



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 03/2004¹

CONTINGENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PARA 2004

ASPECTOS LEGAIS E PROGRAMÁTICOS²

DECRETO Nº 4.992/04

I – INTRODUÇÃO

O objetivo da presente Nota Técnica é subsidiar a análise do Decreto nº 4.992, de 18 de fevereiro de 2004, que “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2004”. Demais disso, apresenta, em Anexos, os limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas e os limites financeiros para o pagamento de despesas no exercício de 2004, inclusive dos Restos a Pagar de exercícios anteriores.

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 nos arts. 69, 70 e 71 da Lei nº 10.707/2003 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2004). Tais dispositivos determinam que, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA, o Poder Executivo estabeleça 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. 70 da LDO/2004. A referida base corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na Lei Orçamentária para 2004 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 as despesas integram o Anexo IV da LDO/2004, bem como as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, constantes da Proposta Orçamentária.

¹ Consultores designados: Câmara dos Deputados: Claudio Tanno, Francisco Lúcio, Maria Emília Miranda Pureza e Romiro Ribeiro; Senado Federal: Ana Cláudia Borges, Oádia Rossy, Nilton Soares e Maria Liz Roareli

² Os aspectos econômico-fiscais do contingenciamento foram tratados na Nota Técnica Conjunta nº 1/2004 (Versão Preliminar), de 9 de março de 2004, disponível nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



II – ANÁLISE

II.1 – ASPECTOS LEGAIS

O Decreto nº 4.992/2004 estabelece os valores limites para empenho das dotações orçamentárias aprovadas para os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo, discriminados pelos grupos de natureza da despesa “outras despesas correntes”, “investimento” e “inversão financeira” (GND 3, 4, e 5, respectivamente) nos Anexos I, II e III. Os limites são desagregados, conforme as fontes de financiamento, por órgão e/ou unidade orçamentária, não sendo identificados projeto, atividade ou operação especial, ficando a critério de cada Ministro ou Secretário de Estado a escolha das ações que serão realizadas, respeitados os limites estabelecidos.

O Decreto não prevê mecanismos ou critérios de descontingenciamento da despesa, imposto pela LRF na medida em que a execução das receitas superar a previsão.³ Há apenas autorização para que os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda efetuem, no âmbito de suas competências, a elevação dos limites para empenho e pagamento desde que as ampliações não ultrapassem duzentos milhões de reais e novecentos milhões de reais, respectivamente⁴.

Merece destaque o fato de o Poder Executivo ter extrapolado a definição de base contingenciável, ao incluir, além das despesas primárias discricionárias, algumas despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, relacionadas no Anexo XV do Decreto que, de acordo com a LRF devem estar fora do contingenciamento. Ao agir dessa forma, o 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\$ 66,8 bilhões, as despesas obrigatórias somam R\$ 28 bilhões, sendo a maior parte pertencente ao grupo “outras despesas correntes”, do Ministério da Saúde.

Para a definição dos limites, o Governo procedeu à revisão geral dos valores relativos a receitas e despesas de execução obrigatória, constantes da LOA/2004, utilizando parâmetros econômicos atualizados, compatíveis com o cenário hoje vigente, e concluiu que haverá redução nas receitas estimadas na lei orçamentária (R\$ 5,1 bilhões) e acréscimo de gastos obrigatórios não previstos (R\$ 0,9 bilhão). Assim, com o objetivo de cumprir a meta de superávit primário estabelecida na LDO/2004, foi necessário fazer um ajuste de R\$ 6 bilhões nas dotações orça-

³ O § 1º do art. 9º da RLF dispõe que, no caso do restabelecimento da receita prevista, a recomposição das dotações dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

⁴ Art. 12. Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderão, no âmbito de suas competências:

I - elevar os limites de que tratam os Anexos referidos nos arts. 1º e 4º deste Decreto, desde que as ampliações não ultrapassem:

a) nos Anexos I, II e III, a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); e

b) nos Anexos IV, V e VI, a R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais).



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

mentárias aprovadas e expedir Decreto limitando valores autorizados relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias.

A Tabela a seguir sintetiza a necessidade de contingenciamento, de acordo com as razões apresentadas pelo Poder Executivo:

TABELA 1

Contingenciamento 2004 – Necessidade de contingenciamento

	R\$ milhões
RECEITAS - FRUSTRAÇÃO	5.111,0
Principais variações: Imposto de Renda, Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF, Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – Cide combustíveis e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS	
DESPESAS – ACRÉSCIMO	969,0
LOAS – implementação do estatuto do idoso	564 ,0
FCDF – complementação	243 ,0
Abono e Seguro Desemprego	152,0
TOTAL	6.000,0

Fonte: Exposição de Motivos Interministerial MP/MF, de 16/02/04

II.2 - DESPESA

Do lado das despesas obrigatórias, o Governo informa que a elevação dos gastos, da ordem de R\$ 0,9 bilhão, decorre da implementação, na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, dos benefícios oriundos do estatuto do idoso estimados em R\$ 564 milhões; da complementação de recursos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, de R\$ 243 milhões; e da reestimativa de recursos adicionais necessários para o pagamento do Abono e Seguro Desemprego, de R\$ 152 milhões.

