado de acréscimo (parte das receitas “condicionadas”) e não mera prorrogação de leis existentes, a contribuição dos inativos (R\$ 1,4 bilhão), a cobrança da contribuição previdenciária sobre novo teto de R\$ 2.400,00 (R\$ 1,8 bilhão) e a cobrança da Cofins sobre as importações (R\$ 4,4 bilhões). O Congresso procedeu a reestimativas, em particular no tocante à Cofins, que não só passou a incidir sobre importações, como ainda tornou-se não cumulativa, baseando-se a fixação da alíquota na do PIS/Pasep reformado um ano antes, com excelentes resultados arrecadatários. O Congresso antecipou, e foi confirmado, que também o PIS/Pasep acabaria incidindo nas importações, depois da autorização dada na reforma tributária.

Independentemente do PIB nominal a ser divulgado futuramente, o Quadro acima mostra um aumento previsto da carga tributária federal de 0,5% do PIB em 2004 em relação a 2003. A soma das receitas administradas, da arrecadação líquida do INSS e do salário-educação equivale a 21,67% do PIB em 2003, e a 22,17% do PIB em 2004. Observe-se ainda que em 2004 não há previsão de receitas atípicas, ao passo que em 2003 o realizado inclui R\$ 7,8 bilhões. Deduzidas as receitas atípicas de 2003, o aumento da carga vai a 1% do PIB, R\$ 17 bilhões a preços de 2004.

Nos dois casos, esses valores aumentarão se considerarmos o impacto, em 12 meses do exercício, de medidas que só comecem a valer entre o terceiro e o sexto mês deste



ano, e mais ainda ao considerarmos que as receitas estão subestimadas, ao menos no que respeita a Cofins, e que pode haver aumento de alíquota de contribuição social para cobrir no todo ou em parte o passivo do INSS.

As transferências constitucionais e legais a estados, municípios e fundos regionais caem R\$ 2,3 bilhões (3,6% em R\$ 64,3 bilhões), proporcionalmente mais que a receita total bruta (R\$ 7,4 bilhões, ou 1,8% de R\$ 413,5 bilhões) porque a queda de receitas em relação à lei ocorreu preponderantemente nas receitas partilhadas, como são o imposto de renda, a CIDE-combustíveis e os *royalties*. Isso foi em parte compensado com o adiamento para 2005 da transferência correspondente a um (último) trimestre de arrecadação (cerca de R\$ 400 milhões) da CIDE (Ver MP nº 161/04, de 21/1 (art. 1º-A, §2º)).

A estimativa da receita administrada no Decreto foi de R\$ 278,7 bilhões, inferior ao valor estimado na lei orçamentária em R\$ 6,9 bilhões. Essa diferença decorre principalmente devido à eliminação de receitas consideradas atípicas pela SRF e incorporadas pelo Congresso (R\$ 4,4 bilhões), à alterações na legislação (R\$ 3,9 bilhões, a menos) e à frustração da arrecadação de 2003 (R\$ 1,3 bilhão), em relação à lei, totalizando R\$ 9,6 bilhões de efeitos negativos.

Por outro lado, as receitas foram aumentadas em R\$ 2,7 bilhões devido à redução das restituições do imposto de renda, somada ao efeito líquido dos parâmetros. Entre os parâmetros contribuíram positivamente a reestimativa do volume de importações, que favoreceu a arrecadação do imposto de importação e do IPI vinculado à importação; o aumento da massa salarial; e o aumento de volume de aplicações financeiras, que beneficiaram a arrecadação do imposto de renda. O Quadro abaixo resume as principais diferenças de parâmetros e base. A discriminação, por tributo, das diferenças na base pode ser acompanhada no Anexo.

ORÇAMENTO DE 2004. RECEITA ADMINISTRADA
PRINCIPAIS ALTERAÇÕES EM PARÂMETROS E BASE DAS ESTIMATIVAS

Discriminação	Proposta	Lei	Decreto
<u>Previsão da Receita Administrada (em R\$ milhão)</u>			
Bruta	286.383	297.789 ⁽¹⁾	289.187
Líquida de Restituição	274.429	285.359	278.699
Base Ajustada	254.912	254.473	253.172
<u>Parâmetros: variação percentual em relação a 2003</u>			
IER 55/45	6,41	6,08	5,82
Taxa de Câmbio	6,76	3,51	-2,07
Juros Over	-34,37	-33,36	-33,94
Massa Salarial	12,83	11,09	12,84
PIB	3,50	4,00	3,51
Valor das Importações (em US\$)	7,94	8,76	22,34
Bebidas (Vendas)	6,01	6,77	5,53
Fumo (Vendas)	6,96	7,55	2,00
Veículos (Vendas)	21,93	23,39	16,35

Fonte: Mensagem nº 32-CN; estimativas da Consultoria. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Estimado



No caso do efeito legislação, somente a redução de 1,5 percentual das alíquotas de importação (Resolução Camex nº 41/2003), que ocorreu após o Congresso ter concluído suas estimativas, é responsável pela redução de R\$ 1,0 bilhões do efeito redutor total de R\$ 3,9 bilhões, comentados acima.

Outra diferença relacionada ao efeito legislação encontra-se na medição do impacto da mudança na cobrança da Cofins (Lei 10.833/03 e MP nº 164/04), que é estimado no Decreto em R\$ 1,5 bilhão a menor. Embora o impacto previsto pelo Orçamento, resultante da não-cumulatividade e aumento de alíquota da Cofins, seja maior que o do Decreto (em R\$ 2,8 bilhões), este último prevê um novo aumento da carga de R\$ 1,2 bilhão, devido à MP nº 164/04, que elevou a alíquota dos combustíveis.¹⁷ Além disso, a estimativa da Cofins pela SRF leva em conta uma base tributável de produtos importados inferior à base utilizada pelo Congresso. O Quadro abaixo mostra as principais diferenças entre o Congresso e a SRF no que tange ao efeito legislação. Algumas justificativas serão encontradas no decorrer do texto a seguir.

¹⁷ Essa legislação não fez parte das discussões entre o Executivo e o Congresso, no processo orçamentário.



