



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PÓS 1994

BERNADETE MENEZES DE AZEVEDO

BRASÍLIA
NOVEMBRO 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PÓS 1994

Bernadete Menezes de Azevedo

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Rabelo Versiani

BRASÍLIA – NOVEMBRO/2006

AGRADECIMENTOS

Meus Agradecimentos:

- A Deus.
- A minha família e aos amigos, pelo incentivo e pela força que deram, no decorrer da jornada.
- Ao professor Flávio Versiani, pela valiosa orientação na elaboração dessa dissertação.
- Aos professores Charles Mueller e José Carlos Oliveira pelos comentários.
- Aos demais professores do Mestrado de Economia no Setor Público.
- Ao Supremo Tribunal Federal pelo incentivo que fornece para a capacitação de seus servidores.
- Aos colegas do mestrado.
- A todas as pessoas que, de modo direto ou indireto, contribuíram para a realização desse objetivo.

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE SIGLAS	13
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO INFLACIONÁRIO (1990-1994)	20
1.1 Introdução.....	20
1.2 Déficit potencial no orçamento da União.....	21
1.3 Os efeitos da Inflação.....	24
1.4 Repressão fiscal.....	26
1.5 Rigidez orçamentária.....	28
1.6 Diagnósticos e proposições: o ajuste fiscal na proposta do Plano Real...	30
1.7 Considerações Finais.....	31
CAPÍTULO 2 - AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO PÓS-REAL (1995 A 2004)	34
2.1 Introdução.....	34
2.2 Evolução das receitas e das despesas (1995-1998).....	34
2.2.1 A geração de receitas temporárias.....	35
2.2.2 Medidas para contenção de despesas.....	37
2.2.3 Reformas estruturais.....	39
2.3 Ajuste fiscal 1999/2001.....	42
2.4 As contas públicas 2001-2004.....	52
2.5 Considerações finais.....	56
CAPÍTULO 3 - INSTRUMENTOS LEGAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	58
3.1 Introdução.....	58
3.2 O sistema integrado de planejamento e orçamento.....	59

3.3 Planejamento e orçamento na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	63
3.3.1 Planejamento de médio prazo: o Plano Plurianual (PPA).....	63
3.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): orientações para elaboração e execução do orçamento.....	67
3.3.2.1 Lei de diretrizes orçamentárias e responsabilidade fiscal	69
3.3.3 Lei orçamentária anual: elaboração e apreciação.....	70
3.3.3.1 A elaboração do orçamento geral da União.....	72
3.3.3.1.1 Estimativa de receitas e fixação de despesas: algumas considerações.....	73
3.3.3.1.1.1 Orçamento fiscal e da seguridade social: o refinanciamento da dívida pública	73
3.3.3.1.1.2 Orçamento da União: cenário e parâmetros macroeconômicos.....	75
3.3.3.1.1.3 Ajuste fiscal: receitas e despesas no Orçamento Geral da União.....	76
3.3.3.2 O processo de apreciação da lei orçamentária anual: alterações no Congresso Nacional.....	79
3.3.3.3 A execução orçamentária: aspectos legais.....	82
3.3.3.3.1 Contingenciamento de despesas.....	82
3.3.3.3.2 Orçamento autorizativo versus orçamento impositivo.....	85
3.3.3.3.3 Os créditos adicionais: mecanismos retificadores do orçamento.....	86
3.3.3.3.4 Restos a pagar: a não-execução de despesas.....	87
3.4 – Considerações finais.....	88

CAPÍTULO 4 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO PÓS 1994: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES FEITAS PELO CONGRESSO NACIONAL (1996-2004)	90
4.1 Introdução.....	90
4.2 Relação entre a proposta e a lei orçamentária: alterações no Congresso Nacional	91
4.2.1 Orçamento da União 1996-1998: uma visão geral	91

4.2.1.1 Proposta orçamentária e cenário macroeconômico	92
4.2.2 Orçamentos da União 1999-2000: em busca do equilíbrio fiscal....	95
4.2.3 Orçamentos da União 2001-2004: responsabilidade fiscal.....	101
4.2.3.1 Os parâmetros macroeconômicos do Projeto de Lei Orçamentária.....	102
4.2.3.2 As metas fiscais.....	106
4.2.3.3 Receitas e despesas condicionadas na proposta do orçamento	107
4.2.3.4 Alterações na proposta orçamentária: a participação do Congresso Nacional.....	110
4.2.3.4.1 – Cancelamentos de dotações	111
4.2.3.4.2 Reestimativa de receitas: fontes e usos.....	111
4.2.3.4.3 – A distribuição dos recursos por grupo natureza de despesa: o substitutivo ao projeto de lei orçamentária da União	116
4.3 – Considerações finais.....	119

CAPÍTULO 5 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO PÓS

1994: A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO (1996-2004) 121	
5.1 Introdução.....	121
5.2 Rigidez orçamentária: receitas vinculadas e despesas obrigatórias.....	121
5.2.1 Vinculação de Receitas da União.....	124
5.2.2 Despesas Obrigatórias.....	125
5.2.3 Mecanismos de Desvinculação de Recursos.....	128
5.3 O contingenciamento da despesas orçamentária.....	130
5.3.1 Decretos de contingenciamento: 1990-1994.....	130
5.3.2 O contingenciamento no período pós-Real.....	132
5.3.2.1 Os decretos de contingenciamento no período de 1995-1998	133
5.3.2.2 Ajuste das contas públicas: o contingenciamento de gastos no período de 1998-2000.....	135
5.3.2.3 A limitação de empenho: o contingenciamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001-2004).....	137
5.4 A Execução Orçamentária da União 1995-2004.....	147

5.4.1 Restos a pagar: não execução da despesa.....	149
5.5 Considerações finais.....	151
CONCLUSÕES.....	152
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
ANEXOS	168

RESUMO

O processo orçamentário no período inflacionário caracterizou-se por problemas e distorções (orçamento irreal, corrosão inflacionária da despesa e rigidez orçamentária). A partir desse diagnóstico, os formuladores do Plano Real propuseram a realização de um efetivo ajuste fiscal para assegurar o êxito do programa de estabilização. O sucesso que o plano teve em estabilizar os preços e os aperfeiçoamentos do sistema legal que rege o processo orçamentário do País (edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo) não foram, contudo, capazes de assegurar o equilíbrio das contas públicas, uma vez que incidem sobre uma estrutura orçamentária rígida (vinculações de receitas e despesas obrigatórias). Desse modo, o governo teve de se valer de medidas para incrementar a arrecadação e conter os gastos. A realização das receitas supera a estimativa da lei orçamentária. A execução dos gastos públicos (em particular, os que constituem obrigação legal do Estado), entretanto, segue o mesmo ritmo, isto é, supera a previsão da lei. Assim, o equilíbrio fiscal continuou a depender da fase de execução orçamentária, ou seja, substituiu-se o controle inflacionário da despesa pelos mecanismos de contingenciamento dos gastos discricionários.

Palavras Chave: processo orçamentário, Plano Real, contingenciamento.

ABSTRACT

The budget process on the inflationary period was characterized by problems and distortions (unreal budget, inflationary corrosion of the expense, and budget rigidity). From this diagnostic, the Real Plan developers proposed the realization of an effective fiscal adjustment to ensure the success of the stabilization program. The success that plan had in stabilizing the prices and the improvements of the legal system that conducts the budget process of the country (Law of Fiscal Responsibility, for instance), they were not, however, capable to assure the balance of the public bills, once they relapse on a rigid budget structure (link of revenues and obligatory expenses). This way, the government had use measures to increase the outturn and to contain the expenses. The achievement of the revenues overcomes the estimative of the budget law. However, it seems not to be enough to cover the public expenses (specially the ones that constitute legal obligation of the State), that, normally, overcome the forecast of the law. Like this, the fiscal balance continued to depend on the phase of budget execution, in other words, the inflationary control of the expenses was substituted by the mechanisms of contingency of the discretionary expenses.

Key Words: budget process, Real Plan, contingency.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Receitas e despesas no orçamento da União (1990-1991).....	22
Tabela 2	Rubricas selecionadas do orçamento fiscal federal (valores orçados e executados – 1990/1992).....	24
Tabela 3	Evolução da receita, das despesas rígidas e dos recursos disponíveis da União (1988-1992).....	29
Tabela 4	Arrecadação bruta de receitas federais.....	36
Tabela 5	Despesas com pessoal da União.....	38
Tabela 6	Dívida líquida do setor público (1995-1998).....	44
Tabela 7	Necessidades de financiamento do setor público.....	44
Tabela 8	Resultado primário do Governo Central.....	45
Tabela 9	Despesas com pessoal da União.....	48
Tabela 10	Arrecadação bruta de receitas federais.....	49
Tabela 11	Necessidades de financiamento do setor público.....	49
Tabela 12	Dívida líquida do setor público (1998-2001).....	50
Tabela 13	Necessidades de financiamento do setor público.....	51
Tabela 14	Resultado primário do governo central.....	53
Tabela 15	Arrecadação bruta de receitas federais.....	53
Tabela 16	Dívida líquida do setor público (2001-2004).....	55
Tabela 17	Orçamento da União x refinanciamento da dívida pública (1997-2004).....	74
Tabela 18	Parâmetros - PLOA <i>versus</i> realizado.....	75
Tabela 19	Receita administrada primária por tributo – 1995/2004.....	78
Tabela 20	Receita não administrada – 1995/2004.....	78
Tabela 21	Recursos disponíveis para remanejamentos pelo Legislativo.....	93
Tabela 22	Valores alocados em investimento (proposta x substitutivo).....	94
Tabela 23	Programa de estabilidade fiscal.....	97
Tabela 24	Financiamento de emendas (fontes e usos).....	100
Tabela 25	Valores alocados em investimentos (proposta x substitutivo).....	101
Tabela 26	Parâmetros da proposta orçamentária 2001.....	102
Tabela 27	Parâmetros da proposta orçamentária 2002.....	103
Tabela 28	Parâmetros da proposta orçamentária 2003.....	104
Tabela 29	Principais parâmetros do orçamento 2003-2004.....	106

Tabela 30	Metas de superávits primários.....	107
Tabela 31	Receitas/despesas condicionadas (PLOA 2001, 2002 e 2004).....	110
Tabela 32	Financiamento de emendas (2001).....	112
Tabela 33	Financiamento de emendas (2002).....	113
Tabela 34	Financiamento de emendas (2003).....	114
Tabela 35	Financiamento de emendas (2004).....	115
Tabela 36	Despesas por grupo natureza de despesa (2001).....	117
Tabela 37	Despesas por grupo natureza de despesa (2002).....	118
Tabela 38	Despesas por grupo natureza de despesa (2003).....	118
Tabela 39	Despesas por grupo natureza de despesa (2004).....	119
Tabela 40	Orçamentos 2003 e 2004: receitas e despesas primárias.....	128
Tabela 41	Decretos de contingenciamentos editados em 1990-1994.....	131
Tabela 42	Decretos de contingenciamentos editados em 1995-1998.....	134
Tabela 43	Cortes na proposta orçamentária para 1999.....	136
Tabela 44	Contingenciamento da despesa 1998-2000.....	137
Tabela 45	Contingenciamento 2001-2004.....	138
Tabela 46	Receitas e despesas: projeto de lei X lei X execução.....	141
Tabela 47	Contingenciamento em 2001 – órgãos com maiores % de cortes .	142
Tabela 48	Contingenciamento – exercício de 2002 – por órgão.....	142
Tabela 49	Contingenciamento – exercício de 2003 – por órgão.....	143
Tabela 50	Valores contingenciados – exercício 2004 – por órgãos.....	144
Tabela 51	Contingenciamento <i>versus</i> emendas aprovadas pelo Congresso Nacional (2001)	145
Tabela 52	Contingenciamento <i>versus</i> emendas aprovadas pelo Congresso Nacional (2002).....	145
Tabela 53	Contingenciamento <i>versus</i> emendas aprovadas pelo Congresso Nacional (2003).....	146
Tabela 54	Contingenciamento <i>versus</i> emendas aprovadas pelo Congresso Nacional (2004).....	147
Tabela 55	Participação (%) dos gastos de investimentos, outras despesas de correntes e de capital e inversões financeiras no montante inscrito em restos a pagar (1995-2004).....	150
Tabela 56	Investimentos – PL x lei x realizado (1995-2004).....	150

Tabela 57	Acompanhamento da execução orçamentária 1995.....	169
Tabela 58	Acompanhamento da execução orçamentária 1996.....	170
Tabela 59	Acompanhamento da execução orçamentária 1997.....	171
Tabela 60	Acompanhamento da execução orçamentária 1998.....	172
Tabela 61	Acompanhamento da execução orçamentária 1999.....	173
Tabela 62	Acompanhamento da execução orçamentária da união – 2000.....	174
Tabela 63	Acompanhamento da execução orçamentária da união – 2001....	175
Tabela 64	Acompanhamento da execução orçamentária da união – 2002.....	176
Tabela 65	Acompanhamento da execução orçamentária da união – 2003.....	177
Tabela 66	Acompanhamento da execução orçamentária da união – 2004.....	178
Tabela 67	Acompanhamento da execução orçamentária – 1995.....	179
Tabela 68	Acompanhamento da execução orçamentária – 1996.....	179
Tabela 69	Acompanhamento da execução orçamentária – 1997.....	180
Tabela 70	Acompanhamento da execução orçamentária – 1998.....	180
Tabela 71	Acompanhamento da execução orçamentária – 1999.....	181
Tabela 72	Acompanhamento da execução orçamentária – 2000.....	181
Tabela 73	Acompanhamento da execução orçamentária – 2001.....	182
Tabela 74	Acompanhamento da execução orçamentária – 2002.....	182
Tabela 75	Acompanhamento da execução orçamentária – 2003.....	183
Tabela 76	Acompanhamento da execução orçamentária – 2004.....	183
Tabela 77	Restos a pagar: valores inscritos 1995-2004.....	184

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
COFF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONORF	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPSS	Contribuição Plano de Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DF	Distrito Federal
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
DOU	Diário Oficial da União
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEx	Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNSET	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
GND	Grupo Natureza da Despesa
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IES	Instituições de Educação Superior
IGP-DI	Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna
II	Imposto de Importação
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISC	Imposto sobre Combustível
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU	Ministério Público da União
OCC	Outras Despesas Correntes e Capital ou Outros Custeios e Capital
OGU	Orçamento Geral da União
PARAFE	Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados
PASEP	Programação de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDP	Pagamentos Diretos a Pessoas
PDV	Programa de Desligamento Voluntário

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEF	Programa de Estabilização Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PPE	Parcela Preço Específica
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na atividade Bancária
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TDA	Título da Dívida Agrária
TDP	Transferências Diretas a Pessoas
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único

INTRODUÇÃO

A discussão acerca do papel do orçamento público como instrumento de planejamento e controle das ações governamentais se intensificou com a Constituição Federal de 1988. A previsão de instrumentos de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de outros planos nacionais, regionais e setoriais – integrado ao orçamento (Lei Orçamentária Anual – LOA) reforçou a idéia da busca pelo equilíbrio das contas públicas (equilíbrio entre despesas e receitas) e pela transparência na gestão dos recursos públicos.

O desequilíbrio entre receitas e despesas, entretanto, é uma constante que permeia a política orçamentária brasileira. Diversos interesses para serem financiados por recursos escassos. Nos anos 90, o controle do déficit público ganhou destaque na agenda governamental. A eliminação do déficit público tornou-se palavra de ordem na retórica oficial associado ao propósito de combater a inflação.

O êxito do Plano Real no combate à inflação representou também o fim da possibilidade de administração dos gastos públicos pelo controle de “caixa”, uma vez que os recursos liberados em um mês tinham praticamente o mesmo valor real que no mês anterior. Isso representou uma verdadeira revolução para um setor público acostumado a operar em um regime com elevadas taxas de inflação. O não atendimento das demandas tornou-se mais difícil para o governo.

No decorrer dos anos 90, o governo contou com uma série de fatores temporários – Fundo Social de Emergência, receitas provenientes do processo de privatização e da concessão de serviços públicos entre outros – que serviram como fonte de receitas ou de contenção de gastos para evitar uma piora fiscal.

Na tentativa de ajustar as finanças públicas, durante a década de 1990, o governo buscou implementar uma série de mudanças na Constituição Federal: reforma administrativa, reforma da previdência. Em 2000, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um marco institucional importante para a gestão dos recursos públicos. A lei inovou ao impor limites para gastos com pessoal e endividamento. Foram impostos limites dentro de cada esfera de governo, dando ao Executivo de cada instância amparo legal para satisfazer os limites globais do gasto.

Este trabalho apresenta uma análise da política orçamentária no Brasil a partir da divisão em dois períodos: elaboração, apreciação e execução do orçamento nos anos de elevada inflação e nos anos de estabilização. Os mecanismos de ajuste das contas públicas – imposto inflacionário, repressão fiscal, contingenciamento – serão mais intensos conforme o panorama da economia brasileira. Este trabalho compõe-se de cinco capítulos, excluindo-se esta introdução e a conclusão.

O Capítulo 1 traz uma resenha acerca da situação das contas públicas no período inflacionário (1990-1994). A idéia central do capítulo é discutir a teoria do déficit potencial com inflação zero e corrosão inflacionária das dotações orçamentárias. A questão central é: o orçamento da União contemplava um déficit potencial (expectativa de que as despesas previstas superariam a receita realizada) que não se efetivava devido aos efeitos corrosivos da inflação sobre as dotações orçamentárias e também devido aos efeitos positivos sobre a arrecadação (isto é, a correção monetária das despesas era menos eficaz que a da arrecadação).

Esse capítulo compõe-se de sete seções. A seção um traz uma breve introdução do tema. Segue uma abordagem sobre o problema do déficit potencial no orçamento da União. A seção três discute os efeitos da inflação sobre as receitas e despesas. Em seqüência, analisa-se o uso de mecanismos de repressão fiscal (contingenciamento e administração do caixa) para controlar dos gastos públicos e equilibrar as contas públicas. A seção cinco aborda o fenômeno da rigidez orçamentária (vinculações de receitas e despesas obrigatórias) na composição do orçamento federal. A penúltima seção traça os diagnósticos e as proposições para se alcançar o ajuste fiscal sob a concepção do Plano Real. Por fim, seguem as considerações finais desse capítulo.

O capítulo 2 aborda a situação das contas públicas no período pós Plano Real (1995-2004). Após a introdução segue a seção dois, que trata da evolução das contas públicas (receitas e despesas) na primeira fase do Plano Real (1995-1998). As medidas para geração de receitas temporárias e de contenção de gastos e as reformas estruturais (administrativa e previdenciária) compõem os tópicos dessa seção. A seguir, faz-se uma análise do ajuste fiscal de 1999/2001. A seção quatro comenta os resultados das finanças públicas em 2001/2004 tendo em vista os efeitos do ajuste fiscal. Por fim, seguem as considerações finais.

O capítulo 3 trata dos instrumentos legais do processo orçamentário brasileiro. Após a introdução segue a seção dois, que trata do modelo de integração entre planejamento e orçamento. A seção três detalha os instrumentos desse modelo de planejamento integrado ao orçamento: planejamento de médio prazo (plano plurianual - PPA); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), com foco nas disposições da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dentro dessa discussão, registra-se os aperfeiçoamentos do sistema legal que rege o processo orçamentário brasileiro, cujo objetivo principal é a tentativa de alcançar o equilíbrio das contas públicas. Por fim, seguem as considerações finais do capítulo.

A discussão central desse trabalho encontra-se nos dois últimos capítulos. O capítulo 4 trata do processo orçamentário no período pós Plano Real (1996-2004) sob a ótica da etapa de elaboração e de apreciação da proposta orçamentária, tendo em vista as alterações feitas pelo Congresso Nacional. Após a introdução do tema, segue a seção dois, que traz uma análise da relação entre a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo e o projeto de lei apreciado pelo Congresso Nacional. Tanto na fase de elaboração quanto na de apreciação da proposta de orçamento, os parâmetros macroeconômicos são fatores cruciais. A estimativa de receita e a fixação da despesa estão condicionadas à evolução dos índices econômicos (taxa de crescimento do produto interno bruto; o comportamento da inflação, do câmbio e dos juros).

Dentro dessa discussão, há a análise do comportamento dos membros do Congresso Nacional frente a prerrogativa constitucional que têm para proposição de emendas de despesas ao orçamento, cuja exigência é a apresentação das fontes de financiamento desses novos gastos. Para isso, os parlamentares propõem cancelamentos de dotações e revisam a estimativa de receitas. Esses recursos serão alocados conforme a preferência do Parlamento brasileiro. A análise é feita a partir de subperíodos tendo em vista as peculiaridades de cada momento. Por fim, seguem as considerações gerais.

O capítulo 5 trata do exame da fase de execução do orçamento. Após a introdução do assunto, segue a seção dois que aborda o fenômeno da rigidez orçamentária (vinculação de receitas e despesas obrigatórias), além dos mecanismos de flexibilização do orçamento (desvinculação de recursos

orçamentários). A seção três apresenta uma análise acerca do uso do contingenciamento como mecanismo de controle fiscal. Essa discussão divide-se em subperíodos, uma vez que se leva em consideração as características de cada momento. A seção seguinte cuida da execução orçamentária da União no período pós Real (1995-2004). O destaque é o aumento da inscrição de despesas na rubrica restos a pagar, em particular, os gastos discricionários com investimentos. Esse fato reflete a existência de uma estrutura orçamentária rígida, que exige a postergação ou a não-execução de alguns gastos para assegurar o controle das finanças do Estado brasileiro. Para encerrar, seguem as considerações finais.

Para finalizar, seguem as principais conclusões desse trabalho. A partir do paralelo que se traçou entre o processo orçamentário no período inflacionário e no período pós inflacionário (estabilização econômica) pode-se afirmar que, apesar dos aperfeiçoamentos legais do sistema, o equilíbrio das contas públicas do País ainda depende da fase de execução, em razão da permanência do fenômeno da rigidez orçamentária. Na realidade, o que houve foi a substituição do controle inflacionário da despesa (corrosão dos gastos pela inflação) pelo uso de mecanismos de contingenciamento (controle dos gastos discricionários, em particular, dos gastos com investimentos).

1 AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO INFLACIONÁRIO (1990-1994)

1.1 Introdução

Nos últimos anos da década de 1980 e início dos anos 1990, o Brasil passou por uma crise fiscal decorrente da dificuldade de financiamento externo e de fatores domésticos. Dentre os fatores domésticos, Franco (1995) destaca o ressurgimento de uma política populista que se instalou no governo nos primeiros anos da nova República: "(...) com a abertura, reaparecem com renovado vigor práticas populistas próprias de um regime democrático mais primitivo – corporativismo, populismo, clientelismo –, que passam a incidir sobre instituições fiscais e monetárias brasileiras totalmente desajustadas para regularem uma competição aberta por recursos públicos."

O orçamento da União – locus natural do confronto de interesses diversos sobre a destinação dos recursos fiscais – revela o conflito distributivo em que há escassez de recursos para financiar demandas excessivas (necessidades sociais, ajuste externo e transferências para estados e municípios etc.). A natureza autorizativa do orçamento permitia a inclusão de diversas demandas, dado que parte do excedente seria financiado por receitas inflacionárias (Idem).

Este capítulo é uma resenha da literatura econômica que trata da teoria do déficit potencial com inflação zero e corrosão inflacionária das dotações orçamentárias. A teoria é a de que o orçamento da União embutia um déficit potencial que não se efetivava por causa da inflação. Os trabalhos elaborados por Guardia (1992;1993), Bacha (1994) e Franco (1995) fundamentam essa discussão. O debate acerca do papel da inflação no ajuste das contas públicas direcionará o diagnóstico e as medidas propostas pelos formuladores do Plano Real para equacionar o problema fiscal brasileiro.

O capítulo compõe-se de sete seções, incluindo esta introdução. A seção dois trata do déficit potencial existente no orçamento da União na fase de elaboração. Apesar de apresentar equilíbrio entre receitas e despesas, o orçamento embutia um déficit potencial que não se efetivava no decorrer do exercício fiscal devido aos efeitos da inflação. A seção três aborda esses efeitos da inflação no equacionamento das finanças públicas. A seção seguinte explica o uso da repressão

fiscal como instrumento de controle dos gastos públicos. A seção cinco aborda o fenômeno da rigidez orçamentária em que o crescimento da vinculação de receitas e o aumento das despesas obrigatórias levam a um engessamento do orçamento federal. A seção seis traz os diagnósticos e as proposições para promover o ajuste fiscal sob a ótica dos formuladores do Plano Real. Por fim, seguem as considerações finais acerca da evolução das contas públicas no período inflacionário.

1.2 Déficit potencial no orçamento da União

Ao analisar o processo de elaboração do orçamento da União, no período de 1990 e 1991, Guardia (1992:98) identificou a seguinte situação na fase de estimação da receita: em termos nominais, a expectativa otimista de que a arrecadação alcançaria níveis elevados permitia a inclusão de um montante significativo de gastos, que se situava acima da capacidade de financiamento do Estado, o que gerava a possibilidade de ocorrer um déficit nas contas do governo: déficit potencial.

Esse déficit, contudo, não se efetivava porque, de um lado, a arrecadação da receita, em termos reais, superava o montante de gastos efetivos devido aos efeitos da inflação do período (a inflação era um mecanismo eficiente de correção das receitas). De outro, as dotações não eram totalmente corrigidas pela inflação, o que ocasionava a corrosão dos valores orçados para o gasto. Além disso, o governo aplicava sobre as despesas uma política de administração do caixa¹. Esses dois tópicos (efeitos da inflação e repressão fiscal) serão abordados nas seções subseqüentes.

¹ O governo adiava temporariamente a liberação dos recursos orçamentários para que esses valores fossem reduzidos pela inflação.

TABELA 1 – Receitas e Despesas no Orçamento da União (1990-1991)

Discriminação	US\$ milhões (Dez/1990)					
	1990			1991		
	Previsão			Previsão		
	Inicial (I)	Realizado (II)	(II/I)	Inicial (I)	Realizado (II)	(II/I)
Receitas	<u>312.463,11</u>	<u>227.481,55</u>	<u>72,80%</u>	<u>149.537,15</u>	<u>93.200,22</u>	<u>62,33%</u>
Receitas Correntes	83.669,76	62.549,69	74,76%	91.819,24	54.452,47	59,30%
Receitas de Capital	228.793,35	164.931,86	72,09%	57.717,91	38.747,75	67,13%
Despesas	<u>303.176,41</u>	<u>190.090,03</u>	<u>62,70%</u>	<u>149.209,64</u>	<u>84.791,11</u>	<u>56,83%</u>
Despesas Correntes	110.728,21	66.959,79	60,47%	82.846,81	48.540,60	58,59%
Despesas de Capital	192.448,20	123.130,24	63,98%	66.362,83	36.250,51	54,62%

Fonte: GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985-1991. São Paulo: 1992, pp. 99, 101, 122 e 123.

A Tabela 1 apresenta os valores da previsão e da realização da receita e da despesa nos orçamentos federais para os exercícios financeiros de 1990/1991². Os valores em US\$ bilhões, mostram que a receita estimada em US\$ 312,46 e US\$ 149,53, respectivamente, permitiu a inclusão de despesa nos montantes superiores à efetiva capacidade de financiamento do Estado: US\$ 303,17 (em 1990) e US\$ 149,20 (em 1991). A receita realizada, entretanto, foi de US\$ 227,48 e US\$ 93,20, respectivamente. Em conseqüência, a execução da despesa situou-se em níveis inferiores aos previstos na proposta orçamentária: US\$ 190,09 e US\$ 84,79, respectivamente.

Dessa forma, Guardia identificou a existência de um déficit potencial no orçamento da União. O orçamento aprovado apresentava-se supostamente equilibrado no conjunto de suas contas (no sentido de que as receitas cobriam as despesas), entretanto, embutia um déficit potencial significativo. Por exemplo, em 1990, a despesa prevista US\$ 303,17 superava a receita realizada US\$ 227,48; contudo, dado os efeitos da inflação sobre despesa, a dotação efetivamente executada foi de US\$ 190,09, o que condizia com a real capacidade de gasto do Estado.

O déficit potencial não se tornava efetivo devido ao fato de o governo contar com dois mecanismos para impedir a realização das despesas: corrosão pela

inflação ou uso da repressão fiscal. É essa teoria que vai direcionar os estudos acerca da situação crítica das contas públicas nos primeiros anos da década de 1990, bem como as propostas para corrigir as distorções existentes no regime fiscal do País.

Franco (1995) corroborou a tese de Guardia a partir do exame dos números dos orçamentos de 1990 a 1992³ e da proposta orçamentária para 1993. Considerando os valores da Tabela 2⁴, em bilhões, verifica-se que as despesas orçadas (US\$ 144,24 US\$ 113,14 e US\$ 107,98, respectivamente) superavam as receitas efetivamente arrecadadas (US\$ 110,52, US\$ 77,99 e US\$ 67,58, respectivamente), de modo que essas despesas eram constantemente fixadas em valores distantes da realidade. A execução desses gastos, entretanto, atingiu apenas 50,5%; 53,2% e 57,0%⁵.

Na proposta orçamentária para 1993, o total de receitas de US\$ 77,76 bilhões se confrontava com um montante fixado de despesas de US\$ 109,03 bilhões. O déficit de US\$ 31,27 bilhões (incluindo-se juros de US\$ 6,1 bilhões) seria financiado por receitas provenientes de operações de crédito e da inflação do período⁶.

² Para maiores detalhes ver Guardia (1992: 97-101).

³ Exclui valores referentes à rolagem da dívida interna.

⁴ Cabe frisar que os valores dessa tabela estão sob a influência dos efeitos dos Planos Collor I e II.

⁵ Franco (1995:212).

TABELA 2 – Rubricas Selecionadas do Orçamento Fiscal Federal (valores orçados e executados – 1990/1992)

(US\$ milhões)

	1990			1991			1992		
	Orçado	Execução	%	Orçado	Execução	%	Orçado	Execução	%
Receita	<u>92.695</u>	<u>110.528</u>	<u>119,2</u>	<u>107.792</u>	<u>77.990</u>	<u>72,4</u>	<u>100.190</u>	<u>67.588</u>	<u>67,5</u>
Impostos	33.649	38.408	114,1	40.224	26.869	66,8	38.707	26.809	69,3
Contr. Sociais	49.995	28.751	57,5	53.873	26.681	49,5	47.548	23.159	48,7
Outros	9.051	43.369	479,2	13.695	24.440	178,5	13.935	17.620	126,4
Despesa	<u>144.248</u>	<u>72.882</u>	<u>50,5</u>	<u>113.147</u>	<u>60.217</u>	<u>53,2</u>	<u>107.987</u>	<u>61.532</u>	<u>57,0</u>
Salários	24.085	21.905	90,9	23.398	18.818	80,4	19.868	15.292	77,0
Juros	33.861	8.998	26,6	2.975	1.826	61,4	5.332	5.080	95,3
Investimento	6.628	3.001	45,3	9.845	3.041	30,9	11.833	2.530	21,4
Op. Of. Crédito	16.798	7.179	42,7	15.366	6.387	41,6	13.169	10.525	79,9
Outros	62.881	31.799	50,6	61.563	30.145	49,0	57.785	28.105	48,6

Fonte: FRANCO, Gustavo H. B. O plano real e outros ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, p. 212.

Franco enfatiza que os números do orçamento da União mostram a imensa disparidade entre o gasto público que a sociedade deseja e o que a realidade tributária do País permite (tendo em vista a disposição da sociedade em pagar impostos). O déficit potencial indica o desequilíbrio fiscal *ex-ante* que permeia o processo orçamentário naquele momento: recursos escassos para financiarem interesses diversos.

O orçamento da União, que aparentemente apresentava um volume de arrecadação suficiente para financiar os gastos públicos, mascarava uma situação de desajuste – ocorrência de déficit potencial – que não se concretizava devido aos efeitos da inflação, que elevava o valor real das receitas e corroía o valor real das dotações orçamentárias.

1.3 Os Efeitos da Inflação

O elevado nível de inflação constitui o principal fator que deve ser analisado para explicar as distorções do processo orçamentário no início dos anos 1990, haja vista a ausência de mecanismos de indexação das dotações (no caso, dotações de outras despesas correntes e de capital) e o fato de o orçamento aprovado embutir

⁶ Idem (p. 222).

uma previsão de inflação menor que a efetivamente observada. Esses fatos poderiam gerar dois efeitos distintos sobre a execução da despesa: 1) a deterioração do valor real dos gastos públicos; 2) modificação, em termos reais, da composição do orçamento em razão da forma de liberação dos recursos.

A deterioração do valor das dotações ocorria devido ao fato de que o aumento de preços acima da inflação prevista pelo governo no orçamento reduzia o valor real das dotações, afastando cada vez mais dos valores nominais necessários para garantir a continuidade dos projetos e das atividades previstos no orçamento. Do lado das receitas, estas também eram estimadas nominalmente com base na inflação prevista na Lei Orçamentária Anual. Dado que a inflação efetiva era maior que a prevista, o valor real das receitas crescia.

É importante salientar que os efeitos da inflação sobre as despesas fixadas eram diferenciados, pois, a despeito da fixação das despesas, em termos nominais, algumas despesas eram indexadas – serviço da dívida, transferências constitucionais, pessoal e encargos sociais. Tendo em vista a magnitude e a obrigatoriedade da realização dessas despesas o ajuste das contas públicas recaía sobre as despesas de custeio e de investimento⁷. Esse procedimento de ajuste, como se verá em capítulo subsequente, prevalece até hoje, isto é, o fenômeno da rigidez orçamentária direciona o ajuste sobre as despesas discricionárias (outros custeios e capital).

Em consonância com esse pensamento, Bacha (1994: 9-10)⁸ explica o uso da inflação para eliminar o déficit potencial nas contas públicas: 1) A inflação prevista na proposta orçamentária é menor que a observada no decorrer da execução orçamentária: as despesas apresentam uma redução no valor real executado; as receitas, por estarem protegidas pela indexação, quase não sofrem os efeitos da inflação. 2) Por meio do controle de caixa (edição de decreto de contingenciamento), o governo adia a execução da despesa para o final do ano, fazendo com que o valor real desses gastos seja corroído pela inflação.

⁷ Este ponto será discutido mais adiante.

⁸ Em sua análise sobre os aspectos fiscais da inflação brasileira, Bacha (p. 9) utiliza o conceito de déficit reprimido. Esse déficit é definido como aquela situação em que se alcança um equilíbrio temporário das contas públicas por meio da compressão de despesas obrigatórias. Um caso típico de repressão do déficit utilizado pelo governo é a redução temporária da folha de salário do funcionalismo público. O governo em vez de eliminar os excessos de gastos com pessoal opta pela redução insustentável dos salários. Em vez de suprimir o déficit, o governo busca reprimi-lo.

O autor (p. 10) esclarece que a indexação parcial das despesas gera a necessidade de uma elevada inflação para assegurar o equilíbrio orçamentário:

Como o déficit potencial inicial é aparentemente muito grande e as despesas são pelo menos parcialmente indexadas, é preciso uma inflação muito elevada (certamente mais elevada do que aquela embutida na proposta orçamentária) para viabilizar, por via da repressão inflacionária, o relativo equilíbrio nas contas públicas que se observa nos dados brasileiros.

A idéia básica era a de que a existência de elevadas taxas de inflação se justificaria pela necessidade de se ajustar as contas públicas de forma que o déficit potencial verificado na elaboração do orçamento não se concretizasse no decorrer da execução orçamentária⁹. A inflação encobria o desequilíbrio existente entre as demandas sociais e a capacidade do governo em financiá-las¹⁰.

Franco (1995:213) destaca a importância da inflação para ajustar as finanças do setor público não só pelos efeitos corrosivos sobre as dotações imperfeitamente indexadas, mas também pela receita gerada pelo imposto inflacionário usado para financiar o déficit remanescente, o que ampliava a dependência do governo da inflação.

1.4 Repressão fiscal

Com relação ao uso da repressão fiscal, Guardia (p. 119) afirma que a aplicação da política de contenção da despesa pelo Executivo alterava a composição dos gastos orçamentários. Uma vez que os gastos eram fixados em valores nominais, o valor real desses gastos dependia do momento em que seriam executados. Além disso, a fixação dos gastos em montante superior à capacidade de financiamento do governo gerava a necessidade de o Executivo administrar a

⁹ Para enfatizar essa situação, Bacha (p. 10) cita a teoria da coalizão inflacionária, formulada por Don Patinkin (1993).

¹⁰ As despesas sofriam um 'efeito-Tanzi da despesa', ou 'efeito-Tanzi ao contrário' ou ainda 'efeito-Bacha'. Giambiagi e Além (2000:147) explicam: (...) Quando pressionado por um governador ou por algum colega de ministério a liberar uma verba, bastava ao ministro da Fazenda 'empurrar' a liberação por um mês, para provocar uma perda real do valor liberado. Com a despesa estabelecida em termos nominais e a receita indexada, a técnica de administrar o gasto público 'na boca do caixa' – isto é, retendo as liberações por algum tempo quando chegavam os pedidos – revelou-se extremamente eficaz para controlar a evolução da despesa.

execução de caixa do orçamento de acordo com as prioridades estabelecidas por esse poder¹¹.

Franco (1993:213-214) aborda a repressão fiscal pela figura do contingenciamento, considerada pelo autor a forma mais típica da repressão. A imposição de limites quantitativos às despesas de custeio e de investimentos era uma forma de endividamento, cujos credores eram as diversas unidades de despesas. O contingenciamento da despesa causava diversas distorções, com destaque para o “paradoxo de inversão de prioridades”, no qual o órgão busca executar primeiramente as despesas menos importantes para futuramente pleitear recursos para realizar as despesas indispensáveis. O autor destaca a edição dos Decretos nº 21/1991 e Decreto nº 475/1992, que contingenciavam os orçamentos desses exercícios financeiros.

Como se verá adiante, esse mecanismo de repressão fiscal será bastante utilizado no período pós-Real, uma vez que a inflação não terá os mesmos efeitos como nessa fase. Cabe o registro da crítica feita pelos formuladores do Plano Real com relação ao uso do contingenciamento para assegurar o ajuste das finanças públicas nos primeiros anos da década de 1990:

Cardoso (1994:116) dizia que o uso do contingenciamento para equilibrar as contas públicas conduzia a diversas distorções, em particular, levava a uma perda de transparência do processo orçamentário. “Em vez da mediação política do Legislativo sobre confronto aberto das demandas sociais, o arbítrio burocrático do Executivo passa a definir as prioridades efetivas do gasto público”.

Em relação à repressão fiscal pode-se concluir a ocorrência de um fato constante na política orçamentária brasileira: os grupos de despesas “Outras Despesas Correntes” (despesas de custeio, exceto pessoal e encargos sociais) e “Investimentos” foram (e ainda são) os grupos mais prejudicados na execução orçamentária. Dois fatores explicam essa situação: (i) ausência de indexação dessas dotações e (ii) o fato de essas despesas não terem execução condicionada por

¹¹ A análise de Guardia (p. 124) mostra que as despesas sujeitas ao controle de caixa ou política de contingenciamento são as do grupo denominado “Outras Despesas Correntes e de Capital” (outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras). Esse mesmo grupo de despesa continuará sendo objeto de contingenciamento por parte do Executivo nos anos posteriores ao início do Plano Real, conforme abordagem do capítulo IV.

norma constitucional ou legal, o que as tornavam variáveis de ajuste para o governo garantir o equilíbrio entre receitas e despesas.

1.5 Rigidez Orçamentária

A ampliação das transferências obrigatórias a estados e municípios, no decorrer dos anos 1980; o aumento das vinculações de receitas e o incremento das despesas obrigatórias são considerados elementos fundamentais para a existência do fenômeno da rigidez orçamentária presente no processo orçamentário brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 ampliou as vinculações de receitas, o que favoreceu alguns setores sociais: educação, saúde, seguridade social. A criação do orçamento da Seguridade Social foi financiada pela vinculação de contribuições sociais (FINSOCIAL/COFINS, PIS/PASEP, rendas de loterias, contribuições de empregadores e de empregados para a seguridade social; CSLL e a contribuição para o plano de seguridade social dos servidores públicos).

A Carta Magna gerou um incremento nas despesas obrigatórias ao ampliar os direitos existentes e criar novos direitos¹²: aumentos de despesas com saúde, previdência e assistência social, além dos gastos com pessoal da administração pública¹³. Com relação às transferências a estados e municípios, a Carta Política fez uso de dois mecanismos: transferência de competência tributária e aumento da participação dos estados e dos municípios no produto da arrecadação dos tributos federais.

Segundo Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1995:161), a transferência de competência tributária resultou para a União em perda de participação no produto da arrecadação de impostos sobre: lubrificantes e combustíveis (40%); energia elétrica (40%); serviços de comunicações (100%); transportes (30%) e minerais (10%)¹⁴.

A participação dos estados na arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) passou para 21,5% e a dos municípios para 22,5%. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a receber 3% da

¹² OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JR., Luiz e SILVA, Paulo Fontenelle (1995).

¹³ Ver art. 196, art. 203, art. 210, §5º e art. 58 do ADCT da CF/1988.

¹⁴ Os fatos geradores desses impostos passaram a compor a base de cálculo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS).

arrecadação desses impostos com a finalidade de aplicarem em programas de financiamento do setor produtivo (Idem, p. 162).

Franco (1993: 216) aponta que as receitas livres de vinculações sofreram um estrangulamento, entre os anos de 1988 e 1992. As transferências de recursos para estados e municípios passaram de 17,74% para 21,11%. Os benefícios previdenciários saltaram de 17,62% para 28,03%. Os recursos disponíveis para os gastos com outros custeios e investimentos reduziram-se de 21,95% para 3,28% (Tabela 3). O orçamento da União sofre uma decomposição fiscal em virtude do “avanço progressivo dos ‘suborçamentos’¹⁵ geridos por unidades de despesa específicas”.

TABELA 3 – Evolução da Receita, das Despesas Rígidas e dos Recursos Disponíveis da União (1988-1992)

Discriminação	% da Receita da União	
	1988	1992
1. Receita da União (1)	100,00	100,00
2. Despesas rígidas	78,05	96,72
2.1 – Transferências a estados e municípios	17,74	21,11
2.2 – Outras receitas vinculadas (2)	10,98	22,89
2.3 – Pessoal e encargos (3)	14,71	13,25
2.4 – Benefícios previdenciários	17,62	28,03
2.5 – Encargos da dívida interna e externa	17,20	11,44
3. Recursos disponíveis	21,95	3,28

Fonte: FRANCO, Gustavo H. B. O plano real e outros ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, p. 216.