A Exposição de Motivos não explicita as razões que justifiquem o acréscimo nas despesas obrigatórias elencadas. A complementação do FCDF decorre da correção do cálculo da transferência com base na variação da receita corrente líquida. Justifica-se o aumento de despesas com benefícios de prestação continuada de idosos da LOAS, tendo em vista a aprovação do estatuto do idoso, que reduziu a idade mínima necessária para a concessão do benefício, de 67 para 65 anos. O acréscimo de despesas com o seguro desemprego, se não decorrente de erro de estimativa, sinaliza para uma expectativa de acréscimo no número de beneficiários, decorrente de maior rotatividade ou diminuição no número de empregos formais.

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\$ 6 bilhões, ou 8,9% do total passível de contingenciamento, sendo R\$ 2,5 bilhões nas dotações de custeio da máquina, R\$ 3,2 bilhões em investimento e inversão financeira e R\$ 0,3 bilhão de Reserva.⁵ Com

⁵ O Ministério do Planejamento divulga, em sua página na Internet, que o Governo liberaria 98,21% do orçamento, ou seja, que o contingenciamento seria de apenas 1,8%. No entanto, deve ser observado que o cálculo considera todas as despesas constantes da lei orçamentária e não apenas as passíveis de limitação.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

isso, o limite disponível para execução orçamentária no exercício soma R\$ 60,8 bilhões.

A redução de 5% no custeio representará cortes em ações caracterizadas como gastos-meio como, por exemplo, contratos de prestação de serviços e material de consumo nas áreas de vigilância, limpeza e processamento de dados. Essas ações, tradicionalmente, são de difícil compressão uma vez que contribuem para a manutenção das atividades do Governo.

Já os gastos com investimentos e inversão financeira foram contingenciados em 26%, passando de R\$ 12,2 bilhões para R\$ 9,1 bilhões. Os órgãos mais atingidos foram: Ministério do Turismo (-77,3%), Ministério das Cidades (-74,1%), Ministério da Cultura (-70,1%) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (-69,1%). O Quadro 1 anexo demonstra o impacto do contingenciamento em cada órgão da Administração.

No que concerne a programação financeira, detalhada por órgão, os Anexos IV, V e VI apresentam os pagamentos máximos mensais (acumulado) destinados a despesas do exercício de 2004 e a restos a pagar de exercícios anteriores. O valor total a ser liberado é de R\$ 59,9 bilhões, sendo que R\$ 6,6 bilhões destinar-se-ão ao pagamento dos Restos a Pagar Processados, inscritos em 2003. Constatase que os recursos financeiros programados não serão suficientes para fazer face aos compromissos empenhados no exercício e ao cumprimento dos restos a pagar.

Vale destacar, a partir dos dados da Tabela 2, que, se considerarmos incluído no limite o pagamento de restos a pagar inscritos em 2003, poderá haver necessidade de se efetuar novo contingenciamento ou, ao final do exercício, inscrever em restos a pagar pelo menos R\$ 7,5 bilhão. O Quadro 1, em anexo, apresenta os dados com um nível maior de detalhamento.

TABELA 2

Contingenciamento 2004 – Projeção de empenhos sem cobertura financeira

	R\$ milhões
A – Base Contingenciável	66.822.551
B – Valor do Contingenciamento	6.008.008
C – Disponível para Empenho (A-B)	60.822.543
D – % Contingenciamento (B/A)	8,98%
E – Limite de Pagamento Total (F+G)	59.992.543
F – Limite de Pagamento – Restos a Pagar Processados	6.611.661
G – Disponibilidade de Pagamento LOA 2004	53.310.882
H – Projeção de Empenhos sem Cobertura Financeira	-7.511.661

Fonte: Decreto no 4.992/04.

II.3 – O IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO SOBRE AS EMENDAS

O universo de dotações passível de limitação pelo contingenciamento coincide, em grande parte, com o das dotações objeto de emendas dos parlamentares e comissões do Congresso Nacional. No caso presente, observa-se grande correlação entre o montante global de emendas aprovadas no âmbito do Congresso, no valor R\$ 6,2 bilhões, e o contingenciamento orçamentário, de R\$ 6 bilhões. Essa



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

correlação, de certa forma, também é observada em cada órgão, conforme Tabela 3 a seguir, justificável, pelo fato das emendas agregarem principalmente despesas discricionárias.

