

## **NOTA TÉCNICA SOBRE O DECRETO N.º 4.120, DE 07/02/2002 (DECRETO DE CONTINGENCIAMENTO)**

**Maria Emília Pureza  
Luiz Guilherme Piva**

### **1 - Principais aspectos**

O decreto estabelece os limites de empenho (programação orçamentária: Anexos I, II e III do decreto) e de pagamento (programação financeira: Anexos IV, V, VI e VII) do orçamento de 2002. Na prática, é um contingenciamento (corte) de despesas. Excetuam-se dos limites despesas como transferências constitucionais; pessoal e encargos; juros, encargos e amortização da dívida pública; FCVS; seguro-desemprego; Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste; LOAS; Fundef; etc.

Os seguintes itens se destacam:

- Os órgãos setoriais (ministérios e secretarias) têm trinta dias (até 8 de março) para adequação dos seus programas aos limites gerais de empenho. Ou seja, cabe a eles remanejar os recursos previstos entre programas e/ou entre cidades ou estados beneficiários.

- Os limites de pagamento incluem parte do que foi inscrito como "restos a pagar" de 2001. Prevê-se o pagamento de cerca de R\$ 1,7 bilhão do total de R\$ 13 bilhões inscritos (Anexo VIII).

- Os ministérios do Planejamento e da Fazenda poderão elevar os dois limites em até R\$ 700 milhões cada ("reserva técnica").

- Os órgãos setoriais têm quinze dias (até 23 de fevereiro) para fazer a adequação dos limites de pagamento mensal.

- São definidos os programas estratégicos e, entre estes, aqueles que terão controle do fluxo de recursos, ficando sujeitos a limites mensais de liberação de recursos mediante prestação mensal de contas (Anexo X).

- Os órgãos setoriais têm quinze dias (até 23 de fevereiro) para detalhar os limites de gastos com pessoal e encargos de suas unidades orçamentárias (Anexo XI).

- O corte de despesas é acompanhado de revisão das receitas previstas, de forma a manter a meta de superávit primário em R\$ 36,7 bilhões (Anexos XII, XIII, XIV e XV).

- Fica extinta a Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), criada em setembro de 1998.

A seguir apresentamos os principais números e oferecemos alguns comentários. Nota técnica mais aprofundada será elaborada em breve.

## 2 - Principais números

### 2.1 - Limites de empenho - Anexos I a III (todas as fontes) - R\$ mil:

	<b>Atividades</b>	<b>Projetos</b>	<b>Total</b>
<b>Total da lei</b>	43.370.990	18.419.868	61.790.858
<b>Decreto</b>	40.521.534	8.123.237	48.644.771
<i>Reserva técnica</i>			700.000
<b>Total do decreto</b>			49.344.771
<b>Corte</b>	2.849.456 (6,57%)	10.296.631 (56%)	12.446.087(20,09%)

Alguns cortes chamam a atenção por sua dimensão. Eles se concentram sobretudo nos Projetos com fonte 100 e análogas (recursos ordinários, Anexo I do decreto). Nesse Projetos do Anexo I, os maiores cortes, proporcionalmente, são os seguintes:

- . Secretaria de Desenvolvimento Urbano: de R\$ 1,26 bilhão para R\$ 40 milhões.
- . Ministério da Agricultura: de R\$ 377 milhões para R\$ 21 milhões.
- . Ministério da Ciência e Tecnologia: de R\$ 283 milhões para R\$ 64 milhões.
- . Ministério dos Transportes: de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 1,1 bilhão.
- . Ministério do Meio Ambiente: de R\$ 539 milhões para 82 milhões.
- . Ministério da Integração Nacional: de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 334 milhões.
- . Ministério do Desenvolvimento Agrário: de R\$ 449 milhões para 130 milhões.
- . Ministério do Esporte e Turismo: de R\$ 557 milhões para 116 milhões.
- . Transferência para GDF: de R\$ 31 milhões para zero.

Mas há cortes importantes em Atividades no Anexo I, como os do Ministério do Meio Ambiente (de R\$ 500 milhões para R\$ 258 milhões), do Ministério do Esporte e Turismo (de R\$ 192 milhões para R\$ 70 milhões), do Ministério da Integração Nacional (de R\$ 253 milhões para R\$ 62 milhões) e das Transferências para p GDF (de R\$ 64 milhões para 37 milhões).

