



DESCONTINGENCIAMENTO PARCIAL DE ABRIL. DECRETO Nº 5.027/04 CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL¹

José Fernando Cosentino Tavares (COFF)

Márcia Rodrigues Moura (COFF)

Maria Liz de Medeiros Roarelli (CONORF)

I – NOVO DECRETO. MONTANTE CONTINGENCIADO

1. Este Decreto² atualizou, com base na arrecadação do primeiro bimestre e em novo cenário, os limites de empenho e o cronograma de desembolsos do Executivo estabelecidos no Decreto nº 4.992/04. O Decreto nº 5.207/04 foi editado já tendo em conta a redução da programação dos demais Poderes;
2. O contingenciamento do Executivo caiu de R\$ 6 bilhões para pouco mais de R\$ 5,2 bilhões.

II – MUDANÇA NOS LIMITES E AUMENTO DAS RESERVAS

3. O Quadro abaixo compara os dois últimos decretos quanto a limites e reservas:

ORÇAMENTO DE 2004
LIMITES DOS DECRETOS DE PROGRAMAÇÃO DE FEVEREIRO E ABRIL
(Valores em R\$ mil)

Limites dos Anexos e Reservas	Decreto nº		Aumento
	4.992/04	5.207/04	
1. Movimentação e Empenho (I, II e III) ⁽¹⁾	60.622.543	60.548.684	(73.859)
2. Reserva Orçamentária	200.000	1.031.400	831.400
3. Limite Orçamentário (1+2)	60.822.543	61.580.084	757.541
4. Pagamentos (IV, V e VI)	59.922.543	59.936.243	13.700
5. Reserva Financeira	900.000	1.643.800	743.800
6. Limite Financeiro (4+5)	60.822.543	61.580.043	757.500
7. Diferença entre Limites (3-6)	-	41	41

Fonte: Decretos nºs 4.992 e 5.207, de 2004. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Excluindo a reserva do Anexo I.

4. Os Anexos I, II e III são aqueles em que o limite para movimentação e empenho se distribui entre investimento e custeio e entre órgãos ou unidades orçamentárias. Os Anexos IV, V e VI são aqueles que distribuem entre órgãos ou unidades orçamentárias o limite de pagamentos. As reservas são valores disponíveis não distribuídos;
5. Vê-se que: (a) a reserva orçamentária, cuja liberação dependerá de decisão, por Portaria, dos Ministros do Planejamento e da Fazenda, cresce mais que todo o aumento do limite orçamentário, portanto também às custas da redução em cerca de R\$ 74 milhões do montante que, no Decreto anterior, já estava alocado a órgãos ou unidades orçamentárias e a investimento ou custeio; e (b) do aumento da disponibilidade financeira, apenas R\$ 13,7 milhões são especificamente destinados a

¹ As opiniões expressas nesta Nota são dos autores, refletem as informações disponíveis até esta data e não correspondem necessariamente a pontos de vista da Comissão. Ver, a propósito, a NTC nº 1/04, sobre o Decreto anterior. Os autores agradecem os valiosos comentários dos Consultores de ambas as Consultorias que participaram da exposição de versão anterior desta Nota.

² Além dos Decretos nºs 4.992 e 5.027, de 2004, aqui comentados, foi baixado em janeiro o Decreto nº 4.959/04, disporo sobre execução orçamentária e financeira deste orçamento.



órgãos ou unidades, somando-se a quase totalidade do aumento das disponibilidades à reserva, para aplicação a critério dos mesmos Ministros;

6. O uso dado às novas disponibilidades – somá-las às reservas – não contribui para a transparência na execução orçamentária, nem facilita o controle pelo Legislativo³.

III – ARITMÉTICA DO DESCONTINGENCIAMENTO PARCIAL

7. O Quadro abaixo resume variações dos principais agregados e mostra que apenas 42% do aumento de recursos disponíveis em relação ao Decreto anterior correspondeu a descontingenciamento, pois o restante foi usado para compensar o crescimento de despesas obrigatórias⁴:

ORÇAMENTO DE 2004. DESPESAS DO EXECUTIVO DESCONTINGENCIAMENTO DE ABRIL. FONTES E USOS

(Valores em R\$ milhão) ⁽¹⁾

Item de Variação em Relação a Decreto Anterior	Fontes (+) e Usos (-)	Em % da Margem Bruta
Aumento de Previsão de Receitas Líquidas	1.559,6	86,6
Redução da Necessidade de Superávit ⁽²⁾	176,8	9,8
Contingenciamento dos Demais Poderes	64,6	3,6
Margem Bruta para Descontingenciamento	1.801,0	100,0
Aumento das Despesas com Pessoal	(404,1)	(22,4)
Aumento de Benefícios Previdenciários	(590,9)	(32,8)
Aumento das Outras Despesas Obrigatórias	(48,4)	(2,7)
Aumento de Despesas Obrigatórias	(1.043,4)	(57,9)
Descontingenciamento	757,6	42,1

Fonte: Quadros desta Nota.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças na soma em relação a outros quadros decorrem de arredondamento.

⁽²⁾ Inclui discrepância estatística em relação à apuração abaixo da linha.

IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO

8. O contingenciamento de despesas discricionárias decorre de projeção atualizada de receitas inferior ao estimado na lei orçamentária, e de despesas obrigatórias, superior⁵. Caso ao fim do exercício o desempenho da arrecadação confirme as estimativas do orçamento, o corte terá sido devido exclusivamente ao aumento das despesas obrigatórias;

³ Em 2003, entre as Portarias Interministeriais e Portarias, foram editados quase 60 atos alterando a distribuição dos recursos.

⁴ O Ministério do Planejamento ignorou o aumento das previsões de despesas com benefícios em relação ao Decreto de fevereiro, ao descrever da seguinte forma o aumento de despesas e o uso das novas receitas: "Depois da avaliação do comportamento das receitas e despesas do Orçamento 2004 no primeiro bimestre" ... " , foram feitas novas estimativas com base nos valores efetivamente realizados até fevereiro. Verificou-se uma ampliação de R\$ 1,2 bilhão a mais na arrecadação que serão alocadas (sic) da seguinte maneira: R\$ 800 milhões para custeio e investimento; R\$ 400 milhões para despesas de pessoal". Ver http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/noticias/noticias_2004/governo_amplia_gastos.htm.

⁵ Um aspecto a ser considerado é saber em que medida a reestimativa de despesas obrigatórias – pessoal, por exemplo – corrige erro ou omissão da proposta ou da lei, ou é resultado de uma decisão posterior do Executivo, de que o Congresso (ainda) não participou.