TABELA 3
VALORES CONTINGENCIADOS E EMENDAS APROVADAS

Valores em R\$ milhões

ÓRGÃOS E/OU UNID. ORÇAMENTÁRIAS	LEI (a)	LIMITE AUTORIZ. (b)	CORTE (a)-(b) (c)	EMENDAS (D)
Total do Poder Executivo	66.800	60.800	6.000	6.204,4
Presidência da República*	868	734	134	38,1
Minist. Des. Social e Combate à Fome	5.809	5.728	81	223,5
Minist. da Agric., Pecuária e Abastec.	812	640	172	150,9
Ministério da Ciência e Tecnologia	2.092	2.092	0	99,6
Ministério da Fazenda	1.578	1.376	202	10,1
Ministério da Educação	6.304	5.675	629	335,8
Minist. Des., Ind. e Comércio Exterior	495	381	114	38,0
Ministério da Justiça	1.263	1.200	63	81,8
Ministério de Minas e Energia	531	431	100	226,2
Ministério da Previdência Social	1.385	1.286	99	3,5
Ministério das Relações Exteriores	804	800	4	4,0
Ministério da Saúde	29.776	29.006	770	1.567,9
Ministério do Trabalho e Emprego	824	650	174	48,5
Ministério dos Transportes	3.026	2.332	694	1.010,5
Ministério das Comunicações	485	380	105	0,8
Ministério da Cultura	336	189	147	115,6
Ministério do Meio Ambiente	473	401	72	64,7
Minist. Planejamento, Orçamento e Gestão	398	310	88	4,5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.070	1.006	64	64,6
Ministério do Esporte	349	183	166	232,1
Ministério da Defesa	4.250	4.140	110	115,7
Ministério da Integração Nacional	1.403	759	644	681,0
Ministério do Turismo	462	208	254	261,8
Ministério das Cidades	1.368	512	856	824,7
Rec. sob Supervisão do Minist. Fazenda	134	133	1	
Encargos Financeiros da União	33	33	0	
Operações Oficiais de Crédito	43	38	5	0,5

As emendas geralmente são destinadas a aportes em projetos, mais suscetíveis de contingenciamento em relação às atividades e operações especiais. Contudo, não se pode afirmar que o contingenciamento imposto afete exclusivamente as emendas. A execução orçamentária pode beneficiar programações acrescidas por emendas, em detrimento de outras. É fato, entretanto, que o distanciamento entre os limites financeiros e os valores autorizados e represados na forma do contingenciamento ou de restos a pagar, faz com que a programação dos órgãos setoriais fique totalmente subordinada ao poder discricionário do Ministro da área.



A definição de quais subtítulos, inclusive aqueles resultantes de emendas parlamentares, serão ou não executados, dentro dos limites fixados, será objeto de decisão de cada órgão, e se dará ao longo do exercício. Contrário a anos anteriores, não há mais disposição no Decreto que determine aos órgãos setoriais o encaminhamento ao Ministério do Planejamento e Orçamento da distribuição, por programas, dos limites de que tratam os Anexos I, II e III⁶. O Congresso Nacional, dessa forma, continua não participando e não é informado sobre a nova programação, a prioridade e os critérios utilizados nessa definição.

A execução orçamentária do governo federal tem-se marcado por concentrar a emissão de empenhos no segundo semestre do ano e assim considerando, o prejuízo efetivo que se pode aferir da iminente limitação não necessariamente se concretizará. O fenômeno de postergação da execução do orçamento tem-se intensificado nos últimos anos, como meio de aumento do superávit primário que é apurado sob a sistemática de sobra de caixa no final do ano. Forçou-se conseqüentemente inscrição crescente dos chamados restos a pagar que são normalmente executados no início do ano seguinte.

Todos os pagamentos em GND 4 feitos em 2004 até o presente momento referem-se aos Restos a Pagar de anos anteriores. O que se observa, por conseguinte, é que se tem iniciado a execução das despesas discricionárias do orçamento corrente no segundo semestre; o primeiro tem servido à finalização do que se empenhou no ano anterior. Isso, no entanto, não tem sido suficiente para esgotar os pagamentos dos Restos a Pagar.

No mês de janeiro do corrente ano, o Poder Executivo editou o Decreto nº 4.949/2004, dispondo sobre os limites para a inscrição em restos a pagar das despesas discricionárias não financeiras, que não foram liquidadas no exercício de 2003, no âmbito do Poder Executivo. Pelo Decreto, fica prorrogado, até 31 de dezembro de 2004, em caráter excepcional, o prazo de validade, assim como de pagamento, dos Restos a Pagar do exercício financeiro de 2002 e anteriores, liquidados até o dia 31 de dezembro de 2003, dos órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo.