(1) Conceito de Necessidade de Financiamento Líquido.

(2) Inclui, entre outras, Taxas e Contribuições (exclusive COFINS, PIS-PASEP, CSLL) e adicionais com vinculação legal, FUNDAF, receita diretamente arrecadada (fonte 150) e exclui vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino.

(3) Corresponde ao total da despesa de pessoal, menos uma estimativa das despesas de pessoal da Seguridade Social.

A Constituição Federal de 1988 foi um fator preponderante no aprofundamento do nível de rigidez da estrutura orçamentária da União em razão da instituição de mecanismos de vinculação de receitas e da criação de novos direitos e benefícios, além do aumento das transferências tributárias constitucionais para

¹⁵ Previdência Social, estados e empresas estatais.

estados e municípios. O universo de recursos disponíveis para serem alocados livremente reduzia-se a cada exercício financeiro.

1.6 Diagnósticos e Proposições: o ajuste fiscal na proposta do Plano Real

Em relação ao regime fiscal vigente no País no início dos anos 1990, Franco (p. 214) enfatiza que orçamento irreal, corrosão inflacionária das dotações, repressão fiscal e imposto inflacionário eram os elementos que caracterizavam o “regime fiscal doentio” presente no início dos anos 1990. A permanência desse regime estava associada à existência de inflação elevada, da qual o governo dependia para equilibrar as suas contas.

Bacha (p. 13-12) conclui que a resolução do conflito fiscal brasileiro, sem que houvesse a necessidade de se fazer uso de instrumentos inflacionários, envolveria decisões políticas estratégicas acerca da composição do gasto do governo: a União deveria transferir para os demais entes da federação (estados e municípios) bem como para o setor privado grande parte de suas exageradas atribuições a fim de que pudesse realizar com vantagem as funções que de fato eram de sua competência sob um modelo de desenvolvimento com estabilidade econômica.

A partir do diagnóstico da crise fiscal brasileira — orçamento irreal, rigidez orçamentária e repressão fiscal —, o governo lançou, em dezembro de 1993, as proposições para a estabilização da economia: 1) equilíbrio no orçamento do biênio 1994-1995; 2) sugestão de revisão constitucional (federalismo fiscal, realismo orçamentário, reforma tributária, reforma administrativa, modernização da economia e reforma da previdência) e 3) reforma monetária.

Segundo Cardoso (p. 114 -116), a desordem financeira e administrativa do Estado era a principal causa da inflação crônica que impedia a sustentação do crescimento, perpetuava as desigualdades e minava a confiança nas instituições. Dessa forma, promover a reorganização fiscal do Estado seria a base do processo de estabilização.

O reconhecimento de que o orçamento federal era irreal, ou seja, permitia a inclusão de quaisquer demandas que seriam financiadas, em parte, por receitas inflacionárias, mostrava que havia uma disparidade entre o gasto desejado e a capacidade para financiá-los. Conforme visto anteriormente, para equacionar o

desequilíbrio orçamentário, o governo fazia uso da inflação e da repressão fiscal, que se traduzia na limitação quantitativa da despesa (contingenciamento).

Outro fator que direcionou as propostas de mudanças do Plano Real foi a constatação do aumento da rigidez orçamentária — ampliação das transferências obrigatórias e vinculações de receitas a determinadas despesas — que engessava o orçamento da União. A margem de recursos livres para alocação passou de 40% (em 1980) para 20% (em 1990)¹⁶.

Para assegurar o realismo orçamentário, os formuladores do Real sugeriram algumas medidas com vistas a viabilizar um regime de maior flexibilidade orçamentária, quais sejam: a) eliminar as vinculações das disposições permanentes da Constituição Federal, ressalvadas às destinadas a estados e municípios; b) dar competência ao Congresso Nacional para, mediante lei complementar, estabelecer vinculações por prazo determinado; c) assegurar a vigência das vinculações constitucionais existentes naquele momento por um período de cinco anos.

Diante desse quadro propôs-se: 1) instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), com o intuito de equacionar o financiamento dos principais programas sociais, a partir da desvinculação de recursos orçamentários; 2) revisão constitucional, com proposta de reformar o sistema tributário, a administração pública e a previdência social. Os desdobramentos dessas propostas seguem no capítulo seguinte.

1.7 Considerações Finais

Esse capítulo buscou sintetizar as idéias expostas no debate acerca da situação das contas públicas nos primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O exame das contas do governo federal revelou que o equilíbrio entre receitas estimadas e despesas fixadas escondia a existência de um déficit potencial no orçamento, uma vez que as receitas estavam superestimadas e as despesas acompanhavam esses valores. O ajuste das contas públicas ocorria via inflação: de um lado, a taxa de inflação prevista na proposta orçamentária era menor que a efetivamente observada, o que resultava num valor maior para a arrecadação;

¹⁶ Cardoso (1994:114-116).

de outro, as dotações que não eram integralmente indexadas sofriam os efeitos da corrosão inflacionária.

A inflação representava um importante instrumento de ajuste dos desequilíbrios existentes entre a demanda e a oferta de recursos públicos. Em particular, assegurava a geração de receita inflacionária que contribuía para o financiamento de parte dos dispêndios alocados no orçamento da União. O governo dependia da inflação para equacionar os gastos, pois a indexação das despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais, pagamento da dívida pública e outras) gerava a necessidade de uma elevada inflação para ajustar as finanças públicas.

A imposição de limites quantitativos à realização da despesa também foi um mecanismo importante para equilibrar as contas do governo federal. Esse controle incidia basicamente sobre a rubrica “Outras Despesas Correntes e de Capital”. Esse grupo de despesas não estava protegido pela indexação ou por legislação que obrigassem sua execução, o que facilitava a imposição do cortes orçamentários.

O fenômeno da rigidez orçamentária foi também fator de análise para justificar a crise fiscal brasileira. A Constituição Federal teve um papel ativo na ampliação desse fenômeno sobre o orçamento federal, uma vez que ampliou a vinculação de receitas, criou novos direitos e benefícios para a população e aumentou as transferências constitucionais para estados e municípios.

Assim, Guardia (1992) ressalta que apesar dos significativos avanços em relação ao nível de transparência da ação pública e democratização do processo decisório, as reformas implementadas a partir de 1985¹⁷ (integração planejamento e orçamento) prescindiram de uma redefinição da estrutura administrativa do governo federal bem como de uma reestruturação dos instrumentos de financiamento das políticas públicas. Os ganhos provenientes do novo processo orçamentário foram relativizados dado que os novos mecanismos de planejamento e orçamentação continuaram a incidir sobre a mesma estrutura administrativa com excessos de fragmentações num contexto em que os instrumentos para financiamento do governo federal estavam escassos.

¹⁷ Nesse processo de reforma das instituições fiscais, cabe ressaltar a importância de unificação orçamentária. A partir de 1986, os gastos de natureza fiscal (serviços da dívida pública federal, por exemplo), que integravam o orçamento monetário, passaram a compor o orçamento fiscal da União.

O debate sobre a crise do regime fiscal brasileiro direcionou algumas medidas do Plano Real. O êxito da estabilização da economia brasileira passou a estar atrelado à idéia de ajuste fiscal. Era necessário equilibrar o orçamento federal para assegurar a estabilidade dos preços. O capítulo a seguir mostrará a estratégia aplicada pelo governo para ajustar as finanças do País no período pós Real.

2 AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO PÓS-REAL (1995 A 2004)

2.1 Introdução

Este capítulo trata das finanças públicas no período pós-Real. A análise compõe-se de cinco seções, incluindo esta introdução. A seção dois aborda a situação das contas públicas nos anos de 1995/1998. Nesse período, o governo valeu-se de medidas temporárias (aumento de receitas e contenção de despesas) para compensar o atraso na votação das reformas (administrativa, previdenciária e tributária), consideradas fundamentais para ajustar as despesas dentro dos limites da capacidade de financiamento do Estado brasileiro. A seção três examina o ajuste fiscal a partir da fixação de metas fiscais para os exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001. A seção seguinte avalia a situação das contas públicas nos anos de 2002 a 2004. Essa divisão cronológica justifica-se pelas medidas adotadas pelo governo em cada período analisado, em particular, pela repercussão do ajuste fiscal de 1998/1999 sobre o comportamento das finanças públicas do País. Por fim, seguem as considerações finais.

2.2 Evolução das Receitas e das Despesas (1995-1998)

Desde a concepção do Plano Real, estabeleceu-se a necessidade de se proceder ao ajuste fiscal para assegurar a estabilidade da economia brasileira¹⁸. Enquanto aguardava a aprovação das reformas estruturais (administrativa, tributária e previdenciária), o governo valeu-se de um conjunto de medidas, de caráter temporário, que não dependiam de alterações na Constituição Federal, para aumentar as receitas e controlar os gastos públicos. O período de 1995 a 1998 corresponde ao primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, bem como aos primeiros anos de estabilidade econômica proporcionada pela implantação do Plano Real.

¹⁸ O capítulo anterior buscou mostrar que para os formuladores do plano Real, a reorganização fiscal do Estado era fundamental para o êxito da estabilização. Ademais, era necessário reduzir o nível de rigidez do orçamento a partir da introdução de vinculações temporárias.

2.2.1 A Geração de Receitas Temporárias¹⁹

Uma das principais medidas do governo para incrementar o nível de receitas foi assegurar a manutenção do mecanismo de desvinculação de recursos orçamentários. Sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), prorrogou-se o Fundo Social de Emergência, até junho de 1997²⁰. O FEF desvinculou 20% das receitas da União (contribuições e impostos da União, deduzindo-se as transferências para estados e municípios). A Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997, prorrogou o FEF até 31/12/1999.

A flexibilização das vinculações de receitas contribuiu para equacionar o desajuste das contas públicas, uma vez que ampliou a margem de recursos livres para alocação por parte do governo. Ramos (2001:48) afirma que apesar do caráter precário dessa medida (uma vez que era temporária e de alcance restrito), “a flexibilização de parte do Orçamento foi importante para reduzir as pressões existentes sobre o Orçamento Federal, contribuindo no sentido de evitar que possíveis excessos de despesa gerassem pressões por financiamento inflacionário”.

A instituição da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)²¹, que também tinha caráter emergencial, foi outra medida importante para garantir recursos para a União. Com o intuito de, a priori, financiar o setor saúde, a CPMF foi aprovada para ter vigência de 13 meses, a contar de 24/1/1997, à alíquota de 0,020%. Desde a sua instituição, a CPMF passou por inúmeras prorrogações, alterações de alíquotas e mudanças de destinações. Observa-se que, dificilmente, o governo irá se desfazer dessa receita.

Além disso, o governo promoveu diversas alterações na legislação tributária com vistas a assegurar maior volume de recursos: mudanças na legislação do imposto de renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas²², revogação de isenções²³, alterações nas alíquotas de impostos e de contribuições e medidas para

¹⁹ É importante frisar que, ao contrário do que se pensava, essas receitas não se limitaram aos prazos iniciais de vigência, algumas (CPMF, por exemplo) permanecem até hoje. A CPMF originou-se do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) criado no final de 1993.

²⁰ Emenda Constitucional nº 10, de 4/3/1996.

²¹ Emenda Constitucional nº 12, de 15/8/1996.

²² Lei nº 9.430, de 27/12/1996.

²³ Por exemplo, revogações de isenções concedidas nas operações relativas ao comércio exterior e na captação de recursos externos; isenção de imposto concedida a entidades educacionais, de assistência à saúde, de prática desportiva de caráter profissional e de administração de desporto.

combater a evasão e a sonegação fiscal. O imposto de renda de pessoas físicas, por exemplo, nos exercícios financeiros de 1998 e 1999, sofreu um adicional de 10%, com incidência nos rendimentos superiores a R\$ 1.800,00 (alteração da alíquota de 25% para 27,5%). Essa majoração na alíquota sofreu inúmeras prorrogações e permanece até hoje.

Em relação aos fatores temporários de ajuste fiscal, Giambiagi e Além (2000: 167-169) enfatizam quatro elementos que incrementaram a arrecadação da União na segunda metade dos anos 1990: a criação da CPMF; a instituição do FEF (em substituição ao FSE); as receitas de concessões e a receita extraordinária proveniente do aumento da receita de imposto de renda na fonte sobre aplicações financeiras. Segundo os autores, esses fatores temporários geraram uma receita na ordem de 2,5% do PIB (CPMF, 0,9%; FEF, 0,3%; Concessões, 1,0% e IR, 0,3%).

TABELA 4: Arrecadação de Receitas Federais

Discriminação	Em R\$ milhões			
	1995	1996	1997	1998
IR	28.970	33.696	36.525	45.817
IPI	13.637	15.512	16.833	16.307
IOF	3.224	2.854	3.784	3.542
COFINS	15.227	17.893	19.118	18.746
CSLL	5.851	6.597	7.700	7.705
PIS/PASEP	6.123	7.390	7.590	7.548
II	4.911	4.220	5.137	6.544
CPMF	147	-2	6.908	7.294
Outros tributos	5.915	6.933	9.094	19.010
TOTAL	84.005	95.093	112.689	133.143

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) citado em: Boletim do Banco Central 1997 e 1998.

As receitas temporárias ou *once-and-for-all* foram elementos fundamentais para explicar a evolução das finanças públicas do País a partir da segunda metade dos anos 1990. Pela Tabela 4, observa-se que a arrecadação do IR, do IPI e da CPMF passou de R\$ 28.970; R\$ 13.637 e R\$ 147, em 1995, para R\$ 45.817; R\$ 16.307 e R\$ 7.294, em 1998, respectivamente.

Verifica-se que os impostos (IR e IPI), as contribuições sociais (COFINS, CSLL e PIS/PASEP) e a CPMF foram itens importantes para assegurar o incremento

da arrecadação no período de 1995-1998, de modo que, a ausência de qualquer dessas fontes de receitas (por exemplo, a não aprovação da prorrogação tempestiva da cobrança de qualquer dessas fontes) era compensada pela majoração da alíquota de uma outra fonte.

2.2.2 Medidas para contenção de despesas

Do lado das despesas, as medidas de contenção incidiram mais fortemente sobre gastos com pessoal e encargos sociais e com concessão de benefícios previdenciários. Ainda assim, esses gastos influenciaram negativamente os resultados do governo, conforme dados da Tabela 5.

Numa série de artigos acerca da situação fiscal do país no período pós-Real, Velloso²⁴ enfatiza que as despesas com pessoal (servidores ativos e inativos) e com a previdência social (incluindo-se nessa rubrica os gastos com aposentadorias do INSS e com os benefícios assistenciais) são os fatores que mais contribuem para o déficit fiscal. Segundo o autor (2002: 12), “o diagnóstico básico do problema fiscal brasileiro tem a ver com o alto grau de rigidez da despesa”, cujo cerne está na participação dos pagamentos diretos a pessoas (PDP) e das transferências diretas a pessoas (TDP)²⁵. O autor aponta que, desde 1995, a participação dessas rubricas tem se situado em torno de 70% nos gastos não financeiros totais do governo federal.

Para sanar as dificuldades de aprovação da reforma administrativa e da previdência – que eram consideradas medidas importantes para equacionar os gastos do governo na área de pessoal e de benefícios previdenciários – o Poder Executivo adotou providências legais, por meio da edição de medidas provisórias e de decretos.

Em relação aos gastos com pessoal, pode-se destacar: extinção de cargos públicos (100 mil); demissão de servidores não-estáveis (27.500); extinção de direitos (licença-prêmio, por exemplo); fim do direito à promoção na aposentadoria e revisão de procedimentos para concessão de aposentadorias e de benefícios.

²⁴ Ver referência bibliográfica citada.

²⁵ A rubrica PDP corresponde a pagamentos contínuos, mensais, de salários a servidores ativos e inativos (aposentadorias e pensões); aposentadorias do INSS, benefícios assistenciais e outros. A

Calcula-se uma economia de recursos, para o exercício de 1996, na ordem de R\$ 6,5 bilhões²⁶. Além disso, instituiu-se o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) para os servidores do Poder Executivo²⁷.

Em novembro de 1997, o governo adotou um “ajuste fiscal de curto prazo²⁸” com o intuito de economizar cerca de R\$ 19 bilhões. As principais medidas foram: fim da incorporação de décimos sobre funções comissionadas; proibição para pagamento de prestação de serviços extraordinários (horas-extras); extinção de 70 mil cargos públicos; vedação para contratação temporária de excepcional interesse público, bem como para prorrogações de contratos existentes; limitações para provimentos de cargos efetivos (permissão para provimento de um terço do total de vagas provenientes de aposentadorias e de vacâncias ocorridas em 1997).

TABELA 5 – Despesas com Pessoal da União

Discriminação	R\$ milhões		
	1996	1997	1998
Por situação funcional liquidada	41.199	44.526	47.955
Ativos	24.635	26.177	27.177
Inativos	11.448	12.523	14.082
Pensionistas	5.116	5.826	6.696

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional citado por: Boletim do Banco Central 1998.

A Tabela 5 mostra que, apesar do uso corrente de medidas de contenção de gastos com pessoal e encargos sociais, o governo não conseguiu impedir o aumento dessas despesas no período de 1996-1998. Os gastos com inativos, por exemplo, passaram de R\$ 11,44 bilhões (em 1996) para R\$ 14,08 bilhões (em 1998). A expectativa de aprovação da reforma da previdência foi um fator que pressionou os gastos com pessoal, uma vez que incentivou o pedido antecipado de aposentadoria por parte de muitos servidores.

rubrica TDP engloba programas assistências do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, por exemplo.

²⁶ Boletim do Banco Central 1996.

²⁷ Medida Provisória nº 1.530, de 20/11/1996.

²⁸ As medidas desse ajuste fiscal afetaram os setores da administração pública federal, as finanças dos estados e dos municípios e as empresas estatais.

Com relação aos benefícios assistenciais e da previdência, o governo vedou a utilização do tempo de atividade não-contributiva do trabalhador rural para fins de carência, contagem recíproca e averbação de tempo de serviço; extinguiu aposentadorias de legislação especial aos jornalistas, aeronautas e juízes classistas temporários; impôs restrições para concessão de aposentadoria por idade²⁹; vedou acumulação de proventos de aposentadorias com remuneração de cargo efetivo, salvo os casos permitidos pela Constituição Federal.

Nessa primeira fase do Plano Real, o governo buscou também promover a reestruturação financeira dos estados por meio da autorização para abertura de créditos com vistas ao refinanciamento das dívidas dos estados. Instituiu-se o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (PARAFE)³⁰. A Lei nº 9.490/1997 autorizou o Poder Executivo a abrir crédito especial no orçamento federal, no montante de R\$ 103,3 bilhões para atender a esses dois programas³¹.

2.2.3 Reformas estruturais

As reformas estruturais (administrativa, previdência e tributária) eram apontadas como indispensáveis para solução definitiva do problema fiscal brasileiro³², uma vez que esses instrumentos poderiam se traduzir na redução do déficit público: a flexibilização do instituto da estabilidade no serviço público permitiria a demissão de servidores, em certos casos, e a cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos reduziria a necessidade de alocação de recursos do orçamento para fazer face às despesas com pessoal e encargos sociais, por exemplo.

²⁹ A concessão desse tipo de aposentadoria passou a se dar somente nos casos em que o segurado não auferia rendimentos de aposentadorias de qualquer outro regime de previdência.

³⁰ O PROES cria mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, mediante a concessão de financiamentos para a privatização, extinção ou transformação em instituição não-financeira, inclusive agência de fomento, de instituições sob controle acionário da unidade da federação. O PARAFE estabelece critérios para consolidação, assunção e refinanciamento, pelo governo federal, da dívida pública sob responsabilidade dos estados e do DF.

³¹ Boletim do Banco Central, Relatório Anual 1997.

³² Ver Cardoso (1994).

Bacha (1994:13-14), ao analisar a relação existente entre crise fiscal vigente no País no início dos anos 1990 e a inflação daquele período, concluiu que a solução para esse conflito decorreria da decisão política do governo de rever os gastos públicos e promover os ajustes necessários para que suas funções se limitassem ao seu padrão de financiamento. Ou seja, o Estado deveria rever seu papel dentro da sociedade brasileira, procurando especializar-se nas funções que lhes seriam devidas. As demais deveriam ser delegadas a outros agentes (outras esferas governamentais ou setor privado).

Diante dessa perspectiva, o Estado brasileiro passou por um processo de redefinição do seu papel, que culminou nas reformas administrativa e previdenciária. Apesar de serem considerados por alguns analistas como a solução para problemas fiscais do Estado, essas reformas tardaram a acontecer³³. Ademais, seus efeitos sobre as contas públicas não foram tão rápidos quanto se imaginava.

Giambiagi e Além (p. 189-190) listam cinco razões para explicar por que essas reformas não foram tão eficientes para o controle das contas públicas: (i) foram insuficientes; (ii) as mais relevantes – administrativa e previdenciária – só foram aprovadas em 1998; (iii) em alguns casos, os efeitos das mudanças tardaram a apresentar resultados de caixa; (iv) pelo lento desenvolvimento da economia brasileira, o que gerou perda de receitas e aumento de demandas; (v) faltou empenho do governo para buscar a redução dos desequilíbrios nas finanças públicas.

A reforma administrativa³⁴ buscou assegurar a melhoria da produtividade e qualidade do serviço público, dentro da visão de reformulação do papel do Estado. Essa reforma pautou-se na: flexibilização do instituto da estabilidade no serviço público, possibilitando a ocorrência de demissão de servidores estáveis, conforme critérios e situações estabelecidas na emenda; instituição de limites para os gastos com pessoal nos três níveis de governo; estabelecimento de teto salarial para os servidores ativos e inativos da administração pública entre outras medidas.

³³ Quando da formulação do Plano Real (em 1993), a equipe responsável pela elaboração desse plano pregava a necessidade de se realizar essas reformas. Essas mudanças, contudo, só aconteceram em 1998 (Emendas Constitucionais nº 19 e 20 de 1998).

³⁴ Emenda Constitucional nº 19, de 19/6/1998.

A reforma da previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 20/1998 teve por objetivo principal promover o equilíbrio financeiro do sistema. Houve alterações na estrutura básica do modelo, que deixou de ter por base o tempo de serviço e passou a ser fundamentado no tempo de contribuição. Além disso, a reforma estabeleceu limites de idade para a concessão de aposentadoria pelo regime próprio e passou a exigir tempo mínimo de exercício no cargo e no serviço público entre outras inovações.

Com relação à iniciativa privada, cabe destacar a instituição do fator previdenciário (Lei nº 9.876/1999), que alterou as regras para a concessão de aposentadoria dos trabalhadores desse setor. Pelas novas regras, três fatores devem ser considerados para o cálculo do benefício: o tempo de contribuição, a idade do contribuinte e a expectativa de vida. Dessa forma, buscou-se desestimular as aposentadorias precoces.

A previdência social sofreu nova reforma (Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003). Essa emenda constitucional extinguiu, no corpo permanente da Constituição, a aposentadoria com proventos integrais; estendeu a contribuição previdenciária para inativos e pensionistas; as pensões acima de certo patamar passaram a sofrer um redutor; criou o regime de previdência complementar. Os requisitos para a aposentadoria passaram a ser, cumulativamente: idade de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher); tempo de contribuição de 35 anos (homem) e 30 anos (mulher); 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

A reforma instituiu a cobrança de contribuição previdenciária para os servidores aposentados e pensionistas na alíquota de 11%. O pagamento das pensões será integral até R\$ 2.400,00. Para valores superiores, haverá desconto de 30% sobre a parcela excedente. Os servidores que entraram no serviço público após a promulgação dessa emenda, terão aposentadoria limitada a R\$ 2.400,00. Para receber benefícios superiores a esse valor, o servidor deve contribuir para um fundo de previdência complementar.

Em relação ao previsto pelos idealizadores do Real, a reforma do Sistema Tributário Nacional tardou a acontecer, sendo parcialmente implementada pela Emenda Constitucional nº 42/2003. Algumas questões consideradas complexas passaram a integrar nova Proposta de Emenda à Constituição. Cabe destacar que

essa reforma prorrogou a CPMF até 2007 à alíquota de 0,38% bem como a vigência do mecanismo de Desvinculação de Recursos da União até esse mesmo ano.

De fato, os resultados das reformas ainda não surtiram os efeitos almejados pelo governo e, portanto, a geração de receitas temporárias e as medidas de contenção vêm contribuindo mais efetivamente para garantir as metas de superávits primários fixadas pelo governo. A dependência do governo de incrementar a arrecadação, ainda que de forma temporária, e de promover cortes nos gastos (contingenciamentos) será analisada em capítulo específico, que tratam da elaboração e da execução do orçamento da União.

2.3 Ajuste fiscal 1999/2001

O ajuste fiscal proposto para 1999/2001 foi influenciado pelos resultados do governo no período de 1995/1998. Segundo Carvalho (2000) os resultados desse período foram negativos embora a carga tributária tenha aumentado de forma expressiva, pois, essa elevação não foi suficiente para compensar a expansão dos gastos não-financeiros e dos juros.

Giambiagi e Além (p. 163) destacam os seguintes elementos responsáveis pelo incremento nos gastos públicos: aumento das transferências constitucionais e legais a estados e municípios em decorrência da elevação no nível de arrecadação; aumento de gastos com benefícios previdenciários do INSS e aumento das despesas com a rubrica “outras despesas correntes e de capital”. No conjunto, esses gastos representaram incremento de 2,9% do PIB no período de 1994 a 1998.

Os autores (p. 172-177) chamam a atenção para a política fiscal expansionista adotada pelo governo como fonte de desajuste fiscal: a concessão de reajustes acima dos níveis inflacionários para os gastos com benefícios previdenciários e incremento nas despesas com “outros custeios e capital” (OCC). O salário mínimo sofreu um reajuste de 43%, o que refletiu no valor dos benefícios vinculados a ele. Os gastos com OCC, a preços de dezembro de 1998, passaram de R\$ 17 bilhões (1994) para R\$ 31 bilhões (1998).

Nesse período, a dívida líquida do setor público passou de 30,5% do PIB (1995) para 41,7% (1998), conforme Tabela 6. A dívida interna apresentou um

expressivo crescimento, passando de 24,9% para 36,1% (evolução de mais de 10 pontos percentuais).

Diversos fatores contribuíram para a evolução da dívida interna brasileira³⁵. A desvalorização cambial (ocorrida em 1998 e posteriormente em 2002) teve impacto significativo sobre a parcela da dívida interna que sofre indexação cambial. Versiani, (2002) destaca que fatores não-repetitivos (ou do tipo *once-and-for-all*) tiveram participação relevante na elevação da dívida interna: o refinanciamento da dívida de estados e municípios; o reconhecimento de passivos contingentes ou de dívidas passadas e o programa de fortalecimento de bancos federais.

Carvalho (p. 222) aponta quatro fatores responsáveis pela expansão da dívida líquida do setor público: a política de juros altos; a política de esterilização do efeito monetário da acumulação de reservas externas; as políticas de “socorro” aos agentes econômicos em crise (grandes bancos públicos e privados) e o processo de reconhecimento de dívidas passadas. Para o autor, os fatores decorrentes da própria natureza do Plano Real foram os que mais contribuíram para acentuar a evolução da dívida, isto é, a política de juros elevados e a de esterilização do efeito monetário da acumulação de reservas externas. “Aos juros altos foi atribuído papel decisivo para garantir a atração de recursos externos necessários ao financiamento dos elevados déficits de transações correntes no balanço de pagamentos”.

Por outro lado, o autor (p. 222) ressalta o papel da privatização na redução do montante da dívida pública. “A receita assim obtida, em dinheiro ou em títulos, ajudou a estabilizar a dívida líquida em 1996 e 1997, mas não foi suficiente para reduzi-la nem para impedir a nova tendência de alta em 1998”³⁶.

O reconhecimento de passivos contingentes³⁷ (“esqueletos”) impactou o estoque da dívida, sendo integrados ao saldo da dívida líquida total³⁸. Em abril de

³⁵ A dívida mobiliária — ou seja, os títulos emitidos pelos entes federados — compõe grande parte da dívida interna líquida do setor público. “O total da dívida mobiliária do setor público correspondia, em junho de 2002, a 48,9% do PIB (Versiani, 2002:104).

³⁶ “Em critério de caixa, as receitas de privatização em 1995-1998 foram de R\$ 53,8 bilhões, sendo R\$ 23,25 bilhões da União e R\$ 30,5 bilhões dos estados” (p. 222).

³⁷ Cabe ressaltar que a LRF tornou obrigatória a publicação do Anexo de Riscos Fiscais que deve traçar uma avaliação a respeito dos passivos contingentes e de outros riscos que podem vir a afetar as finanças públicas do País.

³⁸ Pode-se citar como exemplo de passivo contingente o Fundo de Compensação das Variações Salariais (Decreto-Lei nº 2.065/1983), que tinha o propósito de subsidiar os mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A União assumiu o déficit gerado pelo fundo por meio da Lei nº

2002, o montante de passivo contingente incorporado ao valor da Dívida Mobiliária Federal (títulos emitidos pelo governo federal) correspondia a R\$ 143 bilhões (Versiani, 2002).

A dívida fiscal líquida, que não considera os ajustes patrimoniais ocorridos ao longo do exercício financeiro, saltou de 30,5% do PIB em 1996 para 41,7% do PIB em 1998, conforme dados da Tabela 6. Nesse período, a dívida líquida total passou de 30,5% do PIB para 42,7% do PIB. Os passivos contingentes passaram a ser reconhecidos a partir de 1996, o que justifica o mesmo valor apresentado para a dívida fiscal líquida e a dívida líquida total.

A dívida líquida total equivalia a R\$ 208 bilhões em 1995 (30,5% do PIB) alcançando a cifra de R\$ 389 bilhões em 1998 (42,7% do PIB). Em 1998, a dívida interna foi de 36,1% do PIB (R\$ 329 bilhões) contra 6,6% do PIB de dívida externa (R\$ 59,9 bilhões)³⁹.

TABELA 6: Dívida Líquida do Setor Público (1995-1998)

Discriminação	(Em % do PIB)			
	1995	1996	1997	1998
Dívida fiscal líquida	30,5	31,4	34,4	41,7
Ajuste patrimonial (base: dez/1995)	-	1,9	0,1	1,0
Dívida líquida total	30,5	33,3	34,5	42,7
Governo federal e Banco Central do Brasil	13,2	15,9	18,8	25,4
Governos estaduais e municipais	10,6	11,5	13,0	14,4
Empresas estatais	6,7	5,9	2,8	2,9
Dívida interna	24,9	29,4	30,2	36,1
Governo Federal e Banco Central	9,8	14,3	16,8	21,1
Governos estaduais e municipais	10,3	11,2	12,5	13,7
Empresas estatais	4,9	3,9	0,9	1,3
Dívida externa	5,6	13,9	4,3	6,6
Governo federal e Banco Central	3,5	1,6	2,0	4,3
Governos estaduais e municipais	0,3	0,4	0,5	0,7
Empresas estatais	1,8	2,0	1,9	1,6

Fonte: Boletim do Banco Central 1998, p. 82-83.

10.150/2000. A assunção pela União de dívidas de entidades extintas ou privatizadas – exemplos: o Lloyd Brasileiro e o Instituto do Açúcar e do Alcool – ampliou o montante dos passivos contingentes.

³⁹ Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório 1998.

As necessidades de financiamento, no conceito nominal, corresponderam a 8% em 1998, contra 7,2% em 1995. A melhora no resultado nominal verificado em 1997 (5,9%) ante o percentual registrado em 1996 (6,1%) decorreu da contribuição efetiva do processo de privatização e de melhora nas contas dos governos estaduais e municipais⁴⁰. No conceito primário, as contas públicas apresentaram déficits nos anos de 1996, 1997 e 1998 (Tabela 7). As despesas com pagamento de juros oscilaram entre 5,1% do PIB (1997) e 8,0% do PIB (1998).

TABELA 7: Necessidades de Financiamento do Setor Público

Discriminação	Em % do PIB			
	1995	1996	1997	1998
Nominal	7,2	5,9	6,1	8,0
Governo federal e Banco Central	2,3	2,6	2,6	5,5
Governos estaduais e municipais	3,6	2,7	3,0	2,0
Empresas estatais	1,3	0,6	0,4	0,5
Primário	-0,4	0,1	1,0	0,0
Governo federal e Banco Central do Brasil	-0,6	-0,4	0,3	-0,6
Governos estaduais e municipais	0,2	0,6	0,7	0,2
Empresas estatais	0,1	-0,1	-0,1	0,4
Juros nominais	7,5	5,8	5,1	8,0
Governo federal e Banco Central do Brasil	2,9	2,9	2,3	6,0
Governos estaduais e municipais	3,4	2,2	2,3	1,8
Empresas estatais	1,3	0,7	0,5	0,2

Fonte: Boletim do Banco Central 1998, p. 84-85.

Em outubro de 1998, o governo anunciou as medidas do Programa de Estabilização Fiscal com o objetivo de equacionar as contas públicas no triênio 1999-2001. Foram fixadas metas de superávit primário para o setor público consolidado: 2,6% do PIB (1999); 2,8% do PIB (2000) e 2,3% do PIB (2001). A economia de recursos proveniente do esforço fiscal – cortes de despesas e incrementos nas receitas – foi estimada em R\$ 28 bilhões, R\$ 33 bilhões e R\$ 39,4 bilhões, respectivamente.

O conjunto de medidas do programa envolvia: (i) aprovação da reforma da previdência; regulamentação da reforma administrativa e prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal; (ii) redução das despesas com custeio e capital; (iii) redução do

⁴⁰ Boletim do Banco Central (Relatório 1997).

déficit previdenciário, mediante elevação da contribuição dos servidores ativos e instituição da cobrança dos inativos e pensionistas e (iv) aumento da arrecadação com proposta de alteração na legislação da COFINS; prorrogação da CPMF e incorporação de depósitos judiciais à receita tributária da União.

A não-aprovação tempestiva da instituição da cobrança da contribuição sobre servidores inativos e da prorrogação da CPMF levou o governo a adotar medidas compensatórias: elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e ampliação de sua incidência às instituições financeiras; criação de alíquota adicional do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e promoção de maiores cortes nos dispêndios da União.

No período de 1999/2001 (ver Tabela 8), o governo central obteve superávits primários de 2,1% do PIB; 2,0 % do PIB e 1,9% do PIB, respectivamente. O resultado do governo central engloba os valores do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil.

Na composição das despesas com pessoal e encargos sociais da União (ver Tabela 9), que variaram 17,9% (2000/1999) e 15,0 % (2001/2000), respectivamente, os gastos com inativos e pensionistas apresentaram taxa de crescimento de 20,3% e 13,4% contra 12,8 % de servidores ativos.

Com relação à arrecadação de recursos desse período, destaca-se que, em 1999, o governo buscou compensar a frustração de receitas (contribuição previdenciária de servidores inativos e cobrança da CPMF)⁴¹ a partir da adoção de medidas, tais como, elevação da alíquota da CSLL, de 8% para 12% (MP nº 1.807/1999); cobrança de alíquota de 0,38% de IOF até a entrada em vigor da cobrança da CPMF (Portaria MF nº 348/1999).

Além disso, houve medidas de contenção de despesas: a) suspensão, até 31/12/1999, de realização de novos concursos públicos e de nomeações para cargos efetivos no âmbito do Poder Executivo da União; b) suspensão, por um ano, de promoções e de progressões funcionais a todo servidor da administração direta,

⁴¹ A contribuição de servidores inativos foi aprovada pela Lei nº 9.783, de 28/1/1999, devendo a cobrança ter vigência a partir de maio desse ano, à alíquota de 11%. O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em 3/9/1999, a inconstitucionalidade da cobrança. Com relação à CPMF, a EC nº 21, de 18/3/1999, determinou a cobrança dessa contribuição a partir de 17/6/1999, o que gerou frustração de seis meses de arrecadação. Em 2003, o governo conseguiu aprovar a Emenda

autarquias e fundações; c) extinção do adicional de tempo de serviço (Decreto nº 2.983 e Medida Provisória nº 1.815, de 15/3/1999).

A Tabela 10 mostra que houve crescimento contínuo da arrecadação do Imposto de Renda, que passou de R\$ 51,5 bilhões (1999) para R\$ 64,9 bilhões (2001). As receitas provenientes da CPMF apresentaram crescimento nominal acima de 80% (1999/2000). A variação da arrecadação dessa receita foi menor entre os exercícios de 2000/2001.

Constitucional nº 41, que entre outras medidas, instituiu a contribuição previdenciária para os servidores aposentados e pensionistas na alíquota de 11%.

TABELA 8: Resultado Primário do Governo Central⁴²

Discriminação	R\$ milhões				
	1999	2000	2001	Variação %	
	(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	(C)/(B)
Receita total	210.906	236.533	272.230	12,2	15,1
Receitas do Tesouro	161.838	180.816	209.739	11,7	16,0
Receita administrada	144.734	168.636	190.083	16,5	12,7
Restituições	-4.709	-6.704	-6.091	42,4	-9,1
Diretamente Arrecadadas	0	0	0	-	-
Demais receitas	22.562	19.79	25.977	-11,9	30,7
Incentivos fiscais	-749	-995	-230	32,8	-76,9
Receitas de previdência	49.068	55.717	62.491	13,6	15,9
Despesa total	189.906	214.904	249.161	13,2	15,9
Despesa do Tesouro	131.365	149.118	173.832	13,5	16,6
Transferências a estados e municípios	34.904	40.283	46.024	154	14,3
Despesas da administração federal	93.875	105.181	123.341	12,0	17,3
Subsídios e subvenções	2.586	3.654	4.467	41,3	22,2
Benefícios previdenciários	58.541	65.786	75.329	12,4	14,5
Resultado do governo federal	21.000	21.629	23.069	3,0	6,7
Tesouro Nacional	30.473	31.698	35.907	4,0	13,3
Previdência Social	-9.473	-10.069	12838	6,3	27,5
Resultado do Banco Central	-742	-477	-690	-35,7	44,7
Resultado primário (acima da linha)(1)	20.258	21.152	22.379	4,4	5,8
Resultado primário/PIB(%)	2,1	2,0	1,9	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

1/(+)=superávit (-)=déficit.

⁴² De acordo com Sanches (2004:225), o Resultado do Setor Público pode ser apurado pelos métodos: a) “abaixo da linha”, conforme metodologia aplicada pelo Banco Central; b) “acima da linha”, calculado pelo Ministério da Fazenda, a partir da apuração da diferença entre o montante de um conjunto de categorias de receitas do Tesouro (tributária, contribuições, previdência e diretamente arrecadada) e o de um conjunto de despesas orçamentárias (pessoal, previdência, vinculações constitucionais e outras despesas correntes – excetuando-se juros nominais – investimentos, inversões financeiras – excluindo-se as destinadas a empréstimos ao setor privado – e outras despesas de capital). O resultado primário do setor público (medida do esforço fiscal) decorre desse cálculo – receitas menos despesas, excluindo-se os juros nominais. Quando o resultado é positivo tem-se um superávit primário; se for negativo, tem-se um déficit primário.

TABELA 9: Despesas com Pessoal da União

Discriminação	Em R\$ milhões				
	1999	2000	2001	Variação %	
	(a)	(b)	(c)	(b)/(a)	(c)/(b)
Por situação funcional – liquidada	49.181	57.969	66.679	17,9	15,0
Ativos	26.131	33.104	37.344	26,7	12,8
Inativos	15.526	16.626	19.993	7,1	20,3
Pensionistas	7.524	8.239	9.342	9,5	13,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional citado em: Boletim do Banco Central 2001.

TABELA 10: Arrecadação de Receitas Federais

Discriminação	R\$ milhões		
	1999	2000	2001
IR	51.520	56.397	64.909
IPI	16.503	18.841	19.457
II	7.919	8.509	9.090
IOF	4.879	3.126	3.584
COFINS	32.187	39.905	46.364
CSLL	7.304	9.279	9.367
PIS/PASEP	9.836	10.043	11.396
CPMF	7.948	14.545	17.197
Outros tributos	13.420	16.169	15.394
TOTAL	151.516	176.814	196.758

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) citado em: Boletim do Banco Central 2001.

Pode-se observar na Tabela 11, que o setor público consolidado apresentou superávits primários acima de 3,0% do PIB. O governo central contribuiu com superávits de 2,4%; 1,9% e 1,9%, respectivamente, nos exercícios de 1999, 2000 e 2001. Esses resultados asseguraram o cumprimento das metas fiscais fixadas no acordo firmado com o FMI.

TABELA 11: Necessidades de Financiamento do Setor Público

Discriminação	% do PIB			
	1998	1999	2000	2001
Nominal	7,5	5,8	3,6	3,5
Governo federal e Banco Central	4,9	2,7	2,3	2,1
Governos estaduais	1,8	2,7	1,8	1,9
Governos municipais	0,2	0,5	0,3	0,1
Empresas estatais	0,5	-0,1	-0,7	-0,6
Primário	0,0	-3,3	-3,6	-3,8
Governo federal e Banco Central do Brasil	-0,6	-2,4	-1,9	-1,9
Governos estaduais	0,4	-0,2	-0,4	-0,6
Governos municipais	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3
Empresas estatais	0,3	-0,6	-1,1	-0,9
Juros nominais	7,5	9,1	7,2	7,3
Governo federal e Banco Central do Brasil	5,5	5,1	4,2	4,0
Governos estaduais	1,4	2,9	2,3	2,6
Governos municipais	0,4	0,5	0,4	0,4
Empresas estatais	0,2	0,6	0,3	0,4

Fonte: Boletim do Banco Central 1998, p. 84-85.

A dívida fiscal líquida situou-se na faixa de 40% do PIB. A dívida líquida total passou de 41,1% do PIB (1998) para 53,4% do PIB (2001) em contraposição à previsão do acordo firmado com o FMI, que era a estabilização da relação dívida pública/PIB em torno de 45%. A dívida interna registrou taxa de 35,5% (1998) passando para 42,8% (2001), conforme dados da Tabela 12.