ORÇAMENTO DE 2004. ALTERAÇÕES NA PREVISÃO DE RECEITAS ADMINISTRADAS. EFEITO LEGISLAÇÃO
(Valores em R\$ milhão)

DISCRIMINAÇÃO	REFLEXO NA ARRECADAÇÃO		
	Dec. 4.992/04	Lei	Dec - Lei
1) IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO ⁽¹⁾	(947)	0	(947)
Redução de 1,5 ponto percentual das alíquotas de importação, em conformidade com a Resolução Camex nº 41, de 19/12/03.	(947)	0	(947)
2) IPI-FUMO	406	215	191
Aumento em 20% da tabela de incidência do imposto sobre os cigarros (Dec. nº 4.924/03) e de 10% na lei orçamentária.	406	215	191
3) IPI-VINCULADO À IMPORTAÇÃO ⁽²⁾	(279)	0	(279)
3.1) Reflexo da redução de 1,5 ponto percentual das alíquotas de importação, em conformidade com a Resolução Camex nº 41, de 19/12/2003;	(44)	0	(44)
3.2) Redução da alíquota média do IPI referente aos bens de capital de 5% para 3,5% (Decreto nº 4.955/04).	(235)	0	(235)
4) IPI-OUTROS ⁽²⁾	166	667	(501)
4.1) Extinção do crédito presumido PIS/Cofins, deduzido do IPI, para os contribuintes incluídos na nova forma de tributação da Cofins - cobrança não cumulativa (Lei nº 10.833/03);	951	1.667	(716)
4.2) Redução da alíquota média do IPI referente aos bens de capital de 5% para 3,5% (Decreto nº 4.955/04).	(785)	(1.000)	215
5) IRRF-TRABALHO	(265)	42	(307)
Tributação dos inativos pela CPSSS (Reforma Previdenciária).	(265)	42	(307)
6) COFINS	8.306	9.774	(1.468)
6.1) Cobrança não cumulativa (Lei nº 10.833/03);	4.972	6.672	(1.700)
6.2) Tributação, pela Cofins, das importações (Reforma Tributária e MP nº 164/04);	1.200	2.316	(1.116)
6.3) Aumento da alíquota da Cofins de combustíveis (MP nº 164/04); ⁽¹⁾	1.155	0	1.155
6.4) Aumento da alíquota de 3% para 4% referente ao setor financeiro (Lei nº 10.684/03).	978	786	192
7) PIS	510	502	8
7.1) Tributação, pelo PIS, das importações (Reforma Tributária e MP nº 164/04);	259	383	(124)
7.2) Aumento da alíquota do PIS do setor de combustíveis (MP nº 164/04); ⁽¹⁾	251	0	251
7.3) Tributação favorecida do PIS nas áreas de educação, saúde e transporte coletivo.	(117)	(119)	2
8) CSLL	1.156	814	342
Elevação da base de cálculo da CSLL de 12% para 32% para empresas prestadoras de serviços, com reflexo na arrecadação a partir do mês de outubro de 2003 (Lei nº 10.684/03).	1.156	814	342
9) CPSSS	963	1.027	(64)
Tributação dos inativos (Reforma Previdenciária e MP nº 167/04).	963	1.027	(64)
10) PAES	2.677	2.517	160
Introdução do Parcelamento Especial em até 180 parcelas (Lei nº 10.684/03) .	2.677	2.517	160
11) CIDE-COMBUSTÍVEIS ⁽³⁾	0	849	(849)
Aumento de 10% na alíquota.	0	849	(849)
12) IPI-BEBIDAS ⁽³⁾	0	203	(203)
Aumento de 10% na alíquota.	0	203	(203)
TOTAL	12.693	16.610	(3.917)

Fonte: Mensagem nº 32-CN e Parecer do Relator-Geral do Orçamento. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Legislação criada após o processo orçamentário no Congresso Nacional.

⁽²⁾ No caso do IPI- vinculado e do IPI- outros, o efeito legislação deve ser visto em conjunto. Nesse caso, a diferença em relação ao que foi estimado pelo Congresso é de apenas R\$ 88 milhões negativos.

⁽³⁾ Legislação considerada pelo Congresso Nacional. mas recusada pelo Poder Executivo.

O próximo Quadro apresenta as diferenças de estimativas por tipo de imposto e a direção da mudança de parâmetros, onde o sinal (+) na coluna "Lei menos PL", por exemplo, significa que o parâmetro (de preço, quantidade ou legislação) variou positivamente, ou seja, foi maior na Lei do que no Projeto de Lei (PL). O sinal (+) aumenta a arrecadação e o sinal (-) diminui.



Imposto de Importação: O imposto de importação caiu R\$ 790 milhões em relação à proposta e aumentou R\$ 129 milhões em relação à lei.

Essa queda poderia ter sido maior, pois somente o impacto da valorização do câmbio provocaria uma redução de R\$ 1,1 bilhão e a base ajustada de 2003 caiu R\$ 540 milhões. Ademais, a redução das alíquotas sobre importação em mais 1,5 ponto percentual (Resolução Camex nº 41/2003) também provoca uma queda de mais R\$ 762 milhões. Entretanto, a queda total foi de apenas R\$ 790 milhões porque os fatores de decréscimo foram compensados parcialmente pelo aumento das expectativas no volume de importações do país, provocando um aumento no volume tributável de 8,2% (média) para 23,5% (média em relação à lei).

Imposto sobre Produtos Industrializados: A nova previsão de arrecadação do IPI para 2004 é, no total, R\$ 87 milhões superior ao valor previsto na lei. O Decreto acatou os R\$ 254 milhões que o Congresso acrescentou em relação ao projeto e aumentou mais R\$ 94 milhões, perfazendo um total de acréscimo em relação à proposta de R\$ 341 milhões. Quase todo o aumento deve-se ao IPI-fumo e ao IPI-outros, que aumentaram R\$ 270 milhões e R\$ 177 milhões, respectivamente, em relação à lei.

No caso do fumo, o aumento efetivo de alíquota pelo Executivo (20%) foi superior ao previsto pelo Congresso (10%). Assim, o Executivo acatou os R\$ 130 milhões de acréscimo do Congresso e acrescentou mais R\$ 139 milhões, prevendo menor crescimento da quantidade tributada em relação à proposta, que passou de 7% para 2%.