De acordo com as informações do Siafi, os valores inscritos em Restos a Pagar no exercício de 2003 são: R\$ 7,9 bilhões processados e R\$ 23,7 bilhões não-processados.

Desse modo, ainda não se pode falar que as emendas dos parlamentares estejam comprometidas em sua execução, pois há possibilidade de descontinenciamento até o final do ano. Observe que há espaço renovado para a execução de emendas dos parlamentares já inscritas em Restos a Pagar provenientes dos exercícios 2003 e 2002.

No ano passado, observou-se, a despeito do contingenciamento inicial de R\$ 14,1 bilhões, que houve liberação desses limites durante o ano redundando um corte efetivo no final do ano de R\$ 11,76 bilhões, tendo sido liberados quase R\$ 2 bilhões durante seu transcorrer.

⁶ O §2º do art. 7º do Decreto dispõe que “Os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira disponibilizarão para as suas unidades orçamentárias, por meio do SIAFI, os limites de movimentação e empenho.”.



II.4 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O art. 17, § 2º, do Decreto dispõe, em relação aos convênios e instrumentos congêneres, que a licitação deverá ter sido homologada, por parte do conveniente, até a data do empenho, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.⁷ Ou seja, o empenho da despesa do compromisso assumido somente será efetivado depois de concluído o processo licitatório.

Tal exigência afigura-se nos incompatível com as disposições da Lei nº 8.666, de 1993, em especial os art. 7º, 14 e 40, que dispõem que a licitação somente pode ser realizada quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.⁸

É o empenho que identifica precisamente a programação orçamentária que irá suportar as despesas a serem assumidas, além de separar, contabilmente, os recursos comprometidos para efeitos de planejamento e controle.

II.5 – RECEITA

Conforme apresentado na Exposição de Motivos Interministerial que acompanha o Decreto em análise, o Executivo informa que procedeu à reavaliação

7 § 2º Em relação aos convênios e instrumentos congêneres a licitação deverá ter sido homologada, por parte do conveniente, até a data do empenho, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

8 Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (negritei)

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (negritei)

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

das receitas, sobretudo daquelas administradas pela Secretaria da Receita Federal, considerando, além da atualização do cenário macroeconômico, a arrecadação realizada em 2003 e a do mês de janeiro de 2004. Em decorrência, concluiu que as receitas não financeiras líquidas de transferências constitucionais a Estados e Municípios foram reduzidas em R\$ 5,1 bilhões se comparadas ao previsto na LOA 2004.

Em relação à estimativa da Receita Administrada, constante do Decreto de Contingenciamento, verifica-se que o valor de R\$ 275,4 bilhões é inferior ao valor estimado na Lei Orçamentária em R\$ 6,9 bilhões, incluídas as transferências constitucionais a Estados e Municípios, conforme apresentado no Quadro 2, em anexo.

Os motivos que levaram a tão significativa redução são brevemente mencionados na Exposição de Motivos Interministerial, que identifica quatro tributos responsáveis pelas principais variações na receita estimada: o imposto de renda sobre rendimentos de capital, *“cuja arrecadação será negativamente afetada pela queda prevista na taxa de juros”*, a CPMF, a CIDE-Combustíveis e a COFINS, esta última *“por conta da revisão da legislação”*.

O citado Quadro 2, anexo, confirma os cortes importantes na estimativa de arrecadação do Imposto de Renda, da COFINS, CPMF e CIDE-Combustíveis. Contudo, não procede a afirmação constante do item 5 da Exposição de Motivo de que a frustração na *“receita do Imposto de Renda, em especial no item rendimento de capital, cuja arrecadação será negativamente afetada pela queda prevista da taxa de juros”*, uma vez que a reestimativa dessa rubrica indica elevação da arrecadação em R\$ 610 milhões em relação à peça orçamentária.

A seguir, apresentam-se os principais itens da receita que sofreram modificações.

A) IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Em relação aos valores estimados na Lei Orçamentária para 2004 – LOA 2004, a previsão atual de arrecadação do Imposto de Importação aumentou em R\$ 129 milhões. Esse fato decorre do aumento das expectativas no volume de importações do País, o que ocasionou um acréscimo no volume tributável de 8,2 % (média) para 23,5% (média).

B) IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI

A nova previsão de arrecadação do IPI para 2004 é, no total, R\$ 87 milhões superior ao valor previsto na LOA 2004. O Executivo confirmou os R\$ 254 milhões incluídos na projeção pelo Congresso Nacional e ainda a aumento em R\$ 87 milhões, perfazendo um total de acréscimo, em relação à Proposta inicial do Poder Executivo, de R\$ 341 milhões. Quase todo o aumento deve-se aos itens “IPI -Fumo” e “IPI – Outros”, que aumentaram R\$ 270 milhões e R\$ 177 milhões, respectivamente.