TABELA 12: Dívida Líquida do Setor Público (1998-2001)

Discriminação	% do PIB			
	1998	1999	2000	2001
Dívida fiscal líquida (F=D-E)	40,6	41,1	41,4	41,5
Ajuste metodológico s/dívida interna (E)	0,5	4,2	4,7	5,9
Dívida fiscal líquida com câmbio (D=A-B-C)	41,1	45,3	46,1	47,4
Ajuste patrimonial (C)	4,0	7,6	8,6	10,8
Ajuste de privatização (B)	-3,3	-3,8	-5,3	-4,9
Dívida líquida total (A)	41,7	49,2	49,4	53,4
Governo federal e Banco Central do Brasil	25,0	31,0	33,2	
Governos estaduais	12,2	14,1	14,1	16,4
Governos municipais	1,9	2,2	2,1	2,1
Empresas estatais	2,6	2,8	2,2	1,6
Dívida interna	35,5	38,8	39,7	42,8
Governo federal e Banco Central do Brasil	20,8	22,2	23,5	24,9
Governos estaduais	11,6	13,3	13,3	15,5
Governos municipais	1,8	2,1	2,0	2,0
Empresas estatais	1,2	1,3	0,9	0,4
Dívida externa	6,2	10,4	9,8	10,6
Governo federal e Banco Central do Brasil	4,2	7,9	7,5	8,3
Governos estaduais	0,6	0,8	0,8	0,9
Governos municipais	0,1	0,1	0,1	0,1
Empresas estatais	1,3	1,5	1,3	1,2

Fonte: Boletim do Banco Central 2001.

A priori, tinha-se a visão de que o ajuste fiscal do governo não se manteria no longo prazo. Ramos (2001:60-61) afirma que o ajuste fiscal de 1999/2001 pautou-se em medidas de curto prazo, semelhantes as da política fiscal adotada pelo governo nos primeiros quatro anos do plano Real, com vistas a controlar os desequilíbrios fiscais, mas sem perspectivas de avanços substanciais para solucionar as causas estruturais dos resultados negativos das contas públicas brasileiras.

Para a autora (Idem), essa perspectiva se justifica pelo fato de o ajuste fiscal estabelecido no acordo firmado com o FMI compor-se basicamente de medidas que não combatiam as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas primárias. “Mantendo a mesma tônica da política fiscal nos últimos cinco anos, o programa recente está fundamentado na ampliação *ad hoc* de receitas para

o governo federal acompanhadas de medidas localizadas de restrição dos investimentos e gastos de custeio da máquina estatal”.

Em contraposição, Giambiagi e Além (2000:196-199) argumentam que esse ajuste fiscal pode ser visto como uma mudança no regime fiscal, uma vez que, fixadas as metas fiscais, a ocorrência de frustração de receitas ou o aumento de gastos públicos deve ser compensada por aumentos nos tributos ou por cortes nas despesas, o que não ocorreria no regime anterior, em que as pressões por mais gastos eram financiadas por déficits.

Os autores ressaltam que a mudança mais importante acontecida em 1999 talvez tenha sido a de atitude por parte do governo, do Congresso Nacional e do público em geral a respeito da necessidade de ter e de cumprir metas fiscais. “A idéia de ter parâmetros fiscais – ou seja, um déficit nominal de no máximo X ou um superávit primário de no mínimo Y – (...) passou a ser encampada pelas autoridades e incorporou-se à racionalidade do jogo político” (Idem).

Por sua vez, Velloso (2001) afirma que esse ajuste fiscal não encontra paralelo na história econômica recente do país, pois a ocorrência de inúmeras dificuldades não impediu a realização das metas estabelecidas no acordo com o FMI.

2.4 As contas públicas 2001-2004

As contas públicas registraram resultados positivos – superávits primários acima de 3,5% do PIB (Tabela 13). No conceito “acima da linha” (Tabela 14), o governo central apresentou superávit primário de 2,4%; 2,5% e 2,8%, respectivamente, nos anos de 2002, 2003 e 2004. A dívida fiscal líquida, em valores de dezembro de 2004 (Tabela 16) passou de 40,9% (2001) para 37,9% (2004). A dívida líquida total alcançou o patamar de 57,2% do PIB em 2003, caindo para 51,8% do PIB em 2004 (Tabela 16).

Para assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas nas LDOs dos respectivos exercícios financeiros, o governo conta com a crescente arrecadação de receitas públicas e com os contingenciamentos “prévios” dos gastos com outros

custeios e investimentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o instrumento que assegura o uso da limitação de empenho para equilibrar as contas públicas.

TABELA 13: Necessidades de Financiamento do Setor Público

Discriminação	(% do PIB)			
	2001	2002	2003	2004
Nominal	3,6	4,6	5,1	2,7
Governo federal e Banco Central	2,1	0,7	4,0	1,5
Governos estaduais	1,9	3,3	1,5	1,6
Governos municipais	0,1	0,6	0,3	0,4
Empresas estatais	-0,6	0,0	-0,7	-0,8
Primário	-3,6	-3,9	-4,3	-4,6
Governo federal e Banco Central do Brasil	-1,8	-2,4	-2,5	-3,0
Governos estaduais	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9
Governos municipais	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Empresas estatais	-0,9	-0,7	-0,9	-0,6
Juros nominais	7,2	8,5	9,3	7,3
Governo federal e Banco Central do Brasil	3,9	3,1	6,5	4,5
Governos estaduais	2,5	3,9	2,2	2,5
Governos municipais	0,4	0,7	0,4	0,4
Empresas estatais	0,4	0,7	0,2	-0,1

Fonte: Boletim do Banco Central 1998, p. 84-85.

TABELA 14: Resultado Primário do Governo Central

Discriminação	R\$ milhões				
	2002	2003	2004	Variação %	
	(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	(C)/(B)
Receita total	321.842	357.891	422.450	11,2	18,0
Receitas do Tesouro	250.815	277.159	328.685	10,5	18,6
Receita administrada ^{1/}	224.860	246.244	287.924	9,5	16,9
Receita não administrada	25.955	30.915	40.761	19,1	31,8
Receitas da Previdência	71.027	80.732	93.765	13,7	16,1
Despesa total	289.383	318.407	372.730	10,0	17,1
Despesa do Tesouro Nacional	201.354	211.272	246.978	4,9	16,9
Transferências a estados e municípios	56.138	60.226	67.559	7,3	12,2
Pessoal e encargos sociais	73.304	78.068	87.730	6,5	12,4
Outras Despesas correntes e de capital	71.912	72.978	91.689	1,5	25,6
Benefícios previdenciários	88.029	107.135	125.751	21,7	17,4
Resultado do governo federal	32.459	39.484	49.721	21,6	25,9
Tesouro Nacional	49.461	65.887	81.707	33,2	24,0
Previdência Social	-17.002	-26.403	-31.986	55,3	21,1
Resultado do Banco Central	-777	-195	-336	-74,9	72,5
Resultado primário (acima da linha) ^{2/}	31.682	39.289	49.384	24,0	25,7
Resultado primário/PIB(%)	2,4	2,5	2,8	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nac.citado em: Boletim do Banco Central 2004

1/ Liquida de restituições e incentivos fiscais.

2/ (+) = superávit (-) = déficit

Em relação à arrecadação, no triênio 2002-2004, as receitas provenientes dos impostos (IR e IPI) e das contribuições sociais (COFINS, CSLL, PIS/PASEP), bem como as da CPMF e da CIDE permaneceram em destaque na participação da arrecadação total do governo federal. No conjunto, elas representaram 87,12% (em 2002) e 85,5% (em 2004) do total da receita da União, conforme pode ser observado na tabela 15.

Em 2002, cabe destacar os seguintes fatos: houve a prorrogação da CPMF, mantendo-se a alíquota de 0,38%⁴³; a ocorrência de receitas extraordinárias (pagamentos de débitos em atraso e conversão de depósitos judiciais e administrativos em receitas do Tesouro); a cobrança da CIDE a partir de janeiro

⁴³ A previsão era a de que a cobrança dessa contribuição se daria até 16/2/2002. A Emenda Constitucional nº 37/2002 prorrogou o prazo de vigência até 31/12/2004; sendo que a alíquota de 0,38% permaneceria nos exercícios de 2002 e 2003, caindo para 0,08% em 2004. A EC nº 42/2003 (reforma tributária) alterou a redação da EC nº 37, estabelecendo a prorrogação da CPMF até 2007, com a mesma alíquota de 0,38%.

desse exercício financeiro. Em 2003, ocorreram as aprovações das reformas da previdência (EC nº 41) e tributária (EC nº 42). Nesse ano, o incremento na receita foi assegurado pela elevação da alíquota da contribuição social do PIS/PASEP (a alíquota do PIS passou de 0,65% para 1,65%) e elevação da base de cálculo da CSLL de 12% para 32% para as empresas prestadoras de serviços que recolhem a contribuição com base do lucro presumido⁴⁴.

Em 2004, houve a regulamentação de dispositivos da EC nº 41 (reforma da previdência), relativos à cobrança da contribuição previdenciária de servidores inativos. Nesses três exercícios financeiros, o imposto de renda teve participação significativa na arrecadação. A arrecadação do IR passou de R\$ 85,8 bilhões (2002) para R\$ 102 bilhões (2004).

TABELA 15: Arrecadação de Receitas Federais

Discriminação	R\$ milhões		
	2002	2003	2004
IR	85.803	93.016	102.820
IPI	19.799	19.674	22.830
II	7.972	8.143	9.200
IOF	4.022	4.450	5.253
COFINS	52.267	59.565	76.890
CSLL	13.364	16.750	19.647
PIS/PASEP	12.872	17.337	19.454
CPMF	20.369	23.046	26.432
CIDE	7.243	7.496	7.669
Outros tributos	19.295	23.881	32.361
TOTAL	243.006	273.358	322.556

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) citado em: Boletim do Banco Central 2004.

⁴⁴ Lei nº 10.684/2003.

TABELA 16 - Dívida Líquida do Setor Público (2001-2004)

	% PIB			
Discriminação	2001	2002	2003	2004
Dívida fiscal líquida (F=D-E)	40,9	37,0	40,9	37,9
Ajuste metodológico s/dívida interna (E)	5,8	9,6	8,1	6,8
Dívida fiscal líquida com câmbio (E=A-B-C-D)	46,7	46,6	49,0	44,7
Ajuste metodológico s/dívida externa (D)	4,9	8,5	6,4	5,2
Ajuste patrimonial (C)	5,8	5,6	5,8	5,4
Ajuste de privatização (B)	-4,8	-4,1	-4,0	-3,5
Dívida líquida total (A)	52,6	56,5	57,2	51,8
Governo federal	33,3	36,4	36,6	33,0
Banco Central do Brasil	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5
Governos estaduais	16,2	16,6	17,4	16,6
Governos municipais	2,1	2,2	2,4	2,4
Empresas estatais	1,6	1,8	1,1	0,2
Dívida interna	42,2	42,0	45,5	44,3
Governo federal	20,2	19,9	22,9	22,3
Banco Central do Brasil	4,3	3,4	3,3	3,5
Governos estaduais	15,3	15,4	16,4	15,7
Governos municipais	1,9	2,1	2,3	2,3
Empresas estatais	0,4	1,2	0,7	0,5
Dívida externa	10,4	14,6	11,7	7,5
Governo federal	13,1	16,5	13,7	10,7
Banco Central do Brasil	-4,9	-3,8	-3,7	-4,0
Governos estaduais	0,9	1,2	1,0	0,9
Governos municipais	0,1	0,2	0,2	0,1
Empresas estatais	1,2	0,5	0,4	-0,3

Fonte: Boletim do Banco Central 2002; 2004.

2.5 Considerações finais

O êxito do Plano Real em estabilizar os preços da economia brasileira não foi acompanhado do ajuste nas contas públicas conforme proposto pelos formuladores do plano. Os primeiros quatro anos de plena estabilidade econômica (1995-98) apresentaram números negativos em relação às contas públicas do País. Nesse período, os déficits foram constantes e a relação dívida pública/PIB apresentou trajetória ascendente. Alguns autores destacam a política de elevados juros como

responsável pelo crescimento dessa relação, em particular, quando se observa que a dívida interna foi o elemento de maior peso na dívida total.

A dificuldade para aprovar as reformas estruturais (administrativa, previdenciária e tributária) levou o governo a adotar medidas temporárias, por meio da edição de decretos e medidas provisórias. Essas medidas pautaram-se na criação de fontes temporárias de receitas e na contenção dos gastos públicos. A instituição do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e suas diversas prorrogações bem como o estabelecimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e suas alterações foram fontes importantes para assegurar o incremento na receita.

Do lado da despesa, as medidas centraram-se nos gastos com pessoal e encargos sociais bem como com benefícios previdenciários: restrições à contratação e à concessão de reajustes salariais aos servidores públicos; mudanças nas regras para concessão de benefícios previdenciários entre outras. Essas medidas não foram, contudo, suficientes para ajustar as finanças públicas do País.

A batalha prosseguiu com a proposição de ajuste fiscal 1998/1999 a partir do acordo com o FMI que impôs o cumprimento de metas de superávits primários para os anos de 1999, 2000 e 2001. O acordo sofreu revisão para se ajustar ao quadro macroeconômico da economia mundial. Observando-se os percentuais alcançados para as metas de superávits, o ajuste fiscal proposto em 1999 obteve êxito, que se estendeu para os exercícios financeiros de 2002-2004, registrando superávits primários acima de 3% do PIB.

Apesar dos significativos superávits registrados nas contas públicas, o País apresenta um elevado nível de rigidez orçamentária (elevado grau de vinculações de receitas e aumento dos gastos obrigatórios). Como se verá no capítulo sobre a execução orçamentária, os problemas da rigidez orçamentária são enfrentados por medidas de cortes nos gastos discricionários, em particular investimentos, e pela manutenção de receitas, que a priori seriam fontes temporárias.

3 INSTRUMENTOS LEGAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

3.1 Introdução

O processo orçamentário brasileiro (elaboração, apreciação, execução e avaliação dos planos e orçamentos públicos) tem como normativos a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964⁴⁵, disposições do Decreto Lei nº 200/1967 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No âmbito do Congresso Nacional, há as resoluções que regem esse processo.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema de planejamento e orçamento que comporta três instrumentos orçamentários: o PPA, a LDO e a LOA. O art. 165 da Carta Magna buscou definir o papel a ser desempenhado por cada um desses instrumentos.

O PPA, responsável pelo planejamento de médio prazo, tem por finalidade materializar, por meio de objetivos e de diretrizes, a ação governamental. A LDO deve orientar a elaboração do orçamento público bem como definir metas e prioridades da administração. A LOA deve detalhar e alocar os recursos orçamentários para a consecução das ações do governo. A idéia é a de que haja uma integração entre esses instrumentos.

Esse capítulo visa apresentar a formulação do modelo de planejamento e orçamento brasileiro com intuito de mostrar as virtudes e vicissitudes desse sistema. O capítulo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção dois trata do sistema integrado de planejamento e orçamento. A seção três aborda o modelo de planejamento e orçamento na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal: PPA, LDO e LOA. Por fim, seguem as considerações finais.

⁴⁵ Esta Lei “estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

3.2 O sistema integrado de planejamento e orçamento

Integrar planejamento e orçamento não é inovação da Constituição Federal de 1988. A tentativa de implantar um processo orçamentário integrado ao planejamento se inicia com a adoção do orçamento-programa⁴⁶. O orçamento-programa busca atingir objetivos e propósitos por meio do uso de recursos orçamentários para concretizar programas, que serão avaliados quanto aos custos e aos resultados alcançados. “A integração planejamento e orçamento é a tônica hoje em dia, capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil” (Machado Jr e Reis, 2003:11).

Tendo em vista a escassez de recursos orçamentários e o conflito de interesses que se forma em torno do orçamento público, o planejamento é essencial para assegurar racionalidade e eficiência aos gastos públicos. Dessa forma, o modelo de integração entre planejamento e orçamento ganha efetividade a partir de 1967, com a Constituição Federal e com a edição do Decreto-Lei nº 200. Esse decreto criou o órgão central de planejamento – Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral. Após a regulamentação, esse órgão passou a compreender as atividades de planejamento, orçamentação e modernização administrativa (Pereira, 2003:125).

Guardia (1992:54) esclarece que o sistema de planejamento criado por esses dois normativos tinha por finalidade “orientar a atividade privada para a consecução de objetivos de desenvolvimento e programar a atividade do setor público em consonância com os objetivos gerais de governo”. Esse sistema “visava ‘promover o desenvolvimento econômico e social do País e a segurança nacional’⁴⁷, assumindo caráter indicativo para o setor privado e normativo para o setor público”.

O sistema ganha impulso com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Constitucional inova ao estabelecer a obrigatoriedade de elaboração do PPA e da LDO. A elaboração da LOA deve, portanto, observar os dispositivos dessas normas.

⁴⁶ Introduzido pela Lei nº 4.320/1964.

⁴⁷ Art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967.

Ao traçar um paralelo entre as reformas que foram efetivadas antes da Constituição de 1988 e as que foram implantadas depois, Guardia (1992:49) comenta que as reformas instituídas pelo Poder Executivo, no período anterior à promulgação da Constituição de 1988, “foram – num contexto de intenso desequilíbrio das finanças federais – motivadas pelo objetivo de assegurar uma maior capacidade de controle sobre os gastos públicos, frente ao objetivo de redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público”.

O autor complementa dizendo que “no processo de reforma constitucional de 1988, não obstante a preocupação frente estas questões”, parece correto afirmar “que os principais objetivos dos constituintes, em matéria de Finanças Públicas, centrava-se no fortalecimento da federação e na recuperação dos poderes do Legislativo”. De fato, a partir desse momento, o Legislativo retoma sua prerrogativa de participar de forma mais ativa das discussões acerca das questões orçamentárias⁴⁸. Essa competência, contudo, torna-se limitada frente aos objetivos do governo de promover o ajuste fiscal por meio do uso do contingenciamento, que recai, em regra, sobre os investimentos, grupo de despesa objeto de emenda por parte dos parlamentares.

Em 2000, o processo orçamentário brasileiro passou por uma reforma que revogou a Portaria nº 9/1974⁴⁹. Tollini (2002:174) observa que a partir desse momento, “tornou-se viável a implementação do novo modelo gerencial de planejamento e orçamento, voltado para a solução de problemas e obtenção de resultados”.

Para o autor (p. 174-175):

O orçamento assumiu nova feição, entendido, agora, como um verdadeiro orçamento por produtos e resultados, em acordo, portanto, com a filosofia prevalecente em quase todos os países que recentemente têm experimentado reformas em seus processos orçamentários. Entende-se como produtos os bens e serviços públicos e, como resultados, os problemas resolvidos ou, melhor ainda, as oportunidades aproveitadas.

⁴⁸ Por exemplo, a prerrogativa para propor emendas ao projeto de LOA (ver art. 166 da Constituição de 1988).

⁴⁹ A reforma do modelo de planejamento e orçamento foi consubstanciada no Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos da União a partir do exercício fiscal de 2000; e na Portaria nº 42/1999.

A LRF⁵⁰ veio reforçar a ação de planejamento/orçamento ao dispor que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita; geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; concessão de garantia e inscrição em restos a pagar⁵¹.

A LRF dedica o Capítulo II ao planejamento. Esse capítulo aborda questões concernentes ao plano plurianual⁵², à lei de diretrizes orçamentárias – que ganhou destaque no processo orçamentário – e à lei orçamentária anual, bem como à execução orçamentária e ao cumprimento de metas fiscais.

O modelo de integração planejamento/orçamento sofre várias críticas. Albert Waterston⁵³ acredita que a presença de instabilidade política e de incerteza econômica nos países em desenvolvimento impossibilita que o modelo de planejamento fundamentado em planos de médio e de longo prazo obtenha êxito.

Aaron Wildavsky⁵⁴ critica o caráter incremental decorrente desse sistema de integração. Para o autor, o orçamento do ano corrente é determinado pelo valor do orçamento passado. Essa prática tende a perpetuar determinados programas para assegurar o repasse de recursos orçamentários. As unidades de despesas não têm incentivos para planejar os gastos necessários para atenderem suas demandas.

O caráter incremental que prevalece na elaboração do orçamento federal contradiz o ideal do modelo de integração entre planejamento e orçamento, uma vez que as unidades de despesas buscam assegurar sua participação no montante dos recursos orçamentários a partir da inclusão, em suas propostas de orçamento, de recursos para atender programas e projetos antigos e os novos programas sem que haja uma avaliação e um planejamento acerca das necessidades efetivas do órgão. A preocupação central é assegurar a dotação atual mais os acréscimos porventura possíveis.

⁵⁰ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁵¹ Art. 1º, § 1º da LRF.

⁵² O art. 3º da LRF que deveria tratar do PPA foi vetado.

⁵³ Citado por Giacomoni (2003:194-195).

⁵⁴ Idem (p. 196).

QUADRO 1: Normas Fiscais e Orçamentárias – Vigência e Conteúdo.

NORMAS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS	VIGÊNCIA	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal	Permanente	Prerrogativas de cada Poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis Complementares – Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/2000-LRF.	Permanente	Normas Gerais acerca de prazos, vigência, elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal.
Plano Plurianual ⁵⁵	Temporária: 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Temporária: 1 ano	Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição de reserva de contingência etc.).
Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos estatais)	Temporária: 1 ano	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projetos de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária.
Resoluções, Normas e Regulamentos Interno do Poder Legislativo	Permanente	Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão de Orçamento e no Congresso Nacional.
Decretos, Portarias, Instruções Normativas do Poder Executivo	Permanente ou temporária	Decretos de limitação de empenho e de pagamento, Portarias previstas na Lei nº 4.320/64 ou na LDO etc.

Fonte: Greggianin, Eugêncio. Reforma Orçamentária – efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA), p. 2, 2005.

⁵⁵ Há previsão constitucional para que sejam elaborados planos nacionais, regionais e setoriais que devem estar em consonância com o Plano Plurianual.

O quadro 1 traz de forma sintética as principais normas que regem o processo integrado de planejamento e orçamento no Brasil. Este capítulo se pautará nos normativos que regem as etapas de elaboração, apreciação e execução do orçamento da União.

3.3 Planejamento e orçamento na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA, LDO e LOA são os três instrumentos legais que compõem o modelo de integração entre planejamento e orçamento conforme disposições da Constituição Federal de 1988. Cada um desses instrumentos deve desempenhar um papel que, na teoria, resultaria na perfeita articulação do planejamento com o orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal agregou novas atribuições a esses instrumentos com o intuito de proporcionar mais transparência e efetividade ao sistema.

3.3.1 Planejamento de médio prazo: o Plano Plurianual (PPA)

O PPA é uma inovação da Carta Política de 1988. Esse plano é um planejamento de médio prazo e tem por objetivo estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁵⁶. A Constituição Federal também dispõe que a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais⁵⁷ deve estar em consonância com o PPA. Além disso, o PPA tem caráter normativo para o setor público e indicativo para o setor privado.

Os prazos para elaboração e vigência do plano estão fixados no art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Na ausência da lei complementar que disporá sobre o assunto, o projeto de lei do PPA deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. O Plano Plurianual tem vigência a partir do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente.

⁵⁶ Art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988.

A priori, a visão que se tem é a de o PPA além de ser um instrumento que busca resgatar a figura do planejamento no setor público, deve ser um instrumento para direcionar as demandas por recursos públicos no processo de elaboração do orçamento com vistas a atender as prioridades de governo e os objetivos da política fiscal, uma vez há uma escassez de recursos de fontes de financiamento (Guardia,1992:67).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram elaborados quatro Planos Plurianuais. O primeiro PPA teve vigência de 1991/1995. Giacomoni (2002:212) ressalta que “afetado pelos desdobramentos institucionais que decorreram do *impeachment*, pelos planos econômicos de estabilização e pelas duas revisões, esse primeiro esforço de planejamento orçamentário de longo prazo não pode, e não deve merecer uma avaliação rigorosa quanto a seus resultados”.

Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1995:142) criticam o excesso de detalhes que há no PPA. Tendo em vista a instabilidade da economia do País e as grandes variações na receita pública no decorrer do biênio 1990-1991, as projeções (metas e valores financeiros) constantes do PPA tornaram-se rapidamente ultrapassadas, o que gerou disparidade entre os valores previstos no plano plurianual e na lei orçamentária do exercício. Além disso, “o grande número de projetos e atividades previstos no PPA não permitiu discernir quais eram, de fato, as prioridades do governo: afinal, onde tudo é prioritário não há prioridade”.

A proposta dos autores para dar efetividade ao PPA seria a revisão da forma de elaboração desse plano com vistas a eliminar as discrepâncias entre o plano e o orçamento. O PPA deveria ser um plano estratégico com a definição de diretrizes, de objetivos e de metas para setores prioritários da administração pública. Projetos prioritários integrariam o PPA, sendo definidas metas físicas e indicados os recursos financeiros correspondentes (p. 143).

O PPA 1996/1999⁵⁸ foi elaborado sob os fundamentos do Plano Real. Esse plano plurianual buscou refletir os anseios da administração de Fernando Henrique Cardoso, que procurou redefinir o papel do Estado, tornando-o menos intervencionista. O plano se estruturou em estratégias decompostas em diretrizes de

⁵⁷ Ver arts. 21, IX; 43, §1º, II.

⁵⁸ Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.

ação de governo. Os objetivos foram apresentados em subprogramas e em metas quantificadas.

Esse PPA teve como diretriz da ação governamental a busca pela consolidação da estabilidade de preços. A retomada dos investimentos produtivos e a promoção do desenvolvimento sustentável eram conseqüências e condições para a consolidação da estabilidade econômica.

A ação governamental deveria pauta-se em três preocupações: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país e a modernização produtiva da economia brasileira. As reformas administrativas e previdenciária bem como o direcionamento do processo de privatização refletiram a preocupação do governo.

A consolidação do processo de saneamento das finanças públicas; a descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não-governamentais; o aumento da eficiência do gasto público com ênfase na redução dos desperdícios e no aumento da qualidade e da produtividade dos serviços públicos; e o aprofundamento do programa de desestatização eram algumas das diretrizes da ação do governo associadas à estratégia de construção do Estado moderno e eficiente.

O PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil)⁵⁹, o segundo PPA da administração de Fernando Henrique Cardoso, seguindo as linhas do Plano Real, tinha por estratégias a consolidação da estabilidade econômica, com crescimento sustentado; a promoção do desenvolvimento sustentável com geração de empregos e de renda; o combate à pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social; a consolidação da democracia e a defesa dos direitos humanos; a redução das desigualdades inter-regionais e a promoção dos direitos de minorias vítimas de preconceito e de discriminação.

O saneamento das finanças também constou dos 28 macro-objetivos do plano. O PPA compunha-se de 365 programas, que se decompunham em ações. “Há aspectos bastante positivos na metodologia adotada, devendo ser citados: a adoção do programa como centro da organização do plano, o esforço na busca de

⁵⁹ Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.

indicadores para a mensuração dos resultados dos programas e a preocupação em buscar a integração entre o plano e os orçamentos anuais” (Giacomoni, p. 214).

O PPA 2004-2007 (Brasil para todos)⁶⁰ delinea-se por uma estratégia de crescimento de longo prazo. Essa estratégia decompõe-se em três megaobjetivos, que se desdobram em desafios a serem enfrentados por meio das ações orçamentárias (cerca de 4.300 ações agrupadas em 374 programas). Os programas são elementos de integração entre o PPA e a LOA.

Os megaobjetivos relacionam-se a: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

O PPA vigente não se distanciou dos demais e apresenta o mesmo nível de detalhamento excessivo. Além disso, também está fortemente marcado pelos objetivos de ajuste fiscal do governo. O planejamento de médio prazo é influenciado pelos objetivos de curto prazo e, para isso, o PPA passa por um processo de revisão e de avaliação anual. O orçamento público está condicionado pela disponibilidade de recursos financeiros, em consequência, os objetivos e metas são freqüentemente revistos para que se possa garantir a meta fiscal estabelecida para o exercício financeiro.

Pelas regras constitucionais, o plano plurianual é o elemento central do modelo de integração entre planejamento e orçamento, uma vez que os demais instrumentos (lei de diretrizes e lei orçamentária anual bem como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais) devem observar as disposições do PPA. A realidade, no entanto, mostra que a atividade de planejamento do Estado brasileiro se torna secundária em vista da estrutura rígida do orçamento federal. A existência de um número significativo de vinculações de receitas e de despesas obrigatórias limita a margem de liberdade do governo para planejar suas prioridades e metas.

Dessa forma, a elaboração de quatro plano plurianuais serviu mais para cumprir uma formalidade exigida pela Constituição Federal do que para fomentar a

⁶⁰ Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.

atividade de planejamento com vistas a estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas das administração pública federal.

3.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): orientações para elaboração e execução do orçamento

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO)⁶¹, nos termos da Constituição Federal, deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Os prazos para elaboração da LDO estão dispostos no art. 35, § 2º, II do ADCT: o projeto de LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do término do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Guardia (1992) ressalta que a intenção do legislador ao instituir a figura da LDO foi a de antecipar o processo de discussão acerca das prioridades e diretrizes do orçamento do exercício subsequente, bem como assegurar maior participação do Parlamento no processo de elaboração dos orçamentos anuais.

Inicialmente, o autor (p. 68) apresenta uma perspectiva positiva acerca do papel da LDO no sistema de planejamento, uma vez que pode “contribuir para a ‘diluição’ das demandas ao longo das diversas etapas do processo de planejamento e orçamentação”. Entretanto, observa o autor (idem) “a LDO parece ainda não ter encontrado seu ‘espaço’ no novo processo orçamentário brasileiro, ficando sua utilização muito aquém dos objetivos traçados pelos deputados constituintes”.

Pereira (p. 238) acredita que a inclusão na Carta Constitucional de determinação para que fosse elaborada a LDO teve por objetivo “resgatar a principal atribuição dos parlamentos, que é a de regular e controlar a gestão financeiro-orçamentária pública”. O autor (p. 239) ressalta que o disposto no § 2º do art. 165 da CF/88 deixa evidente que “cabe ao Poder Legislativo orientar os orçamentos anuais

⁶¹ Art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988.

no conjunto das finanças públicas, tornando claro o papel normativo das leis de diretrizes orçamentárias em termos de regulação da execução orçamentário-financeira do Estado brasileiro”.

Em regra, a LDO preserva uma estrutura básica que se repete ano a ano: disposições preliminares; prioridades e metas da administração pública federal; estrutura e organização dos orçamentos; diretrizes gerais e diretrizes específicas dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; disposições relativas à dívida pública federal; disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais; política e aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento; disposições sobre alterações na legislação tributária e disposições finais.

Devem constar da LDO: parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo; limites para elaboração das propostas orçamentárias do Judiciário e do Ministério Público; autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração na estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta, ressalvadas as empresas públicas e sociedade de economia mista.

Numa análise acerca das LDOs referentes ao período de 1990-1995, Oliveira, Tacca e Silva (p. 144-147) observam que a LDO não cumpriu sua função principal de estabelecer as metas e prioridades da administração federal, pois, de um lado, há uma grande quantidade de prioridades, que descaracterizou a natureza seletiva inerente ao conceito de prioridade; de outro, a instabilidade presente na economia brasileira nesse período, não permitiu a fixação com a antecedência prevista na LDO das metas da administração federal para o exercício subsequente. Além disso, as metas previstas na LDO são definidas sem levar em conta as restrições orçamentárias – que somente se fazem conhecer após a elaboração do projeto de LDO –, o que retira o caráter programático dessas metas, transformando-as em simples intenções.

Vale ressaltar que, além de orientar a elaboração do orçamento, a LDO auxilia na fase de execução. Em regra, a LDO apresenta um dispositivo de execução antecipada do orçamento no caso da não aprovação da lei orçamentária no prazo

previsto na Constituição Federal. Esse mecanismo autoriza a execução de despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais, por exemplo) e apresenta limite, em geral, até 1/12 (um doze avos – duodécimos) para outras despesas constantes da programação orçamentária⁶².

3.3.2.1 Lei de diretrizes orçamentárias e responsabilidade fiscal

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as atribuições da LDO foram ampliadas, passando essa lei a dispor, entre outros assuntos, sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; metas e riscos fiscais; programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso.

Pela LRF, a LDO deve estabelecer critérios e forma de limitação de empenho (contingenciamentos), a serem efetivados em caso de risco de não-cumprimento das metas fiscais. A LDO materializa a obrigatoriedade do contingenciamento imposto pela LRF (art. 9º). Em caso de frustração de receitas ou de reestimativa de despesa que comprometam o cumprimento da meta de superávit primário, haverá limitação de empenho e de movimentação financeira. Ademais, deve tratar de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.

Machado Jr. e Reis (p. 46) enfatizam que “de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO transforma-se praticamente no principal instrumento de planejamento e repositório de informação sobre ações a serem desenvolvidas durante o exercício financeiro”. Na ausência da legislação para regulamentar o §9º do art. 165, a LDO tem suplementado as disposições da Lei nº 4.320/64 acerca da elaboração e da execução do orçamento.

Em consonância com os objetivos do Plano Real, as LDOs elaboradas no período de 1995-2004 apresentavam como prioridades e metas: a realização do ajuste fiscal, eliminação do déficit público com vistas à consolidação da estabilidade econômica e à criação de bases sólidas para a retomada sustentada do desenvolvimento. Em regra, o combate à pobreza por meio da ampliação do acesso à população de baixa renda a serviços sociais básicos; a redução das desigualdades

⁶² Para maiores detalhes ver Vieira (2001). O autor apresenta as despesas autorizadas para serem executadas em caso de não-aprovação do orçamento (LDO 1990-2001) no prazo previsto na Constituição Federal (Quadro IV, Anexo 6).

regionais e a modernização da administração pública constituíam as metas do governo.

Em harmonia com a visão da necessidade de se promover o ajuste fiscal e de preservá-lo, a LRF institui a necessidade de elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro anexo deve trazer as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida, para o exercício a que se referirem e para os dois subseqüentes; avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo, que justifique os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência dessas metas com os objetivos da política econômica nacional. O Anexo de Riscos Fiscais deve traçar uma avaliação a respeito dos passivos contingentes e de outros riscos que podem vir a afetar as finanças públicas do país.

3.3.3 Lei orçamentária anual: elaboração e apreciação

As etapas de elaboração e de apreciação do orçamento da União são as mais visadas, uma vez que concretizam a disputa entre as diversas unidades de despesas para se beneficiarem dos recursos orçamentários. Por esse motivo, a participação dos agentes (Poder Executivo, unidades de despesas, Poder Legislativo e outros) tem sido amplamente discutida na literatura econômica.

Rezende e Cunha (2002:66) explicam que:

O processo orçamentário pode ser visto como um jogo, do qual participam o presidente da República, ministros, deputados, senadores e centenas de membros das equipes técnicas dos três poderes, além de grupos de interesses, que articulam demandas de empresas, associações, federações, confederações e governos estaduais e municipais – todos tentando incluir, manter ou expandir sua parcela de benefícios providos por verbas orçamentárias⁶³.

Alesina, Hausmann, Hommes e Stein (1996) discutem o papel das instituições (em particular, a participação dos Poderes Executivos e Legislativos) no processo orçamentário e as conseqüências para o resultado fiscal do governo (déficits fiscais).

⁶³ Para maiores explicações, ver Rezende e Cunha (2002).

Os autores concluem que um modelo centralizador (em que é atribuído um poder maior a uma autoridade, por exemplo, Ministro da Fazenda) tende a promover a disciplina fiscal em contraposição ao modelo em que as decisões orçamentárias são tomadas por mais agentes. Essa visão é corroborada por Stein, Talvi e Grisanti (1998).

Pereira e Mueller (2002:295) argumentam que a interação entre o Poder Executivo e o Legislativo no processo orçamentário brasileiro “em vez de acarretar grandes déficits públicos (...) propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade”. Sanches (1998:8) defende a participação do Legislativo no processo orçamentário “na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade”.

Em relação à fase de elaboração do orçamento da União, Pereira e Mueller (2002:269) ressaltam que nessa etapa, alguns membros do Parlamento, em particular os de mais prestígio e poder político, fazem uso do poder de barganha junto aos órgãos e ministérios com o intuito de inserir projetos de seu interesse na proposta orçamentária que será encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Os autores (p. 269) observam que mesmo superadas as etapas de elaboração e de aprovação da proposta orçamentária, “ainda é possível modificar o projeto mediante créditos adicionais que abrem a possibilidade de introduzir novas emendas com potencial de redistribuir recursos”, o que torna o processo orçamentário quase interminável.

Desse modo, as fases de elaboração, apreciação e execução do orçamento são um locus de barganha política entre o Poder Executivo e o Legislativo. Essas etapas são condicionadas por posturas estratégicas, determinadas pelos objetivos políticos do vários atores envolvidos.

3.3.3.1 A elaboração do orçamento geral da União

O processo de elaboração do orçamento da União inicia-se no Poder Executivo a partir da expedição de normas gerais⁶⁴ pelo Órgão Central, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Em seguida, os órgãos setoriais (Ministérios) fazem o levantamento das necessidades de gastos das áreas que compõem cada ministério e apresentam suas propostas à SOF, que terá a competência para compatibilizar as previsões de gastos com a receita disponível para financiá-los. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público também elaboram suas propostas, observando parâmetros fixados pela LDO e encaminham-nas à SOF para que sejam integradas ao projeto de lei do orçamento da União.

Esse modelo de elaboração do orçamento sofre críticas por ter caráter incremental, uma vez que a base para o cálculo das despesas que constarão do orçamento é a mesma que compunha o orçamento passado acrescida de novos programas de trabalhos. Essa tendência incremental pode ser observada no método de cálculo das despesas com pessoal e encargos sociais: a LDO de cada exercício fiscal estabelece que a projeção dessas despesas deve ser feita com base na folha de pagamento do mês de abril do ano corrente, devendo-se considerar os ajustes (acréscimos legais).

Ao observar os traços incrementalistas que há no orçamento brasileiro, Giambiagi (2000:6) defende a adoção do “orçamento de base zero” (OBZ), cuja idéia síntese “é a de que cada unidade da administração pública, a cada ano, deve justificar por que deve gastar os recursos que estão sendo pleiteados”. Para o autor, o modelo tradicional de elaboração do orçamento — isto é, toma-se por base o orçamento anterior e efetua-se ajustes incrementais —, conduz a diversos vícios administrativos, em particular, infla as despesas devido a permanências de programas que constavam no orçamento passado.

⁶⁴ Para maiores detalhes ver Manual Técnico do Orçamento (MTO-02).

3.3.3.1.1 Estimativa de receitas e fixação de despesas: algumas considerações

A LOA estima a receita e fixa a despesa. O orçamento da União compõe-se de três esferas orçamentárias: fiscal, seguridade social e de investimentos das empresas estatais. O orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos vinculados às áreas de saúde, previdência e assistência social. O orçamento de investimento refere-se às empresas estatais em que a União, de forma direta ou indireta, detenha maioria do capital social com direito a voto.

O orçamento do governo apresenta equilíbrio contábil, isto é, as despesas fixadas são iguais à receita estimada. Nas situações em que o orçamento seja elaborado com previsão de déficit (despesas fixadas superiores às receitas estimadas) o governo pode financiar o excesso de despesas a partir da contratação de operações de créditos ou de empréstimos, junto ao setor privado nacional ou a entidades internacionais. Essas operações devem constar da lei orçamentária em contrapartida das despesas.

3.3.3.1.1.1 Orçamento fiscal e da seguridade social: o refinanciamento da dívida pública

O orçamento da União apresenta uma cifra considerável, contudo, uma parcela significativa desse valor refere-se ao refinanciamento da dívida pública e tem efeito meramente contábil. Esse fato ocorre por duas razões: a) devido a pouca credibilidade do Estado, a dívida tem prazo curto de vencimento, devendo ser 'paga' várias vezes ao ano, por meio de emissão de novos títulos, num processo popularmente chamado de 'rolagem' da dívida, ou seja, substituição de títulos novos e no mesmo valor; e b) a legislação obriga que todas as receitas sejam integradas ao orçamento, inclusive as operações de crédito⁶⁵.

⁶⁵ Senado Federal CONORF, 2004, p. 22.

Dessa forma, o montante de refinanciamento infla artificialmente o total do orçamento, embora não representem recursos efetivos à disposição do governo para serem gastos. A partir de 1997, a LDO estabeleceu que as despesas com refinanciamento da dívida pública mobiliária federal deveriam ser incluídas em separado na lei, constando de unidade orçamentária específica⁶⁶. A LRF⁶⁷ incorporou ao seu texto a determinação para que o refinanciamento da dívida constasse em separado nas leis orçamentárias e nas de créditos adicionais.

A tabela 17 demonstra, em separado, o valor do refinanciamento da dívida pública nos exercícios fiscais de 1997 a 2004. A rubrica “refinanciamento da dívida pública” registrou participação de 48,26% (em 1997) e 58,54% (em 2004) no montante do orçamento destinado às esferas fiscais e da seguridade social. Como foi dito anteriormente, esses valores tramitam no orçamento a título de controle do nível de endividamento do Estado brasileiro. Não significa recursos efetivos disponíveis para serem gastos.

TABELA 17: Orçamento da União X Refinanciamento da Dívida Pública (1997-2004)

Valores nominais (em bilhões R\$)

Ano	Fiscal	Seguridade Social	Refinanciamento da Dívida	Total
1997	120	103	208	431
1998	159	106	173	438
1999	176	114	255	545
2000	247	122	644	1.012
2001	265	145	540	950
2002	263	167	220	650
2003	314	200	522	1.036
2004	376	233	860	1.469

Fontes: Lei nº 9.438 (LOA 1997); Lei nº 9.598 (LOA 1998); Lei nº 9.789 (LOA 1999); Lei nº 9.969 (LOA 2000); Lei nº 10.171 (LOA 2001); Lei nº 10.407 (LOA 2002); Lei nº 10.640 (LOA 2003); Lei nº 10.837 (LOA 2004).

⁶⁶ “Esse procedimento, inédito, foi autorizado para atenuar incompreensão acerca dos números do orçamento e facilitar comparações (gastos com determinadas funções de Governo ou órgãos, por exemplo) com o total. Os valores referentes ao refinanciamento representam 47% do total dos gastos previstos na proposta para 1997”. (Parecer Final LOA 1997, nota de rodapé, p. 3).

⁶⁷ Art. 5º, §2º “O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional”.

3.3.3.1.1.2 Orçamento da União: cenário e parâmetros macroeconômicos

A elaboração da proposta orçamentária baseia-se em parâmetros macroeconômicos (meta de inflação, taxa de câmbio, taxa média de juros, evolução da massa salarial e expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto) que serão levados em consideração tanto na estimativa da receita e na fixação das despesas como na fase de apreciação do projeto de lei pelo Congresso Nacional.

A arrecadação de recursos orçamentários depende da taxa de crescimento da economia, da variação dos preços e do câmbio (que provoca variações no volume de importações e de exportações). As despesas oscilam em função do câmbio e das taxas de juros, que interferem nos gastos com encargos da dívida pública federal (interna e externa).