9. Pelo novo Decreto, 67% do contingenciamento (incluída a programação dos demais Poderes) devem-se ao fato de que se prevê arrecadar, em termos líquidos, menos R\$ 3,6 bilhões que o estimado na lei, como mostra o Quadro abaixo:

ORÇAMENTO DE 2004. DETERMINANTES DOS CONTINGENCIAMENTOS DE FEVEREIRO E ABRIL

(Valores em R\$ milhão) ⁽¹⁾

Item	Decreto nº 4.992/04 ⁽²⁾	Decreto nº 5.027/04 ⁽²⁾		
		Valores	% do/da	
			Total	Despesa
Redução das Receitas Primárias	(7.410,1)	(6.322,2)	...	...
Imposto de Renda	(2.684,6)	(1.779,0)		
Cofins	(2.359,9)	(1.778,2)		
CPMF	(861,7)	(714,9)		
CIDE-combustíveis	(905,4)	(998,9)		
Dividendos	(498,7)	(339,3)		
Outras	(99,8)	(712,0)		
Redução das Transferências a Estados, Municípios e Fundos (+)	2.294,8	2.766,5	...	...
Fundos de Participação de Estados e Municípios (inclui IPI-Exp)	1.298,5	1.388,4		
Repartição da Cide - combustíveis	574,5	595,4		
Outras (inclui fundos regionais)	421,8	782,7		
Subtotal Redução das Receitas Primárias Líquidas	(5.115,4)	(3.555,7)	(67,0)	...
Subtotal Revisão das Despesas com Pessoal e Encargos	606,0	1.010,1	19,0	57,7
Redução do Superávit Primário (Redução do PIB Nominal)	(252,6)	(339,8)	(6,4)	(19,4)
Discrepância Estatística	0,0	(89,6)	(1,7)	
Inclusão de Provisão para Subsídios/Subvenções/Securitização	331,3	379,6	7,2	21,7
Subtotal Despesas Adicionais para Ajuste	78,6	(49,8)	(0,9)	(2,8)
Reestimativa de Benefícios Previdenciários	(733,8)	(142,9)	(2,7)	(8,2)
Reestimativa de Benefícios Assistenciais da LOAS	563,4	563,4	10,6	32,2
Reestimativa da Renda Mensal Vitalícia	(100,3)	(100,3)	(1,9)	(5,7)
Reestimativa de Seguro Desemprego e Abono Salarial	152,6	152,6	2,9	8,7
Subtotal Despesas Adicionais com Benefícios	(118,1)	472,8	8,9	27,0
Complementação do Fundef (Redução de Despesa)	(266,4)	(266,4)	(5,0)	(15,2)
Reestimativa de Sentenças Judiciais	258,3	258,2	4,9	14,7
Acerto do Fundo Constitucional do Distrito Federal	243,8	243,8	4,6	13,9
Exclusão da Dotação para o Fundo de Desenvolvimento Regional	(350,0)	(350,0)	(6,6)	(20,0)
Inclusão de Provisão para Fabricação de Cédulas e Moedas	355,0	355,2	6,7	20,3
Inclusão de Provisão para Crédito Extraordinário	77,4	77,4	1,5	4,4
Subtotal Demais Itens de Despesas Obrigatórias	318,1	318,2	6,0	18,2
Subtotal Despesas Adicionais I	1.137,3	2.091,1	39,4	119,4
Subtotal Despesas Adicionais II ⁽³⁾	884,7	1.751,4	33,0	100,0
Total do Contingenciamento	6.000,0	5.307,1	100,0	...

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, MPO; Decretos nº 4.992 e 5.027/04; e 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.

10. Passados mais 2 meses, o hiato de receitas diminuiu (no primeiro Decreto foi calculado em R\$ 5,1 bilhões). O restante R\$ 1,75 bilhão (pouco menos de R\$ 900 milhões, no primeiro Decreto) resulta da revisão de despesas obrigatórias, umas para cima, outras para baixo, e do recuo da meta de superávit primário, junto com a estimativa do PIB;
11. Espera-se agora arrecadar menos R\$ 6,3 bilhões que o previsto na lei. As principais quedas nas receitas brutas em relação às estimativas do Congresso continuam ocorrendo na Cofins, no imposto de renda (R\$ 3,6 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;

12. Calcula-se no último Decreto queda nas transferências, em relação à lei, de quase R\$ 2,8 bilhões, atenuando o impacto negativo das reestimativas a menor de receitas. Transferências mais elevadas que na lei se devem, em particular, ao imposto de renda e à CIDE-combustíveis – partilhada, esta última, a partir de 2004⁶;
13. As despesas obrigatórias que mais aumentaram nesta revisão, em relação à lei, foram as com pessoal, representando agora 19% do corte (10% no Decreto anterior), e os pagamentos dos benefícios da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (10,6%). Estes últimos e as despesas com seguro desemprego, que haviam aumentado em relação à lei no primeiro Decreto, permanecem as mesmas no segundo;
14. Continuam sendo previstas menores despesas com benefícios previdenciários do INSS que na lei, mas o ganho se reduziu consideravelmente em relação ao primeiro Decreto. No Decreto anterior, a queda dessas despesas mais que compensava a elevação dos benefícios assistenciais – deixou de ser o caso;
15. Houve novo reforço de dotações para o pagamento de despesas com subsídios/subvenções/securitização.

V - PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS

16. O Executivo e o mercado confirmam expectativas mais modestas de crescimento em 2004 (de apenas 3,5%). A lei supôs 4%. Políticas monetária e fiscal restritivas que se vêm prolongando respondem em parte por isso. O Quadro abaixo trata dos parâmetros gerais:

VARIÁVEIS ECONÔMICO-FISCAIS SELECIONADAS, 2002-2004

	2002	2003		2004				
	Realizado	Lei 2004 ⁽¹⁾	Realizado	Proposta	Lei	Decreto nº 4.992/04	Decreto nº 5.027/04	Mercado (08/04)
Câmbio (R\$/US\$, média)	2,92	3,08	3,08	3,37	3,09	3,01	3,02	2,96
Câmbio (R\$/US\$, dezembro)	3,53	3,00	2,89	3,51	3,40	3,19	3,19	3,05
Preços IGP-DI (% a.a., médio)	13,51	22,98	22,79	7,17	5,94	6,00	6,57	...
Preços IGP-DI (% a.a.)	26,41	8,45	7,66	7,50	7,00	7,00	7,53	8,00
Preços IPCA (% a.a., médio)	8,45	14,84	14,71	5,79	5,35	5,68	5,77	...
Preços IPCA (% a.a.)	12,53	9,79	9,30	5,50	5,50	5,50	5,50	6,06
PIB (Deflator Implícito %)	10,16	16,85	12,80	6,14	5,91	5,76	5,97	...
Crescimento do PIB (% a.a.)	1,93	0,40	-0,20	3,50	4,00	3,51	3,51	3,50
PIB Nominal (R\$ milhões)	1.346.028	1.550.361	1.514.924	1.730.980	1.707.742	1.697.689	1.694.184	...
Selic - fim de período (% a. a.)	25,00	18,03	16,50	14,00	13,75	13,60	13,84	14,00
Reajuste do Salário Mínimo (%)	11,11	20,00	20,00	7,92	7,92	6,53	7,10 ⁽²⁾	...
Massa Salarial (% médio)	7,22	10,50	9,83	12,83	11,09	12,84	13,74	...
Resultado Primário (% do PIB)								
Setor Público	3,89	4,25	4,37	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
União	2,84	3,15	3,19	3,15	3,15	3,15	3,15	...
Orçamentos Fiscal e Seguridade	2,37	2,45	2,56	2,45	2,45	2,45	2,45	...
Empresas Estatais Federais	0,47	0,70	0,63	0,70	0,70	0,70	0,70	...
Estados e Municípios	1,05	1,10	1,18	1,10	1,10	1,10	1,10	...

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

⁽¹⁾ Inclui parâmetros atualizados pelo Poder Executivo em 31 de outubro de 2003.

⁽²⁾ Estimado pelas Consultorias com base no Boletim Focus de 08 de abril (Top 5) para repor a inflação em 13 meses até abril. Considera INPC observado até março.

17. As demais variáveis econômicas evoluem da seguinte forma: (a) em relação à lei e ao Decreto anterior, todas as projeções de inflação em 2004 aumentam, com exceção do

⁶ Ver a propósito, a MP nº 161, de 29/01/04, art. 1º, § 2º, em <https://www.planalto.gov.br/>. Ver ainda a MP nº 171, de 31/03/04.



IPCA ponta a ponta, que permanece no centro da meta do Banco Central (5,5%) – embora o mercado venha consistentemente prevendo taxa superior – e do INPC, que diminui em relação à lei, mas cresce em relação ao Decreto anterior; (b) as projeções para o valor do dólar permanecem as do primeiro Decreto, em queda em relação à lei; (c) diante do desempenho no começo deste ano, aumenta a previsão da taxa de juros em relação à lei e ao Decreto anterior; e (d) o que é notável, o crescimento da massa salarial foi, pela segunda vez, revisto para maior;

18. Outro fato importante é que o Decreto foi editado antes da divulgação da surpreendente queda do PIB nominal registrada em 2003. O PIB de 2004, estimado a partir de crescimento e das projeções dos índices de inflação, será menor em reais que o valor constante do Quadro;
19. Os parâmetros específicos de previsão das receitas administradas alteraram-se suavemente, como mostra o Quadro abaixo, de maneira que não se pode atribuir a eles as maiores mudanças ocorridas nas novas estimativas de receita:

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

Discriminação	Proposta	Lei	Decreto nº 4.992/04	Decreto nº 5.027/04
Previsão da Receita Administrada (em R\$ milhão)				
Bruta	280.115	291.863 ⁽¹⁾	283.348	286.901
Líquida de Restituição	268.337	279.600	273.024	274.900
Base Ajustada	250.319	249.881	248.718	248.718
<u>Parâmetros: variação percentual em relação a 2003</u>				
IER 55/45	6,41	6,08	5,82	6,13
Taxa de Câmbio Média	6,76	3,51	-2,07	-1,93
Taxa Juros Over Média	-34,37	-33,36	-33,94	-33,42
Massa Salarial	12,83	11,09	12,84	13,74
PIB	3,50	4,00	3,51	3,51
Valor das Importações (em US\$)	7,94	8,76	22,34	27,65 ⁽²⁾
Bebidas (Vendas)	6,01	6,77	5,53	4,72 ⁽²⁾
Fumo (Vendas)	6,96	7,55	2,00	1,98 ⁽²⁾
Veículos (Vendas)	21,93	23,39	20,25	14,09 ⁽²⁾

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

⁽¹⁾ Estimado.

⁽²⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de março a dezembro.

20. Em relação a esses parâmetros, o último Decreto prevê agora aumentos de preços maiores que a lei;
21. Quanto às quantidades, destaca-se o valor das importações. O novo Decreto prevê em relação a 2003 importações (em dólar) muitos maiores que a lei, e nos próximos dez meses, maiores que o Decreto anterior, afetando principalmente as estimativas dos impostos de importação e IPI-vinculado à importação;
22. A previsão de aumento das vendas de veículos (IPI automóveis) cai de pouco mais de 20% (média anual) para 14% (média do período março-dezembro);

**VI – RECEITAS**

23. Os Quadros nas páginas seguintes mostram as receitas em 2003 e 2004 e o comparativo entre os dois Decretos;
24. A nova estimativa da receita administrada para 2004 difere das previsões do Congresso em R\$ 5,0 bilhões, basicamente devido à eliminação de receitas consideradas atípicas pela SRF, incorporadas pelo Congresso (R\$ 4,4 bilhões, das quais parte já se realizou no primeiro bimestre);^{7, 8}
25. A diferença teria sido menor caso o novo Decreto tivesse mantido o mesmo valor das restituições, agora em R\$ 12 bilhões, antes em R\$ 10,3 bilhões. A queda na projeção da arrecadação líquida do IR fonte-trabalho, de R\$ 1 bilhão em relação ao Decreto anterior, não foi maior por ter sido aumentado o parâmetro da massa salarial⁹ ;
26. Em relação ao Decreto anterior, as receitas administradas previstas para 2004 aumentaram R\$ 1,9 bilhão. As principais diferenças ocorreram no IR-pessoa jurídica, IR fonte-trabalho e IR fonte-capital, na Cofins e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Em geral, quase não houve alteração nas previsões de março a dezembro: quase todas as mudanças na previsão anual se devem preponderantemente à arrecadação a maior realizada no primeiro bimestre;
27. No caso do IR-pessoa jurídica, o aumento de R\$ 1 bilhão se justifica por antecipações do ajuste anual, que ocorreram bem acima do que se previa para janeiro e fevereiro, segundo a SRF. Porém, sendo antecipação, era de se esperar que esse efeito fosse compensado em meses subsequentes, o que não ocorreu, pois a estimativa anual aumentou;
28. O IR fonte-rendimentos de capital aumentou em R\$ 1 bilhão em relação à estimativa anterior. Isto se deve basicamente à receita realizada em janeiro e fevereiro. Houve receitas inesperadas, resultantes da tributação dos fundos de renda fixa pelo afluxo de investidores. Essas receitas podem se manter durante o ano, se a escolha dos agentes econômicos por esses fundos se mantiver;
28. A nova previsão de arrecadação para a Cofins foi quase R\$ 600 milhões superior à anterior, refletindo praticamente apenas a arrecadação realizada no primeiro bimestre. Esta receita se realizou antes de ser aplicada a nova regra de não-cumulatividade, que estão ocorrendo somente a partir de março. Novas regras na importação dos setores monofásicos, como farmacêutico e o automobilístico, ainda estão em estudo pelo Ministério da Fazenda, mas é bem possível que se conceda a isenção da Cofins. Isto deverá significar uma perda ainda não considerada nas novas estimativas do Decreto;
29. Como o Decreto nº 5.027/04 não considerou o aumento do percentual de transferências constitucionais da CIDE-combustíveis de 25% para 29%, nem a antecipação de parte dessas transferências por força da MP nº 171/04, a previsão das receitas líquidas está superestimada em aproximadamente R\$ 400 milhões;