No caso do fumo, o aumento de alíquotas é responsável por 20% de acréscimo sobre a arrecadação de 2003. O “IPI – Outros” sofreu impacto positivo da nova legislação tributária devido à recomposição da base de arrecadação do imposto por conta da extinção do crédito presumido PIS/COFINS.



C) IMPOSTO DE RENDA

A previsão atual de arrecadação do Imposto de Renda de R\$ 86,0 bilhões é R\$ 2,9 bilhões inferior à da lei orçamentária vigente.

Verifica-se que a estimativa para arrecadação do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) em 2004 caiu em R\$ 3,7 bilhões. Parte dessa queda, no valor de R\$ 1,2 bilhão, é resultante da frustração da arrecadação prevista para 2003, que foi utilizada como base de 2004. O restante, R\$ 2,3 bilhões, decorre da eliminação, por parte da SRF, das receitas atípicas estimadas pelo Congresso nas previsões para 2004. Entretanto, vale destacar, que nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, espera-se uma arrecadação de mais de R\$ 2 bilhões de receitas atípicas, ainda não computadas pela SRF. Ressalte-se, também, que no IRPJ concentra-se quase toda a arrecadação atípica do último semestre de 2003, no valor de R\$ 3,1 bilhões.⁹ Pode-se esperar, assim, que o comportamento da arrecadação seja modificado nos próximos meses.

Em relação ao IRPJ observa-se, ainda, uma situação curiosa, na qual a receita prevista para 2004, com base no Decreto de Contingenciamento (R\$ 31.549 milhões), é inferior àquela auferida ao longo de 2003 (R\$ 31.585 milhões). Este aspecto demonstra a possível subestimação dessa receita, tendo em vista as melhores perspectivas de crescimento da economia para o presente exercício.

Pode-se, contudo, contra argumentar que os números de 2003 embutem as chamadas receitas atípicas, o que exigiria a adoção de ajustes, a fim de excluir aqueles fatores que influenciaram a arrecadação somente naquele ano. No caso específico do IRPJ, o valor das receitas atípicas em 2003 chegaram a representar R\$ 4,2 bilhões, formadas por depósitos judiciais (R\$ 2,3 bilhões), resultado de empresas estatais (R\$ 1,7 bilhão) e pagamentos em atraso (R\$ 209 milhões).

O acompanhamento da execução orçamentária, entretanto, indica que esse tipo de receita, ainda que considerada atípica, tem se repetido ao longo dos anos, existindo fortes razões para acreditar que a mesma tenderá a se reproduzir em 2004. De fato, a evolução das receitas atípicas no período recente atesta o entendimento de que é perfeitamente justificável incorporar esses eventos nas projeções orçamentárias.

Já a arrecadação do Imposto de Renda na Fonte aumentou em R\$ 1,1 bilhão em relação ao projetado na LOA 2004, sendo que os itens “Fonte - Rendimentos do Trabalho” e o “Fonte - Rendimentos de Capital” são responsáveis pelo aumento de R\$ 1,0 bilhão e R\$ 614 milhões, respectivamente.¹⁰

9 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 se presume houve uma reclassificação de receitas atípicas no período anterior ao último trimestre do ano.

10 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.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

Assim como ocorreu com o IRPJ, a estimativa de arrecadação do IRRF – Remessa ao exterior prevista no Decreto (R\$ 5.372 milhões), é inferior à receita realizada em 2003, no montante de R\$ 5.569 milhões.

O aumento do “IR - Rendimentos de Capital” decorre, principalmente, de uma previsão de excepcional aumento no volume de aplicações financeiras durante o exercício, pois, a arrecadação-base sofreu aumento de apenas R\$ 123 milhões, em relação à LOA 2004.

D) CPMF

A previsão da CPMF para 2004 é R\$ 861 milhões inferior ao previsto pelo Congresso Nacional. Essa queda deve-se principalmente à queda na base.¹¹ A queda na atividade econômica em geral justifica o fraco desempenho da CPMF.

E) COFINS

A nova previsão da COFINS é R\$ 2,4 bilhões inferior à previsão do Congresso. Essa diferença é justificada pelo Poder Executivo pela diminuição, por parte da SRF, do cálculo da base tributável de produtos importados sujeitos à nova legislação da COFINS e por ter sido desprezada a hipótese de arrecadação de atípicas, adotada pelo Congresso Nacional, no valor de R\$ 521 milhões.