A não-ocorrência do ajuste fiscal, no decorrer dos anos 1995 a 1998 – fator considerado como condição para o sucesso do plano de estabilização –, levou o governo a adotar certas medidas que se refletiram no processo orçamentário desse período. A apreciação da taxa de câmbio e a manutenção de taxas de juros elevadas passaram a ser os pilares do Plano Real. A tabela 18 traz os valores dos parâmetros macroeconômicos que o Executivo utilizou para elaborar a proposta de orçamento da União no período de 2000-2004.

TABELA 18 – Parâmetros - Ploa Versus Realizado

Parâmetros Selecionados	2000		2001		2002		2003		2004	
	PL	Efetivo	PL	Efetivo	PL	Efetivo	PL	Efetivo	PL	Efetivo
PIB var. % Real	4,0	4,4	4,5	1,3	3,5	1,9	3,0	0,5	3,8	5,2
Massa salarial var. %	7,5	7,5	10,0	6,9	8,4	7,2	6,3	9,6	11,4	8,5
IGP/DI (var. % média)	....	....	....	....	....	....	5,2	14,7	5,5	6,8
IPCA (Var. % média)	6,1	13,8	5,4	10,4	6,0	13,5	7,4	17,0	6,3	9,4
Câmbio var. % média	3,4	0,9	1,6	28,4	3,9	24,3	7,5	5,4	6,7	-4,6

Fonte: SOF/MP citado por: Greggianin (2005c).

Em relação aos parâmetros usados para elaboração e apreciação do orçamento, Giambiagi (2000b:8-9) sugere o uso de hipóteses conservadoras de crescimento da economia. Para evitar que orçamento da União seja elaborado com base em uma estimativa de receita nominal que futuramente não venha a se concretizar, levando o governo a descumprir as metas fiscais ou a contingenciar as

dotações, o autor propõe que os parâmetros utilizados no orçamento, para efeitos da estimação da receita, sejam: “i) no caso da inflação, a meta de inflação do regime de inflation target; e ii) no caso do PIB, o limite inferior da metade de um ponto percentual abaixo da médias das previsões de PIB para o ano seguinte, apuradas no acompanhamento que o Banco Central faz regularmente como parte do monitoramento do regime de metas de inflação.”

Para o autor, “a idéia básica é que, em caso da previsão ser pessimista, haverá sobra de recursos, o que é um problema fácil de administrar, enquanto se a hipótese for otimista, a receita será inferior à prevista e haverá frustração de receitas, com os problemas a isso inerentes.”

3.3.3.1.1.3 Ajuste fiscal: receitas e despesas no Orçamento Geral da União

A instituição do Programa de Estabilização Fiscal (PEF), no final do exercício fiscal de 1998, provocou alterações significativas no modelo orçamentário do País. A partir do orçamento de 1999, a elaboração e a execução das leis orçamentárias anuais passaram a observar metas fiscais de resultado primário fixadas na LDO. Dessa forma, o processo orçamentário passou a estar condicionado ao alcance dessas metas. A LRF estendeu a necessidade do cumprimento das metas fiscais aos demais entes da federação.

O processo de elaboração, apreciação e execução orçamentária passou a considerar novos conceitos de gastos governamentais para assegurar o cumprimento das metas fiscais. Para verificar o impacto da despesa sobre o resultado primário, adotou-se o conceito de despesa financeira e não-financeira⁶⁸.

⁶⁸ Sanches (2004:111) conceitua as receitas financeiras como aquelas derivadas da emissão de títulos pelo Tesouro (dívida mobiliária interna), da remuneração das disponibilidades do Tesouro no Banco Central ou em instituições internacionais, do retorno de empréstimos e financiamentos, bem como resultante da alienação de bens patrimoniais (troca de ativo real por ativo financeiro). Despesas financeiras são os gastos relacionados com os serviços da dívida pública interna e externa (juros, amortizações e encargos) e com a concessão de empréstimos especiais (a custos subsidiados) destinados a incentivar setores ou atividades de interesse nacional (programas de estoques reguladores, programas de incentivos às exportações etc). Pela Portaria nº 14/2001/SOF/MP “consideram-se como despesas financeiras aquelas que não pressionam ou aumentam o endividamento líquido do Governo em termos de resultado primário no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam para o ente da Federação um direito junto ao setor privado interno e/ou externo, tais como a concessão de empréstimos e financiamentos, aquisição de títulos de crédito e representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas e pagamento de juros e amortização de dívidas”.

Em relação à prioridade na alocação e execução, a despesa é discriminada em obrigatória e discricionária.

O cumprimento das metas fiscais é verificado a partir do resultado primário do governo, que se traduz em indicador do esforço fiscal do setor público. Esse resultado pode ser apurado pelo método “acima da linha”, que é o usado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a partir da execução orçamentária das receitas e das despesas primárias ou não financeiras. Essas receitas e despesas influenciam, de forma positiva ou negativa, o endividamento do Estado. O cálculo do resultado pelo conceito “abaixo da linha” é feito pelo Banco Central (BACEN). Nesse caso, o resultado fiscal é obtido pela variação do estoque da dívida líquida menos os encargos financeiros líquidos.

As receitas primárias contribuem, de modo direto, para reduzir o nível de endividamento do setor público. Dividem-se em receitas administradas, cuja gestão está sob a responsabilidade da Secretaria da Receita Federal (SRF/MF); e receitas não-administradas. A Tabela 19 mostra a arrecadação das receitas primárias administradas no período de 1995 a 2004. A arrecadação dessas receitas passou de 12,01% do PIB (em 1995) para 16,34% do PIB (em 2004). A receita não administrada está registrada na Tabela 20. O crescimento da arrecadação da cota-parte de compensações financeiras e de dividendos contribuiu para o aumento da arrecadação de receitas não administradas, que passaram de 1,65% do PIB (em 1995) para 2,51% do PIB (em 2004).

TABELA 19: Receita Administrada Primária Por Tributo – 1995/2004

	(em % do PIB)									
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
II	0,76	0,54	0,59	0,73	0,80	0,78	0,76	0,59	0,53	0,52
IPI	2,08	1,97	1,91	1,76	1,64	1,63	1,58	1,38	1,15	1,21
IR	4,27	4,01	3,92	4,77	4,83	4,72	5,00	5,87	5,37	5,24
IOF	0,50	0,37	0,44	0,39	0,50	0,29	0,30	0,30	0,28	0,30
COFINS	2,35	2,30	2,20	2,08	3,26	3,66	3,84	3,87	3,81	4,47
PIS/PASEP	0,95	0,95	0,87	0,83	0,99	0,92	0,94	0,95	1,10	1,12
CSLL	0,91	0,85	0,89	0,85	0,74	0,85	0,78	0,99	1,04	1,13
CPMF	0,02	0,00	0,80	0,90	0,81	1,34	1,43	1,51	1,48	1,51
PPE/CIDE	0,00	0,00	0,00	0,20	0,24	0,00	0,16	0,54	0,48	0,44
Outras Receitas	0,18	0,18	0,16	0,17	0,17	0,18	0,19	0,24	0,20	0,21
REFIS e PAES	-	-	-	-	-	0,07	0,11	0,10	0,16	0,20
TOTAL	12,01	11,16	11,79	12,68	13,98	14,45	15,09	16,34	15,60	16,34

Fonte: SOF/MP citado por Greggianin (2005c:11)

TABELA 20: Receita não Administrada – 1995/2004

	(em % do PIB)									
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Concessões	0,00	0,00	0,17	1,05	0,93	0,48	0,37	0,14	0,03	0,07
Dividendos	0,03	0,03	0,17	0,24	0,18	0,14	0,27	0,24	0,24	0,25
Contr. PSS	0,33	0,33	0,30	0,28	0,32	0,31	0,29	0,32	0,27	0,39
Salário-Educação	0,37	0,35	0,30	0,27	0,24	0,25	0,26	0,27	0,25	0,27
Cota-parte comp. Financ.	0,07	0,08	0,06	0,09	0,19	0,35	0,39	0,54	0,70	0,69
Demais receitas	0,32	0,29	0,27	0,27	0,22	0,17	0,25	0,27	0,40	0,43
Rec. Própria (fts 50 e 81)	0,53	0,56	0,60	0,61	0,59	0,55	0,56	0,58	0,35	0,32
FGTS	-	-	-	-	-	-	0,00	0,14	0,13	0,09
TOTAL	1,65	1,64	1,88	2,80	2,66	2,26	2,39	2,49	2,37	2,51

Fonte: SOF/MP citado por Greggianin (2005c:11)

Greggianin (2005c:14) explica que as despesas primárias ou não-financeiras são as que representam gasto efetivo do setor público com redução patrimonial em relação ao setor privado. Dividem-se em despesas obrigatórias⁶⁹ e despesas

⁶⁹ A LRF determina que a LDO deve discriminar, em anexo, a relação das despesas obrigatórias.

discricionárias. As principais despesas primárias encontram-se nos grupos de despesas⁷⁰: Pessoal e Encargos Sociais (GND1); Outras Despesas Correntes (GND 3), que inclui os gastos com benefícios previdenciários, transferências constitucionais e legais, demais despesas obrigatórias e custeio administrativo e operacional; Investimentos (GND 4).

Os principais itens que compõem a despesa primária obrigatória são: pessoal e encargos sociais; previdência social; transferências constitucionais e legais; outras despesas obrigatórias. As despesas discricionárias constituem-se das despesas correntes não-obrigatórias e dos investimentos.

3.3.3.2 O processo de apreciação da lei orçamentária anual: alterações no Congresso Nacional

No período militar, o Poder Legislativo tinha uma participação passiva no processo orçamentário. Na prática, cabia a esse poder somente aprovar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo, sem que lhe fosse possível propor emendas. A Constituição Federal de 1988 devolveu a prerrogativa ao Legislativo para apresentar emendas ao orçamento. A Carta Política, contudo, estabelece limites para que os parlamentares possam emendar a peça orçamentária.

O poder de propor emendas ao projeto de lei orçamentária e aos projetos que o modifiquem sofre restrições constitucionais (art. 166, §3º), legais (art. 33 da Lei nº 4.320/1964) e regimentais (Resoluções nº 2/1995 e nº 1/2001 do Congresso Nacional). De acordo com o dispositivo constitucional, as emendas ao projeto de lei orçamentária só podem ser aprovadas caso: (i) sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviços da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados; (iii) sejam

⁷⁰ Pela Portaria nº 163 STN/SOF/2001, há seis categorias de Grupos Natureza de Despesas (GND): Pessoal e Encargos Sociais (GND 1); Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa (GND 2); Outras Despesas Correntes (GND 3); Investimentos (GND 4); Inversões Financeiras (GND 5); Amortização da Dívida Interna e Externa (GND 6). A Reserva de Contingência não constitui GND, sendo expressa, para fins de processamento de dados, pelo código "9".

relacionadas: a) com a correção de erros e omissões; ou b) com dispositivos do texto da lei.

As alterações promovidas pelo Congresso na proposta orçamentária podem ocorrer por meio de cancelamento de despesas ou por reestimativa de receitas. As emendas ao projeto de lei orçamentária devem observar a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, deve haver a indicação da fonte de recursos para atender tais emendas.

Na hipótese de anulação de despesas⁷¹, não se admite o cancelamento de dotações destinadas a pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e transferências constitucionais para os demais entes da Federação e outras despesas definidas em normas específicas, ressalvadas as hipóteses de erros ou omissões. A margem de manobra dos parlamentares restringe-se ao grupo de despesa denominado “Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC)”⁷², isto é, despesas com investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes.

A revisão de receitas fundamenta-se em dispositivo constitucional⁷³ e na LRF. Por essa lei, as previsões de receita devem observar as normas técnicas e legais, bem como considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. A revisão da receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. É sob essa ótica que o Congresso Nacional promove a revisão dos parâmetros macroeconômicos contidos na proposta orçamentária e procura identificar fontes de receitas.

É importante frisar que, no contexto em que o processo orçamentário brasileiro é marcado pela rigidez dos gastos – elevado grau de vinculação de receitas e alto grau de comprometimento dos recursos para atender despesas obrigatórias –, o espaço para ação do Executivo também se dá nos gastos não-obrigatórios, isto é, no grupo de Outras Despesas Correntes e de Capital. O Executivo, nos últimos dez anos, tem-se valido do contingenciamento dessas despesas para ajustar as contas públicas.

⁷¹ Art. 166 da CF/1988.

⁷² Este grupo é conhecido também por “Outros Custeio e Capital”.

⁷³ Art. 166, §3º, III, “a” da Constituição Federal combinado com o art. 12 da LRF.

A participação do Parlamento no processo orçamentário deve observar, em particular, os dispositivos da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Congresso Nacional também dispõe de normas internas que regem essa participação, com destaque para as Resoluções do Congresso Nacional nº 2/1995⁷⁴ e nº 1/2001⁷⁵. A primeira resolução resultou da necessidade de reformulação do processo de participação do Legislativo na aprovação do orçamento federal tendo em vista a descoberta de um esquema de corrupção e malversação de recursos do orçamento, no decorrer da tramitação da proposta orçamentária, relatado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento (CPI 1993/1994). A segunda originou-se da necessidade de se ajustar a participação dos parlamentares no processo orçamentário após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As regras internas do Congresso Nacional estabelecem que no Parecer Preliminar proposto pelo Relator-Geral do orçamento devem constar: as competências das relatorias geral e setoriais⁷⁶, os parâmetros e critérios de cancelamento⁷⁷ e remanejamento de recursos orçamentários e de atendimento das emendas; a análise do cenário econômico contido na proposta orçamentária do Executivo.

O Parecer Final apresentado pelo relator-geral é a consolidação dos relatórios setoriais aprovados, gerando o substitutivo – projeto de lei modificado pelas emendas parlamentares aprovadas – sendo submetido à discussão e votação do

⁷⁴ Essa Resolução promoveu aperfeiçoamentos na apreciação da proposta orçamentária: (i) criação das emendas coletivas (emendas de bancada estadual, regional e de Comissões), limitando: as emendas individuais para um quantitativo de vinte por parlamentar; as emendas de Comissão até cinco, as de bancada estadual até dez por estado ou Distrito Federal e as regionais até cinco por região; (ii) realização de audiências públicas com representantes dos órgãos de planejamento e orçamento e da fazenda; (iii) obrigatoriedade regimental de apresentação de relatórios contendo as alterações (acréscimos, cancelamentos de valores) promovidas pelos relatores e pela Comissão; (iv) limitação para que o Executivo possa enviar alterações à proposta orçamentária; (v) restrição ao uso das chamadas emendas de relator (essas emendas permitiam aos relatores incluir na proposta emendas de sua iniciativa, sem quaisquer restrições quantitativas ou qualitativas).

⁷⁵ A Resolução nº 1/2001 regulou uma série de competências da Comissão: acompanhamento e fiscalização dos relatórios de gestão fiscal, dos relatórios de contingenciamento e relatórios do Tribunal de Contas da União que tratam de obras com indícios de irregularidades.

⁷⁶ O parecer preliminar divide o orçamento em dez áreas temáticas: 1) Poderes do Estado e Representação; 2) Justiça e Defesa; 3) Fazenda, Operações Oficiais de Créditos e Transferências; 4) Agricultura e Política Fundiária; 5) Infra-Estrutura; 6) Educação e Cultura, Ciência e Tecnologia, Desporto e Turismo; 7) Saúde; 8) Previdência e Assistência Social; 9) Integração Nacional e Meio-Ambiente; 10) Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

⁷⁷ Os relatores setoriais podem apenas cancelar dotações de investimentos e inversões financeiras. Cabe ao relator-geral promover o cancelamento de dotações de custeio.

plenário da Comissão. Após a aprovação, o substitutivo passa a ser denominado de autógrafo.

3.3.3.3 A execução orçamentária: aspectos legais

Depois que se transforma em lei, o orçamento passa para a fase de execução. É nessa etapa que se deve buscar compatibilizar a realização da despesa com a receita efetivamente arrecadada. A LRF estabelece regras para a execução do orçamento e a verificação do cumprimento das metas fiscais. A lei estabelece que trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso⁷⁸. Nessa etapa do processo orçamentário, destacam-se dois mecanismos: o contingenciamento da despesa e a realização de créditos adicionais.

Em relação às receitas⁷⁹, a LRF estabeleceu a obrigação do ente (estado e município) de instituir, prever e arrecadar efetivamente todos os tributos de sua competência. Essa medida visa incrementar as receitas próprias do ente. Para a geração de despesa, a lei exige uma série de requisitos, em particular, a demonstração de há disponibilidade financeira⁸⁰.

3.3.3.3.1 Contingenciamento de despesas

O contingenciamento é um procedimento adotado pelo governo, com base no seu poder regulamentar, para assegurar o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas. Por meio desse procedimento, o Poder Executivo limita a realização da despesa orçamentária a montantes inferiores aos autorizados na lei orçamentária e nos créditos adicionais, com vistas a evitar que os gastos excedam aos valores efetivamente arrecadados em cada exercício financeiro.

Nos últimos anos, o contingenciamento da despesa tem sido o instrumento de ajuste adotado pelo governo. Os cortes que deveriam ser temporários, em regra, tornaram-se permanentes, gerando incertezas quanto à realização de determinados gastos contidos no orçamento (despesas discricionárias). O contingenciamento dos

⁷⁸ Art. 8º da LRF.

⁷⁹ Ver Capítulo III da LRF.

⁸⁰ Ver Capítulo IV da LRF.

gastos não obrigatórios (outras despesas correntes e de capital) suspende e condiciona a execução desses gastos à realização efetiva da receita orçamentária.

Os decretos de contingenciamento editados pelo Poder Executivo no período de 1990 a 1994 fundamentavam-se no poder regulamentar assegurado pelo artigo 84 da Constituição Federal de 1988. O governo também recorria ao artigo 48⁸¹ da Lei nº 4.320/1964 e artigo 72 do Decreto-Lei nº 200/1967. Esses decretos tornavam indisponíveis para empenho os saldos das dotações orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias para os respectivos exercícios financeiros, bem como os créditos adicionais e as atualizações desses valores⁸².

Os formuladores do Plano Real criticaram o uso do contingenciamento. Para eles, a imposição de limites quantitativos à execução da despesa autorizada na lei orçamentária conduzia a várias distorções, em particular, a perda de transparência do processo orçamentário. Além disso, afirmavam que o uso do contingenciamento não foi suficiente para resolver os desequilíbrios fiscais⁸³.

Após a implementação do Plano Real, entretanto, o governo continuou a fazer uso da política de editar decretos de contingenciamento cuja fundamentação era a mesma dos decretos anteriores (1990-1994) e mantinham o caráter de instrumento de ajuste das contas públicas.

Esses decretos de contingenciamento destinavam-se exclusivamente aos órgãos do Poder Executivo e referiam-se aos gastos com “outras despesas de custeio e de capital” – OCC, que abrange os dispêndios com “outras despesas correntes”, “investimentos” e “inversões financeiras” (GND 3, 4 e 5, respectivamente).

⁸¹ Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma dos recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho.

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

⁸² O Decreto nº 99.259/1990, por exemplo, tornava indisponíveis para empenho os saldos das dotações orçamentárias consignadas na Lei 7.999/1990 (LOA/1990), os créditos adicionais bem como as atualizações da unidade de referência orçamentária (URO), a conta da fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional.

⁸³ Ver Cardoso (1994:116).

Com o advento da LRF, o contingenciamento da despesa tornou-se legal. A necessidade de se efetivar o ajuste das contas do setor público, por meio do cumprimento de metas de superávits primários fixados na LDO, passou a ser um fator determinante para a edição dos decretos de contingenciamento. A limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º⁸⁴ da LRF assemelha-se ao *sequestration*, mecanismo existente no *Budget Enforcement Acts* (BEA) dos Estados Unidos.

A partir da vigência da LRF, a realização da receita e da despesa passou a obedecer aos critérios estabelecidos na lei. No caso da receita pública, há a necessidade de se prever e de se demonstrar a realização detalhadamente. Os procedimentos para compatibilização entre receitas e despesas são disciplinados pela lei. As dotações dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e do Ministério Público passaram a compor a base das despesas contingenciáveis.

Em resumo, a LRF estabelece com relação à limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento): (i) a LDO fixa as metas de resultados primário e nominal; (ii) a realização da receita deve ser acompanhada de modo contínuo; (iii) caso se verifique que a meta de resultado primário não se cumprirá, todos os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho nos valores necessários para assegurar o cumprimento da meta fiscal⁸⁵. A lei determina que haverá revisão da limitação de empenho caso ocorra recuperação do nível de arrecadação, devendo as dotações serem recompostas (descontingenciamento da despesa)⁸⁶.

Para assegurar o cumprimento das metas, a LRF ampliou as possibilidades de contingenciamento ao estendê-lo aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério

⁸⁴ “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

⁸⁵ LDO/2001, art. 70: “Caso seja necessária limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, prevista no art. 18 desta Lei será fixado separadamente percentual de limitação para o conjunto de ‘projetos’, ‘atividades’ e ‘operações especiais’ e calculada de forma proporcional à participação dos Poderes e do Ministério Público da União em cada um dos citados conjuntos, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução”.

⁸⁶ Art. 9º, § 1º: “No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”.

Público. Dessa forma, a limitação de empenho deve ser observada por todos os Poderes e pelo Ministério Público.

3.3.3.3.2 Orçamento autorizativo versus orçamento impositivo

O uso freqüente do contingenciamento da despesa suscitou discussões acerca do caráter autorizativo do orçamento da União (ver Giacomoni, 2002; Giambiagi, 2000). A lei orçamentária anual conteria uma mera autorização para que a administração execute o programa traçado em leis específicas, não há, portanto, obrigatoriedade para se realizar a despesa autorizada.

Tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, cujo objetivo é tornar de execução obrigatória os programas contidos na lei orçamentária anual. Dessa forma, o orçamento da União passaria a ter um caráter impositivo (orçamento impositivo ou mandatário). De acordo com o autor da proposta, na hipótese de haver impossibilidade para se executar determinada programação orçamentária, o Poder Executivo deve enviar mensagem (com a devida justificativa) ao Congresso Nacional, solicitando autorização para o cancelamento da respectiva dotação.

Giambiagi (2000) corrobora esse pensamento ao sugerir a adoção do orçamento mandatário, preservando-se, contudo, uma margem para que o governo adote o contingenciamento nos casos de eventuais situações adversas. Dessa forma, reduzir-se-ia ao mínimo a margem de arbítrio efetivamente utilizada pelo governo no contingenciamento das despesas. Para o autor, se o governo adotar um bom sistema de planejamento fiscal; sem ter receitas superestimadas nem incertezas em relação ao montante das despesas previdenciárias do exercício; bem como com uma meta de superávit primário bem definida e com hipóteses conservadoras para a elaboração do orçamento, o uso do contingenciamento não se justificaria, podendo-se, assim, executar o orçamento em sua totalidade.

Na visão de alguns técnicos do Legislativo, a LRF ao facultar à LDO a discriminação de outras despesas que também não seriam objeto de limitação de

empenho⁸⁷ permite ao Congresso atingir o tão almejado objetivo do orçamento impositivo ou mandatório, pois a inclusão na LDO de despesas, além das obrigatórias de caráter continuado, que não poderão ser objeto de limitação, significa transformá-las em gastos de execução obrigatória e excluir parcela da despesa passível da apreciação discricionária do Poder Executivo⁸⁸.

3.3.3.3.3 Os créditos adicionais: mecanismos retificadores do orçamento

Na etapa de execução, outro instrumento que ganha destaque é a figura do crédito adicional. Os créditos adicionais são mecanismos de retificação do orçamento ao longo de sua execução. São abertos com a finalidade de: reforçar a dotação orçamentária (créditos suplementares); atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (créditos especiais) ou realizar despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (créditos extraordinários).

Os créditos adicionais devem ser abertos por projetos de lei específica, salvo os casos autorizados na lei orçamentária anual, para que o Poder Executivo promova abertura de crédito por decreto (art. 165, §8º da CF/1988), ou por medida provisória, no caso de créditos extraordinários (art. 167, § 3º da CF).

A Lei nº 4.320/1964 também fundamenta a existência dos créditos adicionais no processo orçamentário brasileiro. Os critérios, limites e autorização para abertura desses créditos aparecem nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais de cada exercício financeiro. As fontes para abertura dos créditos suplementares e especiais são: (i) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior; (ii) excesso de arrecadação; (iii) operações de créditos; (iv) resultado da anulação parcial ou total de dotações de programações constantes da lei orçamentária anual ou de créditos adicionais; (v) saldo da reserva de contingência.

Alguns autores consideram que esses créditos formam um segundo orçamento no sentido de que as prioridades aprovadas pelo Legislativo estão passíveis de

⁸⁷ Art. 9º, § 2º “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

⁸⁸ Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 01/2001.

alterações significativas pelo Poder Executivo. Guardia (1992:101-102), por exemplo, comenta: “(...) não obstante o valor real da receita estimada ser superior ao efetivamente arrecadado, o governo é obrigado a recorrer às Leis de Excesso para autorizar a utilização dos recursos adicionais”.

Este tipo de expediente dada a magnitude dos valores envolvidos nas Leis de Excesso, resulta tanto numa desfiguração da lei orçamentária original — posto que na prática a aprovação destas leis acaba por configurar a elaboração de um ‘mini-orçamento’ — como num fator que concorre no sentido de reduzir a importância da previsão de receitas no processo orçamentário brasileiro.

3.3.3.3.4 Restos a pagar: a não-execução de despesas

Os restos a pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até a data do encerramento do exercício financeiro⁸⁹, as quais, por essa condição, são inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício fiscal subsequente, porém, à conta das dotações orçamentárias do exercício em que foram empenhadas. Dividem-se em processados e não processados⁹⁰.

Segundo Sanches (2004:317), restos a pagar é um mecanismo previsto na legislação brasileira para dar cobertura ao período de transição que caracteriza o fim do exercício fiscal. “Seu fundamento básico é o fato de que nem todos os contratos de fornecimento de bens ou serviços podem ser ultimados os seus processamentos antes do término do exercício respectivo de modo a ensejar que o pagamento das despesas respectivas ocorra dentro desse”.

Sanches comenta que com o decorrer do tempo, houve uma distorção na finalidade do uso dos restos a pagar, que passaram a ser instrumentos de rolagem de dívidas. Dessa forma, a LRF trouxe a proibição para que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, o titular do Poder ou Órgão contraia obrigação de

⁸⁹ Art. 36 da Lei 4.320/1964.

⁹⁰ A despesa passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho vincula dotação de crédito orçamentário para pagamento de obrigação decorrente de lei, contrato, ajuste etc. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor. O pagamento é a etapa final. Restos a pagar processados são aqueles relativos às despesas cuja execução chegou até a etapa de liquidação (despesas empenhadas, liquidadas, mas não pagas). Restos a pagar não processados

despesa que não possa ser cumprida de forma integral dentro de sua gestão, ou cujas parcelas referentes ao exercício subsequente não tenham disponibilidade de caixa para financiá-las⁹¹.

3.4 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988, na tentativa de fortalecer o sistema de planejamento e orçamento, trouxe duas inovações: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esses dois instrumentos orçamentários devem interagir entre si e com a Lei Orçamentária Anual, que é o terceiro elemento do atual sistema de planejamento orçamentário. O PPA, planejamento de médio prazo, foi idealizado como instrumento central desse processo. A LDO e a LOA bem como os demais planos devem estar em consonância com o PPA.

A condução da economia brasileira, nos últimos anos, redirecionou o curso do processo orçamentário brasileiro. Os objetivos do Plano Real passaram a norteiar a política orçamentária do país, em consequência, os instrumentos dessa política sofreram alterações para atenderem aos novos rumos da política econômica.

No período pós-Real, o país elaborou três planos plurianuais que, em regra, pautaram-se pela busca da estabilidade de preços e do crescimento econômico. As LDO, editadas nesse período, também foram fortemente influenciadas por essas metas. Os constantes déficits nas contas públicas e as turbulências na economia internacional e na economia brasileira forçaram ao país a promover o ajuste fiscal. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal é resultado dessa necessidade.

A LRF delegou à LDO um papel fundamental na busca pelo equilíbrio orçamentário. A LDO, além das disposições constitucionais, passou a abordar os seguintes temas: equilíbrio entre receita e despesa, metas e riscos fiscais, limites para empenho e movimentação financeira (contingenciamento) etc.

A busca pelo ajuste das contas públicas delineou a finalidade precípua da LDO – estabelecer prioridades e metas e orientar a elaboração do orçamento anual –

são aquelas despesas que passaram somente pelo estágio do empenho (carecem de liquidação e de pagamento).

⁹¹ Art. 42 da LRF.

enfraquecendo-a como instrumento orçamentário de planejamento e fortalecendo-a como mecanismo de planejamento fiscal. “O vínculo normativo LDO-LOA é muito mais intenso, concreto e funcional no que tange à definição de limites fiscais e financeiros, a exemplo do anexo de metas fiscais, das disposições sobre limitação orçamentária e financeira e de grande parte do conjunto de diretrizes”⁹².

A política orçamentária brasileira, em particular, no período pós-ajuste fiscal (1998/1999) tem sido direcionada para ser cada vez mais um mecanismo de controle fiscal e financeiro. O uso do orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental hoje se encontra bastante limitado. O controle do endividamento, a geração de resultados primários e a limitação da despesa ocupam a agenda política decisória, em detrimento de um maior debate acerca dos investimentos públicos e da maior efetividade dos gastos⁹³.

No decorrer desses dez anos, após a implementação do Plano Real, o processo orçamentário brasileiro apresentou mudanças, em particular, quando se analisa a participação dos parlamentares. A necessidade de tornar o orçamento um instrumento transparente e acessível à população, ainda que não tenha se efetivado por completo, trouxe aperfeiçoamentos ao processo. A edição de normas internas (resoluções) para regular a participação do Legislativo nesse processo representou ganhos para o país.

A necessidade de se ajustar as contas públicas para assegurar o êxito da estabilização da economia gerou dois momentos distintos para a política orçamentária brasileira. Até 1998, as finanças públicas não apresentaram resultados muito favoráveis, contudo, a partir do ajuste fiscal (1998/1999), a política orçamentária tomou nova direção: a obtenção de superávits primários tornou-se uma imposição, o que redirecionou o processo de estimativa e de fixação das despesas orçamentárias bem como a fase de execução do orçamento.

⁹² Greggianin, p. 7.

⁹³ Idem, p.8.

4 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO PÓS 1994: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES FEITAS PELO CONGRESSO NACIONAL (1996-2004)

4.1 Introdução

Este capítulo trata do processo de apreciação da proposta orçamentária da União pelo Congresso Nacional. O foco deste estudo são as alterações feitas pelo Poder Legislativo nas propostas orçamentárias dos exercícios fiscais de 1996-2004, haja vista a prerrogativa constitucional daquele Poder para propor emendas ao orçamento.

A Constituição Federal exige a indicação das fontes de recursos para financiar as emendas propostas pelos parlamentares. Em regra, o Legislativo propõe o cancelamento de dotações, excetuando-se aquelas que desfrutam de proteção constitucional: pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

O Legislativo também pode financiar suas emendas por meio dos recursos decorrentes da revisão da estimativa de receitas. Nesse caso, a Constituição exige que a revisão da receita esteja relacionada a erros ou omissões. O art. 12 da LRF reforça esse entendimento e estabelece que a reestimativa de receitas por parte do Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Este estudo compõe-se de três seções, incluindo esta introdução. A seção dois traz uma análise da relação entre a proposta orçamentária e a lei do orçamento anual, tendo em vista as alterações propostas pelo Parlamento. Por fim, seguem as considerações finais.

4.2 Relação entre a proposta e a lei orçamentária: alterações no Congresso Nacional

Esta parte da discussão trata da apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional e apresenta três subdivisões. Primeiro, analisam-se os dados do período de 1996/1998, em que as finanças do governo federal apresentaram resultados negativos, embora o governo tenha feito uso de medidas para ajustar esse resultado – geração de receitas temporárias e contenção dos gastos públicos. A seguir, avalia-se o período de 1999/2000, que se caracteriza pela aplicação de medidas efetivas com vistas a alcançar o equilíbrio fiscal: a fixação de metas fiscais. Por fim, tem-se o período de 2001/2004, que marca a era da responsabilidade fiscal com a obrigatoriedade do cumprimento de metas fiscais.

4.2.1 Orçamento da União 1996-1998: uma visão geral

O período em foco caracterizou-se por políticas fiscal e orçamentária voltadas para a necessidade de realização do ajuste fiscal a fim de que o programa de estabilização monetária (Plano Real) tivesse êxito. Nesse período, o governo fez uso da elevação da carga tributária – a partir da instituição de contribuições sociais e de majorações de alíquotas dos tributos, algumas com expectativas de serem temporárias, mas que se tornaram permanentes (CPMF, por exemplo) –; e de receitas provenientes do processo de privatização das empresas estatais.

Medidas de restrição com relação ao aumento de despesas também foram efetivadas: extinção de direitos reservados aos servidores públicos, suspensão de realização de concursos públicos, não concessão de reajustes salariais para esses servidores etc. Os resultados obtidos pelo governo, contudo, não foram suficientes para equilibrar as contas públicas, que apresentaram resultados negativos conforme observações do capítulo 2. As finanças do governo apresentaram sucessivos déficits.

As informações acerca dos procedimentos adotados pelo Congresso Nacional no processo de apreciação das propostas orçamentárias para esse período foram

extraídas dos pareceres finais ao Orçamento Geral da União (OGU) de cada um desses exercícios fiscais⁹⁴. O parecer final ao OGU traz um relatório das atividades desenvolvidas pelos relatores setoriais e pelo relator geral na busca de recursos para servirem de fonte de financiamento das emendas parlamentares.

4.2.1.1 Propostas orçamentárias e intervenções do Congresso Nacional

O Poder Legislativo, na fase de apreciação da proposta orçamentária, emite um parecer preliminar sobre o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Esse parecer estabelece parâmetros e critérios de observância obrigatória por parte dos relatores setoriais e pelo relator-geral do orçamento, inclusive quanto à apresentação de emendas. O relator-geral fixa os limites para cancelamentos das dotações que serão fontes de recursos para financiamento de emendas. Vale enfatizar que a Constituição Federal proíbe o cancelamento de dotações destinadas a atender despesas com pessoal e encargos sociais, serviços da dívida pública e transferências constitucionais a estados e municípios.

A análise de pareceres emitidos pela Comissão Mista de Orçamento nos períodos de 1996-1998 revela que, em geral, os critérios e parâmetros se repetiram ano a ano. O limite fixado para cancelamentos de dotações sofreu pequena variação percentual de um exercício para outro.

O parecer preliminar ao PLOA 1997, por exemplo, estabeleceu como regras a serem observadas pelas relatorias: 1) as setoriais poderiam utilizar recursos provenientes do cancelamento de dotações dos grupos de despesas “investimentos” e “inversões financeiras” dentro da área temática de cada relatoria e o relator-geral poderia dispor somente das dotações do grupo “outras despesas correntes”; 2) as

⁹⁴ No Congresso Nacional a proposta orçamentária é apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, que é a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988. Essa comissão tem, entre as diversas atribuições constitucionais e legais, competência para: i) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais; ii) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal; iii) examinar e emitir parecer sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, conforme disposições da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com destaque para os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme a LRF,

relatorias setoriais poderiam cancelar até 10% do total das dotações destinadas a “inversões financeiras” e o relator-geral até 4% do total das dotações de “outras despesas correntes”.

Nesse exercício financeiro, a revisão de estimativa de receitas⁹⁵ agregou à proposta orçamentária os seguintes valores: R\$ 452 milhões decorrentes da reavaliação dos valores do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); redução na reserva de contingência fiscal, que apresentava excesso de R\$ 164,7 milhões; incorporação de R\$ 1,7 bilhão em decorrência da Lei nº 9.316/1996⁹⁶, que não estavam contabilizados na proposta.

A Tabela 21 traz uma análise da margem de manobra que o Parlamento tem para promover a realocação dos recursos orçamentários por meio do cancelamento/remanejamento de valores. No exercício de 1996, o montante de recursos passíveis de cancelamento/remanejamento⁹⁷ era R\$ 38 bilhões, o que equivalia a 12,15% do total de recursos (R\$ 312,8 bilhões). Nesse universo, o montante de recursos totalmente livres para remanejamento era de R\$ 8,6 bilhões, o que representava 22,63% de R\$ 38 bilhões. Em 1997, a parcela de recursos passíveis de cancelamento/remanejamento era de R\$ 44,5 bilhões, o que representava 10,35% do valor total do orçamento (R\$ 430,0 bilhões). O universo dos recursos totalmente livres para cancelamento/remanejamento situava-se na faixa de R\$ 13 bilhões, o que representava 29,31% dos R\$ 44,5 bilhões.

e demais relatórios de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (Resolução nº 1/2001-CN e alterações posteriores).

⁹⁵ Parecer Final ao PLOA 1997.

⁹⁶ Medida Provisória nº 1.516, de 29 de agosto de 1996, convertida em Lei nº 9.316, de 22 de novembro de 1996, que alterou a legislação do IRPJ e da CSLL.

⁹⁷ Esse grupo de recursos inclui valores destinados a algumas despesas com grau de discricionariedade menor, isto é, nem todas as despesas que estão nesse universo podem ser

TABELA 21 - Recursos Disponíveis para Remanejamentos pelo Legislativo

Especificação	(em R\$ bilhões)		
	1996	1997	1998
Total da proposta	312,8	430,0	438,0
Despesas que não podem ser alteradas	274,8	385,5	-
Recursos passíveis de cancelamento/remanejamento	38,0	44,5	-
Recursos totalmente livres para remanejamento	8,6	13,0	25,0

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados coletados nos Pareceres Finais ao PLOA dos anos 1996, 1997 e 1998.

A proporção dos recursos destinados a despesas que não podem ser canceladas reflete a existência do fenômeno da rigidez na fase de apreciação da proposta orçamentária. A Tabela 21 revela que, em 1996, 87,85% dos recursos orçamentários estavam destinados aos gastos obrigatórios (R\$ 274,8 bilhões no universo de R\$ 312,8). Em 1997, esse percentual sobe para 89,65% (R\$ 385,5 bilhões de R\$ 430,0 bilhões).

As propostas orçamentárias, do período em análise, apresentavam um baixo nível de investimento e, parte das despesas apresentava como fonte de financiamento recursos condicionados. As despesas obrigatórias registravam crescimento significativo: pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e juros e encargos da dívida.

TABELA 22 - Valores Alocados em Investimento (Proposta X Substitutivo)

GND ⁹⁸	Orçamentos fiscal e da seguridade social (em R\$ bilhões)					
	1996		1997		1998	
	PLOA	Subst.	PLOA	Subst.	PLOA	Subst.
Investimentos	8,4	9,9	7,7	9,5	8,4	10,8

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados dos Pareceres Finais dos anos 1996, 1997 e 1998.

canceladas. Os recursos totalmente livres para remanejamento referem-se às despesas que podem ser canceladas.

⁹⁸ O GND 4 refere-se aos gastos com “Investimentos” que agrupa toda e qualquer despesa relacionada com planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos e material permanente, constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. O GND 5 refere-se aos gastos com “Inversões Financeiras” que agrupa as despesas com aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, aquisição de títulos de crédito e de títulos representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos e outras.

A tabela 22 mostra as alterações promovidas pelo Legislativo no grupo de despesa “Investimentos”. Em 1996, a proposta do Executivo contemplava o montante de R\$ 8,4 bilhões para investimentos. O Congresso Nacional, no processo de apreciação do PLOA, ampliou esse valor para R\$ 9,9 bilhões (acréscimo de 18% sobre o valor constante da proposta). Nos anos 1997 e 1998, esse procedimento se repetiu.

O parecer final ao PLOA 1997⁹⁹ ressalta que a prioridade do Parlamento para alocar recursos no grupo de despesa “Investimentos” provém da visão de que essa categoria de gasto público é a “que com maior eficiência induz ao crescimento e alavanca o desenvolvimento econômico”. Por outro lado, o grupo de gastos destinado ao custeio da máquina pública (Outras Despesas Correntes) serve para guardar “os excessos, e por vezes a ineficiência, porque em geral os órgãos superestimam suas necessidades para precaver-se de incertezas, mesmo quando o espírito incrementalista dos planejadores tenha sido domado”.

Convém salientar que essa preferência do Legislativo decorre do fato de que o grupo de despesa destinado a investimentos é o que melhor atende aos interesses políticos dos parlamentares (construção de pontes, postos de saúde etc. — ações que efetivamente contribuem para angariar votos para os políticos).

4.2.2 Orçamentos da União 1999-2000: em busca do equilíbrio fiscal

A proposta orçamentária para 1999 sofreu alterações em decorrência da situação fiscal do país. Nesse momento, a política econômica do país tomava nova direção: flexibilização da política cambial. As taxas de juros permaneciam entre as mais elevadas no cenário mundial (no segundo semestre de 1998, a taxa básica passara de 19% para 49,75% ao ano). A proposta orçamentária original¹⁰⁰ teve de ser alterada em razão da decretação de moratória pela Rússia. A elevação das taxas de juros para evitar a evasão de reservas levou à reavaliação dos valores da proposta: o orçamento estava superestimado. O cenário macroeconômico

⁹⁹ Parecer final ao PLOA 1997, p. 22.

¹⁰⁰ Projeto de Lei nº 41/1998-CN, encaminhado em 31 de agosto de 1998 (Mensagem nº 603), que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 1999. Em 9 de novembro de 1998, o

apresentado pelo Executivo – taxa de crescimento do PIB de 4% e dos preços de 3,8% - não condizia com o observado.

A necessidade de se promover o ajuste levou a formulação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF). As medidas do programa buscavam a estabilidade da relação dívida pública/PIB por meio do estabelecimento de metas de superávit primário. Esse programa foi a base do acordo firmado com o FMI, que estabeleceu metas de resultado primário para o triênio de 1999-2001¹⁰¹. O ajuste se daria mediante a criação de novas receitas e da efetivação de cortes nas despesas.

O objetivo era controlar a trajetória explosiva da dívida pública para garantir a credibilidade do País ante os credores e os investidores. A execução das despesas discricionárias (outros custeios e capital) passou a ser condicionada pela realização da meta fiscal fixada para o exercício financeiro. A Tabela 23 traz as medidas do esforço fiscal do governo para o triênio 1999-2001, consubstanciadas no Programa de Estabilização Fiscal (PEF).