A previsão para a arrecadação do IPI-bebidas foi inferior à do Congresso em R\$ 177 milhões, o que é justificado pela frustração da arrecadação-base (2003), que se situou R\$ 157 milhões abaixo do que estava sendo utilizado na lei, e pela hipótese de crescimento do setor (5,2%), inferior à hipótese adotada pelo Congresso (6,2%). A queda na arrecadação devido a parâmetros ocorrida na etapa do Congresso foi mais do que compensada pela hipótese de aumento de alíquota. Como esse aumento não foi adotado pelo Executivo, a nova estimativa torna-se inferior à do Congresso.

A previsão de arrecadação do IPI - automóveis no Decreto é superior em R\$ 53 milhões à da lei, graças à recuperação da base, ao aumento esperado no preço dos automóveis (efeito-preço) e à não prorrogação do acordo automotivo, que concedia redução de alíquotas (efeito-legislação).

O IPI-outros sofreu impacto positivo da nova legislação tributária, devido à recomposição da base de arrecadação, por conta da extinção do crédito presumido PIS/Cofins. Esse efeito, estimado em R\$ 951 milhões, foi em parte reduzido, em relação à lei, devido à queda da arrecadação de 2003, que serviu de base para a nova estimativa. O aumento em relação à lei ocorre porque o Congresso incorporou toda a perda da redução de alíquotas de bens de capital no referido imposto.

O IPI-vinculado à importação aumentou em R\$ 31 milhões, em relação à estimativa inicial da proposta. Porém, assim como no imposto de importação, a valorização do real e a maior redução das alíquotas médias de importação provocaram uma queda estimada em R\$ 600 milhões, que foi mais do que compensado pelo aumento esperado no volume de importações tributáveis. O impacto negativo devido à redução das alíquotas de bens de capital explica a queda de R\$ 426 milhões, em relação à lei, pois a mesma incorporou o efeito positivo do crédito presumido PIS/Cofins.



Observe-se que, em relação à lei, o IPI-vinculado e o IPI-outros devem ser analisados conjuntamente, pois, os efeitos de redução de alíquota e da extinção do crédito presumido, na lei, foram computados somente no IPI vinculado à importação.

Imposto de Renda: A previsão de arrecadação do Imposto de Renda é R\$ 2,7 bilhões inferior à previsão do Congresso Nacional e R\$ 2,7 bilhões acima da previsão inicial do próprio governo na proposta. Houve aumento de base de R\$ 927 milhões em relação ao PL e queda de R\$ 1,7 bilhão em relação à lei. Observe-se que essas variações da base excluem o aumento de atípicas, no valor de R\$ 3,7 bilhões, que se realizou no segundo semestre do ano, dos quais R\$ 944 milhões já tinham sido considerados pelo Congresso, de acordo com informações da SRF.

O Imposto de Renda–Pessoa Jurídica caiu em R\$ 3,7 bilhões em relação à lei. Parte dessa queda (R\$ 1,2 bilhão) é resultante da frustração da arrecadação prevista para 2003, que foi utilizada como base de 2004. O restante decorre da não consideração, por parte da SRF, das receitas atípicas estimadas pelo Congresso. Entretanto, nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, espera-se uma arrecadação de mais de R\$ 2 bilhões de receitas atípicas. Ressalte-se, também, que no IRPJ concentra-se quase toda a arrecadação atípica do último semestre de 2003 (R\$ 3,1 bilhões).¹⁸

O Imposto de Renda na Fonte aumentou em R\$ 1,1 bilhão em relação à lei, sendo que fonte-trabalho e o fonte-rendimentos de capital são responsáveis pelo aumento de R\$ 1,0 bilhão e R\$ 614 milhões, respectivamente.¹⁹

O aumento do IR-rendimentos de capital decorre principalmente de uma previsão de excepcional aumento no volume de aplicações financeiras, pois, a arrecadação-base sofreu aumento de apenas R\$ 123 milhões, em relação à lei.

CPMF: A previsão da CPMF para 2004 é R\$ 861 milhões inferior ao previsto pelo Congresso e R\$ 820 milhões, em relação à proposta inicial. Essa queda deve-se principalmente à redução na base.²⁰ A queda na atividade econômica em geral justifica o fraco desempenho da CPMF.

CSLL: A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido caiu apenas R\$ 174 milhões em relação à lei, apesar de esta última ter incorporado R\$ 1,1 bilhão de atípicas, o que não foi acatado pelo Executivo. Então, o aumento da CSLL decorre principalmente do crescimento da base em R\$ 607 milhões. O restante é devido ao aumento estimado para o efeito legislação decorrente da ampliação da base de cálculo do lucro presumido de 12% para

¹⁸ Observe-se que, entre julho e outubro, a arrecadação atípica do IRPJ, divulgada pela Secretaria da Receita Federal, foi de R\$ 944 milhões e a previsão da receita líquida desse imposto no mês de outubro para o exercício de 2003 (base) sofreu um acréscimo de R\$ 2,3 bilhões, em relação ao Projeto de Lei. Uma vez que a base ajustada de 2003 utilizada no Decreto aumenta em apenas R\$ 1,2 bilhão, enquanto a base informada pela Receita em outubro aumentava em R\$ 2,4 bilhões, então presume-se houve uma reclassificação de atípicas no período anterior ao último trimestre do ano, prejudicando a estimativa do Congresso.

¹⁹ O aumento de IR-fonte-rendimentos do trabalho provavelmente decorre da redução da restituição para 2004 e do aumento da restituição prevista para 2003, que passou de R\$ 10,5 milhões (previsão) para R\$ 12,4 bilhões. A LDO de 2005 deve fazer constar das informações complementares uma explicação sobre como são calculadas as restituições.

²⁰ A estimativa do Congresso manteve o valor das receitas condicionadas, apesar da queda na base que já tinha sido incorporada por aquela Casa. Porém, com essa queda as condicionadas também cairiam.



32%, para empresas prestadoras de serviços (Lei nº 10.684/03). Esse efeito foi reestimado pela SRF, passando de 5% para 7%.²¹

Cofins: A nova previsão da Cofins é R\$ 2,4 bilhões inferior à previsão do Congresso. Essa diferença justifica-se pela diminuição, por parte da SRF, do cálculo da base tributável de produtos importados sujeitos à nova legislação da Cofins; por terem desprezado a hipótese de arrecadação de atípicas, adotada pelo Congresso, no valor de R\$ 521 milhões; e pela inclusão de R\$ 1,2 bilhão, referente ao aumento aplicado sobre o setor de combustíveis, hipótese não considerada pelo Congresso. A base de 2003 está apenas R\$ 154 milhões inferior a que foi usada pelo Congresso. Deve-se observar que a estimativa do Decreto está R\$ 1,3 bilhão acima da proposta inicial.