Essa diferença na estimativa da arrecadação decorre da divergência de avaliação a cerca do impacto fiscal da Lei nº 10.833/03 e da Medida Provisória nº 164/04, que, respectivamente, eliminou a cumulatividade da COFINS e determinou a cobrança daquela contribuição sobre os produtos importados.

A transformação da COFINS em tributo não cumulativo envolveu adoção das mesmas regras já vigentes para o PIS não-cumulativo. PIS e COFINS são simétricos, possuem mesmo fato gerador, mesma base de cálculo, mesmos contribuintes e historicamente, suas taxas de variação sempre se mostraram fortemente correlacionadas¹². Portanto, não seria incongruente projetar para a COFINS em 2004 o mesmo desempenho observado para o PIS em 2003.

Os dados da Secretaria da Receita Federal revelam que a arrecadação do PIS ao longo do período de janeiro a dezembro de 2003 apresentou aumento real de 16,4% em relação ao mesmo período do ano anterior - um desempenho excelente, especialmente quando se verifica que no período de janeiro a dezembro de 2002 (quando ainda se praticavam as regras do PIS cumulativo) a arrecadação real da contribuição manteve-se estacionária frente aos números do ano anterior.

A Tabela 4, a seguir, contempla os dados mais recentes relativos à arrecadação do PIS, da qual se excluem as receitas atípicas, buscando identificar e mensurar o efeito legislação e transpô-lo para a COFINS:

¹¹ 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 a queda na base as condicionadas também cairiam.

¹² Os levantamentos realizados com dados até 2003 demonstram que as taxas de variação do PIS e da COFINS seguem um padrão bastante semelhante. Em 2003, o grau de correlação foi modificado por conta do efeito legislação. A partir de 2004, com a adoção da COFINS não cumulativa, espera-se que a evolução de ambos os tributos volte a ser muito correlacionada.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

TABELA 4
ARRECAÇÃO CONFINS X ARRECAÇÃO PIS
EFEITO LEGISLAÇÃO

R\$ milhões

Mês	Arrecadação PIS			Arrecadação COFINS			EFEITO LEGISLAÇÃO %
	2003	2002	Variação % (B)	2003	2002	Variação % (A)	
Jan	1.574	1.190	32,27	5.623	5.270	6,70	23,9
Fev	1.209	974	24,13	4.657	4.381	6,30	16,7
Mar	1.172	944	24,15	4.700	4.236	10,95	11,9
Abr	1.197	1.010	18,51	4.719	4.562	3,44	14,5
Mai	1.310	1.060	23,58	4.728	4.711	0,36	23,1
Jun	1.210	1.072	12,87	4.932	4.898	0,69	12,1
Jul	1.245	1.058	17,67	4.756	4.814	-1,20	19,1
Ago	1.278	1.190	7,39	4.897	5.354	-8,54	17,4
Set	1.269	1.195	6,19	5.050	5.201	-2,90	9,3
Out	1.317	1.279	2,97	5.513	5.804	-5,01	8,4
Nov	1.359	1.228	10,67	5.579	5.522	1,03	9,5
Dez	1.419	1.167	21,59	5.545	5.293	4,76	16,1

O efeito legislação pode ser apurado pela diferença entre a variação do PIS e a da COFINS verificada no período 2002/2003. Desse modo, foi possível apurar um efeito legislação médio de cerca de 15%. Em outras palavras, se nos basearmos no pressuposto de que o mesmo comportamento verificado para o PIS não cumulativo se replicará para a COFINS não cumulativa, será possível auferir, no ano de 2004, um aumento médio de 15% na receita da COFINS. Isso corresponde a uma receita adicional, considerando o interstício de 90 dias, de cerca de R\$ 7,2 bilhões. Como em sua projeção inicial, o governo Federal havia contemplado um aumento de R\$ 4,4 bilhões na arrecadação da COFINS, concluímos que seria necessário elevar a projeção de 2004, em cerca de R\$ 2,8 bilhões, o que eleva a receita da COFINS para R\$ 75 bilhões no exercício de 2004. Esses dados amparam o entendimento de que a reestimativa da receita da COFINS reelaborada pelo Governo federal encontra-se subestimada em cerca de R\$ 1,5 bilhões.

Ressalte-se que a análise aqui realizada não incorpora os eventuais efeitos decorrentes da incidência do PIS/COFINS sobre produtos importados, que, em face da noventena, somente serão percebidos, no caixa da União, a partir do mês de maio. Portanto, o corte na receita da COFINS contida no Decreto de Contingenciamento, apresentará uma discrepância ainda maior a partir do segundo se-



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

mestre, que, certamente, deverá demandar a edição de um novo decreto para recomposição das dotações.

F) PIS/PASEP

A nova previsão do PIS/PASEP praticamente coincide com a do Congresso Nacional, estando inferior em apenas R\$ 50 milhões. Provavelmente o Executivo incorporou a hipótese de tributação sobre as importações, já prevista pelo Congresso.