Para assegurar o cumprimento da meta, o governo contava com a redução de gastos. A adoção de medidas de caráter estrutural (reforma da previdência, reforma administrativa, reforma tributária, prorrogação do FEF e outras) geraria recursos da ordem de 0,4% do PIB (1999); 1,0% do PIB (2000) e 1,2% do PIB (2001), o que equivaleria a R\$ 3,5 bilhões; R\$ 9,2 bilhões e R\$ 12,5 bilhões, respectivamente. As despesas com “outros custeios e capital” sofreriam cortes médios de 0,9% do PIB em cada ano do triênio.

Do lado das receitas, o governo contava com a instituição da contribuição previdenciária dos inativos (alíquota de 11%) e com o adicional de 9% (para salários e proventos acima de R\$ 1.200,00). Essas receitas corresponderiam a R\$ 2,5 bilhões (0,3% do PIB em 1999); R\$ 4,3 bilhões (0,5% do PIB em 2000) e R\$ 4,4 bilhões (0,4% do PIB em 2001). Além disso, haveria aumento nas alíquotas da CPMF e da COFINS e a incorporação de depósitos judiciais, gerando receitas na ordem de R\$ 13,2 bilhões; R\$ 11,4 bilhões e R\$ 11,9 bilhões, respectivamente, em cada ano do triênio 1999-2001.

Poder Executivo encaminhou a modificação do citado projeto de lei orçamentária anual (Mensagem nº 768).

¹⁰¹ Inicialmente, o acordo, firmado no final de 1998, previa metas de superávits primários para o setor público de 2,6% (em 1999); 2,8% (em 2000) e 3% (em 2001).

TABELA 23 - Programa de Estabilidade Fiscal: Esforço Fiscal da União no Triênio e Detalhamento das Medidas de Ajuste

(Em R\$ milhões)

	Programa de Estabilidade Fiscal							
	1998 ⁽¹⁾		1999		2000		2001	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
1. Total de Receitas Não Financeiras	182.896,4	20,2	182.787,8	20,1	191.485,7	20,0	197.747,7	19,5
2. Transf. Constitucionais/ Legais (-)	28.156,9	3,1	27.184,1	3,0	29.902,8	3,1	31.591,8	3,1
3. Receita Líquida	154.739,5	17,1	155.603,7	17,1	161.582,9	16,9	166.155,9	16,4
4. Despesas Não Financeiras	149.714,5	16,5	167.228,4	18,4	175.479,7	18,4	182.218,2	18,0
5. Resultado Primário antes do ajuste	5.025,0	0,6	-11.624,7	-1,3	-13.897,1	-1,5	-16.062,1	-1,6
Metas de superávit primário	5.000,0	0,6	16.385,4	1,8	19.127,2	2,0	23.333,6	2,3
Esforço fiscal necessário p/ atingir as metas	0,0	0,0	28.010,1	3,1	33.024,3	3,5	39.395,7	3,9
					Ajuste			
Valor do ajuste com as medidas propostas			28.024,1	3,1	33.771,0	3,5	38.000,3	3,8
1. Medidas de natureza estrutural			3.530,0	0,4	9.216,2	1,0	12.580,7	1,2
Medidas com ganho definido			3.530,0	0,4	9.216,2	1,0	12.580,7	1,2
Reforma da Previdência			<u>3.030,0</u>	<u>0,3</u>	<u>5.990,0</u>	<u>0,6</u>	<u>8.847,0</u>	<u>0,9</u>
Impacto sobre Regime Jurídico Único			1.330,0	0,2	1.690,0	0,2	2.147,0	0,2
Impacto sobre o INSS			1.700,0	0,2	4.300,0	0,5	6.700,0	0,7
Prorrogação do FEF			<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>2.226,2</u>	<u>0,2</u>	<u>2.233,7</u>	<u>0,2</u>
Reforma Administrativa e do Estado			<u>500,0</u>	<u>0,1</u>	<u>1.000,0</u>	<u>0,1</u>	<u>1.500,0</u>	<u>0,2</u>
Demais medidas de natureza estrutural			...	...	...	...	...	...
Lei de Responsabilidade Fiscal			...	...	...	...	...	...
Lei Geral da Previdência Pública			...	...	...	...	...	...
Reforma Tributária			...	...	...	...	...	...
Reforma na Legislação Trabalhista			...	...	...	...	...	...
Reestruturação dos Gastos Federais			...	...	...	...	...	...
2. Redução dos gastos "outros custeios e capital"			8.671,0	1,0	8.844,4	0,9	9.021,3	0,9
3. + de receitas p/ - déficit previdenciário			2.554,0	0,3	4.303,0	0,5	4.432,1	0,4
Inativos			<u>1.350,0</u>	<u>0,2</u>	<u>2.698,0</u>	<u>0,3</u>	<u>2.778,9</u>	<u>0,3</u>
Contribuição geral de inativos de 11%			841,0	0,1	1.680,0	0,2	1.730,4	0,2
Adicional de inativos de 9% (acima R\$ 1.200)			509,0	0,1	1.018,0	0,1	1.048,5	0,1
Ativos – Adic. de contrib. (acima R\$ 1.200)			<u>1.204,0</u>	<u>0,1</u>	<u>1.605,0</u>	<u>0,2</u>	<u>1.653,2</u>	<u>0,2</u>
4. Aumento de outras receitas			13.269,1	1,5	11.407,4	1,2	11.966,2	1,2
CPMF			<u>7.294,1</u>	<u>0,8</u>	<u>4.257,4</u>	<u>0,5</u>	<u>4.516,2</u>	<u>0,5</u>
Adicional de alíquota de 0,10% até 0,30%			4.052,3	0,5	4.257,4	0,5	4.516,2	0,5
Adicional de 0,08 de % s/ alíquota de 0,30%			3.241,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
COFINS			<u>4.575,0</u>	<u>0,5</u>	<u>5.700,0</u>	<u>0,6</u>	<u>5.950,0</u>	<u>0,6</u>
Aumento de alíquota de 2% para 3%			3.375,0	0,4	4.500,0	0,5	4.750,0	0,5
Equalização de COFINS – Setor Financeiro			1.200,0	0,1	1.200,0	0,1	1.200,0	0,1
Incorporação dos depósitos judiciais à receita			<u>1.400,0</u>	<u>0,2</u>	<u>1.450,0</u>	<u>0,2</u>	<u>1.500,0</u>	<u>0,2</u>
			Situação após ajuste					
Novo Resultado Primário			16.399,5	1,8	19.873,9	2,1	21.983,2	2,2
Diferença em relação ao esforço necessário			14,1	0,0	746,7	0,1	-1.395,5	-0,1

Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal apud Parecer Final ao PLOA 1999.

(1) Dados de outubro de 1998.

A Tabela 25 registra as alterações feitas pelo Congresso Nacional nos projetos de leis orçamentárias para 1999 e 2000. Em 1999, os remanejamentos no grupo de despesa com pessoal decorreram do excesso de recursos orçamentários alocados nesse grupo. O cancelamento de valores referentes ao pagamento de precatórios justificou-se pelo fato de não corresponderem a sentenças judiciais transitadas em julgado.

Na elaboração da proposta orçamentária de 2000, levou-se em consideração a retomada do crescimento da economia brasileira, o aumento da arrecadação provenientes da elevação das alíquotas da COFINS e da CPMF, com vigência nos 12 meses e a continuidade do recolhimento de depósitos judiciais¹⁰². Além disso, as despesas estariam sob controle, haja vista a manutenção da política restritiva, sem concessão de reajuste geral de salários aos servidores públicos, bem como a continuidade da contenção de despesas com “outros custeios e capital”.

A reestimativa de receita para o projeto de lei orçamentária para 2000 (Tabela 24) resultou num acréscimo de R\$ 5,1 bilhões, que foram distribuídos entre emendas individuais, estaduais, regionais e de comissões, conforme Tabela 24. O comportamento dos preços¹⁰³, com taxas de inflação bem superiores às que foram consideradas na proposta justificou a revisão da receita, o que gerou recursos adicionais no montante de cerca de R\$ 3 bilhões, conforme exposto na Tabela 25.

¹⁰² Parecer Final ao PLOA 2000.

¹⁰³ Segundo o Relator-Geral do PLOA 2000, “o IGP-DI apurado pela Fundação Getúlio Vargas, de junho a dezembro de 1999, muito superior ao que constou da proposta orçamentária, não poderia ser ignorado, sob pena de aprovarmos um orçamento irrealista, com receitas significativamente subestimadas”. O índice médio da proposta era 6,07%, entretanto, a média observada nos últimos sete meses de 1999 era de 11,36%. Ainda de acordo com o Relator, “a principal implicação de uma substancial subestimativa da receita seria o grande volume de créditos adicionais que viriam a ser abertos no exercício, tendo como fonte o excesso de arrecadação” (Relatório Final ao PLOA 2000).

TABELA 24 – Financiamento de Emendas (Fontes e Usos)

	Em R\$ milhões	
	1999	2000
Fontes	5.342	5.145
1. Novas receitas	1.298	3.948
1.1. Imposto sobre combustíveis – ISC (valor líquido) ⁽¹⁾	1.000	-
1.2. ISC – Fundo de Estabilização Fiscal	204	-
1.3. Reestimativas de receitas pelo IGP-DI	-	3.031
1.4. Reserva de contingência	-	570
1.5. Outras reestimativas de receitas ⁽²⁾	94	346
2. Cancelamentos/remanejamentos de dotações	4.044	1.197
2.1. Pessoal e encargos sociais (valor líquido)	1.464	-
2.2. Sentenças judiciais não transitada em julgado	1.344	-
2.3. Custeio	513	675
2.4. Investimentos e inversões	723	522
Usos	5.342	5.145
Emendas Coletivas	2.894	3.072
Emendas Individuais	866	880
Emendas de Relator	1.542	1.193

Fonte: Pareceres Finais aos PLOA 1999 e PLOA 2000.

(1) Receita condicionada

(2) Doações internacionais e receitas próprias da administração indireta reestimadas.

A atividade do Legislativo na busca de recursos para financiar as emendas à proposta orçamentária de 1999 gerou R\$ 5,3 bilhões que ficaram à disposição dos parlamentares. Desse montante, a maior parte R\$ 4 bilhões (ou 76% do total dos recursos) decorreu do cancelamento de dotações; os recursos restantes cerca de R\$ 1,3 bilhão (24% do total) foram provenientes da revisão da receita. Observa-se que a proposta desse exercício fiscal sofreu alterações para se enquadrar no novo cenário macroeconômico do País devido à forte influência da crise russa ocorrida em agosto de 1998, o que pode justificar a restrita margem para o Congresso Nacional reestimar a receita, restando assim cancelar dotações e remanejá-las.

Para o orçamento de 2000, esse comportamento se inverte. A maior fonte de financiamento das emendas parlamentares passou a ser a reestimativa de receitas, que teve participação de 77% no total dos recursos destinados às emendas. Os cancelamentos de dotações asseguraram os 23% restantes.

Os valores destinados às despesas com investimentos foram acrescidos em 77% e 71%, respectivamente, nos substitutivos aos projetos de leis orçamentárias para os exercícios financeiros de 1999 e 2000 (Tabela 25).

TABELA 25 - Valores Alocados em Investimento (Proposta X Substitutivo)

Orçamentos fiscal e da seguridade social

(em R\$ bilhões)

GND 4 Investimentos	1999		2000	
	PLOA*	Substitutivo	PLOA	Substitutivo
	4,9	8,7	6,7	11,6

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados dos Pareceres Finais dos anos 1999 e 2000.

*Valor constante do projeto lei orçamentária que alterava o PLOA original devido a situação fiscal crítica do país.

Em relação ao período de 1999-2000, verifica-se que a atuação do governo nas áreas fiscal e orçamentária visou, em particular, assegurar a geração de crescentes e elevados resultados positivos nas contas públicas (superávits primários) de modo a controlar a trajetória explosiva da dívida pública do País. A imposição do cumprimento de metas fiscais foi o ponto central do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (1998-1999), tornando-se fundamento da política orçamentária brasileira a partir do exercício fiscal de 1999.

4.2.3 Orçamentos da União 2001-2004: responsabilidade fiscal

Esse é o período mais recente do panorama histórico que estar sendo abordado neste estudo. As informações sobre o processo orçamentário dessa etapa estão mais acessíveis. Além disso, as reformas institucionais (advindas com a LRF e, no âmbito do Congresso Nacional, com a Resolução nº 1/2001 e alterações posteriores) exigiram mais transparência e clareza dessas informações. Os dados que compõem essa parte da análise provêm dos pareceres preliminares e finais aos

projetos de leis orçamentárias de cada um dos exercícios financeiros aqui examinados.

4.2.3.1 Os parâmetros macroeconômicos do Projeto de Lei Orçamentária

A proposta orçamentária para 2001 apresentava um panorama macroeconômico positivo (ver Tabela 26). A estimativa para a taxa de crescimento do PIB era de 4,5% (contra 4,0% e 1,0% observadas nos anos de 1999 e 2000, respectivamente). A variação média dos preços (IGP-DI) situava-se em torno de 5,86% (contra 11,34% em 1999 e 13,00% em 2000). A taxa de juros passava de 25,59% observada em 1999 para 14,23% em 2001. O câmbio mantinha a média observada nos dois anos anteriores: 1,8221 em 2001; 1,7938 em 2000.

O Congresso Nacional manteve a avaliação favorável para os indicadores econômicos, com base nos fatos ocorridos no segundo semestre de 2000¹⁰⁴. A previsão de que a economia brasileira experimentaria um crescimento de 4% do PIB, em 2000, fundamentou a estimativa de crescimento de 4,5% para 2001¹⁰⁵. A respeito da taxa de juros, o Congresso declarou ser factível a trajetória de redução desse índice, conforme previsto na proposta.

TABELA 26 - Parâmetros da Proposta Orçamentária 2001

Ano	Produto Interno Bruto			IGP-DI Médio Variação (%)	Taxa de juros nominais acumulados ao ano (%)	Taxa média de câmbio	
	R\$ bilhões	Variação (%)				R\$/US\$	Variação (%)
		Nominal	Real				
1999	983,4	...	1,0	11,34	25,59	1,8147	56,37
2000	1.129,8	14,89	4,0	13,00	17,28	1,7938	-1,15
2001	1.249,8	10,62	4,5	5,86	14,23	1,8221	1,58

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2001, p. 9.

O Parecer preliminar para o PLOA 2002 registra que até o início de 2001, as previsões para a economia brasileira eram otimistas: crescimento recorde do PIB;

¹⁰⁴ Parecer Final, p. 16-19.

redução nas taxas de inflação e de juros. Essa perspectiva se altera na época do envio do PLDO 2002 (abril de 2001).

O cenário externo não estava favorável: (i) desaceleração da economia mundial – queda na estimativa de crescimento da economia mundial, em particular, nas economias americanas e da União Européia – o que implicava redução no comércio mundial; (ii) crise argentina, com expectativa de que a economia brasileira fosse contagiada.

O projeto de lei do orçamento de 2002¹⁰⁶ incorporou os efeitos da crise de energia elétrica (ocorrida em maio de 2001), fato que teve reflexo negativo no ritmo da atividade econômica. A vulnerabilidade externa gerou pressões no câmbio, nos preços internos e nas taxas de juros (que alcançaram o percentual de 19 pontos), conforme dados da Tabela 27.

O parecer preliminar questionava a validade da estimativa do câmbio (R\$ 2,35 ou R\$ 2,40, a preços de dezembro), uma vez que em setembro a taxa foi de R\$ 2,83, fechando a R\$ 2,68¹⁰⁷. Esse questionamento se desfez no Parecer Final que julgava que o cenário macroeconômico para 2002 apresentaria poucas divergências em relação à previsão da proposta, em particular, em relação ao câmbio e ao crescimento do PIB.

TABELA 27 - Parâmetros Da Proposta Orçamentária 2002

Ano	Produto Interno Bruto			IGP-DI Médio Variação (%)	Taxa de juros nominais acumulados ao ano (%)	Taxa média de câmbio	
	R\$ bilhões	Variação (%)				R\$/US\$	Variação (%)
		Nominal	Real				
2001	1.198,6	10,00	2,2	9,50	19,00	2,28	24,65
2002	1.304,9	8,87	3,5	5,96	15,00	2,37	3,86

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2002, p.11.

¹⁰⁵ Perspectiva de manutenção das contas públicas sob controle; tendência de redução das taxas de juros; normalização do preço do petróleo; estabilização da economia da Argentina depois do acordo firmado com o FMI e a melhora da economia americana, sem aparente risco de recessão.

¹⁰⁶ Os ataques terroristas aos Estados Unidos (ocorridos em 11 de setembro de 2001) provocaram novas alterações nas expectativas.

¹⁰⁷ A situação agravava com a guerra ao terrorismo, o que colocava em dúvida a efetivação dos valores previstos na proposta para a taxa de câmbio.

A proposta orçamentária para 2003 apresentou um cenário macroeconômico conturbado, com queda na arrecadação em relação a 2002 e com um baixo nível de investimentos. A desvalorização da moeda nacional e o aumento das taxas de juros agravaram o panorama econômico. A Tabela 28 traz os parâmetros da proposta.

Fatores internos e externos contribuíam para agravar a situação das contas públicas. A expectativa de que o país experimentaria crescimento real de 4,4% a partir do ano 2000 foi frustrada. Em 2001, a taxa de crescimento do PIB foi de 1,5%. As taxas de juros alcançaram valores acima de 18% (primeiro semestre de 2001), chegando a 21%.

No campo externo, a situação crítica da economia americana; a crise da Argentina – gerando especulações acerca do desenvolvimento da economia brasileira – e a ameaça americana de declarar guerra ao Iraque também reforçaram as dificuldades para o governo apresentar um orçamento mais otimista. No âmbito interno, o racionamento de energia elétrica também foi um fator delimitador do crescimento da economia com reflexos no orçamento da União.

O Legislativo não procedeu qualquer alteração nos parâmetros apresentados pelo Executivo¹⁰⁸. Com relação à estimativa de receitas, o Parecer registra que o Congresso Nacional seguiu a metodologia usada pelo Executivo. Duas alterações, contudo, foram efetivadas: substituição do parâmetro da inflação prevista pela inflação realizada em 2002 e revisão da base de arrecadação de 2002, considerando-se a receita efetivamente arrecadada.

Essas mudanças têm um efeito de aumentar a estima de receita, uma vez que os parâmetros da proposta, em regra são otimista, isto implica taxa de inflação prevista menor que a efetivamente observada. A mudança de critério gera acréscimos nas receitas; bem como a revisão da base de arrecadação pelas receitas efetivamente arrecadas, uma vez que sempre superam o previsto.

Uma explicação para esse fato seria: a proposta para 2003¹⁰⁹ registrou uma previsão de queda na arrecadação de receitas correntes devido à hipótese de redução da alíquota máxima do IRPF de 27,5% para 25% e à possibilidade de queda na receita de contribuição que estava condicionada à manutenção da alíquota de 9% da CSLL, que poderia ser reduzida para 8% caso a Medida Provisória nº

¹⁰⁸ Parecer Final ao PLOA 2003, p. 3.

66/2000 não fosse aprovada. Esses fatos não ocorreram: a alíquota máxima de 27,5% do IRPF foi mantida bem como a alíquota de 9% da CSLL.

TABELA 28 - Parâmetros da Proposta Orçamentária 2003

Item	2002		2003	
	Observado	Proposta	Lei	Decreto ⁽¹⁾
Câmbio (R\$/US\$ de Dez)	3,53	2,90	...	3,23
Câmbio (R\$/US\$ média)	2,93	2,90	...	3,24
IGP-DI (% a.a. – 12 meses)	26,41	6,00	6,00	12,00
IGP-DI médio (%)	13,51	7,39	17,43	24,82
Juros nominais (% a. a.)	19,11	16,26	...	22,17
PIB Real (%)	1,60	3,00	3,00	2,80
PIB Nominal (R\$ bilhões)	1.337,7	1.413,9	1.499,8	1.596,8

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 3/2003, p.3.

(1) Decreto nº 4.591 (Contingenciamento 2003).

O PLOA 2004 registrava a previsão de crescimento do PIB a taxa de 3,5% (ver Tabela 30). A estimativa para a inflação média era em torno de 7,0% (IGP-DI) e a taxa de juros se situaria em torno de 15%. Na atualização dos principais indicadores econômicos (em outubro de 2003), o governo considerou o crescimento de 4% do PIB; o IGP-DI médio de 6,54% e a taxa de juros em torno de 13,75%.

O Congresso Nacional apostou no crescimento de 4%, pautando-se na combinação de ambientes externo e interno extremamente propícios¹¹⁰. A perspectiva de bom desempenho da economia mundial aliado a medidas de redução da burocracia brasileira no comércio favoreceria as exportações brasileiras. A queda do risco-Brasil, que ultrapassou mais de 2.440 pontos (setembro de 2002) caindo para menos de 500 pontos (2003), refletindo na credibilidade do país frente aos credores ajudaria na retomada do crescimento econômico.

¹⁰⁹ Parecer Preliminar PLOA 2003, p. 19-20.

¹¹⁰ Parecer Final ao PLOA 2004, p. 12.

TABELA 29 - Principais Parâmetros do Orçamento 2003-2004

	PROPOSTA 2004		ATUALIZADO EM 30/10/2003 ¹¹¹	
	2003	2004	2003	2004
Crescimento Real do PIB (%)	1,80	3,50	0,40	4,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	1.575,7	1.730,9	1.550,3	1.707,7
Deflator implícito do PIB (%)	17,14	6,14	16,85	5,91
Câmbio (R\$/US\$, média)	3,16	3,37	3,08	3,19
Câmbio (R\$/US\$, dezembro)	3,23	3,51	3,00	3,40
Preços IPCA (% médio)	15,07	5,79	14,84	5,71
Preços IPCA (% ano)	10,10	5,50	9,79	5,50
Preços IGP-DI (% médio)	23,34	7,17	22,98	6,54
Preços IGP-DI (% ano)	9,00	7,50	8,45	7,00
Preços INPC (% médio)	17,44	6,71	17,15	6,49
Preços INPC (% ano)	11,50	6,50	11,00	6,50
Over-Selic – fim de período (% a.a.)	19,00	14,00	18,03	13,75
Massa Salarial (crescimento % médio)	12,28	12,83	10,50	11,09
Índice Específico de Receita (IER) (%)	18,79	,41	18,50	6,08
Resultado Primário da União (% do PIB)	2,45	2,45	2,45	2,45

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2003, p. 11.

4.2.3.2 As metas fiscais

A meta de superávit primário passou a condicionar os orçamentos anuais desde 1999, após a implementação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), em decorrência de exigência do acordo firmado com o FMI no final de 1998. O objetivo principal desse programa era a estabilização da relação dívida líquida/PIB. A partir desse ano, as contas públicas experimentaram expressivos superávits primários, que ajudaram no controle da trajetória explosiva da dívida pública.

Rezende e Cunha (2003) ressaltam que o cumprimento das metas fiscais (geração de superávits primários) adquiriu status de despesas obrigatórias, de modo que não caberia ao Legislativo alterá-las e seria obrigação do Executivo tomar as medidas necessárias para assegurar a sua realização.

¹¹¹ A atualização dos principais parâmetros econômico-fiscais em 30 de outubro foi determinada pela primeira vez na LDO de 2004 (inciso XXV do Anexo de Informações Complementares da Lei nº 10.707/2003).

TABELA 30: Metas de Superávits Primários (valores fixados, revistos e realizados – 1999 a 2004) (em % do PIB)

METAS				
Ano	Acordo com o FMI (1998)	Acordo com o FMI (2001)	Acordo com o FMI (2002)	Realizadas
1999		-	-	3,30
2000	2,80	-	-	3,60
2001	3,00	3,35	-	3,75
2002	-	3,50	3,88	3,91
2003	-	-	3,88	4,32
2004	-	-	-	

Fonte: Banco Central. Em: Rezende e Cunha (2005:27).

A Tabela 30 traz as metas de superávits primários fixadas para os exercícios de 1999-2003, que foram superadas pelas metas realizadas. Para garantir a realização dessas metas, o governo pautou-se no aumento da carga tributária e no corte de despesas discricionárias.

4.2.3.3 Receitas e Despesas Condicionadas na proposta do orçamento

Na fase de elaboração do orçamento, as receitas condicionadas têm sido uma constante na proposta orçamentária da União. Essas receitas (tributária ou de contribuição) são incluídas no projeto de LOA ou na LOA sob a perspectiva de que seja autorizada sua cobrança, por lei específica, gerando fontes de financiamentos para os gastos, que são denominados despesas condicionadas¹¹². Dessa forma, essas despesas são incluídas no projeto ou na LOA sob a condição de que a sua implementação somente se dê no caso de aprovação do projeto de lei que institua ou altere o tributo ou a contribuição.

¹¹² Segundo Sanches (2004:291), “na sistemática legal vigente alguns impostos, tais como o IPI e o imposto sobre importação, podem receber alterações nas alíquotas no decorrer do exercício (art. 150, III, b, da Constituição Federal) e algumas contribuições sociais podem ser cobradas depois de 90 dias de sua instituição (art. 195, § 6º da Constituição)”.

A presença de receitas condicionadas na proposta orçamentária gera incertezas quanto à realização das despesas, uma vez que a não-aprovação dessas receitas pode obrigar o cancelamento de despesas discricionárias para assegurar o cumprimento da meta de superávit primário.

Na proposta de 2001 constavam alguns itens de despesas condicionados à aprovação de Propostas de Emendas à Constituição (PEC), em particular, a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (PEC nº 249/2000) e a instituição da contribuição previdenciária para servidores inativos, conforme tabela 31.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza seria custeado em grande parte pela majoração da alíquota da CPMF em 0,08% (passando de 0,30% para 0,38%). A arrecadação estimada era de R\$ 2,1 bilhões. Esse Fundo financiaria programas ligados à área de educação (Toda Criança na Escola) e da Saúde (Programa de Saneamento Básico).

A contribuição social de inativos e de pensionistas (R\$ 1,4 bilhão) financiaria o gasto obrigatório de pagamento desses servidores. Nesse caso, a não-aprovação dessa receita implicaria cancelamento de outras despesas de custeio e de capital.

A proposta orçamentária para 2002 contemplava um montante de R\$ 11,6 bilhões referente a receitas condicionadas (Tabela 31) à aprovação de mudanças na legislação tributária e outras cuja arrecadação dependia de variáveis externas. Esse montante referia-se a: (i) prorrogação da cobrança da CPMF até 31/12/2004, com arrecadação prevista de R\$ 10,2 bilhões¹¹³ (PEC nº 382/2001) e (ii) R\$ 1,4 bilhão referente à criação da contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas (PEC nº 136/1999)¹¹⁴

No caso das receitas sujeitas a variáveis externas, encontravam-se recursos da Parcela de Preço Específica, R\$ 4,6 bilhões, cuja arrecadação depende da taxa de câmbio e do preço internacional do barril de petróleo; e os recursos de concessões de telefonia, R\$ 4,4 bilhões dependentes do resultados de leilões do serviço móvel pessoal.

O PLOA 2004 contemplava um total de R\$ 30,2 bilhões referentes a receitas condicionadas. A reforma da previdência seria responsável por R\$ 3,2 bilhões e a

¹¹³ R\$ 2,1 bilhões seriam destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

reforma tributária por R\$ 25,1 bilhões. O restante decorreria da manutenção da alíquota do IRPF de 27,5% (R\$ 1,9 bilhão).

A participação dos recursos condicionados na proposta orçamentária foi de 1,16%; 3,00% e 5,68%, respectivamente, sobre o montante total estimado para os orçamentos fiscal e da seguridade social dos exercícios de 2001, 2002 e 2004¹¹⁵. Esses percentuais mostram o crescimento da participação das receitas condicionadas na proposta de orçamento da União.

Esse fato traz um aspecto negativo ao modelo integrado de planejamento e orçamento, uma vez que a não aprovação desses tributos acarreta o cancelamento de dotações para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas. Em particular, se esses recursos são destinados ao financiamento de despesas obrigatórias¹¹⁶, os cortes devem ser efetuados nas despesas discricionárias, inclusive investimentos.

Desse modo, a presença de recursos condicionados na proposta orçamentária pode ser um fator de pressão para que o Legislativo aprove esses tributos, visto que, a não-aprovação obriga a realização dos cortes necessários ao ajuste entre receita e despesa.

¹¹⁴ Conforme foi dito anteriormente, a não-aprovação da PEC implica a redução de despesas discricionárias (OCC) em montante suficiente para garantir a meta de superávit primário.

¹¹⁵ Os valores percentuais foram obtidos a partir do cálculo da proporção entre os valores condicionados (Tabela 32) sobre os montantes totais das propostas (Tabelas 37, 38 e 40).

¹¹⁶ Esse foi o caso da contribuição previdenciária de servidores inativos cujo destino era cobrir gastos com aposentadorias e pensões.

TABELA 31: Receitas/Despesas Condicionadas (Ploa 2001, 2002 E 2004)¹¹⁷ em R\$ bilhões

PLOA 2001	
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2,3
Elevação da alíquota da CPMF em 0,08 pp	2,1
Aumento de arrecadação do IPI	0,2
Ciência e Tecnologia – Programa Universidade Empresa	0,3
Pessoal Inativo e Pensionista	1,4
Contribuição Social de Inativos e Pensionistas	1,4
Total	4,0
PLOA 2002	
CPMF (PEC nº 382/2001)	10,2
Prorrogação da CPMF	10,2
Pessoal Inativo e Pensionista	1,4
Contribuição Social de Inativos e Pensionistas	1,4
Total	11,6
PLOA 2004	
Reforma da Previdência (PEC nº 40/2003)	3,2
Criação de contribuição sobre aposentadorias e pensões	1,4
Fixação de limite máximo para os benefícios do regime geral de previdência	1,8
Reforma Tributária (PEC nº 41/2003)	25,1
Elevação da alíquota da CPMF	20,7
Cobrança de contribuição social do importador	4,4
Projeto de Lei nº 1.840/2003	1,9
Manutenção da alíquota de 27,5% da tabela progressiva do IRPF	1,9
Total	30,2

Fonte: Pareceres Preliminares aos Projetos de Leis Orçamentária de 2001, 2002 e 2004.

4.2.3.4 Alterações na proposta orçamentária: a participação do Congresso Nacional

Para os exercícios de 2001 a 2004, o Congresso Nacional baseou-se, para promover a revisão das receitas, na inflação prevista e na observada no ano de elaboração da proposta; na previsão do crescimento do PIB; nas propostas de

¹¹⁷ No Relatório Final ao PLOA 2003 não consta, de modo detalhado, os valores relativos a despesas condicionadas.

alteração na legislação tributária que poderiam refletir no exercício da vigência do orçamento; na possibilidade de ocorrência de receitas atípicas.

4.2.3.4.1 Cancelamentos de dotações

O parecer preliminar ao PLOA 2001 definiu os seguintes critérios para cancelamentos de dotações: (I)¹¹⁸ Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: corte de até 40% do total das dotações alocadas no GND 4 (investimentos); corte de até 20% do total das dotações alocadas no GND 5 (inversões financeiras); cancelamento prévio e de forma linear de 10% das dotações do GND 5, com valores superiores a R\$ 50.000,00. (II)¹¹⁹ Corte de até 3% da soma das dotações do GND 3 (outras despesas correntes). (III) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: remanejamento dos recursos no âmbito de cada Empresa até o limite de 20% da programação de despesas.

Esses critérios foram adotados nos anos subseqüentes sem maiores variações nos percentuais. Os resultados desses cancelamentos podem ser observados nas tabelas 37, 38, 39 e 40, que tratam da distribuição dos recursos por GND.

O cancelamento de dotações gera incentivos ao incrementalismo, uma vez que as unidades de despesas procurarão se defender dos cortes que serão feitos na proposta para atender as emendas parlamentares. Ademais, abre-se espaço para a discussão acerca da eficiência que há nessa participação dos parlamentares ao cancelarem despesas de determinados programas para alocá-los em outros.

4.2.3.4.2 Reestimativa de receitas: fontes e usos

No exercício de 2001, a revisão da receita fundamentou-se nos seguintes fatos: (i) aprovação de projetos de leis com vistas a combater a sonegação e a elisão fiscal, com estima de arrecadação adicional de R\$ 9,0 bilhões, sendo fonte de financiamento do aumento do salário-mínimo e das emendas parlamentares; (ii)

¹¹⁸ Cancelamentos sob a responsabilidade dos relatores setoriais.

¹¹⁹ Cancelamentos sob a responsabilidade do relator-geral.

aprovação da criação do Fundo de Combate à Pobreza antes do prazo previsto, gerando recursos adicionais de R\$ 760 milhões; (iii) reestimativas de receitas administradas e de receitas próprias (arrecadas diretamente pelos órgãos). A Tabela 32 discrimina as fontes e usos dos recursos nos financiamentos das emendas parlamentares.

O Congresso manteve a inclusão da receita condicionada de R\$ 1,4 bilhão, ainda pendente de aprovação, mas determinou ao Poder Executivo a mudança de fonte para assegurar o pagamento das despesas com servidores inativos e pensionistas.

TABELA 32 – Financiamento de Emendas (2001)

	Fontes e usos (em R\$milhões)
Fontes	11.349,0
<i>Reestimativas de receitas (líquidas de transferências)</i>	9.257
Reserva de Contingência	1.609,4
Cortes no Custeio	258,7
Cortes no investimento	223,5
Usos	11.349,0
Emendas Parlamentares	7.017,4
Contrapartida de receitas próprias	121,1
Previsão para salário mínimo (bruto)	3.450,0
Previsão para o Fundo de Combate à Pobreza	760,7

Fonte: Parecer Final para o PLOA 2001, p. 39.

As principais alterações na estimativa de receitas para 2002 (ver Tabela 33) decorrem da elevação em: (i) R\$ 7 bilhões na arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte – Capital devido à tributação dos rendimentos e ganhos auferidos nas aplicações de recursos dos fundos de previdência complementar; (ii) R\$ 2,3 bilhões do conjunto da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal; (iii) R\$ referente à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-combustíveis).

TABELA 33 – Fontes de Financiamento de Emendas (2002)

(em R\$milhões)

Tributação dos fundos de pensão pelo IR	7.000,00
CIDE, em substituição à PPE	2.650,00
Atualização da receita estimada pelo IGP-DI	2.323,73
Reestimativa da base do IRPJ pelo swap	774,81
Reestimativa de royalties	484,13
Cota Única do IRPJ e CSLL de instituições financeiras	320,00
Tributação do reajuste dos servidores das IES e do INSS	171,62
Reestimativa de receitas do DNER, FUNSET e FNDCT	103,84
Receita de alienação de imóveis da Câmara dos Deputados	7,15
TOTAL	13.835,28

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2002.

Para a proposta de 2003, o Congresso Nacional manteve a metodologia de estimativa de receita usada pelo Executivo¹²⁰. A reestimativa de receita tendo por base o comportamento dos índices de preços – substituição dos valores do índice de preços (IGP-DI) previsto pelo Executivo pelo efetivamente observado até a data –, bem como o comportamento efetivo da arrecadação gerou um acréscimo líquido de recursos no montante de R\$ 14,6 bilhões. Esse item foi o que mais contribuiu para o aumento da receita orçamentária, que foi reestimada em R\$ 20,4 bilhões adicionais. A tabela 35 demonstra a participação dos demais itens na reestimativa de receitas para o exercício financeiro de 2003.

¹²⁰ Critérios: (a) emprego de técnicas ditas condicionais, ou seja, os valores estimados dependem do comportamento esperado de outras variáveis econômicas; (b) usa o PIB como uma das variáveis da qual depende o comportamento da arrecadação, bem como a evolução do índice de preços medida pelo Índice Geral de Preços no conceito disponibilidade interna (IGP-DI) da FGV; (c) usa, para determinar o comportamento da base tributária de algumas importantes parcelas de receitas, indicadores específicos de preço e quantidade; (d) considera os efeitos de mudanças na legislação, avaliados em função do comportamento observado da arrecadação em período ou períodos anteriores; (e) identifica e pondera as receitas extraordinárias decorrentes do esforço de arrecadação e as deduz da base de projeção; (f) usa como base as receitas brutas efetivamente arrecadadas até junho de 2002 (Parecer Final, p. 18).

TABELA 34 – Financiamento de Emendas (2003)

Fontes e usos (em R\$milhões)

1. Tributos por aumento da inflação e arrecadação realizada em 2002	14.582,45
2. Multas, juros e Dívida Ativa de tributos por aumento da inflação	367,18
3. Aumento da alíquota do IPI – Fumo e Bebidas	138,00
4. Prorrogação da alíquota de 27.5% do IRPF	1.008,00
5. Aumento da alíquota da CIDE sobre os combustíveis	1.968,00
6. Retenção da Contribuição Previdenciária do Contribuinte Individual	500,00
7. Cobrança automática da contribuição – Aparelhamento da DATAPREV	500,00
8. Reestimativa de dividendos de Empresas Estatais	210,00
9. Reestimativa de royalties e participações de petróleo e gás natural	740,00
10. Receitas de taxas e emolumentos pela Justiça do Trabalho	216,37
11. Reestimativa de arrecadação do DNIT	184,97
12. Reavaliação de Receitas Próprias da SUFRAMA	22,10
13. Alienação de Imóveis Funcionais da Câmara dos Deputados	7,15
14. Doação recebida pela Agencia Nacional de Águas (ANA)	2,78
Total Líquido	20.447,00
Cancelamentos	742,00
Recursos Disponíveis/ Utilização dos Recursos Disponíveis	21.189,00
Despesas Acrescidas ao PL	21.189,00
1. Reajuste do superávit primário proporcional ao PIB	1.954,67
2. Recursos comprometidos (SUFRAMA, DNIT e INSS)	113,00
3. Emendas Individuais e Coletivas na fase setorial	5.192,86
4. Lei Kandir	2.047,60
5. Outras Despesas ¹²¹	3.933,27
6. Gastos prioritários ¹²²	7.947,60

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2003, p. 16 e 22-23.

No processo de revisão da receita da proposta para 2004 (ver tabela 36), os decréscimos na receita provocados pela atualização de parâmetros e da arrecadação realizada em 2003 foram compensados pelos acréscimos provenientes da perspectiva de arrecadação da COFINS (MP 135) e reforma tributária (R\$ 4,5

¹²¹ Sendo R\$ 2.574,80 destinados aos investimentos.

¹²² Reserva para salário mínimo e gastos sociais; alocação de recursos no combate à fome (exclui despesas de saúde e de combate à pobreza); redistribuição interestadual dos recursos do SUS; reforma agrária; Ministério do Meio Ambiente; melhoria nas condições de habitação; combate à violência contra a mulher; distribuição de material pedagógico e uniformes e demais despesas obrigatórias (precatórios e outras).

bilhões) e pelas receitas atípicas (R\$ 3,4 bilhões). As Receitas atípicas são aquelas que certamente não se repetirão nos exercícios subseqüentes.

TABELA 35: Financiamento de Emendas (2004)

	Fontes e usos (em R\$milhões)
1. Atualização de parâmetros e arrecadação realizada em 2003	-959,4
2. Perda devido à noventena sobre a Contribuição dos Inativos (CPSS)	-332,7
3. Ganho do IRRF sobre inativos com a noventena da CPSS	23,3
4. Aumento da alíquota do IPI-Fumo	99,2
5. Aumento da alíquota do IPI-Bebidas	93,7
6. IPI – Desoneração de bens de capital	-460,0
7. Crédito presumido do IPI nas exportações	766,7
8. COFINS – MP 135 e Reforma Tributária	4.588,3
9. PIS nas importações (Reforma Tributária)	383,1
10. Aumento da alíquota da CIDE-Combustíveis e Reforma Tributária	-1.018,3
11. Reestimativa dos dividendos de Empresas Estatais	500,7
12. Reestimativa de royalties e participações-petroléo e gás natural	-155,8
13. Receitas atípicas	3.386,5
14. Imposto Territorial Rural (ITR)	154,7
16. Float	68,2
17. Despesas com Securitização de Fundos Constitucionais	77,2
Total Líquido	7.215,2
Recursos de Reserva de Contingência	2.535,1
Recursos Disponíveis/ Utilização dos Recursos Disponíveis	9.750,3
Despesas Acrescidas ao PL	9.750,3
1. Recursos para o Fundo de Compensação das Exportações	4.300,0
2. Atendimento de emendas líquido de cortes	5.450,3
Investimentos	3.582,7
Custeio	1.867,6

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2004.

A atividade de revisão da estimativa de receitas por parte do Congresso Nacional teve participação de 3,29%; 4,00%; 5,00% e 1,32%, respectivamente, sobre os valores totais das propostas orçamentárias de 2001-2004 (Tabelas 37, 38, 39 e 40). A reestimativa de receitas permitiu ao Legislativo agregar mais recursos para o financiamento das despesas com investimentos.

4.2.3.4.3 A distribuição dos recursos por grupo natureza de despesa: o substitutivo ao projeto de lei orçamentária da União

A partir da análise dos valores agregados ao substitutivo ao PLOA em cada grupo natureza de despesa (tabelas 37, 38, 39 e 40), verifica-se que a atividade de distribuição dos recursos decorrentes do cancelamento de dotações e da revisão da estimativa de receitas ocasionou efeitos significativos para o grupo de despesas “Investimentos” (GND 4). Esse grupo de gastos teve acréscimos percentuais de 49,06; 49,91; 86 e 45,79; respectivamente, sobre os valores originais das propostas orçamentárias de 2001-2004.

Com relação às despesas, a proposta orçamentária para 2001 sofreu as seguintes alterações: (i) elevação do valor do salário-mínimo para R\$ 180,00 (proposta do Executivo R\$ 159,00 a partir de maio), provocando acréscimo de R\$ 3,4 bilhões distribuídos entre benefícios previdenciários, seguro-desemprego, abono salarial e Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; (ii) reajuste de 28,23% na remuneração dos militares, sendo 20,49% a partir de janeiro de 2001, gerando gasto adicional de R\$ 1,2 bilhão no exercício; (iii) reajuste de 11,98% na remuneração de servidores do Poder Judiciário, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, com impacto estimado em R\$ 750 milhões.

O parecer final registra que não foram incluídos no substitutivo ao PLOA recursos destinados ao atendimento das despesas com reajustes dos militares e dos servidores do Poder Judiciário¹²³.

A composição dos gastos por grupo natureza de despesa (GND) sofreu modificações significativas no conjunto dos gastos com investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes, conforme Tabela 37.

¹²³ Parecer Final ao PLOA 2001, p. 20.