PIS/Pasep: A nova previsão do PIS/Pasep praticamente coincide com a do Congresso, estando inferior em apenas R\$ 50 milhões. Em relação à proposta, o aumento foi de R\$ 611 milhões. Observe-se que a diferença entre o valor estimado pelo Congresso para a incidência sobre as importações e aquele admitido pelo Executivo foi compensada pelo aumento aplicado sobre o setor de combustíveis.

CIDE-Combustíveis: A nova previsão indica uma queda de R\$ 0,9 bilhão em relação à do Congresso. Essa queda reflete o não aumento da alíquota da CIDE em 10%, hipótese admitida pelo Congresso, o que equivaleria a R\$ 848 milhões de arrecadação. Outro motivo da redução na estimativa desse tributo é a diminuição da base de projeção (exercício de 2003). Cabe salientar que a opção de não aumentar a alíquota da CIDE foi compensada pela elevação em 20,5% do PIS e da Cofins sobre combustíveis que deve gerar receita adicional de R\$ 1,4 bilhão. Esse incremento não será repartido com estados e municípios e tampouco será vinculado ao setor de infra-estrutura transportes, como o seria caso resultasse de elevação da CIDE.

²¹ Consultas à SRF, por parte das Consultorias, revelam que a SRF estava admitindo implicitamente a hipótese de que o fato gerador do imposto ocorreria de julho a setembro e isto foi corrigido, pois no trimestre julho a setembro somente o último mês deveria ser computado, no cálculo do efeito legislação, pois antes não há fato gerador, pela legislação do imposto.



Arrecadação Líquida da Receita Administrada pela SRF, 2004
Projeto de Lei, Lei Orçamentária e Decreto de Contingenciamento
(Valores em R\$ milhão)

RECEITAS	Proposta (PL) A	Orçamento (Lei) B	Decreto C	Lei - PL B - A	Dec - PL C - A	Dec - Lei C - B	Lei menos PL			Decreto menos PL			Decreto menos Lei		
							Efeito PREÇO	Efeito QUANT	Efeito LEGISL	Efeito PREÇO	Efeito QUANT	Efeito LEGISL	Efeito PREÇO	Efeito QUANT	Efeito LEGISL
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	10.003	9.084	9.213	(920)	(790)	129	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	70	57	45	(13)	(25)	(12)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(=)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUST.	21.289	21.543	21.630	254	341	87	(=)	(+)	(=)	(=)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)
I.P.I. - FUMO	2.167	2.297	2.437	130	270	139	(=)	(+)	(=)	(=)	(-)	(+)	(=)	(-)	(=)
I.P.I. - BEBIDAS	2.046	2.169	1.992	123	(54)	(177)	(=)	(+)	(=)	(=)	(-)	(=)	(=)	(-)	(=)
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	3.419	3.284	3.337	(135)	(83)	53	(-)	(+)	(=)	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	5.296	5.754	5.327	457	31	(426)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
I.P.I. - OUTROS	8.361	8.039	8.537	(322)	177	499	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
IMPOSTO SOBRE A RENDA	83.504	88.860	86.176	5.356	2.672	(2.684)									
I.R. - PESSOA FÍSICA	5.948	5.880	5.771	(68)	(177)	(109)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
I.R. - PESSOA JURÍDICA	30.543	35.502	31.812	4.959	1.270	(3.690)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(=)	(-)	(-)	(=)
I.R. - RETIDO NA FONTE	47.013	47.478	48.593	465	1.579	1.114									
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	22.201	22.596	23.639	395	1.438	1.043	(-)	(+)	(=)	(-)	(=)	(+)	(-)	(=)	(+)
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	15.478	15.716	16.330	238	851	614	(+)	(+)	(=)	(-)	(=)	(=)	(-)	(=)	(=)
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	5.738	5.825	5.372	87	(366)	(453)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(=)	(-)	(-)	(=)
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.596	3.341	3.252	(255)	(344)	(89)	(-)	(+)	(=)	(-)	(=)	(=)	(-)	(-)	(=)
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	5.046	4.960	4.973	(86)	(73)	13	(-)	(+)	(=)	(-)	(=)	(=)	(-)	(-)	(=)
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	-	309	308	309	308	(2)									
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANC	26.263	26.305	25.444	41	(820)	(861)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOC	72.213	75.902	73.542	3.689	1.329	(2.360)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	18.321	18.983	18.933	661	611	(50)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQ	16.633	17.865	17.691	1.232	1.057	(174)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)
CIDE - COMBUSTÍVEIS	8.302	9.335	8.430	1.033	128	(905)	(+)	(+)	(=)	(=)	(+)	(=)	(=)	(+)	(=)
CONTRIB. P/ PLANO SEG. SOCIAL SERVIDOR	6.092	5.759	5.675	(333)	(417)	(84)									
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	371	360	350	(11)	(21)	(10)	(-)	(+)	(=)	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(=)
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.422	2.508	2.530	85	107	22									
RECEITAS DE LOTERIAS	1.193	1.258	1.214	65	21	(44)	(-)	(+)	(=)	(-)	(=)	(=)	(-)	(-)	(=)
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	475	496	529	21	54	33	(-)	(+)	(=)	(-)	(-)	(=)	(-)	(-)	(=)
DEMAIS	754	754	787	0	33	33									
SUBTOTAL [A]	270.529	281.829	274.674	11.300	4.145	(7.155)	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
REFIS [B]	1.383	1.365	1.085	(19)	(298)	(279)	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
PAES[C]	2.517	2.483	2.676	(34)	159	193	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C]	274.429	285.677	278.699	11.247	4.270	(6.978)	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....



VII – DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS

Em 2003, houve contingenciamento inicial de R\$ 14,2 bilhões decorrente, sobretudo, da alteração da meta de superávit primário (R\$ 5,3 bilhões) e da reestimativa de despesas obrigatórias insuficientemente dotadas no orçamento, com destaque para os benefícios previdenciários (R\$ 8,2 bilhões) e os subsídios/subvenções/securitização (R\$ 3,3 bilhões).