⁷ Ver, a propósito, a NTC nº 1/2004, para estimativas do efeito-legislação e frustrações na base das projeções em 2003, bem como aspectos variados das implicações das mudanças legislativas recentes.

⁸ 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.

⁹ O aumento da previsão de restituições fica claro no Quadro anterior ou nos Decretos, quando se compara o total das receitas administradas brutas com as líquidas.



29. O aumento das estimativas das receitas de Cofins e PIS/Pasep refletem a incidência majorada sobre combustíveis, alternativa que o Executivo usou em lugar de aumentar a alíquota da CIDE-combustíveis. O aumento da CIDE implicaria transferências mais elevadas a estados e municípios;
30. As demais receitas, que no Decreto anterior já estavam quase R\$ 1,2 bilhão abaixo do previsto na lei, caem mais R\$ 440 milhões desta vez, como resultado líquido do movimento dos vários componentes: as estimativas de concessões, *royalties* e receitas próprias caem, enquanto aumentam as de dividendos, contribuição para o plano de seguridade social do servidor e salário educação;

Arrecadação Líquida da Receita Administrada pela SRF, 2004
Projeto de Lei, Lei Orçamentária e Decretos de Contingenciamento

(Valores em R\$ milhão)

RECEITAS	Orçamento (Lei) A	Decreto I (4.492/04) B	Decreto II (5027/04) C	Dec I - Lei (B - A)	Dec II - Lei (C - A)	Dec II - Dec I (C - B)
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	9.084	9.213	9.229	129	145	16
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	57	45	43	(12)	(14)	(2)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUST.	21.543	21.630	21.552	87	9	(78)
I.P.I. - FUMO	2.297	2.437	2.473	139	175	36
I.P.I. - BEBIDAS	2.169	1.992	1.987	(177)	(182)	(5)
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	3.284	3.337	3.178	53	(106)	(158)
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	5.754	5.327	5.355	(426)	(398)	28
I.P.I. - OUTROS	8.039	8.537	8.559	499	521	22
IMPOSTO SOBRE A RENDA	88.860	86.176	87.082	(2.684)	(1.778)	906
I.R. - PESSOA FÍSICA	5.880	5.771	5.773	(109)	(107)	2
I.R. - PESSOA JURÍDICA	35.502	31.812	32.834	(3.690)	(2.668)	1.022
I.R. - RETIDO NA FONTE	47.478	48.593	48.474	1.114	996	(118)
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	22.596	23.639	22.643	1.043	47	(996)
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	15.716	16.330	17.394	614	1.678	1.064
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	5.825	5.372	5.173	(453)	(651)	(198)
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.341	3.252	3.264	(89)	(78)	11
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	4.960	4.973	5.006	13	46	33
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	309	308	306	(2)	(3)	(2)
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	26.305	25.444	25.590	(861)	(715)	146
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	75.902	73.542	74.124	(2.360)	(1.778)	582
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	18.983	18.933	19.073	(50)	90	140
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	17.865	17.691	17.986	(174)	121	296
CIDE - COMBUSTÍVEIS	9.335	8.430	8.336	(905)	(999)	(94)
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	360	350	340	(10)	(20)	(9)
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.508	2.530	2.542	22	34	12
RECEITAS DE LOTERIAS	1.258	1.214	1.209	(44)	(49)	(5)
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	496	529	537	33	41	8
DEMAIS	754	787	796	33	42	9
SUBTOTAL [A]	276.070	269.263	271.209	(6.807)	(4.861)	1.946
REFIS [B]	1.365	1.085	1.025	(279)	(340)	(61)
PAES[C]	2.483	2.676	2.666	193	183	(9)
RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C]	279.917	273.024	274.900	(6.893)	(5.018)	1.876

Fonte: NTC nº 1/04; quadros desta Nota; e SRF/MF. Elaboração das Consultorias.



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

(Valores em R\$ milhões)