G) CIDE-COMBUSTÍVEIS

A nova previsão de arrecadação da CIDE prevê queda de R\$ 905 milhões em relação à previsão do Congresso Nacional. Essa queda reflete a posição do Governo em não aumentar a alíquota da CIDE em 10%, conforme a hipótese admitida pelo Congresso, o que equivaleria a R\$ 848 milhões de arrecadação. Provavelmente, essa postura decorre do atual cenário econômico, onde a queda na taxa de câmbio de 2%, em relação à LOA 2004, não compensaria o aumento no preço do barril do petróleo. Dessa forma, um aumento de alíquota da CIDE provocaria mais pressões inflacionárias. Outro motivo da redução na estimativa desse imposto é a diminuição na base de projeção (exercício de 2003).

Verifica-se, portanto, que, em relação às projeções de arrecadação da receita apresentadas, pode-se concluir que a nova estimativa para 2004 difere das previsões do Congresso Nacional basicamente devido à eliminação de receitas atípicas e à frustração de arrecadação em 2003, ano que serve de base para as projeções de 2004. Ademais, a estimativa da COFINS pela SRF leva em conta uma base tributável de produtos importados inferior à base utilizada pelo Congresso Nacional.

III – CONCLUSÃO

A LRF determina que a revisão de receitas e despesas seja efetuada ao final do bimestre. A análise do Decreto nº 4.992/04 permite concluir que o Poder Executivo, ao optar pelo contingenciamento antes do encerramento do bimestre, adotou uma postura conservadora em relação à receita.

A reavaliação da receita sinalizou uma possível redução de R\$ 5,1 bilhões em relação ao valor previsto na Lei Orçamentária. Em relação à despesa, é previsto um acréscimo nas despesas obrigatórias de R\$ 0,9 bilhão. Assim, para cumprir a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2004, tornou-se necessário disponibilizar para empenho valores inferiores em R\$ 6 bilhões aos constantes na LOA 2004. Por outro lado, constata-se que o Decreto não prevê mecanismos ou critérios de descontingenciamento da despesa, imposto pela LRF na medida que a execução das receitas superar a previsão.

O universo de dotações passível de limitação pelo contingenciamento coincide, em grande parte, com o das dotações objeto de emendas dos parlamentares e comissões do Congresso Nacional. A definição de quais subtítulos, inclusive aqueles resultantes de emendas, serão ou não executados, dentro dos limites fixados, será objeto de decisão de cada órgão, e se dará ao longo do exercício. O fe-



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

nômeno de postergação da execução do orçamento tem-se intensificado nos últimos anos, como meio de aumento do superávit primário que é apurado sob a sistemática de sobra de caixa no final do ano. Assim, ainda não se pode falar que as emendas dos parlamentares estejam comprometidas em sua execução.

Outro ponto a ser considerado na execução orçamentária é o que se refere à possível concorrência entre o pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores e o das despesas empenhadas no exercício de 2004. O limite estabelecido para o desembolso financeiro no exercício, ao incluir os valores de restos a pagar, deixa sem cobertura financeira cerca de R\$ 7,5 bilhões de reais, caso seja empenhado o valor total disponível no limite orçamentário. No entanto, na prática, há que se considerar o poder discricionário do gerente do orçamento do órgão, no que concerne à distribuição e aplicação dos recursos.

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 tem pautado o processo de elaboração orçamentária por parte do Congresso Nacional, pois, nos últimos seis exercícios, a realização das receitas em cada ano sempre superou as estimativas constantes da LOA.

TABELA 6
COMPARATIVO DE RECEITAS⁽¹⁾
ESTIMATIVA PREVISTA NA LOA x EXECUÇÃO

Exercício	Projeto	Lei	Execução	R\$ bilhões
				Primeiro Contingenciamento
1998	193	193	197	Nd
1999	204	211	217	Nd
2000	237	245	253	Nd
2001	275	286	289	7,3
2002	320	338	343	13,1
2003	328 ⁽²⁾	352	356	14,1

(1) No período de 1998/2002 tornou-se a Receita Corrente, conforme Balanço Geral da União;

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



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

QUADRO 1

Limites de Empenho, Movimentação Financeira e Pagamento Constantes do Decreto nº 4.992/04 – Por Órgão