Para 2004, não há, quando se examina a lei, indícios de subestimativa relevante de despesas obrigatórias. O Congresso, quando apreciou a proposta, já havia solucionado os dois principais problemas do orçamento, a compensação a estados e municípios pela desoneração das exportações (R\$ 4,3 bilhões) e a partilha da Cide-combustíveis (R\$ 1,7 bilhão, dotação que se revelou excessiva), comentada anteriormente no capítulo das receitas.

Ocorre também que muitas despesas foram fixadas na proposta e acolhidas pelo Congresso considerando-se uma inflação superior à que atualmente se prevê. Cresceram, portanto, em termos reais. Reconheça-se que muitas delas evoluem independentemente de inflação ou do crescimento do PIB.

Alguns acertos foram feitos no Decreto em itens importantes das despesas obrigatórias, com resultado líquido de pouco mais de R\$ 1,1 bilhão. O Quadro a seguir mostra as despesas primárias, excluídas as transferências, e o saldo primário.

DESPESAS PRIMÁRIAS DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE, 2003 E 2004

Discriminação	2003				2004							
	Lei		Realizado		Proposta		Lei		Dec. 4.992/04		Lei - Decreto	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		
IV. DESPESAS	265.667,2	17,68	263.690,6	17,23	299.558,3	17,31	307.347,1	18,00	302.484,7	17,82	4.862,4	
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	76.583,0	5,14	78.068,7	5,10	83.870,4	4,85	83.699,4	4,90	84.305,5	4,97	-606,1	
IV.2. Benefícios da Previdência	95.229,0	6,52	105.594,0	6,90	122.191,7	7,06	122.191,8	7,15	121.458,0	7,15	733,8	
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	28.723,2	1,78	28.348,1	1,85	29.627,0	1,71	30.921,1	1,81	32.186,4	1,90	-1.265,3	
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	6.906,0	0,46	8.448,7	0,55	9.103,2	0,53	9.103,2	0,53	9.255,8	0,55	-152,6	
IV.3.2. Desoneração de Exp (LC 115/02 e Reform)	3.900,0	0,26	3.900,0	0,25			4.300,0	0,25	4.300,0	0,25		
IV.3.3. Sentenças Judiciais - demais	683,5	0,05	1.004,9	0,07	1.138,6	0,07	1.138,6	0,07	1.396,9	0,08	-258,3	
IV.3.4. Subvenções Econômicas			843,2	0,06	282,7	0,02	277,5	0,02	245,8	0,01	31,7	
IV.3.5. Subsídios/Subvenções/Securitização	4.049,3	0,27	4.484,8	0,29	5.978,6	0,35	5.513,0	0,32	5.876,0	0,35	-363,0	
IV.3.6. Fundef - Complementação	657,5	0,04	620,6	0,04	701,4	0,04	701,4	0,04	435,0	0,03	266,4	
IV.3.7. LOAS	3.819,0	0,25	4.505,7	0,29	5.488,6	0,32	5.488,6	0,32	6.052,0	0,36	-563,4	
IV.3.9. Fundos FDA e FDNE	87,2	0,01			208,0	0,01	208,0	0,01	208,0	0,01		
IV.3.10. Créditos Extraordinários			751,0	0,05					77,4	0,00	-77,4	
IV.3.11. Doações	108,9	0,01	48,3	0,00	138,3	0,01	138,3	0,01	138,3	0,01		
IV.3.12. Indenizações - Proagro	45,0	0,00	30,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00		
IV.3.13. Fundo Constitucional do DF	50,1	0,00	183,3	0,01	249,9	0,01	249,9	0,01	493,7	0,03	-243,8	
IV.3.14. Fabricação de Cédulas e Moedas									355,2	0,02	-355,2	
IV.3.15. Reserva de Contingência					2.535,1	0,15						
IV.3.16. Fundo de Desenvolvimento Regional					350,0	0,02		350,0	0,02		350,0	
IV.3.17. Renda Mensal Vitalícia	1.968,8		1.856,8		1.846,3		1.846,3		1.746,0		100,3	
IV.3.18. FGTS	1.670,9	0,11	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09		
IV.3.19. Impacto aumento salário mínimo	4.777,0	0,32										
IV.4. Discricionárias Leju + MPU	2.953,7	0,20	2.693,9	0,18	3.551,7	0,21	3.712,3	0,22	3.712,3	0,22		
IV.5. Discricionárias Executivo	62.178,3	4,15	48.985,9	3,20	60.317,5	3,48	66.822,6	3,91	60.822,5	3,58	6.000,0	
Fundo de Combate à Pobreza			4.016,6	0,26	5.529,3	0,32	5.537,8	0,32	5.602,9	0,33	-65,0	
Ministério da Saúde			23.842,0	1,56	25.474,3	1,47	29.775,8	1,74	29.006,0	1,71	769,8	
Outras	62.178,3	4,15	21.127,2	1,40	29.313,9	1,69	31.509,0	1,84	26.213,7	1,54	5.295,2	
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA			-903,3	-0,06								
VI. PRIMÁRIO (III - IV + V)	33.822,3	2,25	38.743,9	2,53	42.422,9	2,45	41.847,3	2,45	41.593,4	2,45	253,9	
MEMORANDO												
PIB	1.499.896,5		1.530.518,1		1.730.979,5		1.707.804,0		1.697.688,7		...	

Fonte: Secretaria de Orçamentos Federais e Informações Complementares.

(1) Pequenas diferenças entre soma das parcelas e totais deste ou de outros quadros pode se dever a arredondamentos.



O Decreto aumentou despesas com pessoal em pouco mais de R\$ 600 milhões. Nota anterior das Consultorias, quando examinou a proposta orçamentária de 2004²², identificou ao menos R\$ 250 milhões dessa brecha, referente a despesas para o provimento de cargos e funções dos demais Poderes, consignadas em uma reserva sem os correspondentes recursos primários. Falou-se ainda das pressões de servidores por reposições salariais que surgiriam neste exercício. Estão também previstos a mais, em relação à lei, aumentos com o pessoal da Secretaria da Receita Federal (de cerca de R\$ 300 milhões) e outros ajustes menores.

Comparando-se com a execução de 2003 – que foi R\$ 1 bilhão inferior ao reprogramado no Decreto de contingenciamento que serviu de base à proposta orçamentária²³ – o aumento nominal das despesas de pessoal em 2004 é de R\$ 6,2 bilhões (8%), dois quais se reserva R\$ 1,5 bilhão para o reajuste geral dos servidores civis e sobram R\$ 4,7 bilhões para atender ao crescimento vegetativo da folha, valorização de carreiras e novas contratações. A hipótese é de que as novas contratações se reflitam nos gastos de metade do exercício. As despesas com pessoal devem, nessas condições, em 2004, cair um pouco em relação ao PIB.