Discriminação	2003		2004									
	Realizado		Lei		Dec. nº 4.992/04 (I)		Dec. nº 5.027/04 (II)			Lei -	Lei -	Decreto II -
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	% PIB ⁽¹⁾	Decreto I	Decreto II	Decreto I
I. RECEITA TOTAL	360.590,3	23,80	413.465,2	24,21	406.055,1	23,92	407.143,0	24,03	24,50	7.410,1	6.322,2	1.087,9
I.1 Receita Administrada	242.869,4	16,03	279.918,1	16,39	273.024,0	16,08	274.899,7	16,23	16,54	6.894,1	5.018,4	1.875,7
I.1.1. Imposto de Importação	8.134,7	0,54	9.083,6	0,53	9.213,0	0,54	9.228,6	0,54	0,56	-129,4	-145,0	15,6
I.1.2. IPI	17.874,8	1,18	21.542,7	1,26	21.629,0	1,27	21.552,1	1,27	1,30	-86,3	-9,4	-76,9
I.1.3. Imposto de Renda	83.624,5	5,52	88.860,6	5,20	86.176,0	5,08	87.081,6	5,14	5,24	2.684,6	1.779,0	905,6
I.1.4. IOF	4.449,9	0,29	4.959,9	0,29	4.973,0	0,29	5.006,0	0,30	0,30	-13,1	-46,1	33,0
I.1.5. COFINS	59.405,2	3,92	75.901,9	4,44	73.542,0	4,33	74.123,7	4,38	4,46	2.359,9	1.778,2	581,7
I.1.6. PIS/PASEP	17.058,1	1,13	18.982,8	1,11	18.933,0	1,12	19.072,9	1,13	1,15	49,8	-90,1	139,9
I.1.7. CSLL	16.154,9	1,07	17.864,9	1,05	17.691,0	1,04	17.986,2	1,06	1,08	173,9	-121,3	295,2
I.1.8. CPMF	23.045,1	1,52	26.304,7	1,54	25.443,0	1,50	25.589,8	1,51	1,54	861,7	714,9	146,8
I.1.9. CIDE - Combustíveis	7.495,7	0,49	9.335,4	0,55	8.430,0	0,50	8.336,5	0,49	0,50	905,4	998,9	-93,5
I.1.10. Outras Administradas SRF	3.176,0	0,21	3.234,0	0,19	3.233,0	0,19	3.231,1	0,19	0,19	1,0	2,9	-1,9
I.1.11. REFIS	2.450,4	0,16	3.847,6	0,23	3.761,0	0,22	3.691,0	0,22	0,22	86,6	156,6	-70,0
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	80.730,1	5,33	92.575,1	5,42	93.172,0	5,49	92.823,6	5,48	5,59	-596,9	-248,5	-348,4
I.3. Receitas Não Administradas	35.319,9	2,33	39.724,0	2,33	38.556,5	2,27	38.117,2	2,25	2,29	1.167,5	1.606,9	-439,4
I.3.1. Concessões	403,8	0,03	363,9	0,02	363,9	0,02	313,9	0,02	0,02		50,0	-50,0
I.3.2. Dividendos	3.802,6	0,25	3.619,2	0,21	3.120,5	0,18	3.279,9	0,19	0,20	498,7	339,3	159,4
I.3.3. Cont. Plano de Seguridade do Servidor	4.313,9	0,28	5.759,2	0,34	5.675,0	0,33	5.778,9	0,34	0,35	84,2	-19,7	103,9
I.3.4. Cota-Parte de Compensações Financeiras	10.856,4	0,72	11.622,8	0,68	11.554,8	0,68	11.158,1	0,66	0,67	68,0	464,7	-396,7
I.3.5. Demais Receitas	6.494,2	0,43	3.388,1	0,20	6.636,0	0,39	6.636,0	0,39	0,40	-3.247,9	-3.247,9	
I.3.6. Receita Própria	5.465,4	0,36	10.372,8	0,61	6.783,5	0,40	6.296,0	0,37	0,38	3.589,3	4.076,8	-487,5
I.3.7. Salário-Educação	3.983,6	0,26	4.598,0	0,27	4.422,8	0,26	4.654,4	0,27	0,28	175,2	-56,4	231,6
I.4. FGTS	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	0,09			
I.5. Incentivos Fiscais			-318,3	-0,02	-263,7	-0,02	-263,7	-0,02	-0,02	-54,6	-54,6	-0,1
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	57.252,5	3,78	64.270,8	3,76	61.976,0	3,65	61.504,3	3,63	3,70	2.294,8	2.766,5	-471,7
II.1. FPE/FPM/PI-EE	46.243,4	3,05	50.579,0	2,96	49.280,5	2,90	49.190,6	2,90	2,96	1.298,5	1.388,4	-89,9
II.2. Fundos Regionais	912,6	0,06	988,1	0,1	956,3	0,1	1.041,1	0,06	0,06	31,8	-53,0	84,8
Repasso Total	2.983,6	0,20	3.267,7	0,19	3.214,3	0,19	3.218,5	0,19	0,19	53,4	49,2	4,2
Superávit Fundos	-2.071,0	-0,14	-2.279,6	-0,13	-2.258,0	-0,13	-2.177,4	-0,13	-0,13	-21,6	-102,2	80,6
II.3. Salário Educação	2.636,7	0,17	3.065,6	0,18	2.923,6	0,17	2.665,2	0,16	0,16	141,9	400,4	-258,4
II.4. Compensações Financeiras	7.278,9	0,48	7.576,2	0,44	7.329,4	0,43	7.140,3	0,42	0,43	246,8	435,8	-189,1
II.5. CIDE - Combustíveis			1.867,1	0,11	1.292,6	0,08	1.271,7	0,08	0,08	574,5	595,4	-20,9
II.6. Demais	181,0	0,01	194,9	0,01	193,6	0,01	195,4	0,01	0,01	1,3	-0,5	1,8
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	303.337,8	20,02	349.194,5	20,45	344.079,1	20,27	345.638,7	20,40	20,80	5.115,4	3.555,7	1.559,6
MEMORANDO												
PIB	1.514.924,0		1.707.804,0		1.697.688,7		1.694.184,0		1.661.713,3			

Fonte: Secretaria de Orçamentos Federais e Informações Complementares.

⁽¹⁾ PIB recalculado com base no PIB nominal de 2003 divulgado pelo IBGE em 31/03/04, não incorporado à Mensagem nº 38/2004.



VII - CARGA TRIBUTÁRIA

31. A possibilidade de, em 2004, o governo federal cumprir a meta fiscal, atender a novos compromissos (Estatuto do Idoso, partilha da CIDE – já contemplados na lei – e aumentos de despesas com pessoal) e elevar, em relação a 2003, despesas discricionárias, deve-se ao aumento real das receitas e da carga tributária. O Quadro anterior, já se considerando o PIB efetivamente apurado em 2003, deixa nítido esse crescimento. O Quadro abaixo resume o anterior e acrescenta dados de 2002:

RECEITAS E CARGA TRIBUTÁRIA, 2002 A 2004

(Em % do PIB)

	Realizado		Lei	2004	
	2002	2003		Dec. nº 5.027/04 ⁽¹⁾	
				No ano	D/2003
Receita Administrada ⁽²⁾	16,34	16,03	16,37	16,53	0,50
Arrecadação Líquida do INSS	5,28	5,33	5,42	5,59	0,26
Cont. Plano de Seguridade Social Servidores	0,32	0,28	0,34	0,35	0,07
Salário Educação	0,27	0,26	0,27	0,28	0,02
Subtotal	22,21	21,90	22,40	22,75	0,85
Demais Receitas Não Administradas	1,86	1,90	1,81	1,75	-0,15
RECEITA TOTAL	24,07	23,80	24,21	24,50	0,70

Fonte: Quadro anterior; SOF/MPO;STN/MF; e IBGE. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Tomado em relação ao PIB recalculado com base no de 2003 divulgado pelo IBGE em 31/03/04.