**2.2 - Limites de pagamento - Anexos IV a VII (todas as fontes), 2002 e restos a pagar - R\$ mil**

<b>Órgão</b>	<b>Limite</b>
Gab. Pres. <sup>(*)</sup>	287.207
Gab. Vice Pres.	2.402
AGU	49.760
Min. Agric.	441.498
Min. C. e Tec.	1.405.711
Min. Faz.	1.763.131
Min. Educ.	7.163.032
Min. Des. Ind. Com.	360.093
Min. Just.	610.578
Min Minas e Energ.	485.460
Min. Prev. e Assist. Soc.	1.857.812
Min. Rel. Ext.	483.034
Min. Saúde	22.155.354
Min. Trab. e Emp.	680.448
Min. Transp.	1.126.039
Min. Comunic.	517.153
Min. Cult.	133.448
Min. Meio Amb.	363.930
Min. Planej.	354.643
Min. Des. Agr.	697.991
Min. Esp. e Tur.	205.177
Min. Defesa	3.900.717
Min. Int. Nac.	286.602
Rec. Superv. Min. Faz.	133.731
Rec. GDF Superv. Min. Faz.	37.463
Prog. e Ações Estrat.	4.892.355
<i>Reserva Técnica</i>	<i>700.000</i>
<b>Total</b>	<b>51.094.769</b>

**3 - Comentários sobre os limites de empenho e de pagamento**

Politicamente, o decreto desrespeita o intenso trabalho do Congresso Nacional, que durante meses se dedicou a revisar e viabilizar receitas e despesas de modo a atender às necessidades de gastos do setor público e, ao mesmo tempo, respeitar as duras metas de superávit primário estipuladas pelo Executivo. Parte desse trabalho parlamentar se voltou a emplacar emendas discutíveis financiadas por recursos de origem incerta. Mas há que se registrar que o contingenciamento, na magnitude adotada, deixa grande parcela do orçamento

(\*) Inclui Secretaria de Desenvolvimento Urbano (R\$ 62 milhões) e Agência Brasileira de Inteligência (R\$ 27,7 milhões).

— e dos parlamentares — na dependência dos descontingenciamentos e remanejamentos feitos pelo Poder Executivo. Ou seja: a discricionariedade, voltada a interesses políticos e eleitorais, pode predominar na execução orçamentária.

No plano econômico, ressalte-se que prossegue a prioridade da obtenção de enorme superávit primário: 2,81% do PIB (R\$ 36,7 bilhões). Os cortes de gastos e investimentos dos últimos anos têm como objetivo gerar tais superávits para fazer frente aos juros e encargos da dívida pública. São quase R\$ 90 bilhões anuais que o governo central vem consumindo com tais serviços, muito mais do que obtém em superávit primário. Para 2002, o Executivo prevê gastar R\$ 72 bilhões nessa conta. Com isso, a dívida continua crescendo: de R\$ 231 bilhões no final de 1998 (26% do PIB), estima-se oficialmente que ela atingirá R\$ 456 bilhões no final de 2002 (33,7% do PIB). A ineficiência e o ônus econômico e social dessa política são evidentes.

Talvez por isso esteja sendo extinta a CCF, criada com grande pompa em setembro de 1998, quando a crise cambial já atingia grandes proporções. Supostamente ela organizaria as finanças públicas para diminuir a dívida e, assim, obter a confiança dos credores e investidores externos. Passado o colapso do Real, há mais de três anos o governo só faz gerar superávits primários à custa da elevação da arrecadação e dos cortes de gastos e investimentos, sacrificando todo o país. No entanto, a dívida cresce.

O decreto também desrespeita a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no seu artigo 8º, determina que, em 30 dias a contar da publicação do orçamento, o Executivo "estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso". Neste aspecto, o decreto está correto. Ocorre que ele não se restringe à programação: vai além e efetua cortes no orçamento. Esses cortes, segundo o artigo 9º da citada Lei, só poderiam ser realizados, "Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais". Eis a ilegalidade do decreto, que adota cortes ainda no curso do primeiro bimestre da execução orçamentária.

E há, por fim, inconstitucionalidade na definição de programas e ações estratégicos, como faz o decreto. Pela Constituição Federal, em seu artigo 165, § 2º, "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridade da administração pública federal". Está claro que não cabe ao orçamento e menos ainda ao decreto de programação financeira escolher prioridades. O desrespeito chega ao ponto de o decreto retirar da lista de prioridades programas nomeados como tais pela LDO, tais como "Combate à violência contra a mulher" e "combate ao abuso ou exploração sexual contra crianças e adolescentes").