O Decreto aumentou a previsão de despesas com subsídios, subvenções e securitização em R\$ 330 milhões. O aumento é inferior, contudo, ao corte que o Congresso efetuou em relação à proposta. Na lei houve redução dessas despesas de R\$ 470 milhões, supondo-se queda mais pronunciada dos juros. No Decreto, as subvenções econômicas caem um pouco mais, porém, por outro lado, são acrescentados R\$ 360 milhões de restos a pagar por conta de subsídios implícitos.

Executaram-se em 2003 R\$ 5,7 bilhões a esse título e estão previstos R\$ 6,2 bilhões em 2004, segundo o Decreto. O aumento da despesas a esse título de 2002 para 2003 foi superior a 140%: segundo informações oficiais, em 2003 aproveitou-se o momento de austeridade fiscal para liquidar diversos passivos remanescentes de anos anteriores, em especial relacionados ao PROEX e à securitização da dívida agrícola. O esforço de 2003 não foi suficiente para evitar o surgimento de gastos imprevistos.

As despesas com benefícios previdenciários caem mais de R\$ 730 milhões em relação à lei, por duas razões. A primeira é que a execução dessa despesa em 2003 foi R\$ 250 milhões inferior ao reprogramado do Decreto de contingenciamento que serviu de base para a proposta orçamentária, e a segunda é que a previsão de inflação medida pelo INPC caiu.

Entretanto, o corte de despesas discricionárias previsto no Decreto pode ser ainda maior, todo o resto permanecendo constante, dependendo do novo valor do salário mínimo. Se vier a ser de R\$ 270,00 em maio (ganho real de 5%), em lugar de R\$ 257,00, significaria custo adicional de R\$ 1,8 bilhão no exercício com benefícios previdenciários e assistenciais que lhe estão indexados. Caso se dêem US\$ 100 (R\$ 290,00), a despesa será de R\$ 4,6 bilhões e o ganho real do trabalhador, de quase 13%.

Há dois outros problemas nessa área que não parecem ter sido tocados neste Decreto, presumivelmente porque os valores correspondente não estão calculados. O

²² O número previsto na proposta orçamentária foi praticamente mantido na lei, tendo sofrido corte de menos de R\$ 200 milhões em virtude de cancelamento de precatórios a partir de informação do Ministério de Planejamento.

²³ Ver “Resultado do Tesouro Nacional” de dezembro de 2003.



primeiro é a regularização do passivo previdenciário (estoque), cuja estimativa agora é de mais de R\$ 12 bilhões, e deverá ser amortizado em parcelas que, suponhamos, chegarão a R\$ 2,5 bilhões ao ano. O segundo é o fluxo de benefícios aumentados de acordo com decisão judicial, podendo significar despesa anual de até R\$ 2,3 bilhões, mas que se limitará a R\$ 1 bilhão em 2004, se a diferença começar a ser paga a partir da metade do ano.

As despesas com benefícios assistenciais (benefícios da LOAS e seguro desemprego do Fundo de Amparo ao Trabalhador), em compensação, crescem, somados em R\$ 715 milhões em relação à lei, não obstante a previsão de menor inflação medida pelo INPC, menor salário mínimo e maior crescimento da massa salarial em 2004 em relação à lei. Tais despesas variam também com a política de inclusão de beneficiários e com o número de meses de manutenção do seguro desemprego.

No caso dos benefícios da LOAS, em que as correspondentes despesas sobem mais de R\$ 560 milhões, a variação do Decreto em relação à lei se deve à inclusão da previsão de despesas decorrentes da implantação do Estatuto do Idoso. Não se tem a informação de quanto efetivamente desse aumento corresponde ao Estatuto, qual o grau de cobertura dos benefícios, nem qual o impacto previsto em 12 meses.

Em relação à reestimativa da complementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o Decreto nº 4.966/04, de 30 de janeiro, estabeleceu o valor mínimo por aluno/ano idêntico ao utilizado no orçamento. Todavia, como houve aumento dos fundos de participação e a inclusão da repartição do fundo de compensação das exportações e, por outro lado, o cômputo de restos a pagar de 2003 na nova previsão, a necessidade de complementação pela União caiu de R\$ 701 milhões para R\$ 447 milhões. Em relação ao orçamento de 2004, a economia será pouco maior, de R\$ 322 milhões.

As despesas de custeio do Fundo Constitucional do Distrito Federal crescem em pouco mais de R\$ 240 milhões, para atender determinação legal e reparar erro no cálculo do aumento da receita corrente líquida da União acumulada nos períodos de julho de 2002 a junho de 2003 em relação a julho de 2001 a junho de 2002. A Lei nº 10.633/02, que instituiu o fundo, prevê que o montante a ser repassado ao Distrito Federal, incluídas as despesas com pessoal, seja corrigido pela variação anual da receita corrente líquida da União acumulada em junho. A proposta não contemplou a correção integral, nem o Congresso teve à época a iniciativa de efetuar o aporte adicional.

De outro lado, diante do atraso e da dificuldade que se antevê na regulamentação ainda em 2004 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, cuja criação não constou da Emenda Constitucional nº 42/03 promulgada após exame do Senado, foi cancelada toda a despesa primária, de R\$ 350 milhões, referente a subsídios implícitos ou equalização de taxas de juros. O restante da entrega de recursos foi tratado na proposta como empréstimos.

Por fim, temos as despesas para desoneração das exportações, que na lei somam R\$ 4,3 bilhões. A MP nº 162/04 reservou R\$ 3,4 bilhões para distribuição segundo os critérios da LC 87/96 e LC 115/03. Os outros R\$ 900 milhões garantidos pelo Congresso para a desoneração das exportações deverão ser objeto de regulamentação futura, podendo se converter ou não em despesa, na medida da viabilidade de disciplinar a questão e obter consenso entre os interessados.



Quanto a precatórios atrasados, que constaram do orçamento como dotação em reserva de contingência, a posição oficial é de que estão sendo depurados, muitos já se revelaram inconsistentes e provavelmente o serão na sua totalidade, não havendo razão para que repercutam na programação como despesa primária.