⁽²⁾ Inclui receitas ditas "atípicas".

32. Somadas as receitas administradas pela SRF, a arrecadação do INSS, a contribuição dos servidores para seu regime próprio e o salário-educação, temos, sem excluir ingressos atípicos de 2003, aumento da carga correspondente a esses tributos de 0,85% do PIB, ou quase R\$ 14 bilhões a preços e PIB estimados pelas Consultorias. Excluídas as receitas atípicas de 2003 (identificadas em R\$ 7,8 bilhões) e de 2004 (R\$ 1,6 bilhão nos dois primeiros meses), o aumento vai a 1,1% do PIB, quase R\$ 19 bilhões. Nos dois casos, esses valores aumentarão se considerarmos o impacto, em 12 meses, de medidas que só começam a valer entre o terceiro e o sexto mês deste exercício;

33. As demais receitas não administradas – embora incluam tributos, especificamente taxas, são preponderantemente dividendos, compensações financeiras e receitas patrimoniais – caem em relação ao PIB 0,5 ponto de porcentagem, e as receitas totais aumentam em 0,7 ponto de porcentagem do PIB;

34. Esses cálculos não levam também em conta a subestimativa de receitas no Decreto. Receitas brutas em excesso ao previamente estimado, ou ditas atípicas, da SRF¹⁰ já alcançaram R\$ 1,6 bilhão no primeiro bimestre, segundo declarações oficiais, e inevitavelmente continuarão a ocorrer nos 10 meses seguintes¹¹, com o entrada em

¹⁰ 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.

¹¹ Por exemplo, está em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário (RE 346084) no qual se questiona, pelos contribuintes, a constitucionalidade de dispositivo da Lei 9.718/98, que aumentou a base de incidência da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (ver <http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/>, em 1 de abril de 2004). Antes da Lei 9.718/98, a Cofins era cobrada das empresas conforme o conceito de faturamento previsto pela Lei Complementar 70/91. Faturamento, no caso, era "a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza". O



vigor da cobrança da Cofins não cumulativa, e dela e do PIS/Pasep sobre as importações;

35. A comparação com 2002 é esclarecedora. Mesmo deixando de abater da arrecadação receitas consideradas atípicas, volumosas, que caracterizaram o exercício, a parcela da carga que estamos examinando em 2004 supera a de 2002 em mais de 0,5% do PIB, e, no tocante à totalidade das receitas, o aumento é de quase 0,4%. Ainda que os valores do PIB venham a ser recalculados, está clara a tendência.

VIII - DESPESAS

36. O contingenciamento de 2004 difere do de 2003, pois no exercício passado o represamento das despesas discricionárias deveu-se preponderantemente 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 obrigatórios¹². O contingenciamento inicial foi de R\$ 14,2 bilhões;

37. No orçamento de 2004 não deveria haver 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 (R\$ 1,7 bilhão), a compensação a estados e municípios pela desoneração das exportações (R\$ 4,3 bilhões) e o aporte de recursos para a Saúde livres de outras vinculações;

38. O Quadro na página seguinte mostra as despesas primárias, excluídas as transferências, e o saldo primário;

39. As despesas com pessoal já estão aumentadas em relação à lei em R\$ 1 bilhão;

40. O primeiro Decreto elevou essas despesas em R\$ 600 milhões. Desse total, R\$ 250 milhões eram referentes a despesas para o provimento de cargos e funções dos demais Poderes, consignadas na lei em reserva sem os correspondentes recursos primários. R\$ 350 milhões refletiam preponderantemente contratações cujo custo no exercício estava subdimensionado e reposições salariais conhecidas à época, mais dispendiosas que o previsto na proposta e na lei orçamentária;

41. O último Decreto aumenta despesas com pessoal em relação ao Decreto anterior em perto de R\$ 400 milhões. O MPO justifica o novo aumento pela inclusão de "R\$ 258 milhões de precatórios incluídos em leis orçamentárias anteriores a 2004, não quitados por motivos diversos e colocados para pagamento neste ano. O restante (R\$ 142

conceito foi alterado pela Lei 9.718, passando a ser "a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevantes o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas" (artigo 3º, § 1º). Isso aumentou a base de incidência da Cofins, que passou a englobar, além das receitas de vendas, todos os tipos de receitas, tais como de aplicações financeiras, aluguéis e royalties. Decisão favorável à União pode representar arrecadação extraordinária de até R\$ 15 bilhões, segundo Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (ver também <http://txt.estado.com.br/editorias/2004/04/03/eco026.html>).

¹² Ver, a propósito, Nota Técnica Conjunta nº 03/2003.



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

(Valores em R\$ milhões)