TABELA 36: Despesas por Grupo Natureza de Despesa (2001)

R\$ milhões

GND	PROPOSTA (A)	SUBSTITUTIVO (B)	DIFERENÇA (B – A)
Pessoal e Encargos Sociais	59.570	59.484	-86
Juros e Encargos da Dívida	67.802	70.299	2.497
Outras Despesas Correntes	183.443	174.617	-8.826
Investimentos	12.130	18.081	5.951
Inversões Financeiras	14.574	14.964	390
Amortização da Dívida	594.495	607.537	13.042
Reserva de Contingência	6.121	5.221	-900
Total	938.135	950.203	12.068

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2001.

A redução nas despesas com pessoal e encargos sociais justifica-se por pequenos ajustes decorrentes de remanejamento de recursos do Ministério da Defesa da ordem de R\$ 72,0 milhões desse grupo de despesa para pagamento de diárias¹²⁴. Houve cancelamentos de recursos no montante de R\$ 5,5 milhões e de R\$ 8,4 milhões nas programações da Justiça do Trabalho e do Ministério dos Transportes que foram indevidamente destinados ao pagamento de sentenças judiciais (precatórios).

As despesas com investimentos passaram de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 18 bilhões em decorrência da aprovação das emendas dos parlamentares. Parte desse aumento foi financiada pela redução na meta de superávit primário para o exercício, que passou de R\$ 2,60% do PIB para 2,25% do PIB, gerando recursos adicionais de R\$ 4,3 bilhões.

¹²⁴ Esse remanejamento decorreu de pedido do Ministério da Defesa para corrigir erro desse Ministério.

TABELA 37: Despesas por Grupo Natureza de Despesa (2002)

GND	R\$ milhões		
	PROPOSTA (A)	SUBSTITUTIVO (B)	DIFERENÇA (B – A)
Pessoal e Encargos Sociais	69.206	69.896	690
Juros e Encargos da Dívida	58.452	58.452	-
Outras Despesas Correntes	196.619	204.937	8.318
Investimentos	11.029	16.534	5.505
Inversões Financeiras	16.467	16.685	218
Amortização da Dívida	277.698	278.130	432
Reserva de Contingência	8.504	6.996	-1.508
Total	637.975	651.630	13.655

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2002.

A Tabela 38 registra que o substitutivo aumentou a programação de investimentos para R\$ 16,5 bilhões (contra R\$ 11,0 bilhões constantes da proposta). Os gastos com outros custeios sofreram acréscimo de R\$ 8,3 bilhões.

TABELA 38: Despesas por Grupo Natureza de Despesa (2003)

GND	R\$ milhões		
	PROPOSTA (A)	SUBSTITUTIVO (B)	DIFERENÇA (B – A)
Pessoal e Encargos Sociais	76.893	77.044	151
Juros e Encargos da Dívida	93.644	93.644	-
Outras Despesas Correntes	213.302	223.895	10.593
Investimentos	7.351	13.695	6.344
Inversões Financeiras	23.054	24.366	1.312
Amortização da Dívida	582.315	582.315	-
Reserva de Contingência	12.973	21.097	8.124
Total	1.009.532	1.036.056	26.524

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2003.

A Tabela 39 mostra que em 2003, o grupo de despesa Investimentos passou de R\$ 7,5 bilhões para R\$ 13,6 bilhões. Para 2004, o Congresso Nacional decidiu

alocar, adicionalmente, R\$ 10,5 bilhões no GND 3 (Outras Despesas Correntes) e R\$ 3,6 bilhões no GND 4 (Investimentos), conforme Tabela 40.

TABELA 39: DESPESAS POR GRUPO NATUREZA DE DESPESA (2004)

GND	PROPOSTA	(A)	SUBSTITUTIVO (B)	R\$ milhões
				DIFERENÇA (B – A)
Pessoal e Encargos Sociais		84.291	84.120	-171
Juros e Encargos da Dívida		117.830	117.830	-
Outras Despesas Correntes		263.291	273.812	10.521
Investimentos		7.824	11.406	3.582
Inversões Financeiras		32.753	33.245	492
Amortização da Dívida		926.098	926.098	-
Reserva de Contingência		25.600	23.044	-2.556
Total		1.457.687	1.469.555	11.868

Fonte: Parecer Final ao PLOA 2004.

4.3 Considerações finais

Durante o período analisado, a proposta orçamentária da União foi marcada pela presença de receitas e/ou despesas condicionadas. Esses recursos são fontes de incerteza para o processo orçamentário, uma vez que podem exigir o cancelamento de determinadas despesas para atender aquelas que têm execução obrigatória (despesas obrigatórias) e que estão condicionadas a recursos pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional.

Como exemplo desse fato, pode-se citar a inclusão, desde 1996, na proposta orçamentária de recursos condicionados à aprovação da instituição da contribuição previdenciária de servidores inativos. O destino desses recursos era o pagamento de aposentadorias e pensões. Essa fonte de receita só foi aprovada em 2004, com a aprovação da reforma da previdência dos servidores.

Com relação à participação dos parlamentares no processo orçamentário, o destaque é para a prerrogativa de revisar a estimativa de receita, nos termos da Constituição Federal. Em todos os anos, o Congresso Nacional conseguiu ampliar o montante de recursos, alocando-os, preferencialmente, nas despesas com

investimentos. O processo de reestimativa de receitas pautou-se na revisão de parâmetros macroeconômicos ou na identificação de subestimativa de arrecadação ou de novas fontes de financiamento – por exemplo, identificação de ocorrência de receitas atípicas, que originou um acréscimo na ordem de R\$ 3,4 bilhões na proposta orçamentária para 2004.

A prioridade do Parlamento brasileiro foi alocar recursos adicionais nos gastos destinados aos investimentos. No período de 2001-2004, as dotações orçamentárias direcionadas aos investimentos cresceram cerca de 40% (em relação ao valor originalmente previsto na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo), sendo que no exercício de 2003, esse montante apresentou crescimento de 86%.

De acordo com Pereira e Mueller (2002), as modificações introduzidas no Substitutivo ao PLOA (emendas parlamentares) são instrumentos fundamentais de operação dos políticos para atendimento das demandas de determinados setores organizados da sociedade brasileira com representação no Congresso Nacional. Os autores enfatizam que as emendas reservam um montante de recursos orçamentários para atender demandas específicas (programas e projetos de interesses locais).

A importância da análise dos valores agregados às propostas orçamentárias – reestimativas de receitas, pelo Legislativo – decorre do fato de haver uma escassez de recursos e de ser o orçamento o “locus natural do confronto das diversas demandas sobre os recursos fiscais”¹²⁵. Essa análise será aprofundada no capítulo seguinte, que trata da execução orçamentária: rigidez e contingenciamento da despesa. Embora o Legislativo tenha prerrogativa para propor emendas ao orçamento, o governo detém poder discricionário para decidir quais dessas emendas serão executadas em conformidade com a disponibilidade de caixa do Tesouro Nacional.

¹²⁵ FRANCO (1995).

5 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO PÓS 1994: A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO (1996-2004)

5.1 Introdução

Este capítulo aborda questões acerca da execução orçamentária da União. Após essa introdução, segue a seção que trata da rigidez orçamentária – vinculação de receitas e despesas obrigatórias – e do mecanismo de desvinculação de recursos orçamentários. A seção subsequente aborda o contingenciamento da despesa. Inicialmente, tem-se a análise da edição de decretos do Executivo nos períodos de 1990-1994; 1995-2000 e 2001-2004. A pesquisa teve por base as informações disponíveis nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Notas Técnicas Conjuntas e Estudos Técnicos). A seguir, tem-se a análise da execução orçamentária de 1995 a 2004, com foco nos valores, por grupo natureza de despesa, inscritos em restos a pagar. Por fim, seguem as considerações finais.

5.2 Rigidez orçamentária: receitas vinculadas e despesas obrigatórias

A rigidez orçamentária se apresenta na excessiva quantidade de vinculação da receita e na existência de um elevado percentual de despesas obrigatórias com caráter constitucional ou legal. As receitas vinculadas são destinadas ao financiamento de determinados gastos, por exemplo, a Contribuição sobre Movimentação Financeira é fonte de recursos para a área de saúde.

A discussão acerca do fenômeno da rigidez orçamentária esteve presente em alguns trabalhos desenvolvidos nos primeiros anos da década de 1990, com o intuito de traçar um diagnóstico sobre a crise das finanças públicas brasileira. Franco (1995:215) aponta que as diversas unidades de despesas constantes do orçamento (educação, saúde, servidores, por exemplo) procuram assegurar um nível de proteção contra a repressão fiscal e redução real de suas dotações decorrentes da corrosão inflacionária, a partir do uso de vinculações de receitas a determinadas despesas.

Rezende e Cunha (2005) ressaltam que a rigidez orçamentária decorre das diversas pressões sobre os recursos orçamentários decorrentes de: (i) compromissos financeiros contraídos em exercícios passados¹²⁶; (ii) direitos adquiridos por grupos organizados; (iii) mecanismos de transferências constitucionais para unidades da Federação e de vinculações de receitas para financiamento de determinados programas governamentais. Os autores comentam que apesar do aumento na arrecadação de receitas, a parcela de recursos livres de vinculação permaneceu em torno de 10% nos últimos oito anos, indicando que a rigidez continua imutável.

Assim, tem-se uma redução da margem de recursos orçamentários livres para utilização, uma vez que crescem as demandas pelas garantias dadas pelas vinculações, o que aumenta a rigidez orçamentária e engessa a política orçamentária, criando novas e maiores dificuldades para o atendimento dos diversos interesses que permeiam o orçamento da União.

As vinculações de receitas, de um lado asseguram os recursos para a continuidade do atendimento da demanda; por outro, introduzem mais rigidez ao orçamento. Rezende e Cunha (2005) sugerem a instituição de vinculações por prazo determinado em função das prioridades fixadas em planos plurianuais, submetidas a avaliações periódicas.

Para assegurar maior flexibilidade ao orçamento, entre as medidas do novo plano de estabilização (Plano Real), Cardoso (1994:123)¹²⁷ apresenta as seguintes proposições: (i) eliminar das disposições permanentes da Constituição Federal todas as vinculações previstas, exceto as destinadas a estados e municípios; (ii) atribuir ao Congresso Nacional, por meio de lei complementar, competência para estabelecer vinculações de receitas, mas sempre por prazo limitado; (iii) manter nas disposições transitórias, a vigência das vinculações constitucionais existentes naquele momento por um período de cinco anos. Essas medidas, no entanto, não foram implantadas.

¹²⁶ Este item é apontado pelos autores como o principal responsável pelo aumento da rigidez no orçamento.

¹²⁷ Cardoso (p. 116-117) afirma que a rigidez orçamentária era um dos fatores que contribuía para agravar a crise fiscal da União. O engessamento do orçamento federal era resultado da expansão gradual das transferências obrigatórias e de vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não permitiam alterações nos orçamentos anuais. O autor registra que as transferências obrigatórias a estados e municípios passaram de 11,87% das receitas da União (em 1983) para 18,8% (em 1992).

Na realidade, o que ocorreu foi um aumento de vinculação de receitas, cujos efeitos foram amenizados pela instituição de mecanismo de desvinculação da receita.

Em 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) realizou um estudo¹²⁸ acerca do grau de vinculação de receita existente nos orçamentos fiscal e da seguridade social cujo resultado foi a revelação de que a margem de manobra do governo para tomar decisões sobre a alocação dos recursos orçamentários é de 19,7%, considerando os efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Os dados do ministério mostram que, no período de 1988 a 1994, o montante de recursos livres de vinculação decresceu. Passou de 55,5% em 1988 para 22,9% em 1993. Em 2002, levando-se em consideração os efeitos da DRU, essa parcela foi de 19,4% com previsão de 19,7% para o ano de 2003.

O estreitamento da margem de recursos livres para alocação no orçamento federal é resultado das diversas restrições no uso das receitas (vinculações) que se agregam aos gastos obrigatórios (transferências constitucionais, pessoal, benefícios previdenciários, entre outros), que “tornaram o processo de destinação de recursos extremamente rígido, dificultando o seu direcionamento de acordo com as necessidades e prioridades vigentes”¹²⁹.

O elevado grau de rigidez do orçamento da União neutraliza o caráter de instrumento de planejamento da peça orçamentária, conforme idealizado pela Constituição Federal. Nesse contexto, os gastos obrigatórios e as vinculações de recursos são os elementos que definem as prioridades e metas do governo, de tal forma que os planos e programas se tornam agentes secundários no modelo de integração entre planejamento e orçamento.

Rezende e Cunha (2003; 2005) chamam a atenção para o fato de que o nível de engessamento (rigidez) das contas públicas apresenta-se bastante elevado que nem a vitória do partido de oposição nas eleições presidenciais de 2002¹³⁰ foi capaz de trazer mudanças na composição do orçamento da União, isto é, grande parte dos programas constantes do orçamento não podia sofrer modificações, uma vez que

128 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vinculações de receitas nos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação de recursos do governo federal. Brasília:2003.

129 Ministério do Planejamento, p. 6.

130 Vitória do Partido dos Trabalhadores, que elegeu Lula como presidente da República.

representavam obrigações legais do Estado. Para contornar os problemas advindos da rigidez, o governo fez uso da elevação da carga tributária (que passou de 29,7% em 1998 para 34,9% do PIB em 2003)¹³¹, a partir da implementação de receitas ditas temporárias e suas inúmeras prorrogações (CPMF, por exemplo) ou do aumento de alíquotas (imposto de renda). Do lado das despesas, o governo ajusta as contas promovendo contingenciamento das dotações destinadas aos gastos discricionários.

5.2.1 Vinculação de Receitas da União

A Constituição Federal veda a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas¹³². Essa regra, contudo, comporta ressalvas de forma que a promulgação da Constituição Federal de 1988 tornou-se o principal fator responsável pela elevação do quantitativo de receitas vinculadas nos anos 90. Adicionalmente, diversos normativos legais criaram destinações específicas para as receitas da União.

Os dados do estudo do Ministério do Planejamento mostram que os recursos vinculados participam de 75% do total das receitas da União. O destaque das vinculações constitucionais é para os recursos destinados para a área de educação (art. 212); contribuições sociais (art. 195) para financiamento da seguridade social; recursos para estados e municípios (transferências automáticas de receitas). Com relação às vinculações pós-Constituição de 1988, destacam-se a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)¹³³; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)¹³⁴ sobre combustíveis.

A Carta Constitucional promoveu a descentralização de recursos em favor dos estados e dos municípios, em particular, elevando os percentuais de participação

¹³¹ Rezende e Cunha (2005:23-24).

¹³² Art. 167, incisos IV e IX da Constituição Federal de 1988.

¹³³ Emenda Constitucional nº 12/1996. Inicialmente, os recursos provenientes dessa contribuição seriam destinados para a área de saúde, contudo, alterações posteriores vincularam os recursos, também, à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza.

¹³⁴ Emenda Constitucional nº 33/2001. Os recursos decorrentes da arrecadação dessa contribuição estão direcionados para o custeio de programas de infra-estrutura de transportes, pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.

desses entes federativos. Em 1985, os percentuais da receita dos impostos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) eram, respectivamente, de 14 e 16%. Em 1988¹³⁵, esses percentuais passaram a ser de 21,5 e 22,5%, respectivamente.

A Constituição Federal criou ainda outras transferências: 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Importação de Produtos Industrializados (IPI) para financiar programas dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% da arrecadação do IPI com destinação para estados e Distrito Federal; 30 e 70%, respectivamente, da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) – Ouro aos estados e municípios de origem; 2/3 dos recursos do salário-educação para estados onde a arrecadação for efetivada. A participação das transferências no total da arrecadação situa-se, em termos constantes, em torno de 14% do total das receitas arrecadas em cada exercício fiscal.

A crítica¹³⁶ que se faz é que essa descentralização de recursos não foi acompanhada pela transferência integral da obrigação de atender as demandas sociais (saúde, educação etc.). Isto é, não houve o repasse da responsabilidade pela manutenção das atividades que antes eram custeadas por essas receitas transferidas.

5.2.2 Despesas Obrigatórias

O aumento das despesas obrigatórias – em particular, os gastos com a Previdência e com programas sociais – é outro fator que interfere na rigidez do orçamento. Esses itens são apontados como os que mais contribuíram para o crescimento da despesa obrigatória¹³⁷.

A Previdência Social apresentou aumento na participação dos gastos com benefícios devido ao crescimento vegetativo da massa beneficiária e aos reajustes

¹³⁵ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 159, estabelece que a União entregará aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios 47% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. A distribuição desses recursos ocorre da seguinte forma: 21,5% destina-se ao Fundo de Participação do Estados e do Distrito Federal (FPE); 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

¹³⁶ Para maiores considerações ver Cardoso (1994); Giambiagi e Além (2000); Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1995).

do salário mínimo nos anos 1990. Os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹³⁸, também vinculados ao salário mínimo, contribuíram significativamente para o crescimento das despesas obrigatórias.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 determinou a aplicação de recursos na União para ações e serviços públicos de saúde. O montante de recursos não pode ser inferior ao volume de gasto corrigido pelo crescimento nominal esperado para o Produto Interno Bruto.

Em 2001, nova alteração na Carta Constitucional instituiu o Fundo de Combate à Pobreza (Emenda Constitucional nº 31/2001), com vigência até 2010. Os recursos para o financiamento do fundo decorrem de adicional de 0,08% cobrado na alíquota da CPMF, adicional de 5% sobre o IPI incidente sobre mercadorias supérfluas e doações de pessoas físicas ou jurídicas, bem como de receitas do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, CF/88).

A Tabela 41 traz o valor da receita total nos orçamentos de 2003 e 2004. Essa receita refere-se ao total da receita primária arrecada pela administração federal (Tesouro Nacional e Previdência Social) e a destinação desses recursos (financiamento de despesas primárias). De início, tem-se a dedução das transferências¹³⁹ a Estados e Municípios (transferências constitucionais e legais). Após a exclusão das transferências, a receita primária líquida¹⁴⁰ tem o destino de financiar as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias).

¹³⁷ Ver Velloso (1997; 1998; 2001 e 2002).

¹³⁸ Política de Seguridade Social não contributiva com o objetivo de assegurar recursos mínimos para atender as necessidades básicas de cidadãos portadores de deficiência e dos idosos acima de 67 anos, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.

¹³⁹ As transferências constitucionais compreendem parcelas de recursos do Imposto de Renda (IR) Imposto de Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pelo governo federal que são transferidas para os estados e municípios da seguinte forma: Fundo de Participação dos Estados (FPE): 21,5% do IR e 21,5% do IPI; Fundo de Participação dos Municípios (FPM): 22,5% do IR e 22,5% do IPI; e Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX): 10% do IPI. Dentre as transferências legais, o destaque é a da Lei Complementar nº 87/1996, referente aos repasses efetuados aos estados pela desoneração do ICMS para exportações de produtos primários e semi-elaborados e na aquisição de bens para integração do ativo permanente, segundo a citada lei. As demais transferências referem-se aos repasses de recursos decorrentes da arrecadação do IOF-Ouro (30% a estados e 70% a municípios), do Imposto Territorial Rural – ITR (50% aos municípios), do salário-educação (2/3 aos estados) e as transferências relativas a royalties pagos pela empresa Itaipu binacional, a royalties pagos pela Petrobras sob amparo da Lei nº 9.478/1997, à parcela da União referente ao FUNDEF, além de transferências voluntárias decorrentes de convênio.

¹⁴⁰ A receita líquida total corresponde ao total da receita primária arrecadada pela administração federal disponível para o custeio da máquina administrativa, alocação em atividades do governo e

A despesa total equivale ao total da despesa primária realizada pelo governo federal. As despesas primárias ou não-financeiras compõem-se do conjunto de gastos do governo (pessoal, custeio, investimentos e outros), excetuados os referentes a: serviços da dívida pública interna ou externa (juros, encargos, amortizações); operações oficiais de crédito; concessão de empréstimos especiais¹⁴¹.

As despesas primárias constituem-se de despesas obrigatórias e de despesas discricionárias. Essa distinção é importante porque é sobre a parcela de despesas discricionárias (despesas com manutenção das unidades administrativas e com investimentos) que poderá incidir o contingenciamento decretado pelo Executivo para assegurar o cumprimento da meta de superávit primário em caso de frustração de receitas ou de aumento das despesas obrigatórias.

O aumento das despesas obrigatórias acaba por pressionar as despesas discricionárias, que estão mais sujeitas aos contingenciamentos pelo fato de os superávits primários, crescentes, incidirem sobre um reduzido grupo de gastos. A Tabela 41 mostra a participação dos gastos primários obrigatórios (pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e outras despesas obrigatórias) em percentual da despesa total é de 79,67% (em 2003), passando para 81,03% (em 2004). Os benefícios da previdência foram um dos itens que contribuiu para esse aumento. As despesas discricionárias passaram de 20,33% (em 2003) para 18,97% (em 2004). A meta de superávit primário passou de 2,25% (em 2003) para 2,45% do PIB (em 2004).

execução da política fiscal. É a receita bruta do Governo Central, deduzidas as restituições, os incentivos fiscais e as transferências a estados e municípios.

¹⁴¹ Esses exemplos referem-se às despesas financeiras que são aquelas que não pressionam ou aumentam o endividamento líquido do governo em termos de resultado primário no exercício financeiro correspondente.

TABELA 40: Orçamentos 2003 E 2004: Receitas e Despesas Primárias (R\$ bilhões, % PIB e % LOA)

<i>Discriminação</i>	<i>LOA 2003</i>			<i>LOA 2004</i>		
	<i>R\$ bilhões</i>	<i>% PIB</i>	<i>% Despesa</i>	<i>R\$ bilhões</i>	<i>% PIB</i>	<i>% Despesa</i>
Receita Total	353,7	23,58		413,5	24,21	
Despesa Total	319,7	21,3	100,0	371,6	21,6	100,0
1. Despesas Obrigatórias	254,7	17,0	79,4	301,1	17,5	81,0
1. Transferências a Estados e Municípios	54,2	3,6	16,9	64,3	3,7	17,3
2. Pessoal e encargos sociais	76,6	5,1	23,9	83,7	4,9	22,5
3. Benefícios da Previdência	95,2	6,5	29,7	122,2	7,1	32,9
4. Outras despesas obrigatórias	28,7	1,8	8,9	30,9	1,8	8,3
5. Despesas discricionárias	65	4,3	20,3	70,5	4,1	18,9
5.1. Legislativo/Judiciário/MPU	2,9	0,2	0,9	3,7	0,2	1,0
5.2. Executivo	62,1	4,1	19,4	66,8	3,9	17,9
6. Resultado primário fiscal e seguridade	34	2,2		41,9	2,4	
Produto Interno Bruto (PIB)	1.499,9			1.707,8		

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 1/2004 – COFF/CONORF. Contingenciamento de fevereiro. Decreto nº 4.992/2004. Aspectos Fiscais.

5.2.3 Mecanismos de Desvinculação de Recursos

A Emenda Constitucional nº 1/1994 criou o Fundo Social de Emergência (FSE) com o objetivo de equacionar o financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após a promoção dos ajustes, teriam como fonte de financiamento a inflação. O FSE teria vigência de dois anos 1994-1995. Na composição do fundo foi assegurado um aporte de 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais – em conseqüência, houve um corte nas despesas financiadas por vinculação de receitas – e um adicional de 5%, que incidiu sobre as alíquotas desses impostos e contribuições.

Sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o governo prorrogou o FSE por dezoito meses, no intuito de permitir a continuidade do processo de desvinculação de receitas, possibilitando ao Executivo maior flexibilidade na alocação dos recursos fiscais. A Emenda Constitucional nº 10/1996, que criou o FEF, destinou cerca de R\$ 20 bilhões para esse fundo. Os recursos provinham, em grande parte, de 20% de todas as contribuições e impostos da União,

após efetivas as deduções das transferências para os estados e municípios. O FEF foi prorrogado até 31/12/1999.

A Emenda Constitucional nº 27/2000 instituiu a Desvinculação de Recursos Orçamentários da União (DRU), em substituição ao FEF. Esse novo mecanismo de desvinculação da receita vigoraria, inicialmente, até 2003, mas foi prorrogado até 2007, pela Emenda Constitucional nº 42/2003. A DRU é um mecanismo de caráter temporário, tendo em vista a expectativa de reformas estruturais para assegurar a flexibilização o nível das vinculações existentes.

O Ministério do Planejamento estima que o ganho efetivo para o Governo Federal foi em torno de R\$ 7 bilhões por ano, entre 1996 e 1999. Desse montante, o valor de R\$ 2,7 bilhões por ano equivale ao montante não transferido aos estados e municípios. Os efeitos da DRU foram menores uma vez que este mecanismo não reduz o valor das transferências constitucionais por repartição de receitas a Estados e Municípios (p. 16-17).

A conclusão do estudo desse Ministério é a de que há um aumento significativo no grau de vinculação das receitas, no governo central, quando se faz uma avaliação sem considerar a existência da DRU. Com a vigência deste dispositivo de liberação de receitas vinculadas, os recursos livres para 2002 foram de 14,4% das receitas totais e de 19,7% para 2003. Na ausência do mecanismo de desvinculação, os recursos livres cairiam para 13,2% e 12,9% em 2002 e 2003, respectivamente. Desse modo, esse mecanismo aumenta a flexibilidade na execução orçamentária, contudo, é um dispositivo de caráter temporário e fica pendente de prorrogação. As vinculações, ao contrário, têm caráter permanente.

5.3 O contingenciamento da despesas orçamentária¹⁴²

O contingenciamento consiste no adiamento da execução da despesa e, em muitas vezes, na não-execução de parte da programação de gastos prevista no orçamento anual. O caráter autorizativo da lei orçamentária anual permite ao governo fazer uso do contingenciamento das dotações, uma vez que não há obrigatoriedade de que se cumpra, de forma integral, a programação orçamentária constante da lei.

Observa-se, assim, que ao longo dos anos, o contingenciamento tem sido um instrumento de ajuste importante para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas. Em particular, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Poder Executivo tem recorrido a esse expediente para realizar a meta de ajuste fiscal (superávit primário), sob a justificativa de se ajustar a execução da despesa aos recursos orçamentários disponíveis.

5.3.1 Decretos de contingenciamento: 1990-1994

O período de 1990-1994 refere-se ao momento em que a economia brasileira experimentara elevadas taxas de inflação. As discussões acerca da situação das contas públicas do País¹⁴³ giravam em torno da existência do déficit potencial que não se concretizava devido a dois fatores: (i) corrosão dos gastos pela inflação elevada; (ii) repressão fiscal, cuja medida típica era o contingenciamento de dotações.

Esta parte do trabalho abrange a discussão sobre o uso do contingenciamento por parte do governo para assegurar o controle das contas públicas. A partir da

¹⁴² O contingenciamento da despesa do Poder Executivo é feito por meio de decreto expedido pelo governo. O exame dos dispositivos referentes ao período analisado (1990-2004) mostra que, em regra, os valores contingenciados não são explicitado na norma. Há apenas a fixação de limites para a execução das dotações constantes do orçamento e ressalvas quanto às despesas que não estão sujeitas aos cortes. Esse fato prejudica o cálculo dos valores efetivamente contingenciados. Quando o contingenciamento atinge dotações dos demais Poderes e do Ministério Público da União, o governo faz a comunicação da necessidade de efetivar os cortes aos Chefes de cada Poder e do Ministério Público. Nesse caso, cada um dos Órgãos toma ciência do montante que lhe cabe contingenciar. Em regra, há uma margem de discricionariedade para que as unidades orçamentárias distribuam os cortes de modo a assegurarem a realização das demandas prioritárias.

análise dos decretos de contingenciamentos expedidos pelo Poder Executivo, buscou-se observar sobre quais grupos de despesas esses cortes incidiam e em que momento esses cortes eram efetivados.

TABELA 41 - Primeiros Decretos de Contingenciamentos (1990-1994)

Ano	Decreto	Data
1990	99.259	17/05/1990
1991	21	01/02/1991
1992	475	13/03/1992
1993	718	07/01/1993
1994	1.358	31/12/1994 ⁽¹⁾

(1) Restos a pagar

O uso do expediente de contingenciar dotações tinha por objetivo manter as despesas em níveis administráveis. A Tabela 42 apresenta o primeiro decreto de contingenciamento editado no ano. Em 1990, o primeiro decreto de contingenciamento¹⁴⁴, editado em maio daquele ano, tornava indisponíveis para empenho os saldos das dotações orçamentárias autorizadas, isto é, aquelas consignadas na LOA e nas leis de créditos adicionais, bem como suas atualizações. As dotações destinadas à dívida pública interna e externa, ao resgate de títulos da dívida agrária e ao pagamento de pessoal e encargos sociais não compunham a base de despesas sujeitas ao contingenciamento.

Em 1991, o decreto de contingenciamento¹⁴⁵ tornava indisponíveis para movimentação e empenhos noventa e cinco por cento das dotações destinadas aos grupos de despesas: investimentos, outras despesas de capital, outras despesas correntes e inversões financeiras.

Para 1992¹⁴⁶, sob as considerações de que era competência do Poder Executivo manter o equilíbrio entre receitas arrecadadas e despesas executadas,

143 Ver Guardia (1992;1993); Franco (1995); Bacha (1994).

¹⁴⁴ Decreto nº 99.259, de 17/5/1990, que “torna indisponíveis para empenho as despesas orçamentárias que especifica”, publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 18/5/1990.

¹⁴⁵ Decreto nº 21, de 1º /2/1991, que “torna indisponíveis para movimentação e empenho parcelas das dotações constantes do Orçamento da União”, publicado no DOU de 4/2/1991.

¹⁴⁶ Decreto nº 475, de 13/3/1992, que “dispõe sobre o acompanhamento e compatibilização entre a realização da despesa e a arrecadação da receita, assim como a correspondente provisão de

para prevenir insuficiências de caixa; e, ainda, tendo em vista o cenário macroeconômico vigente, o governo condicionou a movimentação e o empenho das dotações orçamentárias constantes da LOA e de suas alterações aos limites da programação orçamentária trimestral daquele exercício.

Em 1993¹⁴⁷, o decreto de contingenciamento vedava o empenho de despesas relativas a investimentos referentes ao exercício fiscal. O ano de 1994, por exemplo, registrou o Decreto nº 1.358, de 31/12/1994, que tratava da compatibilização entre receitas e despesas, estabelecendo os procedimentos para inscrição das despesas na rubrica “restos a pagar”. Nesse exercício fiscal, a lei orçamentária anual só foi editada em novembro, sendo a despesa executada mediante o uso de duodécimos.

Verifica-se que as limitações para empenho atingiam, em regra, as despesas com investimentos, outras despesas correntes e inversões financeiras. As despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e encargos da dívida pública) estavam protegidas desses cortes, apresentando, portanto, caráter de execução obrigatória.

É importante ressaltar que nesse período, a inflação se apresenta como elemento fundamental para equacionar as contas públicas, promovendo o equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, o uso do contingenciamento da despesa pelo governo acontecia, contudo, em uma dimensão menor do que a observada nos últimos anos.

5.3.2 O contingenciamento no período pós-Real

Apesar das inúmeras críticas a que estava sujeito o uso do contingenciamento, em particular, por parte dos autores do Plano Real, esse expediente de controle dos gastos não só permaneceu ativo como teve seu uso intensificado à medida que o ajuste das contas públicas se tornara condição necessária para o êxito do processo de estabilização dos preços.

recursos orçamentários e financeiros da União para o exercício de 1992”, publicado no DOU de 16/3/1992.

¹⁴⁷ Decreto nº 718, de 7/1/1993, que “dispõe sobre a realização de despesas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na antevigência da Lei Orçamentária para 1993”, publicado no DOU de 8/1/1993.

Essa parte do trabalho aborda o período de 1995-2004 (primeira década de vigência do Plano Real). Segue ainda uma subdivisão desse período em 1995-1998 e 1999-2004. Num primeiro momento (1995-1998) o uso do contingenciamento não se mostrou tão efetivo quanto no momento seguinte (1999-2004). Uma explicação para esse fato é que a partir de 1999, o governo obrigou-se a cumprir metas de resultados fiscais (superávits primários).

Desse modo, a expectativa de ocorrência de frustração de receitas (receitas estimadas menores que as efetivamente realizadas) ou de aumento de despesas (em particular, de gastos obrigatórios) levaria ao contingenciamento de dotações destinadas aos gastos não-obrigatórios (despesas discricionárias).

5.3.2.1 Os decretos de contingenciamento no período de 1995-1998

Os decretos de contingenciamento editados nos anos 1995-1998 seguiram a fundamentação dos decretos anteriores (1990-1994) e mantiveram o caráter de instrumento de ajuste das contas públicas. Esses decretos condicionavam o empenho de despesas à conta de dotações consignadas nas respectivas leis orçamentárias e alterações (créditos adicionais) desses exercícios financeiros no âmbito do Poder Executivo¹⁴⁸.

A limitação para movimentação e empenho de dotações dos órgãos do Poder Executivo abrangia os grupos “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos”, “Inversões Financeiras” e “Outras Despesas de Capital”. Excluía-se dessa limitação as dotações referentes às transferências constitucionais; relativas à dívida pública interna e externa; pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e outras.

O contingenciamento destinava-se unicamente aos órgãos do Poder Executivo (Tabela 43). Não havia determinação legal para se contingenciar dotações dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, que permaneciam fora dessa limitação.

¹⁴⁸ Conforme aconteceu nos exercícios financeiros anteriores, as seguintes dotações foram excluídas no Decreto de contingenciamento de 1998: a) dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União; b) de pessoal e encargos sociais, juros e amortização da dívida; c) relativas às transferências constitucionais e outras.

TABELA 42: Primeiros decretos de Contingenciamentos (1995-1998)

Ano	Decreto	Data
1995	1.664 ¹⁴⁹	09/10/1995
1996	1.923 ¹⁵⁰	07/06/1996
1997	2.183 ¹⁵¹	21/03/1997
1998	2.451 ¹⁵²	05/01/1998

Em 1996, a justificativa do governo para contingenciar as dotações foi o fato de a queda na inflação vir a ser mais rápida que o que fora previsto na proposta orçamentária, prejudicando as estimativas de receitas; outra parte do ajuste decorreu do fato de o crescimento do PIB ter sido inferior ao originalmente projetado. Em 1997, a revisão de estimativa de receitas por parte do Congresso suscitou a prudência do Executivo: o Decreto 2.183/97 contingenciou o montante de R\$ 4,2 bilhões¹⁵³.

No período de 1995-1998, em que o País experimentara níveis baixos de inflação, o uso do expediente do contingenciamento de dotações não se mostrou tão efetivo no controle dos resultados fiscais. Esse fato reforça a idéia da importância do papel que a inflação exerceu no ajuste das contas públicas e, também, da necessidade de se promover cortes efetivos nos gastos ou aumentos de receitas para equilibrar as contas do governo.

Em 1995, o primeiro decreto de contenção de gastos foi editado em outubro daquele ano. Entretanto, à medida que as providências adotadas pelo governo (criação de receitas temporárias e cortes de gastos) não asseguravam por si só resultados positivos nas contas públicas, o governo passou a expedir decretos de contingenciamentos nos primeiros meses da execução orçamentária. Em 1998,

¹⁴⁹ Decreto nº 1.664, de 9 de outubro de 1995, que “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 1995, relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social, e dá outras providências”.

¹⁵⁰ Decreto nº 1.923, de 7 de junho de 1996, que “dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 1996, e dá outras providências”.

¹⁵¹ Decreto nº 2.183, de 21 de março de 1997, que “dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 1997, e dá outras providências”.

¹⁵² Decreto nº 2.451, de 5 de janeiro de 1998, que “dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 1998 e dá outras providências”.

¹⁵³ Nota Técnica Conjunta nº 1/1998.

quando o País enfrentava uma grave crise fiscal, o contingenciamento das dotações deu-se longo no primeiro mês da execução (janeiro de 1998).

Cumprir enfatizar que, embora tenha sido objeto de crítica por parte dos autores do Plano Real (por introduzir diversas distorções no processo orçamentário, em particular, a perda de transparência), a política de contenção dos gastos com as rubricas “outros custeios” e “investimentos” permaneceu ativa nessa primeira fase do Plano Real. Num contexto de incertezas e de instabilidades no processo orçamentário do País, o contingenciamento dos gastos se transforma em um mecanismo de ajuste na tentativa de se compatibilizar a realização da receita com a execução da despesa.

5.3.2.2 Ajuste das contas públicas: o contingenciamento de gastos no período de 1999-2000

A política de cortes temporários dos gastos (contingenciamento) ganha novo enfoque a partir da imposição do cumprimento de metas fiscais (geração de superávits primários). A necessidade de se efetivar o ajuste das contas públicas introduziu mais um elemento de rigidez no orçamento da União: realização obrigatória de superávit primário em termos percentuais do Produto Interno Bruto. Desse modo, as despesas que não se valem da proteção de dispositivos constitucionais ou legais devem sofrer ajustes (redução) sempre que houver a necessidade de se assegurar o alcance da meta de superávit primário fixada.

Em 1998, por exemplo, o governo justificou o contingenciamento adicional de dotações como medida para compensar o aumento da taxa básica de juros. O agravamento da crise internacional causou a saída de recursos do País, o que levou o governo a aumentar a taxa básica de juros na tentativa de estancar esse processo de evasão de reservas. Essa medida compôs um conjunto de providências (elevação da carga tributária e de alguns preços, em novembro daquele ano)¹⁵⁴. Para assegurar o cumprimento da meta fiscal, o corte de gastos atingiu as dotações orçamentárias do Poder Executivo da rubrica “outros custeios e capital”. O corte médio foi de 23%, uma vez que a dotação autorizada até novembro para esse grupo

¹⁵⁴ Nota Técnica Conjunta nº 1/1998-COFF/CONORF.

de despesa era de R\$ 44,8 bilhões, sendo que apenas R\$ 34,4 bilhões poderiam ser objeto de empenho¹⁵⁵.

O orçamento de 1999 sofreu corte preventivo para garantir uma meta de superávit primário de R\$ 8,7 bilhões nesse ano fiscal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁵⁶ daquele exercício determinava o contingenciamento de 20% das dotações destinadas a “outros custeios e capital”. A Tabela 44 demonstra o corte preventivo no orçamento de 1999. O contingenciamento atingiu dotações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

TABELA 43 – CORTES NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1999 em R\$ bilhões

Atividades	34,7
Legislativo, Judiciário, MPU	1,5
Área Social (saúde/educação etc)	20,7
Demais Órgãos	12,4
Projetos	8,7
Total (constante da Proposta 99)	43,4
(-) Contingenciamento	(8,7)
Valor Final	34,7

Fonte: Nota Técnica Conjunta Nº 4/98, p. 4.

Em 2000, o Decreto nº 3.473, de 18 de maio, contingenciou 19,9% das despesas sujeitas a esse procedimento (outras despesas correntes e capital). Isto é, de um montante de R\$ 42,48 bilhões, passível de corte, a contenção foi de cerca de R\$ 8,56 bilhões. O percentual de 19,9% superou os cortes de 16,7% e 10,3%, nos exercícios de 1998 e 1999, respectivamente, conforme Tabela 45.

O governo não apresentou evidências de piora do quadro fiscal do País para justificar o contingenciamento. Um fator que pode ter influenciado¹⁵⁷ nessa decisão foi a frustração de receitas previstas na lei orçamentária: (i) a contribuição dos servidores inativos para o plano da seguridade dos servidores públicos, que não foi

¹⁵⁵ Nota Técnica Conjunta nº 4/1998, que comentou as medidas de contenção de gastos no exercício financeiro de 1998. O corte médio de 23% decorreu das medidas de aprofundamento do contingenciamento (Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998).

¹⁵⁶ A Medida Provisória nº 1.716, de 8 de setembro de 1998, alterou a LDO/1999 (Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998) com a finalidade de introduzir a possibilidade de corte de 20% dos gastos.

¹⁵⁷ Nota Técnica Conjunta nº 8/2000.

arrecadada em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal que a considerou inconstitucional; (ii) a Parcela de Preço Específica de Derivados de Petróleo, cuja arrecadação fora estimada em R\$ 3,5 bilhões, e que até o momento, não registrara qualquer arrecadação, em razão da elevação do preço do petróleo importado.

TABELA 44: Primeiros Decretos de Contingenciamento (1998-2000) (em R\$ bilhões)

Ano	Decreto	Data	Despesas contingenciáveis ¹⁵⁸ (A)	Valor do contingenciamento (B)	B/A (%)
1998	2.580 ¹⁵⁹	06/05/1998	41,1	6,9	16,7
1999	3.031 ¹⁶⁰	20/04/1999	37,4	3,9	10,4
2000	3.473 ¹⁶¹	18/05/2000	42,5	8,6	19,9

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 8/2000 p. 4.

5.3.2.3 A limitação de empenho: o contingenciamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001-2004)

A Lei de Responsabilidade Fiscal insere um caráter obrigatório ao contingenciamento ao dispor que se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público deverão promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias¹⁶².

Assim, após decorrido o bimestre, o Poder Executivo deve comprovar que a previsão de receitas não permitirá o cumprimento da meta de superávit prevista na

¹⁵⁸ A base das despesas contingenciáveis é composta pelas rubricas: “Outras Despesas Correntes e Capital” (OCC), que agrega os gastos com GND 3 (Outras Despesas Correntes ou Outros Custeios); GND 4 (Investimentos) e GND 5 (Inversões Financeiras).

¹⁵⁹ Esse decreto alterou os limites estabelecidos no Decreto nº 2.451, de 5/1/1998, que estabelecia limitação para movimentação e empenho de dotações consignadas na Lei nº 9.598, de 30/12/1997 (LOA 1998).

¹⁶⁰ Decreto nº 3.031, de 20/04/1999, que “dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa”.

¹⁶¹ Decreto nº 3.473, de 18 de maio de 2000, que “dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2000, e dá outras providências”.

¹⁶² Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

lei orçamentária, com a devida demonstração de que houve alterações nas premissas e parâmetros que direcionaram a estimativa da receita e/ou a fixação dos gastos públicos.

Pelo disposto na LRF, o primeiro decreto de contingenciamento da despesa deveria ser baixado somente quando transcorrido um bimestre da execução orçamentária. Observa-se, contudo, que o governo edita esse decreto alguns dias após o início da execução orçamentária do exercício (ver datas dos decretos na Tabela 46). Esse fato indica a importância que o mecanismo de contingenciar dotações ganhou como instrumento de ajuste das contas públicas do País. De modo preventivo, antes do final do primeiro bimestre (janeiro/fevereiro), o governo editou os primeiros decretos de contingenciamento nos anos de 2001-2004.