Embora tratadas como despesas discricionárias no Decreto, sabe-se que, além de despesas de pessoal do Ministério da Saúde, R\$ 20,5 bilhões são despesas obrigatórias. As dotações do Ministério foram reduzidas em R\$ 770 milhões. Incluindo pessoal, chegaram na lei, R\$ 33,2 bilhões, e no Decreto, baixam a R\$ 32,4 bilhões. Dado o PIB estimado pelas Consultorias (R\$ 1.568,1 bilhões) – tendo em conta a queda de 0,2% real em 2003, em lugar de crescimento de 0,3%, e usado como deflator ponderação de IPCA e IGP-DI –, a despesa discricionária poderia ter sido reduzida, nessa hipótese mais favorável ao setor, em até R\$ 1,5 bilhão, como mostram os valores do Quadro abaixo.

DESPESAS MÍNIMAS COM SAÚDE. CRITÉRIO DO EMPENHADO NO ANO ANTERIOR

(Valores em R\$ milhão)

Situação	Exercício	PIB		Despesas com Saúde	
		Nominal	Varição/ Ano Anterior	Empenhado	Mínimo
Proposta	2002	1.321.490,5	1,1024	...	...
	2003	1.575.752,3	1,1924	27.239,90	...
	2004	1.730.979,5	...	...	32.481,00
Lei	2003	1.550.360,8	1,1732	27.616,60	...
	2004	1.700.980,5	...	...	32.399,55
Bacen I ⁽¹⁾ / Decreto	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.530.518,1	1,1371	27.179,53	...
	2004	...	...	...	30.904,83
Bacen II ⁽²⁾	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.522.888,3	1,1314	27.179,53	...
	2004	...	...	...	30.750,76
Ajustado ⁽³⁾	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.568.076,0	1,1650	27.179,53	...
	2004	...	...	...	31.663,21

Memorando

Despesas com Ações e Serviços de Saúde na Lei	33.206,40
Diferença em Relação ao Ajustado	1.543,19
Despesas com Ações e Serviços de Saúde no Decreto	32.436,60
Diferença em Relação ao Ajustado	773,39
Diferença entre Lei e Decreto	769,80

Fontes: PL nº 31/03 e Informações Complementares; Decreto nº 4.992/04; IBGE; Banco Central. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Banco Central, Nota para Imprensa (janeiro de 2004). Considera crescimento real de 0,3% e deflator implícito de 13,37% calculado pelo Bacen.

⁽²⁾ Considera crescimento real de 0,2% negativo apurado pelo IBGE e deflator implícito de 13,37% calculado pelo Bacen.

⁽³⁾ Considera crescimento real de 0,2% negativo apurado pelo IBGE e deflator implícito de 16,73%, resultado da ponderação de IPCA e IGP-DI médios observados.



Nota-se que o limite fixado no Decreto corresponde ao mínimo que deveria constar da lei, no caso de as hipóteses quanto ao PIB de 2002 e 2003 adotadas na proposta terem sido corretas.

O uso do limite do Decreto, e mais ainda o descontingenciamento de recursos até o final do ano, poderá ocorrer em contexto de liberalidade fiscal, uma vez que a execução mudará o patamar dos gastos com Saúde, afetando os orçamentos futuros. Caso estivesse correto o PIB estimado no Decreto para 2004 (R\$ 1.697,7 bilhões), as despesas com ações e serviços de Saúde alcançariam 1,91% do PIB. Vindo a ser menor o PIB em 2004, em decorrência do crescimento negativo de 2003, essa relação aumenta.

VIII – METAS FISCAIS

O Quadro a seguir demonstra sucintamente a apuração de resultados primários em 2003 e 2004.²⁴

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, 2003 E 2004

(Valores em R\$ milhão)

Discriminação	2003		Proposta		2004		Decreto	
	Realizado		Lei		Lei		Decreto	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	360.590,3	23,56	402.163,6	23,23	413.465,2	24,21	406.054,1	23,92
I.1. Receita Administrada	247.183,2	16,15	274.429,3	15,85	285.677,3	16,73	278.699,0	16,42
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	80.730,1	5,27	92.575,1	5,35	92.575,1	5,42	93.172,0	5,49
I.3. Receitas Não Administradas	31.006,1	2,03	33.866,3	1,96	33.964,8	1,99	32.880,5	1,94
I.4. FGTS	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09
I.5. Incentivos Fiscais		0,00	-273,4	-0,02	-318,3	-0,02	-263,7	-0,02
II. TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E MUNICÍPIOS	57.252,5	3,74	60.182,4	3,48	64.270,8	3,76	61.976,0	3,65
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	303.337,8	19,82	341.981,2	19,76	349.194,5	20,45	344.078,1	20,27
IV. DESPESAS	263.690,6	17,23	299.558,3	17,31	307.347,3	18,00	302.484,7	17,82
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	78.068,7	5,10	83.870,4	4,85	83.699,4	4,90	84.305,5	4,97
IV.2. Benefícios da Previdência	105.594,0	6,90	122.191,8	7,06	122.191,8	7,15	121.458,0	7,15
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias	28.348,1	1,85	29.592,7	1,71	30.921,1	1,81	32.186,4	1,90
IV.4. Discricionárias Legislativo, Judiciário e MPU	2.693,9	0,18	3.551,7	0,21	3.712,3	0,22	3.712,3	0,22
IV.5. Discricionárias do Executivo	48.985,9	3,20	60.351,7	3,49	66.822,8	3,91	60.822,5	3,58
Fundo de Combate à Pobreza	4.016,6	0,26	5.529,3	0,32	5.537,8	0,32	5.602,9	0,33
Ministério da Saúde, sem Fdo. de Combate à Pobreza	23.842,0	1,56	25.474,3	1,47	29.561,1	1,73	29.006,0	1,71
Outras	21.127,2	1,38	29.348,1	1,70	31.723,9	1,86	26.213,7	1,54
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-903,3	-0,06						
VI. PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE (III - IV - V)	38.743,9	2,53	42.422,9	2,45	41.847,2	2,45	41.593,4	2,45

Fonte: Secretaria de Orçamentos Federais e Informações Complementares. Elaboração das Consultorias.