R\$ milhões

ÓRGÃOS E/OU UNID. ORÇAMENTÁRIAS		TOTAL							Projeção de Empenhos sem Cober- tura Finan- ceira
		Base Contin- genciável (A)	Valor Contin- genciado (B)	Disponível Decreto (C=A-B)	Limite Mov. e Empenho (D=B/A)	Limite de Pagamento (E)	Limite Pa- gamento Restos a Pagar Pro- cessados (F)	Limite de Paga- mento Dotações LOA 2004	
20000	Presidência da República	762.355	120.907	641.448	15,86%	641.710	31.927	609.783	31.665
20102	Gab. Vice-Pres. Da República	2.500	309	2.191	12,36%	1.929		1.929	262
20114	Advocacia Geral da União	103.577	13.246	90.331	12,79%	84.537	6.005	78.532	11.799
22000	Min. da Agric., Pec. e Abast.	811.815	172.041	639.774	21,19%	658.490	98.475	560.015	79.759
24000	Min. da Ciência e Tecnologia	2.092.195	0	2.092.195	0,00%	2.179.234	335.526	1.843.708	248.487
25000	Min. da Fazenda	1.577.547	201.593	1.375.954	12,78%	1.305.670	23.056	1.282.614	93.340
26000	Min. da Educação	6.304.034	629.400	5.674.634	9,98%	5.532.671	684.337	4.848.334	826.300
28000	Min. do Des. Ind. e Com. Ext.	495.908	114.500	381.408	23,09%	361.369	26.319	335.050	46.358
30000	Min. da Justiça	1.262.825	62.796	1.200.029	4,97%	1.296.169	253.752	1.042.417	157.612
32000	Min. de Minas e Energia	530.526	99.126	431.400	18,68%	419.854	49.074	370.780	60.620
33000	Min. da Previdência Social	1.384.636	98.400	1.286.236	7,11%	1.298.599	550.123	748.476	537.760
35000	Min. das Relações Exteriores	804.000	3.815	800.185	0,47%	702.875	76	702.799	97.386
36000	Min. da Saúde	29.775.755	769.800	29.005.955	2,59%	28.275.756	1.664.186	26.611.570	2.394.385
38000	Min. do Trabalho e Emprego	824.394	174.100	650.294	21,12%	576.942	8.587	568.355	81.939
39000	Min. dos Transportes	3.025.854	694.054	2.331.800	22,94%	2.336.358	860.914	1.475.444	856.356
41000	Min. das Comunicações	485.216	105.216	380.000	21,68%	346.547	7.326	339.221	40.779
42000	Min. da Cultura	335.577	146.800	188.777	43,75%	189.570	25.411	164.159	24.618
44000	Min. do Meio Ambiente	472.929	71.740	401.189	15,17%	387.020	13.882	373.138	28.051
47000	Min. do Planej., Orç. e Gestão	397.582	87.273	310.309	21,95%	294.457	22.583	271.874	38.435
49000	Min. do Desenv. Agrário	1.070.232	64.643	1.005.589	6,04%	1.007.242	140.626	866.616	138.973
51000	Min. do Esporte	349.169	166.000	183.169	47,54%	195.712	81.134	114.578	68.591
52000	Min. da Defesa	4.249.536	109.455	4.140.081	2,58%	4.140.081	851.289	3.288.792	851.289
53000	Min. da Integração Nacional	1.402.882	643.839	759.043	45,89%	849.450	282.154	567.296	191.747
54000	Min. do Turismo	461.712	254.091	207.621	55,03%	215.416	38.386	177.030	30.591
55000	Min. do Des. Social e Combate à Fome	5.809.220	81.000	5.728.220	1,39%	5.876.881	303.817	5.573.064	155.156
56000	Min. das Cidades	1.367.616	855.581	512.035	62,56%	568.291	252.696	315.595	196.440
71000	Encargos Financ. da União	31.710	0	31.710	0,00%	30.867		30.867	843
73101	Rec. Sob Supervisão Min Faz.	133.755	883	132.872	0,66%	115.681		115.681	17.191
74000	Operações Oficiais de Crédito	42.594	4.500	38.094	10,56%	33.165		33.165	4.929
	Reserva	454.900	254.900	200.000	56,03%				200.000
TOTAL		66.822.551	6.000.008	60.822.543	8,98%	59.922.543	6.611.661	53.310.882	7.511.661



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

Projeto de Lei, Lei Orçamentária e Decreto de Contingenciamento

(R\$ MILHÕES)

RECEITAS	Projeto de Lei A	Lei Orçamentária B	Decreto C (1)	Lei- PL B - A	Dec - PL C - A	Dec - Lei C - B
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 INDUSTRIALIZADO	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	31.547	4.959	1.004	(3.955)
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 FINANCEIRA	26.263	26.305	25.444	41	(820)	(861)
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	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 LÍQUIDO	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 SERVIDORES	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	278.435	11.247	4.006	(7.242)

Fonte: As Consultorias, Decreto nº 4.992/04, Lei Orçamentária 2004 e Projeto de Lei Orçamentária 2004

(1) incluem incentivos fiscais