A ilegalidade e a inconstitucionalidade podem dar sustento a projeto de decreto legislativo para cancelar o decreto de programação orçamentária e financeira. Em 2001 o PT apresentou projeto com esse teor.

#### **4 - As estimativas de receita**

No que tange à receita, o decreto de contingenciamento estima uma redução de R\$ 8,5 bilhões em relação à Lei Orçamentária de 2002. Essa queda na receita total prevista se deve aos seguintes fatores:

a) reajuste da tabela do IR, que deverá provocar uma frustração de receita da ordem de R\$ 3,7 bilhões;

b) redução de receita do imposto de importação e do IPI vinculado à importação de cerca de R\$ 1,6 bilhões, o que, segundo o governo, decorre de uma revisão para baixo do valor projetado das importações em 2002;

c) queda de R\$ 3 bilhões nas receitas de concessões, em função da reestimativa do fluxo de receitas associadas ao leilão das Bandas C e E; e

d) redução da arrecadação do salário-educação em, aproximadamente, R\$ 200 milhões.

Contudo, uma análise mais atenta dos números contidos no decreto permite concluir que a chamada "frustração de receita" é bastante inferior à mencionada. Para ilustrar esse aspecto, elaboramos o quadro em anexo, onde são discriminados os valores de receita de impostos e contribuições sociais.

A primeira coluna contém a arrecadação prevista na Lei Orçamentária de 2002, enquanto a segunda discrimina os valores reestimados da receita, contidos no decreto de contingenciamento. Os números revelam que a queda de receita do imposto de importação, do IPI e do imposto de renda foram, em grande parte, compensados por aumentos verificados na receita do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, da COFINS e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. No caso desta última, trata-se da compensação promovida pelo próprio Poder Executivo, por meio da Medida Provisória n.º 22/2002, a qual, além de corrigir a tabela do imposto de renda da pessoa física, determinou acréscimos na CSLL das empresas prestadoras de serviços.

Enfim, o cotejamento dos números revela que a receita tributária prevista deverá sofrer uma redução de cerca de R\$ 469 milhões em relação ao valor contido na Lei Orçamentária. Se aliarmos a isso a perda de cerca de R\$ 3 bilhões na receitas de concessões teremos apurado uma frustração de receitas de R\$ 3,47 bilhões, um valor totalmente diferente daquele mencionado pelo governo.

Ressalte-se que nossa análise não engloba uma avaliação acerca da pertinência e validade das reestimativas de receita. Em outras palavras, não fazemos aqui críticas quanto aos fundamentos das previsões de queda do volume de importações e de revisão do processo de concessões das bandas C e E. De qualquer forma, a mera observação dos números brutos revela uma discrepância significativa, que merece ser esclarecida junto à equipe técnica do governo.

**4.1 - Estimativa de Receita - Lei Orçamentária 2002 e Decreto de Contingenciamento -  
R\$ milhões**

	<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Decreto</b>	<b>Diferença</b>
Imp. Import.	10.553,80	9.386,00	-1.167,80
Imp. Exp.	35,2	83,7	48,5
Imp. Renda	70.070,40	69.604,60	-465,30
IRPF	4.198,30	4.217,30	19,00
IRPJ	17.946,50	20.627,60	2.681,10
IRRF	47.925,20	44.759,70	-3.165,40
Trabalho	18.723,30	15.084,00	-3.639,30
Capital	22.432,30	22.640,40	208,10
Remessa	4.374,10	4.210,20	-163,90
Outros	2.395,50	2.825,20	429,70
IPI	21.954,60	21.369,50	-585,10
IOF	3.939,50	3.955,20	15,70
CPMF	20.205,40	19.728,40	-477,00
COFINS	49.288,20	51.049,90	1.761,70
PIS/PASEP	12.296,00	12.557,80	261,80
CSLL	9.600,50	10.887,70	1.287,20
CIDE	7.250,00	6.639,70	-610,30
Seg. Serv.	4.449,70	4.112,60	-337,10
Sal. Educ.	3.683,30	3.481,90	-201,40
<b>Total</b>			<b>-469,10</b>
FUNDAF	n.d.	392,5	
Outras	n.d.	1.988,00	
Loterias	n.d.	1.152,00	
Demais	n.d.	836,00	
REFIS	n.d.	1.470,20	

**Em 15 de fevereiro de 2002**

**Maria Emília Pureza**  
**Luiz Guilherme Piva**  
*Assessoria Técnica da Liderança do PT*