Com a edição do Decreto e a convicção de que as receitas para 2004 estavam adequadamente estimadas na lei, o tema do orçamento impositivo voltou a ser lembrado na Comissão. Na formação do superávit primário, 0,20% do PIB em que foi aumentada a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade a partir de 2003 representa R\$ 3,4 bilhões a preços do Decreto, mais da metade do montante contingenciado. O superávit como um todo é de R\$ 41,6 bilhões, 4 vezes e meia o investimento que se estima executar.

Em 2003, contudo, o contingenciamento revelou-se acertado do ponto de vista fiscal. As dotações contingenciadas de início somaram R\$ 14,2 bilhões e só caíram para R\$

²⁴ Ver também, no sítio do Ministério do Planejamento, quadros resumo e comparativos (http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2004/NFGC_Decreto_Final.pdf).



12,3 bilhões em novembro, redução pequena, explicada principalmente pelo ingresso de receitas administradas pela SRF em valor superior a R\$ 3 bilhões nos dois últimos meses do exercício²⁵. As receitas líquidas do INSS também superaram, em pouco mais de R\$ 600 milhões, a última previsão. Ainda assim, não há a certeza de que as metas propostas pelo governo tenham sido alcançadas.

Não obstante a cautela, há dúvidas sobre o atingimento, em 2003, da meta de superávit primário²⁶ a que se propôs o governo no início do exercício, pois o excesso de desempenho do governo central em relação ao PIB calculado pelo Banco Central foi muito pequeno, de R\$ 130 milhões. Essa marca é válida para o PIB de 2003 estimado em R\$ 1.530,6 bilhões pelo Banco Central nas estatísticas fiscais de dezembro, que, apesar de incorporar estimativa de crescimento real de 0,3%, previa deflator do PIB surpreendentemente baixo, de apenas 13,37%. O superávit registrado para a União foi de R\$ 48,34 bilhões, que será inferior a 3,15% do PIB a partir de Produto calculado em R\$ 1.535 bilhões, ou seja, desde que o deflator que vier a ser apurado pelo IBGE ainda em março seja igual ou maior que o IPCA médio do ano.

Corre-se menor risco em relação à meta acordada com o Fundo Monetário Internacional para o setor público consolidado (4,25% do PIB), já que o excedente neste caso foi de R\$ 1,13 bilhão. O superávit do setor público consolidado foi de R\$ 66,17 bilhões. Sabemos que, caso o PIB exceda R\$ 1.557 bilhões, a meta terá sido descumprida, o que só ocorrerá se o deflator for de 15,9% ou mais.

IX – SUPERÁVIT DAS ESTATAIS

O superávit das empresas estatais federais, não financeiras, compõem o saldo primário da União. Devem contribuir para esse esforço com economia equivalente a 0,7% do PIB.

O Quadro abaixo compara metas de superávits de empresas ou grupo de empresas estatais divulgados em decretos editados com 3 dias de diferença, e o fato de o PDG não registrar o resultado primário de Itaipu dificulta identificar em que cenário foi estabelecido no primeiro dos dois decretos, que divulgou o PDG.

²⁵ Dos quais R\$ 2 bilhões (e quase R\$ 1,6 bilhão de receitas da União, deduzidas as transferências) em outubro.

²⁶ De 3,15% do PIB nos orçamentos fiscal e da seguridade social e no PDG das empresas estatais federais. Essa meta foi anunciada, mas não constou da LDO. Já em 2004 é obrigação legal.

**EXERCÍCIO DE 2004. RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS
METAS PARA O EXERCÍCIO DE 2004**

(Valores em R\$ mil)

Empresa Estatal ou Grupo	DECRETOS			
	PDG ⁽¹⁾		Contingenciamento	
	Meta	%	Meta	%
GRUPO PETROBRAS	7.676.536	102,3	7.448.406	62,7
ITAIPU BINACIONAL	...	...	4.602.595	38,7
GRUPO ELETROBRAS	1.116.128	14,9	1.094.662	9,2
DEMAIS	(1.286.583)	-17,1	(1.261.840)	-10,6
Total	7.506.081	100,0	11.883.823	100,0

Fonte: Decretos nº 4.988/04, de 16 de fevereiro e 4.992/04, de 19 de fevereiro.

⁽¹⁾ Programa de Dispêndios Globais.

Segundo os valores indicados no Decreto de contingenciamento, o Grupo Petrobras produzirá cerca de 63% do resultado, enquanto Itaipu, quase 39%, e o Grupo Eletrobras, 9%. Parte do resultado a ser atingido pelos três grupos e empresa deverá compensar o resultado negativo do conjunto das demais empresas produtivas do setor estatal, equivalente a mais de 10% da meta.



ANEXO I
Arrecadação de 2003. Diferença de Base Ajustada para Estimativas de 2004
(Valores em R\$ milhão)

RECEITAS	Diferença de Base Ajustada		
	Lei - PL	Dec - PL	Dec - Lei
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	(592)	(540)	51
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	(10)	(16)	(5)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	(672)	(692)	(20)
I.P.I. - FUMO	126	(34)	(160)
I.P.I. - BEBIDAS	134	(24)	(157)
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	(557)	(145)	412
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	(176)	(127)	49
I.P.I. - OUTROS	(199)	(362)	(164)
IMPOSTO SOBRE A RENDA	2.671	927	(1.744)
I.R. - PESSOA FÍSICA	(28)	(18)	10
I.R. - PESSOA JURÍDICA	2.369	1.211	(1.159)
I.R. - RETIDO NA FONTE	329	(265)	(595)
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	1.264	565	(699)
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	(808)	(684)	123
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	(159)	187	346
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	32	(334)	(366)
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	(87)	(71)	15
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	-	(1)	(1)
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	(487)	(510)	(24)
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	(1.394)	(1.548)	(154)
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	(86)	41	127
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	76	684	607
CIDE - COMBUSTÍVEIS	175	(3)	(178)
CONTRIB. P/ PLANO SEG. SOCIAL SERVIDORES	-	(139)	(139)
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	(10)	(14)	(4)
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	-	82	82
RECEITAS DE LOTERIAS	18	6	(12)
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	19	46	27
DEMAIS	-	30	30
SUBTOTAL [A]	(379)	(1.801)	(1.422)
REFIS [B]	(60)	(241)	(181)
PAES[C]	-	302	
RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C]	(439)	(1.740)	(1.301)

Fonte: Secretaria da Receita Federal; Relatório Final do Orçamento de 2004; Decreto nº 4.992/04; e Informações Complementares. Elaboração das Consultorias.