

INFORME TÉCNICO

Assessoria Técnica da Liderança do PT

Contingenciamento na Lei Orçamentária de 2008

Mário Capp Filho*

RESUMO:

O Poder Executivo, de modo a garantir a compatibilização das despesas autorizadas na Lei Orçamentária de 2008 – LOA/2008 (Lei nº 11.647, de 24/03/2007) às receitas estimadas, bem como o cumprimento das metas de resultado primário¹, editou o Decreto nº 6.439, de 22/04/2008, promovendo o contingenciamento orçamentário e financeiro² das despesas discricionárias³, no valor de R\$ 19,2 bilhões, sendo R\$ 12,3 bilhões em investimentos e R\$ 6,9 bilhões em custeio, da referida LOA/2008.⁴

Esse contingenciamento ocorreu apesar das receitas líquidas reestimadas pelo Executivo serem superiores em R\$ 1,4 bilhão às contidas na LOA/2008⁵.

As dotações do PPI, no valor de R\$ 13,8 bilhões, e as do PAC, foram totalmente preservadas do corte.

O valor total contingenciado foi superior ao valor total das emendas apresentadas pelo Congresso Nacional no montante de R\$ 17,1 bilhões (R\$ 2,78 bilhões em custeio e R\$ 14,3 bilhões em investimentos). O valor contingenciado em custeio foi maior do que o valor total das emendas apresentadas, demonstrando que o Governo está disposto a cortar essas despesas em relação à proposta que encaminhou ao Congresso. No caso de investimento, o valor contingenciado foi menor do que o valor contido nas emendas, podendo-se entender que o Poder Executivo considerou relevantes as alterações promovidas pelo Congresso Nacional, em razão disso resolveu preservá-las.

Os montantes contingenciados dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Educação, da Justiça, das Minas e Energia, da Saúde, da Cultura, do Meio Ambiente, do Esporte, da Integração Nacional, do Turismo, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades são muito próximos dos valores das emendas apresentadas pelo Congresso Nacional. Os Ministérios do Turismo e dos Esportes sofreram cortes acima de 80% do total das suas despesas discricionárias fixadas na LOA/2008.

Este foi o maior contingenciamento promovido pelo Governo desde a edição da LRF.

1. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS:

As hipótese adotadas pelo Governo para as projeções contidas neste Decreto são as seguintes:

* Da Assessoria Técnica do PT na Câmara Federal.

¹ Atende ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000) e aos arts. 73, 74 e 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2008 (Lei nº 11.514 de 13/08/2007).

² O contingenciamento financeiro foi R\$ 808,21 milhões inferior ao contingenciamento orçamentário. Essa diferença passou a ser uma reserva a ser distribuída entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda.

³ Não constituem objeto de contingenciamento as despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais; juros, encargos e amortização da dívida; despesas financeiras que não afetam o superávit primário e constantes de Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito); e as despesas com obrigações constitucionais e legais constantes da LDO/2008. O Poder Executivo decidiu incluir como despesas obrigatórias as imprevisíveis e urgentes decorrentes de créditos extraordinários abertos em 2008, reabertos em 2008 ou inscritos em restos a pagar.

⁴ Os contingenciamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União foram, respectivamente, de R\$ 101,0 milhões, de R\$ 90,0 milhões e de R\$ 30,7 milhões, não constando deste Decreto. Esses números estão contidos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas de 2008 do Governo Federal.

⁵ As receitas líquidas contidas na LOA/2008 foram inferiores apenas em R\$ 2 bilhões às receitas líquidas constantes da Proposta Orçamentária encaminhada pelo Governo, apesar da perda da CPMF.

Tabela 1 – Principais Parâmetros Econômicos – Fiscais 2006 a 2008

PARÂMETROS	2006	2007	2008		
			LOA 2008	DECRETO	MERCADO(*)
PIB Real (%)	3,75	5,42	5,00	5,00	4,60
PIB Nominal (R\$ bilhões)	2.332,94	2.558,82	2.806,57	2.837,94	-----
IPCA (% a a)	3,14	4,46	4,20	4,50	4,71
IGP-DI Acum. (% a a)	3,79	7,89	4,68	5,65	6,00
INPC (% a a)	2,81	5,16	4,10	4,34	4,64
Taxa de Câmbio Média (R\$)	2,18	1,95	1,78	1,72	1,66(**)
Taxa Over – SELIC Média (%)	15,08	11,88	11,00	11,34	12,16
Massa Salarial Nominal (%)	13,09	12,18	11,25	12,59	-----
Reajuste Salário Mínimo (%)	16,67	8,57	8,53	9,21	-----
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	350,00	380,00	412,42	415,00	-----
Reajuste dos Demais Benefícios Previdenciários (%)	5,01	3,30	4,60	5,00	-----
Div. Líquida (% PIB)	44,91	42,67	42,00	40,90	41,45

(*) Posição em 18/04/08.