TABELA 45: Contingenciamento 2001-2004 (Primeiro decreto de limitação de empenho da despesa – em R\$ bilhões)

Ano	Decreto	Data	Despesas contingenciáveis	Valor do contingenciamento	B/A
2001	3.746	6/2/2001	57,9	7,4	12,6
2002	4.120	7/2/2002	61,8	13,2	21,2
2003	4.591	10/2/2003	62,1	14,1	22,7
2004	4.992	18/2/2004	66,8	6,0	8,9

Fonte: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 4/2001 (Contingenciamento do orçamento 2001 – Decreto nº 3.746); Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 2/2002 (Contingenciamento do orçamento 2002: Decreto nº 4.120); Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 2/2003 (Contingenciamento do orçamento 2003: Decreto nº 4.591); Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 3/2004 (Contingenciamento do orçamento 2004: Decreto nº 4.992).

O contingenciamento em 2001 (primeiro decreto) foi justificado pelo aumento em algumas despesas obrigatórias (aumento da despesa com pessoal militar, R\$ 1,8 bilhão; reestimativa de déficit da Previdência, R\$ 1 bilhão) e a possibilidade de frustração de parte da receita prevista na Lei Orçamentária (a expectativa de frustração de R\$ 3,6 bilhões da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal). Dessa forma, o governo limitou o empenho de despesas discricionárias no âmbito do Poder Executivo, a fim de promover o equilíbrio necessário.

Em 2002, o governo federal justificou a limitação de empenho tendo em vista a possibilidade de que haveria frustração de algumas receitas e pela necessidade de inclusão de despesas não previstas no PLOA ou na LOA do exercício. Além disso, a

necessidade de se assegurar o cumprimento da meta de resultado primário também serviu de justificativa para o contingenciamento.

No caso da possibilidade de frustração de receitas, um item importante foi a receita condicionada referente à contribuição previdenciária dos servidores inativos, que não foi aprovada conforme fora previsto (a frustração foi de cerca de R\$ 1,4 bilhão). Parte da arrecadação de receitas de concessões estimada na lei orçamentária – R\$ 3 bilhões – seria frustrada. Houve também a superestimativa em R\$ 800 milhões nas receitas do salário-educação e de dividendos. Por fim, o governo reviu a taxa de crescimento real do PIB para baixo (a previsão de 3,5% caiu para 2,5%), o que gerou perda de R\$ 3 bilhões.

Do mesmo modo que ocorreu em anos anteriores, houve subestimativa nas despesas obrigatórias (pessoal e encargos, previdência, demais benefícios etc.): em relação às despesas com pessoal (R\$ 1,3 bilhão referentes ao pagamento de militares e outros, mais a contrapartida de R\$ 1,4 bilhão relativa ao gasto com inativos que seria financiada com a contribuição antes referida), benefícios previdenciários (R\$ 2,9 bilhões), LOAS e abono/seguro desemprego (R\$ 535 milhões). Dado que tais despesas são de execução obrigatória, para se assegurar o cumprimento do superávit primário há a exigência de se cancelar despesas discricionárias.

Para 2003, o Poder Executivo apresentou como justificativa para limitar os gastos discricionários a necessidade de aumentar a meta de resultado primário (de 2,25% para 2,45% do PIB). Do lado das despesas, houve a inclusão de despesa com pagamento de subsídios “implícitos” (cerca de R\$ 3 bilhões) e a reestimativa de despesas obrigatórias com pessoal (R\$ 1,9 bilhão), previdência social e outros. A Tabela 47 mostra a presença constante de despesas com pessoal e com a previdência social com previsão abaixo da execução.

Para 2004¹⁶³, a justificativa para contingenciar R\$ 6 bilhões das dotações foi a previsão de queda na arrecadação (COFINS, IR, CIDE-Combustíveis, CPMF e dividendos), além disso, o Executivo desconsiderou a possibilidade de ocorrência de

¹⁶³ Para maiores detalhes, ver Nota Técnica Conjunta nº 1/2004 – COFF/CONORF. Contingenciamento de fevereiro (Decreto nº 4.992/2004).

receitas atípicas¹⁶⁴. Do lado das despesas, o Executivo revisou, para cima, alguns gastos obrigatórios (pessoal e encargos sociais, pagamentos de benefícios LOAS, despesas com seguro-desemprego). Em relação ao cenário macroeconômico e aspectos fiscais, o decreto de contingenciamento manteve o mesmo cenário adotado na lei, contudo, a expectativa de crescimento da economia sofreu revisão para menor (3,5% contra 4% previsto na Lei).

A Tabela 47 mostra a evolução da receita e da despesa no período de 1998-2003. Do lado da arrecadação, a realização da receita superou as estimativas da lei orçamentária. Contudo, do lado das despesas, em particular, despesas obrigatórias (pessoal e benefícios previdenciários), a execução superou a previsão, o que serviu de justificativa para o governo contingenciar os gastos discricionários. Os gastos com investimentos ficaram sempre abaixo da média fixada na lei.

A análise da limitação por órgãos (ver Tabela 48) revela que as entidades mais atingidas pelos cortes são aquelas cujos orçamentos compõem-se de projetos e investimentos (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 84,9%; Ministério do Esporte e Turismo, 64,4%; Ministério da Integração Nacional, 52,5%).

Nesse ano de 2001, o contingenciamento também atingiu os demais Poderes e o Ministério Público no montante total de R\$ 109,4 milhões: Legislativo (R\$ 19,9 milhões); Judiciário (R\$ 78,5 milhões) e Ministério Público (R\$ 11,0 milhões).

¹⁶⁴ Na etapa de apreciação da proposta orçamentária, o Congresso Nacional incluiu no Substitutivo ao PLOA a possibilidade de ocorrer a arrecadação de R\$ 3,4 bilhões de receitas atípicas.

TABELA 46: Receitas E Despesas – Projeto de Lei X Lei X Execução R\$ bilhões

Ano	Item	Receitas ⁽¹⁾	Despesas		
			Pessoal	Previdência	Investimentos
1998	Projeto	192,8	48,1	50,8	8,3
	Lei	193,1	48,1	50,8	11,1
	Execução	196,9	47,9	53,5	8,2
1999	Projeto	204,2	52,1	57,6	4,9
	Lei	210,7	50,6	57,9	7,8
	Execução	216,5	51,6	58,2	3,9
2000	Projeto	237,4	52,1	63,0	6,7
	Lei	244,7	52,0	62,9	12,4
	Execução	252,5	58,2	66,8	5,2
2001	Projeto	275,0	59,6	73,2	12,1
	Lei	286,1	59,5	75,8	18,3
	Execução	289,0	65,4	77,0	5,8
2002	Projeto	319,6	69,2	83,8	12,1
	Lei	337,9	68,5	85,0	18,3
	Execução	343,1	75,3	88,3	4,6
2003	Projeto	328,0 ⁽²⁾	76,8	98,5	7,3
	Lei	352,1	77,0	101,9	14,1
	Execução	356,0	78,8	107,6	4,0

Fonte: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 2/2003 (Contingenciamento do orçamento para 2003: Decreto nº 4.591/03), p. 7-8.

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

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

TABELA 47 - Contingenciamento em 2001 (Órgãos com Maiores % de Cortes). R\$ milhões

Órgão	Valor Contingenciado	%
Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano	1.186	84,9
Ministério do Esporte e Turismo	513	64,4
Ministério da Integração Nacional	1.243	52,5
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	380	40,7
Ministério dos Transportes	1.390	29,6

Fonte: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 4/2001.

A Tabela 49 registra o corte por órgãos no ano de 2002, sendo que os mais prejudicados pelo contingenciamento foram: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (96,16%), Ministério da Integração Nacional (76,49%) e Ministério de Esporte e Turismo (75,09%). Os Ministérios da Saúde, Educação e Justiça foram os mais poupados.

Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público também sofreram restrição em seus créditos orçamentários: R\$ 7,3 milhões para o Legislativo; R\$ 41,4 milhões para o Judiciário e R\$ 2,6 milhões para o Ministério Público.

TABELA 48 – Contingenciamento – Exercício de 2002 – Por Órgão R\$ milhões

ÓRGÃOS E/OU ORÇAMENTÁRIAS	UNIDADES	Lei (A)	Limite Autorizado (B)	Contingenciado (C)	% (D)
Séc. Especial de Desenvolvimento Urbano		1.272	49	1.223	96,16
Min. da Integração Nacional		2.363	556	1.808	76,49
Min. do Esporte e Turismo		751	187	564	75,09
Min. do Meio Ambiente		1.152	453	699	60,67
Min. da Cultura		286	141	145	50,79
Min. dos Transportes		4.943	2.573	2.370	47,95
Min. Agric. Pec. e Abastecimento		892	473	418	46,93
Min. das Comunicações		1.566	844	722	46,09
Min. do Trabalho e Emprego		1.098	681	417	38,02

Fonte: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 2/2002.

Nos exercícios fiscais de 2003 e de 2004, conforme ocorreu em anos anteriores, os ministérios do Esporte, da Integração Nacional, das Cidades e do Turismo foram os mais prejudicados pelos cortes de dotações ainda no início da execução orçamentária (mês de fevereiro). Os cortes em 2003 tiveram uma dimensão maior devido à proporção do contingenciamento (corte geral de 22,71% contra 8,98% em 2004). As Tabelas 50 e 51 mostram os percentuais de cortes dos órgãos mais atingidos pela limitação de empenho.

Em 2003, o contingenciamento para os órgãos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público teve como base de cálculo o valor de R\$ 10,9, referente a diferença entre R\$ 14,1 bilhões e R\$ 3,2 bilhões, derivando da revisão do cenário econômico e da reestimativa das despesas obrigatórias. Do montante de R\$ 10,93 bilhões, coube ao Executivo o esforço fiscal de R\$ 10,93 e aos demais Poderes e Ministério Público R\$ 0,28 bilhão.

TABELA 49 – Contingenciamento – Exercício de 2003 – Por Órgão R\$ milhões

ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIAS	E/OU UNIDADES	Lei (A)	Limite Autorizado (B)	Contingenciado (C)	% (D)
Séc. Especial de Dir. Humanos		119.598	23.600	95.998	80,27
Séc. Especial de Pol. P/ Mulheres		24.135	4.100	20.035	83,01
Min. Agric. Pec. Abast.		740.246	429.573	310.673	41,97
Min. Minas e Energia		864.821	433.796	431.025	49,84
Min. dos Transportes		3.939.253	1.399.205	2.540.048	64,48
Min. da Cultura		264.811	129.467	135.344	51,11
Min. do Meio Ambiente		785.982	340.278	445.704	56,71
Min. do Esporte		369.611	43.132	326.479	88,33
Min. da Integração Nacional		2.046.355	188.631	1.857.724	90,78
Min. do Turismo		345.850	121.916	223.933	64,75
Min. das Cidades		2.200.888	326.025	1.874.863	85,19

Fonte: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 2/2003 (Contingenciamento do orçamento para 2003: Decreto nº 4.591/03).

TABELA 50 - Valores Contingenciados por Órgãos (2004) R\$ milhões

ÓRGÃOS	LEI	LIMITE AUTORIZADO	CORTE	%
Min. da Cultura	336	189	147	43,75
Min. Esporte	349	183	166	47,56
Min. Integração Nacional	1.403	759	644	45,90
Min. Turismo	462	208	254	54,98
Min. Cidades	1.368	512	856	62,57

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 3/2004 (Contingenciamento do Orçamento para 2004 – Aspectos Legais e Programáticos: Decreto nº 4.992/04).

Numa visão geral, verifica-se que ao longo dos últimos quatro exercícios financeiros, os contingenciamentos anularam, em parte, os montantes acrescidos na proposta orçamentária pelo Congresso Nacional. Em 2002, os cortes superaram o montante acrescido pelo Legislativo no Substitutivo. As justificativas para os cortes são as mais variadas, contudo, o curto lapso temporal que separa a aprovação e sanção da lei orçamentária – praticamente, sem vetos à programação orçamentária – e a posterior decretação dos cortes sugere um corte indireto no valor proposto nas emendas dos parlamentares.

Para esse período, os acréscimos no projeto de lei orçamentária decorrente de reestimativa foram, respectivamente, R\$ 11 bilhões (2001); R\$ 13 bilhões (2002); R\$ 20 bilhões (2003) e R\$ 7 bilhões (2004). Em contrapartida, os decretos de contingenciamento editados em fevereiro de cada ano promoveram, respectivamente, cortes de R\$ 7,36 bilhões; R\$ 17 bilhões; R\$ 13,74 bilhões e R\$ 6 bilhões.

As Tabelas 52, 53, 54 e 55 apresentam os valores contingenciados nos primeiros decretos de contingenciamento nos órgãos/unidades do Poder Executivo em cada exercício fiscal (2001-2004) e os montantes referentes às emendas aprovadas pelo Congresso Nacional. Não se pode afirmar que o contingenciamento atinge diretamente as emendas do Poder Legislativo. Entretanto, há uma correlação indireta uma vez que as emendas, em regra, são destinadas aos projetos, que são mais suscetíveis aos cortes. Desse modo, pode-se observar que os limites impostos pelo primeiro decreto de contingenciamento neutralizaram os valores acrescidos pelo Parlamento.

TABELA 51 - Contingenciamento Versus Emendas Aprovadas pelo Congresso Nacional (2001)
Em milhões

ÓRGÃO/UNIDADE	VALOR CONTINGENCIADO	EMENDAS APROVADAS
Sec. Especial de Desenv. Urbano	1.186	1.187
Min. da Agricultura e do Abastecimento	380	387
Min. da Ciência e Tecnologia	139	39
Min. da Justiça	96	67
Min. da Previdência e Assistência Social	207	193
Min. da Saúde	920	1.084
Min. do Trabalho e Emprego	37	30
Min. dos Transportes	1.390	1.351
Min. do Desenv. Agrário	114	58
Min. do Esporte e Turismo	513	471
Min. da Defesa	399	154
Min. da Integração Nacional	1.243	1.287
GDF - Rec. sob Superv. do Min. da Fazenda	59	59
TOTAL	6.683	6.367

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 4/2001 - COFF/CONORF: Contingenciamento do Orçamento para 2001: Cronograma Anual da Programação Orçament. e Financeira. Decreto nº 3.746, de 06/02/2001.

TABELA 52 - Contingenciamento Versus Emendas Aprov. p/Congresso Nac. (2002) em milhões

ÓRGÃO/UNIDADE	VALOR CONTINGENCIADO	EMENDAS APROVADAS
Sec. Especial de Desenv. Urbano	1.223	1.065
Min. da Integração Nacional	1.808	1.603
Min. do Esporte e Turismo	564	412
Min. do Meio Ambiente	699	514
GDF - Rec. Sup. do Min. da Fazenda	57	53
Min. da Cultura	145	112
Min. dos Transportes	2.370	1.715
Min. da Agric. Pec. Abastecimento	418	318
Min. das Comunicações	722	0
Min. do Trabalho e Emprego	417	16
Min. da Defesa	1.288	218
Min. do Desenv. Agrário	332	67
Min. da Ciência e Tecnologia	454	34
Min. de Minas e Energia	186	5
Min. do Planej. Orçam. Gestão	77	0
Min. da Ind. Comércio Exterior	70	45
Min. da Previdência e Assistência Social	385	200
Rec. Sob Superv. do Min. da Fazenda	15	0
Min. da Fazenda	196	5
Advocacia-Geral da União	5	0
Min. das Relações Exteriores	49	36
Gab. da Presidência da República	2,0	0
Min. da Educação	550	309
Agência Brasileira de Inteligência	2	0
Min. da Saúde	1.047	1.184
Min. da Justiça	58	142
Gab. da Presidência da República	7	15
TOTAL	13.146	8.068

Fonte: Nota Técnica. Conjunta nº 2/2002 - COFF/CONORF (Contingenciamento do Orçamento para 2002. Dec. nº 4.120/2002).

TABELA 53 - Contingenciamento Versus Emendas Aprovadas pelo Congresso Nacional (2003)
Em milhões

ÓRGÃO/UNIDADE	VALOR CONTINGENCIADO	EMENDAS APROVADAS
Min. dos Transportes	2.540	1.760
Min. das Cidades	1.875	1.591
Min. da Integração Nacional	1.858	1.480
Min. da Saúde	1.620	1.293
Min. da Defesa	1.463	175
Min. do Meio Ambiente	446	175
Min. de Minas e Energia	431	248
Min. do Desenv. Agrário	407	69
Presidência da República	356	223
Min. da Educação	341	344
Min. do Esporte	326	213
Min. Agric. Pec. Abastecimento	311	222
Min. da Justiça	269	167
Min. do Trabalho e Emprego	262	-
Min. da Assist. e Promoção Social	251	150
Min. da Previdência Social	248	-
Min. da Fazenda	227	12
Min. do Turismo	224	186
Min. das Comunicações	197	22
Min. da Cultura	135	92
Min. do Desenv. Ind. e Comércio Exterior	128	62
Min. do Planej. Orç. e Gestão	67	0,29
Min. das Relações Exteriores	60	4
Min. da Ciência e Tecnologia	43	65
Transferências a Estados, DF e Municípios	35	48
TOTAL	14.120	8.601

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 2/2003 - COFF/CONORF (Contingenciamento do Orçamento para 2003. Decreto nº 4.591/2003).

TABELA 54 - Contingenciamento Versus Emendas Aprovadas pelo Congresso Nacional (2004) em milhões

ÓRGÃO/UNIDADE	VALOR CONTINGENCIADO	EMENDAS APROVADAS
Presidência da República	134	38,1
Min. Des. Social e Combate à Fome	81	223,5
Min. da Agric. Pec. Abastecimento	172	150,9
Min. da Ciência e Tecnologia	0	99,6
Min. da Fazenda	202	10,1
Min. da Educação	629	335,8
Min. Des. Ind. e Comércio Exterior	114	38,0
Min. da Justiça	63	81,8
Min. de Minas e Energia	100	226,2
Min. da Previdência Social	99	3,5
Min. das Relações Exteriores	4	4,0
Min. da Saúde	770	1.567,9
Min. do Trabalho e Emprego	174	48,5
Min. dos Transportes	694	1.010,5
Min. das Comunicações	105	0,8
Min. da Cultura	147	115,6
Min. do Meio Ambiente	72	64,7
Min. do Planej. Orçam. Gestão	88	4,5
Min. do Desenv. Agrário	64	64,6
Min. do Esporte	166	232,1
Min. da Defesa	110	115,7
Min. da Integração Nacional	644,0	681,0
Min. do Turismo	254	261,8
Min. das Cidades	856	824,7
Rec. Sob Superv. do Min. da Fazenda	1	
Encargos Financeiros da União	0	
Operações Oficiais de Trânsito	5	0,5
TOTAL	5.748	6.204

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 2/2002 - COFF/CONORF (Contingenciamento do Orçamento para 2002. Decreto nº 4.120/2002).

5.4 A Execução Orçamentária da União 1995-2004

A execução da despesa deve observar três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato do ordenador que compromete os recursos orçamentários para atender as despesas a serem contratadas pela administração. A liquidação é a etapa de verificação e comprovação da entrega efetiva dos bens adquiridos ou dos serviços contratados. O pagamento consiste na emissão da ordem de pagamento em favor do fornecedor dos bens ou dos serviços.

Na série histórica compreendida entre os anos de 1995-1999, a execução orçamentária da União, tendo como critério o percentual liquidado sobre a dotação

autorizada¹⁶⁵ para cada órgão, variou entre 54,35% (1995) e 92,62% (1999). Ao longo desse período, a execução das despesas dos órgãos do Poder Executivo alcançou índices mais baixos que a execução dos demais Poderes. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, no geral, alcançaram índices acima de 90%.

Os órgãos do Poder Executivo apresentaram desempenho inferior, o que ocasionou queda no percentual geral. No ano de 1995 (ver Tabela 54), os ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Previdência e Assistência Social e Planejamento executaram cerca de 30% da dotação orçamentária que lhes foi destinada. A média geral foi de 54,35%. A partir de 1996, a execução das despesas desses órgãos apresentou um desempenho melhor. Em 1999, o montante autorizado para as despesas foi de R\$ 634.911.887.783 (ver Tabela 58). A realização da despesa alcançou o percentual de 92,62%, equivalente a R\$ 588.062.881.728.

No período de 2000 a 2004, sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a execução orçamentária da União variou de 59,55%, em 2000 (ver Tabela 59) a 95,20%, em 2002 (Tabela 61), que foi o nível mais elevado desse período. Os anos de 2001, 2003 e 2004 apresentaram, respectivamente, percentuais de 61,71; 79,68 e 60,27.

Nesse período, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União apresentaram índices superiores a 95%. Os órgãos do Executivo apresentaram, em geral, percentuais de 60 a 80. Alguns ministérios apresentaram índices de execução baixos, a saber: Ministérios das Comunicações em 2001 e 2002 (Tabelas 62 e 63 do Anexo); Ministério do Turismo e Ministério das Cidades, 39,03% e 47,36%, respectivamente, no ano de 2003 (Tabela 64 do Anexo) e Ministério das Minas e Energia, 21,27%, em 2004 (Tabela 65 do Anexo).

A observação do comportamento da execução da despesa orçamentária sob a ótica do objeto de gasto (grupo natureza de despesa) revela que, no período de 1995 a 1999, os grupos de despesas de execução não obrigatória – Investimentos, Outras Despesas Correntes e de Capital, Inversões Financeiras – de fato mais

¹⁶⁵ A dotação autorizada corresponde ao valor constante da lei orçamentária anual e de alterações decorrentes de créditos adicionais ou de remanejamentos. Os créditos adicionais são classificados em: suplementares, especiais e extraordinários.

suscetíveis de sofrerem limitações orçamentárias e financeiras – apresentaram uma melhora no desempenho. Esses grupos passaram de um percentual de realização das despesas de 40% em 1995 (Tabela 66 do Anexo) para cerca de 80% nos anos seguintes.

No universo dos grupos de despesas considerados não obrigatórias, o grupo Investimentos alcançou o menor índice de execução: 40,85%; 53,90%; 62,94% e 76,58% nos anos de 1995, 1996, 1998 e 1999, respectivamente (Tabelas 66, 67, 69 e 70 do Anexo).

No período de 2000 a 2004, o desempenho da execução desses grupos foi melhor que no período de 1995 a 1999. O menor percentual situou-se em 46,25% para o grupo de investimentos em 2003. Em contraponto, a média de execução das despesas com Pessoal e Encargos, nos anos de 1995 a 2004 situou-se, em média, acima de 95%.

5.4.1 Restos a pagar: não execução da despesa

O reflexo maior do contingenciamento é sobre a rubrica restos a pagar, uma vez que a limitação de empenho impede o desenvolvimento regular das etapas da execução orçamentária (licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços). Essas etapas são postergadas para o final do exercício, de modo que os compromissos firmados são transferidos para o exercício seguinte mediante a inscrição na rubrica restos a pagar.

Esse procedimento de inscrição de despesas na rubrica “restos a pagar” é outro fator de incerteza e de instabilidade quanto à execução do orçamento federal, uma vez que compromete a execução dos orçamentos de exercícios seguintes.

Com relação à inscrição em restos a pagar, os grupos de despesas Investimentos, Outras Despesas de Capital e Inversões Financeiras apresentaram os maiores montantes. Essa tendência revela, em parte, os efeitos do contingenciamento sobre esses grupos de despesas, o que provoca a postergação da execução desses gastos para exercícios futuros.

TABELA 55 – Participação (%) dos Gastos de Outras Despesas de Correntes e de Capital No Montante Inscrito em Restos a Pagar (1995-2004)

ANO	%	ANO	%
1995	83,09	2000	90,97
1996	76,49	2001	92,08
1997	98,92	2002	87,12
1998	99,89	2003	70,20
1999	98,77	2004	89,03

No período de 1995 a 2004 (Tabela 56), os grupos de despesas Investimentos, Outras Despesas Correntes e de Capital e Inversões Financeiras representaram percentuais significativos nos montantes inscritos em restos a pagar (média de 88% nos dez anos da série). Em 1997, 1998 e 1999, a inscrição em restos a pagar desses grupos de despesas alcançou percentuais de 98,92%; 99,89% e 98,77%.

A política de contingenciar dotações, se de um lado tem por objetivo preservar uma trajetória equilibrada da relação dívida pública/PIB, por outro, tem tido como aspecto negativo, na etapa de execução orçamentária, uma redução expressiva dos investimentos federais com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social. A significativa divergência entre os valores autorizados e a execução orçamentária nos investimentos federais evidencia esse fato, conforme mostra a Tabela 57.

TABELA 56: Investimentos – PI X Leis Realizado (1995-2004) Orçamento Fiscal e Seguridade Social R\$ bilhões

Ano	PL	Lei	Acréscimo líquido	Autorizado (1)	Liquidado	Pago	RP inscritos (2)
	(a)	(b)	(b) – (a)	(c)	(d)	(e)	(f)
1995	-	10,0		11,6	4,7	Nd	1,4
1996	8,2	8,9	0,7	10,6	5,7	Nd	1,6
1997	7,7	9,9	2,2	11,3	7,5	Nd	1,1
1998	8,4	11,2	2,8	13,3	8,3	Nd	3,9
1999	4,9	7,9	3,0	9,1	7,0	3,8	3,0
2000	6,8	12,4	5,6	14,7	10,1	5,2	5,2
2001	12,1	18,2	6,1	19,5	14,6	5,8	9,6
2002	11,0	17,6	6,6	18,2	10,1	4,5	6,2
2003	7,4	14,2	6,8	13,9	6,5	2,3	5,3
2004	7,8	12,4	4,6	15,2	10,8	5,1	6,4

Fonte: SIAFI/STN. Elaborado por COFF/CD. Citado por Greggianin (2005c:26).

Obs.: (1) o valor autorizado considera a lei com ajustes dos créditos adicionais.

(2) os restos a pagar são inscritos até 31/dez do ano anterior para serem pagos no exercício seguinte.

5.5 Considerações finais

A execução orçamentária da União nos últimos dez anos (1995-2004) tem sido marcada pela rigidez orçamentária. O fenômeno da rigidez se traduz na existência das inúmeras vinculações de receitas existentes no orçamento e no crescente volume de despesas obrigatórias. O mecanismo de desvinculação de receitas instituído sob várias denominações pela União flexibilizou aquele fenômeno, mas não foi suficiente para eliminá-lo.

Para promover a compatibilização entre as receitas e as despesas, o Poder Executivo vale-se do uso contingenciamento da despesa. A priori, os cortes deveriam ter caráter temporário, mas têm se tornado permanentes. A partir da eliminação da inflação como principal instrumento de ajuste das contas públicas, o governo aumentou a freqüência do uso dos contingenciamentos para assegurar o equilíbrio orçamentário.

À medida que o nível de instabilidade aumenta, a freqüência das limitações de despesas também aumentam. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o contingenciamento não só tornou-se obrigatório como passou a abranger dotações dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e do Ministério Público.

A política de limitação de empenho incide sobre os gastos com custeio e, em particular, com investimentos. Os decretos trazem as limitações por órgãos, sendo que os cancelamentos de dotações atingem mais os ministérios com maiores investimentos (por exemplo, os ministérios ligados aos setores de transportes, de infra-estrutura e de saneamento).

Desse modo, verifica-se que, na fase de execução do orçamento, o Poder Executivo retoma o direcionamento do processo orçamentário e promove os ajustes entre receitas e despesas. Ao adotar o contingenciamento como instrumento ajuste, ainda que de modo indireto, o governo neutraliza as alterações promovidas pelo Congresso Nacional (emendas) em razão de os cortes de dotações incidirem sobre os mesmos grupos de despesas, em particular os gastos com investimentos, que foram contemplados com aumento da destinação de recursos feito pelo Parlamento na fase de apreciação da proposta orçamentária.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi traçar uma análise acerca do funcionamento do processo orçamentário brasileiro na ausência dos altos índices de inflação, isto é, verificar o comportamento desse processo no período pós Plano Real. Para isso, buscou-se traçar um paralelo do modelo vigente até 1994, ano da implantação do plano de estabilização, com os dez anos seguintes (1995-2004).

O processo orçamentário no período de alta inflação (1990-1994), caracterizava-se por problemas e distorções que foram objetos de discussão por diversos autores (Guardia 1992 e 1993; Bacha 1994; Franco 1995; Cardoso 1994; Giambiagi e Além 2000 e outros). Entre outros destaques, essas críticas enfatizaram: (i) irrealismo orçamentário e a presença de déficit potencial nas contas públicas: a superestimativa de receitas possibilitava a inclusão de grande volume demandas na lei orçamentária anual, de modo que, o orçamento da União embutia um déficit potencial; (ii) mecanismo de correção monetária da despesa menos eficaz que o utilizado para corrigir a receita arrecadada, o que fazia com que o déficit efetivo fosse menor que o déficit potencial; nesse contexto, a inflação era um elemento fundamental para assegurar o equilíbrio das contas do governo (além do efeito sobre a arrecadação, via imposto inflacionário); (iii) a presença de elementos que causavam o engessamento do orçamento (rigidez orçamentária), quais sejam: elevado nível de despesas obrigatórias e de vinculação de receitas; (iv) o fato de que a lei orçamentária, em consequência do exposto nos itens anteriores, tinha pouca relação com a execução do orçamento, e era, no dizer de alguns, “uma peça de ficção”; (v) por fim, o fato de a inflação adquiria uma função na consecução do equilíbrio (ou redução do desequilíbrio) fiscal, o que dificultava sua eliminação.

A conclusão dos críticos do período inflacionário era a de que o regime das finanças públicas do País apresentava aspectos doentios: orçamento irreal (mera “peça de ficção”), corrosão inflacionária das dotações, repressão fiscal, imposto inflacionário e rigidez orçamentária. Esse diagnóstico foi a base para a formulação do Plano Real tendo em vista a idéia de que o ajuste fiscal era condição necessária para o êxito do processo de estabilização da economia brasileira. De modo mais específico, o objetivo era tornar o equilíbrio fiscal não dependente da inflação.

Por isso, os formuladores do plano propuseram: (i) a instituição de mecanismo capaz de flexibilizar o orçamento da União para reduzir o grau de rigidez das finanças do governo; (ii) revisão constitucional, com proposta de reformar o sistema tributário, a administração pública e a previdência social a fim de reduzir gastos e dar mais agilidade para a máquina pública.

O governo conseguiu estabilizar os preços da economia brasileira, contudo, não foi possível ajustar as contas públicas logo de início. Os primeiros quatro anos de plena estabilidade econômica (1995-98) apresentaram números negativos em relação às contas públicas do País. Nesse período, os déficits foram constantes e a relação dívida pública/PIB apresentou trajetória ascendente.

De início, o governo instituiu o mecanismo de desvinculação de recursos. Contudo, enquanto este instrumento tem caráter temporário, a vinculação de recursos tem caráter permanente e conta com proteção constitucional. A criação do Fundo Social de Emergência desvinculou 20% das receitas de impostos e de contribuições. Esse mecanismo sofreu inúmeras prorrogações e hoje atende pela denominação de Desvinculação de Recursos da União.

A dificuldade para conseguir a aprovação das reformas estruturais (administrativa, previdenciária e tributária) fez com que o governo adotasse medidas temporárias: criação de fontes temporárias de receitas e contenção de despesas públicas. Do lado da receita, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e suas diversas prorrogações bem como o estabelecimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e suas alterações foram fontes importantes aumentar as receitas.

Do lado da despesa, houve cortes nos gastos com pessoal e encargos sociais bem como com benefícios previdenciários. Essas providências não foram, contudo, suficientes para ajustar as finanças públicas do País.

A partir da assinatura do acordo com o FMI (ajuste fiscal 1998/1999), houve a imposição do cumprimento de metas de superávits primários para as contas do governo. O governo obteve êxito no alcance dessas metas, de modo que esses resultados positivos se estenderam para os exercícios financeiros de 2002-2004 (com registro de superávits primários acima de 3% do PIB).

Apesar dos significativos superávits registrados nas contas públicas, o País apresenta um elevado nível de rigidez orçamentária (elevado grau de vinculações de receitas e aumento dos gastos obrigatórios).

Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão afirma a importância do mecanismo de desvinculação de recursos, uma vez que esse instrumento garantiu a liberação de 19,7% das receitas totais, em 2003, para serem alocadas livremente pelo governo. Na ausência desse dispositivo, os recursos livres cairiam 12,9% nesse mesmo exercício fiscal.

Em relação às alterações legais no processo orçamentário brasileiro, pode-se afirmar que houve aperfeiçoamentos nos procedimentos que regem a elaboração, apreciação da proposta orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi instrumento importante para esse processo de mudança. Contudo, essas alterações não surtiram os efeitos desejados, uma vez que incidiram sobre uma estrutura orçamentária muito rígida e resistente a mudanças. Uma constatação que se faz é que a promulgação da Constituição de 1988 e as alterações posteriores (emendas constitucionais) reforçaram o fenômeno da rigidez orçamentária, uma vez que propiciaram a introdução de diversas vinculações no orçamento e ampliaram o universo das despesas de execução obrigatória.

Em 2000, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um marco institucional importante para a gestão dos recursos públicos. A lei inovou ao impor limites para gastos com pessoal e endividamento. Foram impostos limites dentro de cada esfera de governo, dando ao Executivo de cada instância amparo legal para satisfazer os limites globais do gasto.

O engessamento do orçamento da União torna o modelo de integração entre planejamento e orçamento ineficaz, pois as diretrizes, metas e prioridades estabelecidas nos instrumentos orçamentários (PPA/LDO/LOA) são relegadas a segundo plano dada a restrita margem de manobra para alocar recursos nos programas ditos prioritários.

Na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, a projeção de receitas e de despesas sofre alguns ajustes. O Poder Legislativo, valendo-se da prerrogativa constitucional de que dispõe para propor emendas ao projeto de lei orçamentária, busca fontes para financiar essas demandas. A

Constituição Federal permite que se façam cancelamentos de dotações, sendo excluídas desse rol as despesas com pessoal e encargos sociais, serviços da dívida pública e transferências constitucionais a estados e municípios. O Congresso pode ainda proceder a revisão de estimativa de receita em caso comprovado de erros ou omissões.

No período analisado (1995-2004), o Parlamento brasileiro se valeu dessas prerrogativas para encontrar fontes de financiamentos das emendas. Do lado das despesas, o Poder Legislativo promoveu cancelamentos de dotações destinadas aos gastos com outros custeios e capital (outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras), uma vez que as despesas obrigatórias (pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais a estados e municípios) não podem ser objetos de cortes. A margem de manobra do Legislativo se mostra estreita, o que evidencia a presença da rigidez orçamentária nessa fase. Do lado da receita, aquele Poder efetivou a revisão tanto de parâmetros macroeconômicos (taxa de crescimento da economia, taxas de inflação, de juros e câmbio) como revisou valores dos diversos itens que compõem a receita pública da União.

A inclusão desses valores no projeto de lei de orçamento aprovado (substitutivo) não garante a plena execução dessas emendas, uma vez que estão sujeitas aos cortes, ainda que indiretos, por parte do Poder Executivo. Embora o orçamento seja sancionado pelo Presidente da República sem sofrer significativos vetos em seus valores, no decorrer da execução orçamentária, o governo tem liberdade para promover ajustes na programação orçamentária. Em regra, esses ajustes incidem sobre o grupo de despesa investimento, que também é o destino dos incrementos promovidos pelo Congresso Nacional no orçamento, de modo que os acréscimos são praticamente anulados na fase de execução.

Apesar de apresentar equilíbrio entre receitas e despesas, em termos nominais, o orçamento da União apresenta desequilíbrios que se fazem evidentes no decorrer da execução orçamentária. Nos exercícios fiscais de 1998-2004, por exemplo, houve subestimação nas previsões com gastos obrigatórios (pagamentos de pessoal, encargos sociais e benefícios previdenciários). No decorrer do exercício financeiro, a execução desses gastos superou as expectativas, o que serviu de justificativas para os contingenciamentos promovidos pelo governo nesse mesmo período.

Após a implantação do Plano Real, que obteve êxito no controle das taxas de inflação, um exame preliminar revela que o contingenciamento da despesa, ainda que temporário, é o mecanismo adotado pelas autoridades econômicas com vistas ao ajuste fiscal. Depois de 1995, observa-se que a cada ano o governo edita decretos com vistas a promover a compatibilização entre a despesa e a receita orçamentária. A LRF legalizou esse instituto, permitindo ao Executivo promover a limitação de empenho, caso haja frustração na arrecadação da receita (art. 9º da LRF).

Assim, na ausência dos elevados índices de inflação, que era um fator fundamental para equilibrar as contas públicas brasileiras, o contingenciamento da despesa passou a ser um mecanismo usual e efetivo para promover esse controle. O uso do contingenciamento como instrumento de ajuste fiscal não é algo recente, contudo, foi no período pós-inflacionário que ele ganhou mais efetividade. Nos primeiros anos da década de 1990, o governo contingenciou dotações para assegurar algum nível de equilíbrio das finanças do País. No entanto, o uso desse mecanismo era moderado, uma vez que o maior nível de ajuste entre receitas e despesas era feito pela corrosão inflacionária das dotações.

Nos primeiros quatro anos de vigência do Plano Real (1995-1998), que apresentaram quedas significativas nos elevados índices de inflação que dominavam a economia brasileira, o governo teve dificuldades para ajustar suas contas. Se antes, o financiamento das despesas poderia se dá por meio inflacionário, agora, o financiamento de uma demanda nova resultaria no cancelamento de outra despesa ou no incremento da receita. A imposição de limites quantitativos à despesa não foi capaz de assegurar o equilíbrio fiscal, de modo que as finanças públicas apresentaram resultados negativos (déficits). Conforme previsão de alguns autores, o fim do regime inflacionário colocaria em evidencia as deficiências do regime fiscal brasileiro.

A crise fiscal de 1998/1999 teve um aspecto crucial na busca do efetivo ajuste das contas públicas do País. A presença de rigidez nos itens do orçamento levou o governo a aplicar as seguintes políticas fiscal e orçamentária, a partir de 1999: o cumprimento de metas de superávits primários passou a ser assegurado pelo ajuste/redução das despesas que não têm proteção constitucional ou legal, de modo

que, sempre que houver necessidade, essas despesas têm suas dotações contingenciadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou o contingenciamento dos gastos do Poder Executivo obrigatório e ainda estendeu essa obrigatoriedade aos gastos dos demais Poderes (Legislativo, Judiciário) e ao Ministério Público. A partir do exercício fiscal de 2001, o governo passou a editar os decretos de contingenciamento ainda antes do término do primeiro bimestre da execução orçamentária (janeiro/fevereiro). Esse fato reflete a importância que o governo passou a dar ao mecanismo de contingenciamento como aliado na busca do controle das contas públicas.

Essa política orçamentária de contingenciar as despesas discricionárias gerou uma redução no nível de execução dos gastos com custeio e com investimentos e, em consequência, o aumento da participação desses gastos na rubrica restos a pagar.

Os decretos de contingenciamento das dotações, a priori, têm caráter temporário, contudo, o ritmo de liberação desses recursos por parte do governo (descontingenciamento da despesa) empregou um caráter permanente para esses cortes. A maior parte desses recursos é liberada para execução no final do exercício financeiro, o que dificulta os procedimentos de licitação, contratação e empenho da despesa. Dessa maneira, parte da execução orçamentária do exercício financeiro é transferida para o exercício seguinte mediante a inscrição de despesas na rubrica restos a pagar.

Nos últimos dez anos (1005-2004), a participação média da inscrição em restos a pagar de despesas com outros custeios, investimentos e inversões financeiras situou-se na faixa de 88% dos valores inscritos nessa rubrica. Esse fato é consequência dos constantes contingenciamentos a que estas dotações se submetem no decorrer da execução do orçamento federal.

Em síntese, observa-se que no período em foco, do lado das receitas, a arrecadação superou as estimativas da lei orçamentária. Esse fato, contudo, não assegurou o equilíbrio fiscal, pois, do lado das despesas, os gastos obrigatórios (em especial, despesas com pessoal e com benefícios previdenciários) superaram as previsões da lei. Além disso, a imposição do cumprimento de metas de superávit primário foi outro elemento que contribuiu para reduzir a margem de alocação dos

recursos orçamentários. Dessa forma, o aumento dos gastos obrigatórios ou a necessidade de revisão da meta implicou medidas de contenção dos gastos discricionários (contingenciamentos).

O equilíbrio fiscal entre receitas e despesas permaneceu dependente da fase de execução orçamentária. Houve a substituição do controle inflacionário das despesas (corrosão das despesas pela inflação) pelo uso do mecanismo de contingenciamento de dotações destinadas aos gastos discricionários (outros custeios e capital), com forte incidência sobre os gastos com investimentos. Em consequência, essa categoria de gastos apresenta um significativo percentual de participação na rubrica restos a pagar, ou seja, a execução desses gastos é sistematicamente prorrogada para o ano seguinte.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALESINA, Alberto, HAUSMANN, Ricardo, HOMMES, Rudolf & STEIN, Ernesto. **“Budget institutions and fiscal performance in Latin America”**. National Bureau of Economic Research Working Paper Series 5586. Cambridge: 1996

BACHA, Edmar. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. Em: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 1(53), jan-mar/1994, pp. 5-17.

_____. Plano Real: uma avaliação preliminar. Em: Revista do BNDES, vol. 2, nº 3, jun/1995, pp. 3-26.

BARBOSA, Fabio e GIAMBIAGI, Fabio. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. Em: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, nº 49 (3), p. 521-43, jul/set, 1995.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central. Relatórios Anuais 1996 a 2004. Disponíveis em: www.bcb.gov.br. Acesso em 27/6/2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo nº 44/2001. Índices de Inflação no Orçamento e na Dívida Pública. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Estudo nº 72/01. Parâmetros e Metas Fiscais para 2001: Orçamento, Decretos de Contingenciamento e Prorrogação do Acordo com o Fundo Monetário Internacional. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Estudo nº 33/2003. Receita Condicionada, CPMF e Superávit Financeiro. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Estudo Técnico nº 01/2005. Evolução dos Juros, da Inflação e de Indicadores Sociais nos Últimos Dez Anos – 1995/2004. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 1/2002. Contingenciamento de Despesas nos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica nº 3/2003. Cenário Econômico-Fiscal no Projeto de LDO para 2004. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

BRASIL. Congresso Nacional: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 1996.

- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 1997.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 1998.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 1999.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2000.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2001.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2002.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2003.
- _____. Parecer Final ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2004.
- _____. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2001.
- _____. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2002.
- _____. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2003.
- _____. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2004.