Discriminação	2003		2004									
	Realizado		Lei		Dec. nº 4.992/04 (I)		Dec. nº 5.027/04 (II)			Lei -	Lei -	Decreto II -
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	% PIB ⁽¹⁾	Decreto I	Decreto II	Decreto I
IV. DESPESAS	263.690,6	17,41	307.347,1	18,00	302.484,4	17,82	304.220,8	17,96	18,31	4.862,7	3.126,3	1.736,4
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	78.068,7	5,15	83.699,4	4,90	84.305,4	4,97	84.709,5	5,00	5,10	-606,0	-1.010,1	404,1
IV.2. Benefícios da Previdência	105.594,0	6,97	122.191,8	7,15	121.458,0	7,15	122.048,9	7,20	7,34	733,8	142,9	590,9
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias	28.348,1	1,87	30.921,1	1,81	32.186,2	1,90	32.234,6	1,90	1,94	-1.265,1	-1.313,5	48,4
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	8.448,7	0,56	9.103,2	0,53	9.255,8	0,55	9.255,8	0,55	0,56	-152,6	-152,6	
IV.3.2. Desoneração de Exp (LC nº 115/02 e Reforma)	3.900,0	0,26	4.300,0	0,25	4.300,0	0,25	4.300,0	0,25	0,26			
IV.3.3. Sentenças Judiciais - demais	1.004,9	0,07	1.138,6	0,07	1.396,9	0,08	1.396,8	0,08	0,08	-258,3	-258,2	-0,1
IV.3.4. Subvenções Econômicas	843,2	0,06	277,5	0,02	245,8	0,01	245,8	0,01	0,01	31,7	31,7	0,0
IV.3.5. Subsídios/Subvenções/Securitização	4.484,8	0,30	5.513,0	0,32	5.876,0	0,35	5.924,3	0,35	0,36	-363,0	-411,3	48,3
IV.3.6. Fundef - Complementação	620,6	0,04	701,4	0,04	435,0	0,03	435,0	0,03	0,03	266,4	266,4	
IV.3.7. LOAS	4.505,7	0,30	5.488,6	0,32	6.052,0	0,36	6.052,0	0,36	0,36	-563,4	-563,4	
IV.3.9. Fundos FDA e FDNE			208,0	0,01	208,0	0,01	208,0	0,01	0,01			
IV.3.10. Créditos Extraordinários	751,0	0,05			77,4	0,00	77,4	0,00	0,00	-77,4	-77,4	
IV.3.11. Doações	48,3	0,00	138,3	0,01	138,3	0,01	138,3	0,01	0,01			
IV.3.12. Indenizações - Proagro	30,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00	0,00			
IV.3.13. Fundo Constitucional do DF	183,3	0,01	249,9	0,01	493,7	0,03	493,7	0,03	0,03	-243,8	-243,8	
IV.3.14. Fabricação de Cédulas e Moedas					355,0	0,02	355,2	0,02	0,02	-355,0	-355,2	0,2
IV.3.15. Reserva de Contingência												
IV.3.16. Fundo de Desenvolvimento Regional			350,0	0,02						350,0	350,0	
IV.3.17. Renda Mensal Vitalícia	1.856,8	0,12	1.846,3	0,11	1.746,0	0,10	1.746,0	0,10	0,11	100,3	100,3	
IV.3.18. FGTS	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	1.566,3	0,09	0,09			
IV.3.19. Impacto aumento salário mínimo												
IV.4. Discricionárias Leju + MPU	2.693,9	0,18	3.712,3	0,22	3.712,3	0,22	3.647,7	0,22	0,22		64,6	-64,6
IV.5. Discricionárias Executiva	48.985,9	3,23	66.822,6	3,91	60.822,5	3,58	61.580,1	3,63	3,71	6.000,0	5.242,5	757,5
Fundo de Combate à Pobreza	4.016,6	0,27	5.537,8	0,32	5.602,9	0,33	5.602,9	0,33	0,34	-65,0	-65,0	
Ministério da Saúde	23.842,0	1,57	29.775,8	1,74	29.006,0	1,71	29.006,0	1,71	1,75	769,8	769,8	
Outras	21.127,2	1,41	31.509,0	1,84	26.213,7	1,54	26.971,3	1,59	1,62	5.295,2	4.537,7	757,5
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-903,3	-0,06					89,6	0,01	0,01		-89,6	89,6
VI. PRIMÁRIO (III - IV + V)	38.743,9	2,56	41.847,3	2,45	41.594,7	2,45	41.507,5	2,45	2,50	252,6	339,8	-87,2
MEMORANDO												
PIB	1.514.924,0		1.707.804,0		1.697.688,7		1.694.184,0		1.661.713,3			

Fonte: Secretaria de Orçamentos Federais e Informações Complementares.

⁽¹⁾ PIB recalculado com base no PIB nominal de 2003 divulgado pelo IBGE em 31/03/04, não incorporado à Mensagem nº 38/2004.



- milhões) será destinado à reestruturação de carreiras e pagamento de anistiados políticos”;
42. Comparando-se com a execução de 2003, o aumento nominal das despesas de pessoal em 2004, segundo o novo Decreto, é de R\$ 6,6 bilhões (8,5%). A hipótese é de que os reajustes e as novas contratações se reflitam nos gastos de metade do exercício;
 43. Nada indica que já se tenha computado o anunciado aumento na provisão para o reajuste geral dos servidores civis, para a qual a lei consignou R\$ 1,5 bilhão. A mais recente informação era da intenção de somar ao pacote até R\$ 500 milhões;
 44. Despesas com subsídios, subvenções e securitização sobem neste Decreto e estão agora pouco mais de R\$ 400 milhões acima da lei. Não apenas o aumento dos juros afeta essa cifra: preponderantemente, segundo se informou, trata-se da incorporação de 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;
 45. Ficou mantido o crescimento das despesas com o custeio do Fundo Constitucional do DF (mais de R\$ 240 milhões, para corrigir erro no cálculo inicial);
 46. Há despesas que foram revistas para baixo em relação à lei ou foram anuladas, e assim mantidas neste segundo Decreto. 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;
 47. Os benefícios previdenciários, reduzidos em R\$ 730 milhões no primeiro Decreto, voltam a crescer neste segundo Decreto, e as despesas correspondentes convergem para a dotação constante da lei. Este aumento refletiria, segundo a informação oficial, os resultados do primeiro bimestre. Deve-se observar que a recente aceleração do INPC, índice que determina a fixação do novo salário mínimo, apenas converge para o estimado na lei orçamentária;
 48. As despesas com benefícios assistenciais (LOAS e seguro desemprego) não foram revistas neste segundo Decreto e crescem, somados, R\$ 715 milhões em relação à lei. No primeiro caso, trata-se da inclusão de despesas de implantação de parte dos benefícios do Estatuto do Idoso (aumento de 212 mil na projeção dos beneficiários, pela redução do limite de idade). As despesas com o seguro-desemprego diminuem cerca de R\$ 150 milhões;
 49. O contingenciamento pode ser ampliado em novo Decreto se, tudo o mais permanecendo constante, vier a ser incorporado algum ganho real na fixação do novo valor para o salário mínimo. Se, em lugar de R\$ 259,00 (valor que parece estar oficialmente contemplado no orçamento), vier a ser fixado em R\$ 270,00, a despesa adicional neste exercício será de ao menos R\$ 1,6 bilhão. Sua equivalência a US\$ 100 (R\$ 290,00) significaria despender ao menos mais R\$ 4,4 bilhões;



50. Há outros 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;
51. As dotações de custeio do Ministério da Saúde continuaram reduzidas no último Decreto em apenas R\$ 770 milhões, sendo que a diminuição poderia ter sido de até R\$ 2 bilhões, como mostra o Quadro seguinte:

DESPESAS MÍNIMAS COM SAÚDE. CRITÉRIO DO EMPENHADO NO ANO ANTERIOR
(Valores em R\$ milhão)