(**) Posição em 05/05/2008

2. CONTINGENCIAMENTO:

Os principais motivos para este contingenciamento foram: a) alteração dos parâmetros macroeconômicos, com o conseqüente aumento da estimativa do PIB, e a redução da meta de superávit primário das Estatais Federais acarretaram um aumento da estimativa do superávit primário total de R\$ 324,3 milhões e de R\$ 2,70 bilhões, respectivamente; e b) aumento das despesas obrigatórias, recalculadas pelo Poder Executivo no montante de R\$ 17,57 bilhões (equivalente a 92% do valor contingenciado) devidas em grande parte a inclusão dos valores relativos aos créditos extraordinários (restos a pagar do exercício anterior = R\$ 8,1 bilhões e abertos em 2008 = R\$ 2,94 bilhões, equivalendo a 58% do valor contingenciado).

O contingenciamento realizado por intermédio do Decreto nº 6.439/08 vis a vis a proposta orçamentária encaminhada pelo Governo e a LOA/2008, pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Resumo do Contingenciamento Contido no Decreto nº 6.439/08

DISCRIMINAÇÃO	PROPOSTA		LEI		DECRETO		VARIAÇÃO	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	LEI	PL
1. Receita Total (1.1+1.2+1.3)	682,7	24,9	687,6	24,4	687,1	24,2	(0,5)	4,4
1.1 Administradas SRF	448,6	16,3	443,8	15,7	448,1	15,8	4,2	(0,6)
1.2 Arrec. Líq. do INSS.	157,1	5,7	161,7	5,7	159,9	5,6	(1,8)	2,9
1.3 Demais Receitas	77,0	2,8	82,0	2,9	79,1	2,8	(2,9)	2,1
2. Transf. a Est. e Mun.	117,1	4,3	124,0	4,4	122,1	4,3	(1,9)	5,0
3. Receita Líquida + 1-2	565,6	20,6	563,6	20,0	565,0	19,9	1,4	(0,6)
4. Despesas Obrigatórias (4.1+4.2+4.3+4.4+4.5)	385,5	14,0	382,3	13,6	400,1	14,1	17,8	14,6
4.1 Pessoal e Enc. Sociais	130,0	4,7	126,9	4,5	126,9	4,5	0,0	(3,2)
4.2 Benef. da Previdência	198,7	7,2	199,4	7,1	200,4	7,1	0,9	1,7
4.3 Demais Desp. Vinc. ao Mínimo	34,4	1,3	34,7	0,7	36,7	0,7	1,9	2,3
4.4 Créd. Extraordinários	0,0	0,0	0,0	0,0	11,0	0,4	11,0	11,0
4.5 Outras Desp. Obrigatórias	22,4	0,8	21,3	1,3	25,2	1,4	3,9	2,8
5. Legislativo, Judic. e MPU	6,6	0,2	6,5	0,2	6,3	0,2	(0,2)	(0,4)
6. Meta de Resultado Primário	60,4	2,2	59,4	2,1	62,4	2,2	3,0	2,0
7. Margem Discricionária = 3-4-5-6	113,1	4,1	115,4	4,1	96,2	3,4	(19,2)	(16,9)
8. Proj. Piloto de Invest^{os}	13,8	0,5	13,8	0,5	13,8	0,5	0,0	(0,0)

Públicos								
9. Desp. Discricionárias do Exec. = 7+8	126,9	4,6	129,2	4,6	110,0	3,9	(19,2)	(16,9)
10. Res. Primário + PPI = 7-8	46,6	1,7	45,6	1,6	48,6	1,7	3,0	2,0
11. Total das Despesas = 4+5+9	519,0	18,9	518,0	18,3	516,4	18,2	(1,6)	(2,6)
Memorando:								
Déficit da Previdência (RGPS)	(41,6)	(1,5)	(37,7)	(1,3)	(40,5)	(1,4)	(2,8)	1,2
PIB (R\$ bilhão)	2.744,8	100	2.819,5	100	2.837,9	100

Obs. Este tabela consta da Nota Técnica nº 07/2008 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Deve ser lembrado que o corte das despesas de custeio atingiu a 7,70%, o que representou uma redução de R\$ 6,94 bilhões sobre o valor dessas despesas estabelecidas na LOA/2008 (R\$ 90,10 bilhões). O corte das despesas de investimento mais inversões financeiras alcançou a 31,34%, equivalente a um corte de R\$ 12,25 bilhões sobre o valor desse tipo de despesa contido na LOA/2008 (R\$ 39,09 bilhões).

Na anexa Tabela 3 pode-se observar os montantes contingenciados (orçamentários e financeiros), os valores comprometidos com restos a pagar e os valores das emendas individuais e coletivas apresentadas pelo Congresso Nacional para todos os Órgão do Governo.

O contingenciamento total para empenho, movimentação financeira e pagamentos de despesas discricionárias do Poder Executivo foi de R\$ 19,99 bilhões, dos quais R\$ 808,21 milhões constituem-se uma reserva financeira para ser distribuída entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda.

O limite disponível, portanto, foi de R\$ 109,99 bilhões para movimentação e empenho dos R\$ 129,19 bilhões constantes da LOA/2008, relativos aos seguintes grupos de despesa: a) outras despesas correntes⁶, b) inversões financeiras⁷ e c) investimentos⁸. Dentro do limite para movimentação e empenho estão computados R\$ 13,8 bilhões destinados ao Projeto Piloto de Investimentos – PPI.

O limite total disponibilizado para movimentação e empenho compreende o somatório das despesas obrigatórias, no valor total de R\$ 48,70 bilhões, que por determinação legal⁹ e constitucional não podem ser contingenciadas, e das despesas discricionárias, no valor de R\$ 80,49 bilhões. O limite para as despesas discricionárias de R\$ 61,29 bilhões representa 76,15% do valor total autorizado na LOA/2008 para essas despesas.

Os maiores cortes atingiram os Ministérios das Cidades (R\$ 2,72 bilhões); da Saúde (R\$ 2,59 bilhões); do Turismo (R\$ 2,23 bilhões); da Defesa (R\$ 1,90 bilhão); da Educação (R\$ 1,61 bilhão); da Integração Nacional (R\$ 1,27 bilhão), e dos Transportes (R\$ 1,01 bilhões). Proporcionalmente ao valor total das despesas discricionárias constantes da LOA/2008, os Ministérios com maiores contingenciamentos foram os seguintes: Ministério do Turismo (84,99%), Ministério dos Esportes (82,35%), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (46,45%), Ministério das Cidades (46,03%), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (40,21%) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (32,31%).

Pode-se, ainda, observar na Tabela 3 que os Ministérios dos Transportes, dos Esportes, da Integração Nacional, do Turismo e das Cidades não dispõem de recursos financeiros suficientes para cobertura das despesas comprometidas com restos a pagar do ano anterior.

⁶ Outras Despesas Correntes: são despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

⁷ Inversões Financeiras: são despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

⁸ Investimentos: são despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

⁹ § 2º do art. 9º da LRF.

Esses Ministérios deverão postergar o pagamento dos seus restos a pagar, aguardando que o Governo disponibilize recursos financeiros adicionais ao longo do exercício.

Nenhum Ministério dispõe de limite financeiro suficiente para atender as despesas obrigatórias, os restos a pagar e as despesas discricionárias disponibilizadas por este Decreto.

OBSERVAÇÕES FINAIS

1. O contingenciamento promovido pelo Poder Executivo foi praticamente igual a diferença entre a perda da receita relativa a arrecadação da CPMF (R\$ 40 bilhões) e a arrecadação adicional derivada das medidas compensatórias no âmbito do IOF e CSLL das entidades financeiras (R\$ 20 bilhões), ou seja de, aproximadamente, R\$ 20 bilhões¹⁰.

2. A reestimativa do PIB praticamente não afetou as despesas com ações e serviços de saúde. Na LOA/2008 estão previstos R\$ 48,577 bilhões para essas despesas. Pelo Decreto de contingenciamento essas despesas passaram a ser de R\$ 48,575 bilhões, ou seja, apenas R\$ 1,8 milhões abaixo do piso constitucional. Houve, no entanto, um contingenciamento de R\$ 2,6 bilhões nas despesas do Ministério da Saúde, que deverá ser revertido ao longo do exercício.