Situação	Exercício	PIB		Despesas com Saúde	
		Nominal	Variação %/ 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	1.707.742,0	...	...	32.399,55
Decreto nº 4.992/04	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.530.518,1	1,1371	27.179,53	...
	2004	...	...	...	30.904,83
Decreto nº 5.027/04	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.544.508,0 ⁽¹⁾	1,1475	27.179,53	...
	2004	...	...	...	31.187,32
PIB 2003 atualizado	2002	1.346.028,0	...	...	...
	2003	1.514.924,0 ⁽²⁾	1,1255	27.179,53	...
	2004	...	...	...	30.589,94

Memorando

Despesas com Ações e Serviços de Saúde na Lei	33.206,40
Despesas com Ações e Serviços de Saúde no Decreto ⁽³⁾	32.436,60
Diferença entre o Decreto nº 5.027/04 e o mínimo constitucional com PIB atualizado	1.846,66
Diferença entre o Decreto nº 5.027/04 e o mínimo constitucional	1.249,28
Diferença entre lei e Decreto	769,80

Fontes: PL nº 31/03 e Informações Complementares; Decretos nº 4.992/04 e 5.027/04; IBGE; e Banco Central. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Valor para 2003 correspondente a R\$ 1.694.184 milhões em 2004.

⁽²⁾ PIB efetivamente realizado em 2003.

⁽³⁾ Supõe que a revisão dos gastos com pessoal não afeta os servidores ativos do Ministério da Saúde. Caso haja aumento, haverá mais espaço para corte.



52. O cálculo do mínimo, já se levando em conta o PIB de 2003, divulgado há menos de 15 dias pelo IBGE, eleva o corte possível a R\$ 2,6 bilhões;
53. O uso do limite do Decreto, e mais ainda qualquer descontingenciamento de recursos da Saúde até o final do ano, será uma liberalidade fiscal – contrariando a perspectiva de menor rigidez orçamentária no futuro –, uma vez que a execução desse volume mudará o patamar das despesas com Saúde;
54. Caso estivesse correto o PIB estimado no Decreto para 2004, as despesas com ações e serviços de Saúde alcançariam 1,91% do PIB. Vindo a ser menor o PIB em 2004, essa relação aumenta para 1,95%. Pelo antigo critério de determinação das despesas mínimas com Saúde, até o orçamento de 2003, essas despesas representavam 1,75% do PIB: o ganho da Saúde é de mais de 10%, cerca de R\$ 3,3 bilhões. Mesmo a aplicação do mínimo calculado levaria as despesas com Saúde para 1,84% do PIB;
55. O exame mais detido de itens relevantes das despesas primárias, no Quadro seguinte, aponta para o inchamento do orçamento, o que já foi assinalado acima pelo lado das receitas e da carga tributária:

ITENS SELECIONADOS DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS, 2002 A 2004

(Em % do PIB)

	Realizado			2004		
	2001	2002	2003	Lei	Dec. nº 5.027/04 ⁽¹⁾	
					No ano	D/2003
Pessoal	5,37	5,49	5,15	4,90	5,10	-0,05
Benefícios Previdenciários	6,29	6,43	6,97	7,15	7,34	0,37
LOAS	0,22	0,26	0,30	0,32	0,36	0,06

Fonte: Quadro anterior; SOF/MPO;STN/MF; SPE/MF (2001); IBGE; e informações complementares. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Tomado em relação ao PIB recalculado com base no de 2003 divulgado pelo IBGE em 31/03/04.

56. Em relação ao PIB, despesas com pessoal estão em queda em relação a 2001-2002. Caso haja acréscimo de R\$ 500 milhões para ampliar o reajuste dos civis ainda este ano, a despesa em 2004 sobe para 5,13% do PIB, praticamente repetindo 2003. A deterioração do cenário fiscal será maior se houver erros ou omissões ainda a serem corrigidos, se as despesas adicionais com civis superar o que hoje se calcula como acréscimo, ou se a revisão salarial for estendida aos militares;
57. As despesas com benefícios previdenciários estão em rápido crescimento, que se agravará com a concessão de ganho real do salário mínimo em 2004;
58. Os benefícios da LOAS crescem muito em 2004, proporcionalmente, pela implantação parcial do Estatuto do Idoso, e deverão aumentar mais com sua plena adoção.

IX – METAS FISCAIS E AJUSTE

59. 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. As metas adotadas pelo Executivo e oferecidas ao FMI, em percentagem do PIB, foram alcançadas e superadas¹³. Isso ocorreu em grande parte

¹³ Formalmente, a meta foi 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. O atingimento dessas metas foi demonstrado na Mensagem nº 29/2004 – CN e nas estatísticas de finanças públicas apuradas pelo Tesouro e pelo Banco Central.



pelo deflator do PIB do ano passado, cuja primeira prévia foi divulgada no final de março e, surpreendentemente, ficou muito abaixo do aumento do IGP-DI médio, e ainda abaixo do aumento do IPCA médio, em relação a 2002;

60. 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\$ 41,5 bilhões, mais de 4 vezes o investimento que se estima executar;

61. No novo Decreto, o PIB cai novamente e permite economia de R\$ 340 milhões em relação à lei.

X – ESTATAIS FEDERAIS

62. As empresas estatais federais, com as sucessivas reestimativas do PIB para menor, passam a participar globalmente com pouco menos (R\$ 11,88 bilhões no primeiro Decreto, e R\$ 11,86 bilhões, no segundo) que na lei (R\$ 11,95 bilhões), da formação do superávit primário da União, como mostra o Quadro abaixo:

**EXERCÍCIO DE 2004. RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS
METAS PARA O EXERCÍCIO DE 2004**
(Valores em R\$ milhões)

Empresa Estatal ou Grupo	Decretos nºs					
	4.988/04 ⁽¹⁾		4.992/04		5.207/04	
	Meta	%	Meta	%	Meta	%
Grupo Petrobras	7.676,5	102,3	7.448,4	62,7	7.454,4	62,9
Itaipu Binacional	...	...	4.602,6	38,7	4.574,3	38,6
Grupo Eletrobras	1.116,1	14,9	1.094,7	9,2	1.016,5	8,6
Demais	(1.286,6)	-17,1	(1.261,8)	-10,6	(1.185,9)	-10,0
Total	7.506,1	100,0	11.883,8	100,0	11.859,3	100,0

Fonte: Decretos nº 4.988/04, de 16 de fevereiro; 4.992/04, de 19 de fevereiro; e 5.027, de 31 de março.

Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Programa de Dispêndios Globais. Não inclui a Itaipu Binacional.

63. 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\$ 7,5 bilhões (nos decretos). Itaipu deverá contribuir com R\$ 4,6 bilhões, quase 39% do total. Outras empresas ou grupos contribuem com valores pequenos ou terão déficit primário.