3. Pode-se afirmar que há uma correlação entre o corte orçamentário efetuado pelo Governo e o montante das emendas promovidas pelos parlamentares. Os Ministérios mais contingenciados foram exatamente aqueles que receberam mais emendas parlamentares em suas despesas discricionárias.

4. Não houve aumento das despesas com pessoal no Decreto em relação à LOA/2008. Foram mantidas as reservas no valor de R\$ 3 bilhões para atendimento das negociações salariais em andamento.

5. As despesas obrigatórias com a desoneração das exportações, no valor de R\$ 3,9 bilhões, foram mantidas neste Decreto, apesar da estimativa das receitas brutas estarem abaixo do valor constante na LOA/2008.

¹⁰ Este corte foi de R\$ 20 bilhões (mais precisamente 19,4 bilhões) que se reparte em R\$ 19,2 bilhões no Poder Executivo e R\$ 221,7 milhões nos demais Poderes.

TABELA 3 - CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DÀS DESPESAS

ÓRGÃO	LIMITES ORÇAMENTÁRIOS							LIMITES FINANCEIROS					EMENDAS INDIVIDUAIS+ BANCADAS + COMISSÕES		
	VALOR DE LEI DOTAÇÕES TOTAIS DOS GNDs 3, 4 e 5 (A)	VALOR DE LEI DESPESAS OBRIGATORIAS (B)	VALOR DE LEI DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (C)	DESPESAS DISCRICIONARIAS DISPONÍVEIS (D)	VALOR CONTINGENCIA DO E=(C-D)	% DE CONTING. EM RELAÇÃO DESPESAS DISCRICIONARIAS F=(E/C)-1)*100	% DE CONTING. EM RELAÇÃO AO VALOR TOTAL DA LEI G=(E/A)-1)*100	VALOR PROGRAMADO (H)	VALOR DAS DESPESAS OBRIGATORIAS(I)	COMPROMETIDO COM RESTOS A PAGAR (J)	VALOR DISPONÍVEL PARA ATENDER DESPESAS DISCRICIONARIAS K=(H-J)	% LIMITE DE PAGAMENTO DAS DESPESAS DISCRICIONARIAS L=(K/D)*100	VALOR (M)	% DO TOTAL	% DO VALOR DAS EMENDAS EM RELAÇÃO ÀS DESP DISCRICIONARIAS LOA/2008 N=(M/C)*100
20000 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.634.349	25.375	2.608.974	1.920.975	687.999	26,37	26,12	1.428.231	25.375	589.798	813.058	42,33	382.408	2,39	14,66
20102 GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.687	67	2.620	2.620	-	-	-	2.660	67	29	2.564	97,86	-	0,00	0,00
20114 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	250.101	15.879	234.222	214.321	19.901	8,50	7,96	227.898	15.879	26.437	185.582	86,59	-	0,00	0,00
22000 MIN. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.798.461	83.722	1.714.739	918.278	796.461	46,45	44,29	991.980	83.722	487.295	420.963	45,84	732.729	4,57	42,73
24000 MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.964.636	32.510	3.932.126	3.898.290	33.836	0,86	0,85	3.891.492	32.510	1.305.617	2.553.365	65,50	390.379	2,44	9,93
25000 MIN. DA FAZENDA	2.871.816	69.621	2.802.195	1.903.679	898.516	32,06	31,29	1.953.568	69.621	228.114	1.655.833	86,98	26.100	0,16	0,93
26000 MIN. DA EDUCAÇÃO	13.190.599	3.597.227	9.593.372	7.980.573	1.612.799	16,81	12,23	11.462.021	3.597.227	2.650.168	5.214.626	65,34	928.884	5,79	9,68
28000 MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	729.222	8.041	721.181	488.159	233.022	32,31	31,95	491.238	8.041	60.741	422.456	86,54	168.155	1,05	23,32
30000 MIN. DA JUSTIÇA	3.241.417	59.250	3.182.167	2.918.750	263.417	8,28	8,13	2.948.221	59.250	545.186	2.343.785	80,30	273.666	1,71	8,60
32000 MIN. DE MINAS E ENERGIA	502.089	16.166	485.923	428.634	57.289	11,79	11,41	440.352	16.166	156.574	267.612	62,43	20.718	0,13	4,26
33000 MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.663.594	150.633	1.512.961	1.249.367	263.594	17,42	15,84	1.386.000	150.633	114.798	1.120.569	89,69	12.420	0,08	0,82
35000 MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.019.407	4.805	1.014.602	965.295	49.307	4,86	4,84	960.399	4.805	18.119	937.475	97,12	5.597	0,03	0,55
36000 MIN. DA SAÚDE	43.250.374	33.536.069	9.714.305	7.120.231	2.594.074	26,70	6,00	40.249.736	33.536.069	6.684.680	28.987	0,41	2.037.051	12,71	20,97
38000 MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	1.574.262	17.070	1.557.192	1.143.730	413.462	26,55	26,26	1.149.192	17.070	88.727	1.043.395	91,23	216.553	1,35	13,91
39000 MIN. DOS TRANSPORTES	9.996.653	143.504	9.853.149	8.838.296	1.014.853	10,30	10,15	736.671	143.504	3.995.621	(3.402.454)	(38,50)	2.245.791	14,01	22,79
41000 MIN. DAS COMUNICAÇÕES	414.234	6.671	407.563	373.329	34.234	8,40	8,26	376.200	6.671	138.869	230.660	61,78	6.000	0,04	1,47
42000 MIN. DA CULTURA	857.392	10.381	847.011	655.519	191.492	22,61	22,33	659.242	10.381	342.087	306.774	46,80	199.622	1,25	23,57
44000 MIN. DO MEIO AMBIENTE	722.846	15.555	707.291	554.445	152.846	21,61	21,15	564.299	15.555	90.260	458.484	82,69	510.289	3,18	72,15
47000 MIN. DO PLANEJ. ORÇAMENTO E GESTÃO	655.905	38.346	617.559	369.254	248.305	40,21	37,86	403.524	38.346	131.806	233.372	63,20	5.200	0,03	0,84
49000 MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2.798.870	93.649	2.705.221	2.434.451	270.770	10,01	9,67	2.502.819	93.649	750.493	1.658.677	88,13	171.749	1,07	6,35
51000 MIN. DO ESPORTE	1.128.242	559	1.127.683	199.041	928.642	82,35	82,31	197.604	559	554.911	(357.866)	(179,80)	906.280	5,65	80,37
52000 MIN. DA DEFESA	9.535.299	321.045	9.214.254	7.308.555	1.905.699	20,68	19,99	6.578.154	321.045	1.599.413	4.657.696	63,73	381.163	2,38	4,14
53000 MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	4.282.787	13.938	4.268.849	2.997.162	1.271.687	29,79	29,69	356.902	13.938	1.582.971	(1.240.007)	(41,37)	1.230.058	7,67	28,81
54000 MIN. DO TURISMO	2.629.011	1.125	2.627.886	394.375	2.233.511	84,99	84,96	391.545	1.125	1.107.799	(717.379)	(181,90)	2.187.107	13,64	83,23
55000 MIN. DO DESENV. SOCIAL E COMB. À FOME	13.167.243	10.369.739	2.797.504	2.604.761	192.743	6,89	1,46	12.844.754	10.369.739	355.545	2.119.470	81,37	195.222	1,22	6,98
56000 MIN. CIDADES	5.934.442	23.665	5.910.777	3.189.835	2.720.942	46,03	45,85	1.902.128	23.665	2.689.839	(811.376)	(25,44)	2.795.943	17,44	47,30
71000 ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	226.593	-	226.593	158.909	67.684	29,87	29,87	157.320	-	65.513	91.807	57,77	-	0,00	0,00
73000 TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	72.849	46.406	26.443	13.294	13.149	-	18,05	59.103	46.406	42.351	(29.654)	(223,06)	-	0,00	0,00
74000 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	75.610	-	75.610	53.000	22.610	29,90	29,90	52.470	-	263	-	-	-	0,00	0,00
RESERVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-
PPI	-	-	-	-	-	-	-	13.824.216	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL GERAL	129.190.990	48.701.018	80.489.972	61.297.128	19.192.844	23,85	14,86	109.189.939	48.701.018	26.404.024	34.084.897	55,61	16.029.084	100,00	19,91

Autoria: Assessoria Lid. PP

1. Não constam desta Tabela as despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais; juros, encargos e amortização da dívida; despesas financeiras que não afetam o superávit primário e constantes de Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito); e as despesas com obrigações constitucionais e legais constantes da LDO/2008.
2. Os valores das emendas dizem respeito apenas àquelas relativas ao Poder Executivo.