BRASIL. Congresso Nacional: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Nota Técnica Conjunta nº 1/98. Decreto nº 2.451/1998. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

BRASIL. Congresso Nacional: Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD e Consultoria de Orçamentos – SF. Nota Técnica Conjunta nº 2/98. Sobre o Projeto de Lei nº 8/98 (Orçamento para o exercício financeiro de 1999). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF Nº 3/1998. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 2/99. Orçamento para 1999 – Programação Orçamentária e Financeira (Decreto nº 2.984/99). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. BRASIL. Congresso Nacional: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SD. Nota Técnica Conjunta nº 3/99. Subsídios à Apreciação do PL nº 2/99 – CN (PLDO 2000). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 5/1999. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 6/2000. Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 – PLDO 2001 (PL nº 1/2000-CN). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 7/2000. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 8/2000. Contingenciamento do Orçamento para 2000. Cronograma Anual da Programação Orçamentária e Financeira – Decreto nº 3.473/00. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 13/2000. Projeto de Lei Orçamentária para 2001. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 1/2001. A Execução do Orçamento para 2001 e a Responsabilidade Fiscal. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 8/2001. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 9/2001. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 16/2001. Créditos Adicionais ao Orçamento de 2001 – Uma Nova Abordagem. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 2/2002. Contingenciamento do Orçamento 2002 (Decreto nº 4.120/02). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 3/2002. Relatório acerca dos Créditos Adicionais Abertos por Decretos do Poder Executivo. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 7/2002. Análise dos Aspectos Considerados mais Relevantes do PLDO 2003. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 10/2002. Contingenciamento de Despesas nos Poderes da União (após Decreto nº 4.309/2002). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 12/2002. Orçamento 2003: Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2003. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 11/2002. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 2/2003. Contingenciamento do Orçamento para 2003 (Decreto nº 4.591/03). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 3/2003. Aspectos Fiscais do Contingenciamento. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 4/2003. PLDO 2004. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 4/2003. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 5/2003. Contingenciamento de Despesas nos Poderes Legislativo, Judiciário e no Ministério Público. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 6/2003. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 7/2003. Projeto de Lei Orçamentária para 2004. Cenário Macroeconômico e Tópicos Fiscais Seleccionados. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 8/2003. PPA 2004-2007. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 9/2003. Subsídios para Apreciação do PL nº 31/2003-CN (PLOA para 2004). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 1/2004. Contingenciamento de Fevereiro (Decreto nº 4.992/04). Aspectos Econômico-Fiscais. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 3/2004. Contingenciamento do Orçamento 2004. Aspectos Legais e Programáticos (Decreto nº 4.992/04). Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 4/2004. Descontingenciamento Parcial de Abril. (Decreto nº 5.027/04). Cenário Econômico-Fiscal. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 8/2004. Contingenciamento: Desempenho da Arrecadação da SRF até Abril. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 21/2004. Controle do Resultado Fiscal por meio da Lei Orçamentária e seus Créditos: O Caso da Apropriação de Receitas Primárias na Reserva de Contingência pelos Créditos Adicionais e a Possibilidade de seu Cancelamento. Disponível em www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, acesso em 5/10/2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional. Necessidade de Financiamento do Governo Central – Metodologia de Cálculo do Superávit Primário. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br.

BRASIL. Ministério da Fazenda: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil - 2004. Estudos Tributários 14. Brasília: agosto de 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vinculações de Receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal. Brasília: fevereiro de 2003.

_____. Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2005 (Orçamentos fiscal e da seguridade social). Brasília: 2004.

BRASIL. Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de leis do Plano Plurianual/2004-2007 e do Orçamento/2004. Brasília: maio de 2004.

CARDOSO, F. H. Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993. Em: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2 (54), abril-junho/1994.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As Finanças Públicas no Plano Real. Em: CARNEIRO, Ricardo et alli. Gestão Estatal no Brasil: Armadilhas da Estabilização 1995-1998. São Paulo: FUNDAP, p. 196-236, 2000.

FIGUEREDO, Carlos Maurício Cabral e NOBREGA, Marcos Antônio Rios da. Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e jurisprudência e questões – 4ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.

FRANCO, Gustavo H. B. O plano real e outros ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. O Ajuste do Governo Central: além das Reformas. Em: GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). A Economia Brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, PP. 85-110.

_____. Finanças Públicas. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio e MUSSI, Carlos. Déficit e dívida do setor público: notas e conjecturas. Em: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 2, nº 4, p. 89-102, dez. 1995.

GIAMBIAGI, Fábio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Em: Revista de Economia Política, vol. 17, nº 1 (65): jan-mar/1997, p. 60-71.

_____. O ajuste fiscal de 1999/2000. Em: Planejamento e Políticas Públicas, nº 17, junho de 1998.

_____ (2000a). Uma Proposta de Política Fiscal: O Orçamento Base Zero. Disponível em: www.interlegis.gov.br.

_____ (2000b). Programação Fiscal: Sugestões para o Médio Prazo. Disponível em: www.interlegis.gov.br.

_____ (2000c). A Política Fiscal depois de 2002: Algumas Simulações. Em: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, vol. 7, nº 14, p. 3-28.

_____. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002. Em: Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), vol. 32, nº 1, abril, 2002.

GREGGIANIN, Eugênio (2005a). Reforma Orçamentária: Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA). Disponível em: www.camara.gov.br/orcament/principal . Acesso em 4/4/2005.

_____ (2005b). Processo de apreciação orçamentária no Congresso Nacional: subsídios para a reforma orçamentária. Disponível em: www.camara.gov.br/orcament/principal . Acesso em 4/4/2005.

_____ (2005c). Gestão fiscal e orçamentária e o papel do Congresso Nacional – alterações nas variáveis fiscais. Disponível em: www.camara.gov.br/orcament/principal . Acesso em 4/4/2005.

_____. (2005d)O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico institucional. Disponível em: www.camara.gov.br/orcament/principal . Acesso em 4/4/2005.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985-1991. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Campinas/UNICAMP.

_____. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. IESP, dezembro de 1993. (Texto para Discussão nº 12).

LONGO, Carlos Alberto. Processo orçamentário: tendências e perspectivas. Em: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2(54), abril-junho/1994.

LOPES, Francisco L. Notes on the brazilian crisis of 1997-99. Em: Revista de Economia Política, vol. 23, nº 3 (91), julho-setembro de 2003.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 47, outubro/2001.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. Em: Revista de Economia Política, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004.

LUQUE, Carlos Antonio & SILVA, Vera Martins da. A Lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. Em: Revista de Economia Política, vol. 24, nº 3 (95), julho-setembro/2004.

MACHADO JR., José Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31ª edição. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

OLIVEIRA, José Carlos, TACCA Jr., Luiz e SILVA, Paulo Fontenelle. Aspectos relevantes do orçamento da União. In: Transformação produtiva com equidade: o debate no Brasil. IPEA/CEPAL, 1995.

OLIVEIRA, José Carlos & SILVA, Paulo Fontenelle. Reformas das instituições fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil. CEPAL: Santiago de Chile: abril de 2000.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalização: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 265-301.

PEREIRA, José Matias. Finanças públicas: política orçamentária no Brasil. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco. Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-Financeira. Texto para Discussão nº 431. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

PROTÁSIO, Carla Garcia. Incentivos na execução orçamentária: um modelo para redução voluntária de gastos. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Departamento de Economia, Universidade de Brasília.

RAMOS, Ana Paula. A política fiscal do Plano Real e ajuste fiscal para 1999/2001. In: Revista de Economia Política, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro/2001.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (Coords.). Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal. Programa de Estudos Fiscais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. O orçamento público e a transição de poder. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. Revista de Informação Legislativa, ano 35, nº 138, abril-junho, Brasília, 1998.

_____. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. 2ª edição. Brasília: Prima/OMS, 2004, 394 p.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. www.camara.gov.br/orcament/principal. Acesso em 4/4/2005.

STEIN, Ernesto, TALVI, Ernesto & GRISANTI, Alejandro. “**Institucional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience**”. Working Paper 367. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, February 1998.

TOLLINI, Helio. A melhoria na qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: reforma orçamentária. Em: Balanço da reforma do Estado. A nova gestão pública. Coleção Gestão Pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, pp. 173-179.

VELLOSO, Raul. Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal. Em: J. P. R. Velloso (coord.) Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996.

_____. O ajuste fiscal: reduzindo riscos para alcançar o crescimento. Em: J. P. R. Velloso (coord.). Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

_____. A situação das contas públicas após o Real. Em: J. P. R. Velloso (coord.) O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. 2v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

_____. O ajuste fiscal sem paralelo, mesmo que ainda incompleto. Em: J. P. R. Velloso (coord.) Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil? Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

_____. Sem flexibilização do gasto não há sustentabilidade fiscal. Fórum Nacional: Estudos e pesquisas nº 19. Rio de Janeiro, maio de 2002.

_____. A agenda fiscal do novo governo. Fórum Nacional: Estudos e pesquisas nº 46. Rio de Janeiro, maio de 2003.

_____. Cortar gastos correntes é a solução? Fórum Nacional: Estudos e pesquisas nº 78. Rio de Janeiro, maio de 2004.

VERSIANI, Flávio Rabelo. A dívida pública interna e sua trajetória recente. Em: Dilemas da Dívida. Cardenos Adenauer, ano III 2002, nº 04.

VIEIRA, Laércio Mendes. O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal-agente: uma análise política positiva. Brasília, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, fevereiro de 2001.

TABELA 57 - Acompanhamento da Execução Orçamentária 1995

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: Dez/95

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Câmara dos Deputados	508.224.235	704.259.619	674.811.093	95,82
Senado Federal	876.511.343	1.091.052.383	632.367.734	57,96
Tribunal de Contas Da União	164.849.761	238.916.601	237.234.362	99,30
Supremo Tribunal Federal	70.943.680	70.401.304	59.525.928	84,55
Superior Tribunal de Justiça	134.910.091	144.130.324	123.268.347	85,53
Justiça Federal	921.612.730	980.443.970	904.289.134	92,23
Justiça Militar	52.014.751	63.084.795	60952.756	96,62
Justiça Eleitoral	323.881.295	585.674.288	462.371.665	78,95
Justiça do Trabalho	1.537933.212	1.946.841.612	1.894.722.191	97,32
Justiça do DF e Territórios	149.791.451	179.905.218	173.928.312	96,68
Presidência da República	979.325.131	1.105.258.666	641.286.871	58,02
Min. da Aeronáutica	2.986.477.057	4.318.439.341	3.450.634.244	79,90
Min. da Agricultura	6.087.921.761	6.985.860.184	4.217.582.384	60,37
Min. do Bem-Estar Social	507.254.981	481.016.899	259.717.448	53,99
Min. da Ciência e Tecnologia	1.256.079.620	1.432.812.837	952.860.646	66,50
Min. da Fazenda	11.945.832.670	13.235.606.207	4.341.964.231	32,81
Min. da Educação	8.211.852.936	10.896.350.372	9.278.705.715	85,15
Min. do Exército	5.465.059.103	7.271.675.589	5.915.604.883	81,35
Min. da Indústria E Comércio	1.968.564.092	2.147.240.218	646.421.306	30,10
Min. da Justiça	878.128.200	1461.346.380	1.199.875.948	82,11
Min. da Marinha	3.202.079.726	5.033.387.899	3.593.200.232	71,39
Min. das Minas e Energia	465.698.820	411.471.342	283.344.422	68,86
Min. da Previdência e Assist. Social	100.128.654.994	116.550.499.374	37.688.586.833	32,34
Min. Público da União	298.060.714	373.060.714	347.258.933	93,08
Min. das Relações Exteriores	536.350.228	451.043.888	428.460.173	94,99
Min. da Saúde	25.847.440.349	29.564.721.032	14.937.138.095	50,52
Min. do Trabalho	13.993.149.147	15.599.908.383	5.817.704.453	37,29
Min. dos Transportes	4.963.909.866	5.919.882.786	2.955.174.523	49,92
Min. das Comunicações	477.006.283	537.758.328	382.606.042	71,15
Min. da Cultura	116.864.521	256.845.085	150.589.257	58,63
Min. da Integração Regional	16.794.303	14.734.933	13.427.011	91,12
Min. do Meio Ambiente	1.632.492.331	1.665.140.974	1.251.161.901	75,14
Min. da Adm. Fed. E Ref. Estado	106.868.354	68.175.795	41.707.675	61,18
Min. do Planejamento e Orçamento	5.767.518.966	4.771.761.883	1.817.603.367	38,09
Enc. Financ. da União	180.031.974.388	180.014.340.344	110.020.358.702	61,12
Trf. Est. DF e Mun.	19.067.951.832	21.789.886.618	21.351.741.938	97,99
Ope. Of. Crédito	5.078.320.272	5.552.655.307		73,15
Reserva de Contingência	1.743.909.995	4.276.508		
Total	408.502.213.189	443.919.868.300	241.269.921.025	54,35

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1995 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 58 - Acompanhamento Da Execução Orçamentária 1996

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	Acumulado até:Fechado	
			LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Camara dos Deputados	675.134.264	827.075.628	795.298.179	96,16
Senado Federal	522.938.330	708.236.841	694.576.111	98,07
Tribunal de Contas da União	263.771.114	307.371.114	307.314.700	99,98
Supremo Tribunal Federal	92.923.561	108.923.561	93.223.306	85,59
Superior Tribunal de Justiça	131.313.850	150.613.850	148.721.675	98,74
Justiça Federal	1.109.189.040	1.157.345.505	994.601.893	85,94
Justiça Militar	62.388.136	65.188.136	63.414.190	97,28
Justiça Eleitoral	604.122.354	857.767.702	824.594.724	96,13
Justiça do Trabalho	2.014.037.805	2.127.321.413	2.097.432	98,59
Justiça do Df E Territórios	157.091.885	179.622.488	178.208.292	99,21
Presidência da República	748.365.122	1.008.203.814	647.788.013	64,17
Min. da Aeronáutica	3.952.973.191	4.232.769.614	3.622.025.471	85,57
Min. da Agricultura E Ref. Agrária	4.153.335.821	5.120.189.543	4.394.785.070	85,14
Min. da Ciência E Tecnologia	1.158.501.181	1.205.695.674	1.047.890.220	86,89
Min. da Fazenda	8.796.765.023	9.738.458.044	6.518.070.253	66,91
Min. da Educação E Desporto	9.872.605.524	10.496.326.129	9.327.268.540	87,20
Min. do Exército	6.871.273.327	7.095.349.732	6.627.866.459	93,41
Min. da Indústria E Comércio	953.507.664	1.016.204.944	454.666.469	44,71
Min. da Justiça	1.283.278.815	1.853.888.052	1.597.311.520	86,10
Min. da Marinha	4.011.822.331	4.293.958.931	3.768.248.467	87,76
Min. das Minas e Energia	339.396.772	368.143.067	312.243.217	84,82
Min. da Previdência Social	50.018.169.787	51.443.245.501	47.418.366.475	92,18
Min. Público da União	376.649.399	393.899.399	387.789.059	98,45
Min. das Relações Exteriores	449.811.560	522.108.756	483.199.748	92,55
Min. da Saúde	14.175.642.226	16.241.901.684	14.376.791.405	87,54
Min. do Trabalho	9.731.969.324	8.516.390.118	7.260.055.059	85,25
Min. dos Transportes	5.318.414.410	6.334.930.473	3.536.367.317	55,82
Min. das Comunicações	382.861.293	554.843.581	448.359.157	80,81
Min. da Cultura	193.855.521	259.401.960	188.010.460	72,48
Min. do Meio Ambiente	1.650.391.944	1.699.830.941	1.184.138.027	68,89
Min. da Adm. Federal	144.667.099	147.993.734	89.774.574	60,66
Min. do Planejamento e Orçamento	4.961.217.405	5.946.294.130	2.989.480.672	50,27
Gab. Min. Ext. dos Esportes	92.493.749	116.935.991	57.526.694	49,20
Enc. Financ. da União	132.577.769.794	150.054.711.244	140.081.505.392	93,23
Trf. Est. DF e Mun.	29.884.140.919	32.561.230.975	24.603.122.878	75,56
Ope. Of. Crédito	3.144.501.798	3.161.501.798	1.523.887.741	48,20
Reserva de Contingência	3.035.213.696	2.422.172.666	0	
Total	303.858.505.034	333.476.046.733	288.734.683.737	86,58

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1996 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 59 - Acompanhamento da Execução Orçamentária 1997

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: 18/2/1998

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Camara dos Deputados	732.379.007	1.058.955.180	1.033.999.306	97,64
Senado Federal	642.964.786	755.035.428	731.937.490	96,94
Tribunal de Contas da União	266.946.363	368.018.746	367.955.933	99,98
Supremo Tribunal Federal	66.043.643	75.543.643	68.735.134	90,99
Superior Tribunal de Justiça	153.274.446	196.826.443	195.256.960	99,20
Justiça Federal	1.536.799.627	1.748.223.626	1.743.664.262	99,74
Justiça Militar	75.337.484	85.337.484	84.285.713	98,77
Justiça Eleitoral	793.617.400	485.848.205	908.246.346	92,13
Justiça do Trabalho	2.359.848.706	2.817.447.663	2.798.784.019	99,34
Justiça do DF e Territórios	182.468.534	229.464.537	229.117.398	99,85
Presidência da República	99.631.251	1.255.143.468	952.715.466	75,90
Min. da Aeronautica	3.985.586.412	4.068.250.290	3.707.005.154	91,12
Min. da Agricultura	3.726.188.608	4.094.604.470	3.192.632.217	77,97
Min. da Ciência E Tecnologia	1.264.161.784	1.312.606.333	1.082.789.932	82,49
Min. da Fazenda	9.849.495.597	10.449.392.193	6.836.588.296	65,43
Min. da Educação	10.376.412.913	10.857.577.392	9.642.928.821	88,81
Min. do Exército	7.444.935.725	7.547.041.001	7.121.484.302	94,36
Min. da Indústria E Comércio	1.028.706.120	1.098.405.791	718.542.655	65,42
Min. da Justiça	1.848.472.243	2.317.833.474	2.050.721.346	88,48
Min. da Marinha	4.346.323.701	4.407.990.521	4.062.665.558	92,17
Min. das Minas e Energia	330.613.548	381.527.180	330.499.096	86,63
Min. da Previdência e Assist. Social	52.322.251.322	52.714.513.808	52.077.907.103	98,79
Min. Público da União	419.769.568	498.269.579	487.501.310	97,84
Min. das Relações Exteriores	471.690.549	514.141.252	503.823.683	97,99
Min. da Saúde	20.233.614.418	20.153.310.717	18.568.844.252	90,52
Min. do Trabalho	10.607.393.077	10.601.993.077	7.512.593.910	70,86
Min. dos Transportes	5.530.091.043	6.031.081.583	4.525.620.639	75,04
Min. das Comunicações	570.534.264	798.856.310	535.683.151	67,06
Min. da Cultura	262.952.907	276.478.503	204.294.147	73,89
Min. do Meio Ambiente	1.885.333.647	2.006.107.817	1.656.194.578	82,56
Min. da Adm. Fed. E Ref. Estado	123.566.162	132.716.150	88.737.114	66,86
Min. do Planejamento e Orçamento	3.085.319.338	3.718.792.269	2.406.589.401	64,71
Gab. MEE	120.797.648	140.541.007	96.874.209	68,93
Gab. MENF	2.597.954.286	2.645.783.263	2.019.689.324	76,34
Enc. Financ. Da União	33.540.115.867	140.428.375.195	83.934.504.543	59,77
Trf. Est. DF e Mun.	30.079.853.527	32.418.355.826	27.899.394.983	86,06
Ope. Of. Crédito	6.353.298.047	7.756.895.669	6.116.705.594	78,86
Ref. Div. Pub. Mob. Fed.	208.441.886.156	208.441.886.156	134.572.521.231	64,56
Reserva de Contingência	2.729.044.220	559.116.736		
Total	431.385.673.944	546.308.287.985	391.068.034.579	71,58

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1997 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 60 - Acompanhamento Da Execução Orçamentária 1998

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

ÓRGÃO	Acumulado até:11/2/1999			
	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Camara dos Deputados	961.112.248	1.062.022.882	1.044.744.270	98,37
Senado Federal	703.359.142	808.463.138	766.685.690	94,83
Tribunal de Contas da União	315.875.139	389.082.133	385.710.523	99,13
Supremo Tribunal Federal	102.359.518	102.359.518	91.642.980	89,53
Superior Tribunal de Justiça	233.758.957	235.858.956	235.370.303	99,79
Justiça Federal	2.207.645.212	1.841.916.176	1.807.259.778	98,12
Justiça Militar	90.182.089	99.992.088	99.373.249	99,38
Justiça Eleitoral	1.192.490.052	1.251.665.149	1.220.611.756	97,52
Justiça do Trabalho	3.154.076.116	3.535.171.203	3.524.136.050	99,69
Justiça do DF e Territórios	250.799.435	294.569.431	293.225.107	99,54
Presidência da República	878.969.694	1.095.625.574	926.211.482	84,54
Min. da Aeronautica	3.889.044.155	4.126.626.663	3.828.632.283	92,78
Min. da Agricultura	4.362.499.343	4.435.556.460	3.122.127.469	70,39
Min. da Ciência e Tecnologia	1.264.262.204	1.258.720.984	969.502.622	77,02
Min. da Fazenda	9.396.620.698	9.376.093.009	6.822.802.343	72,77
Min. da Educação	10.596.258.681	11.803.916.547	10.767.714.993	91,22
Min. do Exército	7.332.373.049	8.284.514.359	8.020.488.851	96,81
Min. da Indústria E Comércio	1.038.858.677	1.045.408.659	866.878.763	82,92
Min. da Justiça	2.998.035.356	2.532.510.525	2.180.504.876	86,10
Min. da Marinha	4.355.278.786	5.189.183.208	4.731.872.988	91,19
Min. das Minas E Energia	468.313.889	581.124.473	384.793.612	66,22
Min. da Previdência E Assist. Social	57.544.828.472	60.925.741.519	60.636.192.224	99,52
Min. Público da União	531.576.445	634.776.433	622.723.705	98,10
Min. das Relações Exteriores	563.476.597	563.350.950	512.252.985	90,93
Min. da Saúde	19.499.796.883	19.100.203.777	17.541.057.477	91,84
Min. do Trabalho	9.079.253.112	9.652.013.088	8.224.360.677	85,21
Min. dos Transportes	5.811.835.959	6.609.769.857	4.844.713.884	73,30
Min. das Comunicações	949.788.083	2.811.447.781	610.480.076	21,71
Min. da Cultura	273.997.735	264.328.102	193.480.303	73,20
Min. do Meio Ambiente	2.145.813.793	2.233.440.209	1.698.162.218	76,03
Min. da Adm. Fed. E Ref. Estado	219.853.814	156.552.111	125.028.444	79,86
Min. do Planejamento e Orçamento	3.408.367.503	4.073.105.618	2.689.660.931	66,03
Gab. MEE	160.922.046	160.922.044	113.618.847	70,60
Gab. MEPP	2.244.838.978	2.231.039.029	1.944.636.363	87,16
Enc. Financ. Da União	73.711.612.929	135.768.516.736	116.070.631.924	85,49
Trf. Est. DF e Mun.	31.563.539.317	33.407.833.817	32.763.112.503	98,07
Ope. Of. Crédito	8.651.157.989	12.132.792.420	6.363.433.950	52,45
Ref. Div. Pub. Mob. Fed.	164.178.042.125	232.561.882.125	192.940.310.726	82,96
Reserva de Contingência	1.606.146.840	0		
Total	438.567.021.060	582.638.096.751	499.984.147.225	85,81

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1998 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 61 - Acompanhamento da Execução Orçamentária 1999

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:10/2/2000

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Camara dos Deputados	1.034.821.581	1.220.571.667	1.191.608.477	97,62
Senado Federal	845.086.402	882.953.275	861.708.444	97,59
Tribunal de Contas da União	348.362.011	352.862.017	352.759.868	99,97
Supremo Tribunal Federal	112.207.101	108.507.102	104.782.071	96,56
Superior Tribunal de Justiça	250.460.652	251.160.644	251.053.561	99,96
Justiça Federal	2.017.354.627	2.041.854.618	2.005.563.370	98,22
Justiça Militar	94.380.300	94.380.302	94.086.416	99,69
Justiça Eleitoral	1.055.630.304	1.132.643.067	1.117.263.852	98,64
Justiça do Trabalho	3.232.736.141	3.568.561.410	3.559.061.136	99,73
Justiça do DF e Territórios	261.402.181	338.357.171	338.340.523	99,99
Presidência da República	1.247.305.978	1.162.672.209	910.983.218	78,35
Min. da Agricultura	3.899.867.159	3.984.978.086	3.138.451.273	78,76
Min. da Ciência e Tecnologia	1.542.994.390	1.741.758.098	1.517.856.576	87,15
Min. da Fazenda	8.138.117.398	9.139.701.579	6.120.364.740	66,96
Min. da Educação	10.918.168.645	12.169.739.785	11.524.964.212	94,70
Min. Desenv. Ind. Comércio	913.006.727	1.379.618.863	891.956.335	64,65
Min. da Justiça	2.320.610.191	2.529.720.247	2.218.678.246	87,70
Min. das Minas e Energia	557.983.554	589.543.868	505.393.534	85,73
Min. da Previdência e Assist. Social	61.564.412.308	66.159.059.337	66.046.352.450	99,83
Min. Público da União	534.931.839	535.031.873	532.795.001	99,58
Min. das Relações Exteriores	499.565.424	786.079.411	777.726.901	98,94
Min. da Saúde	19.077.337.272	20.770.180.573	20.334.261.452	97,90
Min. do Trabalho e Emprego	8.159.571.051	9.026.072.754	8.449.373.210	93,61
Min. dos Transportes	4.961.657.271	5.593.472.619	4.298.906	76,85
Min. das Comunicações	694.916.465	775.045.784	418	92,07
Min. da Cultura	263.730.809	266.808.539	713.619.442	85,63
Min. do Meio Ambiente	646.909.597	733.000.002	228.478.651	86,95
Min. do Orçamento e Gestão	1.109.729.754	815.386.802	637.308.029	95,25
Gab. MEPPf	1.400.454.016	1.688.572.134	776.617.593	88,63
Min. do Esporte e Turismo	322.806.740	342.783.817	1.496.553.623	76,89
Min. Defesa	17.546.155.349	18.937.236.452	263.555.908	94,36
Min. Integração Nacional	2.811.326.852	4.243.303.138	17.869.110.085	91,73
Enc. Financ. da União	91.769.147.716	148.977.199.422	3.892.295.014	79,35
Trf. Est. DF e Mun.	30.541.972.433	35.560.974.402	118.209.809.995	99,23
Ope. Of. Crédito	9.693.930.404	11.983.206.404	35.287.439.337	67,71
Ref. Div. Pub. Mob. Fed.	248.177.184.426	265.015.874.126	263.405.973.377	99,39
Reserva de Contingência	857.489.139	13.016.186		
Total	539.783.724.207	634.911.887.783	588.062.881.728	92,62

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1999 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 62 - Acompanhamento Da Execução Orçamentária da União – 2000

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Câmara dos Deputados	1.148.696.399	1.238.364.279	1.205.108.789	97,31
Senado Federal	886.188.793	911.728.209	873.816.413	95,84
Tribunal de Contas da União	372.396.414	376.396.415	375.488.858	99,76
Supremo Tribunal Federal	133.410.479	142.910.478	127.911.452	89,50
Superior Tribunal de Justiça	280.636.398	288.957.787	287.618.530	99,54
Justiça Federal	2.143.167.796	2.726.175.021	2.685.047.286	98,49
Justiça Militar	98.984.409	119.689.354	119.176.813	99,57
Justiça Eleitoral	1.273.852.686	1.440.325.567	1.408.885.868	97,82
Justiça do Trabalho	3.550.572.238	4.272.160.755	4.260.308.478	99,72
Justiça do DF e Territórios	361.293.909	425.966.180	425.902.507	99,99
Presidência da República	1.176.251.082	1.182.987.917	730.937.128	61,79
Presidência da República	334.798.381	433.543.470	377.974.360	87,18
Min. Agri. Pec. e Abastec.	4.532.495.424	4.731.585.544	3.789.410.529	80,09
Min. Ciência e Tecnologia	1.708.120.648	1.972.380.422	1.649.092.035	83,61
Min. Fazenda	11.536.161.239	13.204.117.273	7.891.476.766	60,45
Min. Educação	12.638.403.595	14.359.293.445	13.385.713.728	93,22
Min. Desenv. Ind. Com. Ext.	1.000.757.817	1.053.050.798	833.007.627	79,10
Min. Justiça	2.564.243.603	3.420.887.729	3.082.572.033	90,11
Min. Minas e Energia	737.373.362	753.366.110	543.089.993	72,09
Min. Previdência Social	70.302.231.490	75.552.882.721	75.214.445.114	99,55
Min. Público da União	544.694.936	754.815.590	752.785.964	99,73
Min. Relações Exteriores	699.514.873	814.814.124	838.535.549	102,91
Min. Saúde	20.371.762.326	23.544.544.780	22.699.248.470	92,40
Min. Trabalho e Emprego	9.382.425.569	10.425.294.625	9.905.535.520	95,01
Min. Transportes	7.669.336.134	8.135.633.761	5.431.121.256	66,76
Min. Comunicações	854.461.950	870.019.447	728.486.228	83,73
Min. Cultura	286.625.079	325.448.889	271.077.583	83,29
Min. Meio Ambiente	728.650.751	893.417.905	659.227.823	73,79
Min. Planej. Orç. Gestão	1.463.281.915	1.655.914.210	1.475.947.236	89,13
Gab. Min. Extraordinário	1.766.451.833	1.848.231.726	1.560.816.186	84,45
Min. Esporte e Turismo	487.614.097	515.449.545	386.850.985	75,05
Min. Defesa	19.440.143.963	21.731.141.922	20.754.674.751	95,51
Min. Integração Nacional	4.819.694.076	5.196.075.062	4.552.681.978	87,62
Encargos Financ. União	144.442.647.381	145.487.595.937	82.236.641.690	56,52
Transf. Estados, DF e Munic.	39.726.881.725	43.467.874.343	43.250.440.471	99,50
Oper. Oficiais de Crédito	7.879.687.622	8.131.687.622	7.355.550.613	90,46
Ref. Dívida Mobiliária	633.822.906.345	632.608.669.346	294.165.847.575	46,50
Reserva de Contingência	1.190.455.718	2.282.797	0	
Total	1.012.807.272.455	1.035.015.681.105	616.382.854.185	59,55

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2000 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 63 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União – 2001

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Câmara dos Deputados	1.523.411.841	1.523.411.840	1.468.640.629	96,40
Senado Federal	997.259.507	1.100.222.468	1.058.020.200	96,16
Tribunal de Contas da União	435.286.525	459.235.534	452.934.379	98,63
Supremo Tribunal Federal	157.792.910	175.048.387	168.936.178	96,51
Superior Tribunal de Justiça	281.920.221	332.743.216	328.406.345	98,70
Justiça Federal	2.624.973.301	3.246.264.120	3.222.596.574	99,27
Justiça Militar	105.323.144	127.743.146	126.188.334	98,78
Justiça Eleitoral	1.259.843.697	1.344.303.538	1.317.189.417	97,98
Justiça do Trabalho	4.371.148.851	4.652.040.533	4.609.325.048	99,08
Justiça do DF e Territórios	369.893.803	425.629.799	421.783.846	99,10
Presidência da República	2.283.228.864	2.323.120.013	1.707.627.223	73,51
Min. Agri. Pec. e Abastec.	5.247.516.117	6.276.027.058	3.757.011.488	59,86
Min. Ciência e Tecnologia	2.551.780.082	2.577.330.928	2.078.484.970	80,64
Min. Fazenda	12.218.703.798	12.857.058.856	7.877.809.869	61,27
Min. Educação	16.163.900.856	16.760.031.339	14.484.994.702	86,43
Min. Desenv. Ind. Com. Ext.	1.120.080.625	1.246.706.371	769.839.672	61,75
Min. Justiça	3.898.479.823	3.720.323.578	3.440.408.130	92,48
Min. Minas e Energia	1.122.581.591	1.284.219.273	834.634.903	64,99
Min. Previdência Social	84.779.383.793	86.777.469.408	86.250.762.704	99,39
Min. Público da União	830.946.261	945.293.838	934.187.691	98,83
Min. Relações Exteriores	766.745.976	1.007.040.699	1.012.232.483	100,52
Min. Saúde	26.054.950.533	27.211.000.837	26.135.916.310	96,05
Min. Trabalho e Emprego	11.441.864.872	11.817.490.724	11.650.111.213	98,58
Min. Transportes	7.718.133.139	8.066.400.877	6.416.434.375	79,55
Min. Comunicações	2.070.258.513	2.331.369.734	817.041.161	35,05
Min. Cultura	339.188.690	365.588.321	318.378.046	87,09
Min. Meio Ambiente	1.208.040.816	1.248.137.180	946.130.446	75,80
Min. Planej. Orç. Gestão	1.421.207.930	1.508.194.171	1.399.698.696	92,81
Min. Desenv. Agrário	1.926.827.003	2.002.848.968	1.704.118.216	85,08
Min. Esporte e Turismo	829.767.541	833.593.426	621.352.442	74,54
Min. Defesa	20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381	100,28
Min. Integração Nacional	5.478.301.266	6.956.364.423	5.589.391.938	80,35
Encargos Financ. União	140.446.270.665	147.142.772.487	112.657.394.580	76,56
Transf. Estados, DF e Munic.	48.103.642.092	49.888.580.137	49.800.746.768	99,82
Oper. Oficiais de Crédito	8.992.935.475	14.294.262.509	12.838.903.211	89,82
Ref. Dívida Mobiliária	529.104.159.298	529.104.159.298	210.661.262.334	39,81
Reserva de Contingência	1.788.484.889	421.047.052	0	0,00
Total	950.202.360.392	977.838.774.327	603.434.795.902	61,71

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2001 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 64 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União – 2002

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Câmara dos Deputados	1.657.150.246	1.776.411.246	1.729.694.371	97,37
Senado Federal	1.165.265.263	1.288.595.911	1.238.116.145	96,08
Tribunal de Contas da União	507.617.565	583.599.358	579.312.024	99,27
Supremo Tribunal Federal	160.008.787	170.962.990	158.633.367	92,79
Superior Tribunal de Justiça	331.992.893	389.349.095	384.334.818	98,71
Justiça Federal	2.765.957.822	3.801.251.313	3.684.235.553	96,92
Justiça Militar	119.365.036	147.932.194	146.843.955	99,26
Justiça Eleitoral	1.600.540.339	1.925.837.258	1.893.780.082	98,34
Justiça do Trabalho	4.344.458.675	4.992.176.000	4.956.358.969	99,28
Justiça do DF e Territórios	453.722.063	519.780.697	513.014.576	98,70
Presidência da República	2.215.775.602	2.371.756.838	1.622.439.387	68,41
Min. Agri. Pec. e Abastec.	5.184.951.756	5.486.244.831	3.892.764.036	70,95
Min. Ciência e Tecnologia	2.582.538.746	2.835.306.633	2.078.684.546	73,31
Min. Fazenda	12.286.526.816	12.999.074.676	9.089.970.140	69,93
Min. Educação	17.421.387.553	18.261.208.886	16.659.291.366	91,23
Min. Desenv. Ind. Com. Ext.	1.197.959.505	1.338.905.929	925.603.354	69,13
Min. Justiça	3.676.229.812	4.210.779.944	3.703.840.087	87,96
Min. Minas e Energia	1.568.383.736	3.013.377.409	1.753.935.760	58,20
Min. Previdência Social	95.211.733.423	100.230.875.225	99.573.153.089	99,34
Min. Público da União	920.019.407	1.131.954.545	1.123.596.362	99,26
Min. Relações Exteriores	974.818.921	1.278.837.212	1.437.880.512	112,44
Min. Saúde	28.551.448.239	29.925.611.898	28.293.323.873	94,55
Min. Trabalho e Emprego	14.167.627.975	15.410.471.535	15.099.063.897	97,98
Min. Transportes	8.919.680.281	10.880.189.850	7.449.370.645	68,47
Min. Comunicações	2.792.179.154	2.843.773.142	973.827.122	34,24
Min. Cultura	391.277.343	415.231.792	277.271.561	66,78
Min. Meio Ambiente	1.604.812.048	1.661.617.534	968.056.164	58,26
Min. Planej. Orç. Gestão	3.456.365.701	1.720.718.783	1.561.911.478	90,77
Min. Desenv. Agrário	2.323.024.896	2.227.903.418	1.828.637.000	82,08
Min. Esporte e Turismo	784.601.679	767.557.214	525.360.400	68,45
Min. Defesa	26.205.558.550	29.004.078.863	28.223.584.522	97,31
Min. Integração Nacional	6.835.047.023	7.346.670.779	4.935.256.023	67,18
Encargos Financ. União	112.682.912.299	131.589.121.279	127.593.297.192	96,96
Transf. Estados, DF e Munic.	58.134.328.986	60.790.580.895	60.668.149.393	99,80
Oper. Oficiais de Crédito	9.267.440.949	9.301.927.691	7.409.670.554	79,66
Ref. Dívida Mobiliária	215.828.016.809	236.233.468.848	231.975.758.626	98,20
Reserva de Contingência	2.118.882.062	56.160.707	0	0,00
Total	650.409.607.960	708.929.302.418	674.928.020.949	95,20

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2002 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 65 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União – 2003

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: Fechado

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Câmara dos Deputados	1.934.360.000	2.054.398.813	2.017.095.006	98,18
Senado Federal	1.454.438.991	1.679.408.420	1.631.295.331	97,14
Tribunal de Contas da União	627.620.726	627.892.369	611.645.093	97,41
Supremo Tribunal Federal	194.581.553	206.281.551	199.023.741	96,48
Superior Tribunal de Justiça	408.644.086	412.544.089	403.979.347	97,92
Justiça Federal	3.721.528.938	3.988.035.143	3.855.657.966	96,68
Justiça Militar	169.076.660	169.376.658	163.304.997	96,42
Justiça Eleitoral	1.678.174.330	1.694.692.055	1.622.609.105	95,75
Justiça do Trabalho	5.132.415.652	5.362.009.905	5.326.473.614	99,34
Justiça do DF e Territórios	567.020.840	642.109.107	642.005.183	99,98
Presidência da República	4.598.448.635	3.102.404.151	2.072.134.296	66,79
Min. Agri. Pec. e Abastec.	5.857.753.269	5.948.892.958	4.226.038.446	71,04
Min. Ciência e Tecnologia	3.326.826.823	3.452.912.214	2.658.152.302	76,98
Min. Fazenda	9.762.048.203	10.802.162.636	8.881.386.498	82,22
Min. Educação	18.037.343.186	18.902.856.037	18.117.032.743	95,84
Min. Desenv. Ind. Com. Ext.	1.196.305.172	1.382.960.692	856.011.387	61,90
Min. Justiça	4.318.685.385	4.154.953.021	3.740.894.603	90,03
Min. Minas e Energia	2.956.800.285	2.907.750.516	1.414.410.143	48,64
Min. Previdência Social	109.800.374.938	116.449.574.235	116.289.450.973	99,86
Min. Público da União	1.456.724.000	1.468.457.047	1.452.470.397	98,91
Min. Relações Exteriores	1.052.362.826	1.333.866.957	1.281.799.674	96,10
Min. Saúde	30.590.984.324	31.173.254.543	30.224.645.187	96,96
Min. Trabalho e Emprego	20.748.250.972	21.698.290.638	17.089.183.493	78,76
Min. Transportes	12.460.819.315	11.546.308.825	4.537.762.006	39,30
Min. Comunicações	2.114.000.990	2.038.887.405	1.018.957.146	49,98
Min. Cultura	388.570.321	397.424.547	274.768.181	69,14
Min. Meio Ambiente	1.388.089.362	1.503.793.047	878.716.642	58,43
Min. Planej. Orç. Gestão	3.451.359.745	1.770.568.628	1.649.522.388	93,16
Min. Desenv. Agrário	2.144.705.771	2.305.761.117	1.923.457.335	83,42
Min. Esporte	750.065.407	380.229.017	179.592.124	47,23
Min. Defesa	28.084.664.562	28.824.322.473	25.828.821.321	89,61
Min. Integração Nacional	6.617.226.773	7.046.858.917	4.259.671.831	60,45
Min. Turismo		377.764.280	147.449.744	39,03
Min. Assistência Social		5.743.362.653	5.552.168.639	96,67
Min. Cidades		3.202.935.513	1.516.835.657	47,36
Encargos Financ. União	154.197.508.714	182.651.042.144	149.284.052.185	81,73
Transf. Estados, DF e Munic.	61.535.053.002	67.021.094.195	66.914.305.475	99,84
Oper. Oficiais de Crédito	14.955.556.686	15.095.691.886	13.308.674.037	88,16
Ref. Dívida Mobiliária	512.293.413.007	529.391.343.867	374.405.133.409	70,72
Reserva de Contingência	6.084.279.813	1.055.600.701	0	0,00
Total	1.036.056.083.262	1.099.968.072.970	876.456.587.645	79,68

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2003 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 66 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União – 2004

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

ÓRGÃO	LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO ©	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = ©/(B)
Câmara dos Deputados	2.185.392.244	2.285.772.413	2.253.695.678	98,60
Senado Federal	1.817.276.108	2.034.864.670	1.984.703.520	97,53
Tribunal de Contas da União	632.870.250	650.386.750	643.138.879	98,89
Supremo Tribunal Federal	223.666.750	233.798.618	231.339.872	98,95
Superior Tribunal de Justiça	431.482.041	461.653.008	460.109.272	99,67
Justiça Federal	4.601.032.232	4.297.147.064	4.278.925.390	99,58
Justiça Militar	185.492.998	188.698.648	187.220.474	99,22
Justiça Eleitoral	2.311.983.045	2.519.255.962	2.435.902.099	96,69
Justiça do Trabalho	5.877.944.165	6.406.549.802	6.388.558.373	99,72
Justiça do DF e Territórios	716.754.804	793.972.297	792.179.803	99,77
Presidência da República	6.834.969.524	2.264.632.793	1.999.407.017	88,29
Min. Agri. Pec. E Abastec.	7.488.330.971	7.049.187.846	3.362.966.263	47,71
Min. Ciência e Tecnologia	3.774.219.183	3.948.294.428	2.942.898.160	74,54
Min. Fazenda	8.608.973.477	10.365.138.747	9.171.837.656	88,49
Min. Educação	17.302.894.820	19.521.090.512	18.388.018.033	94,20
Min. Desenv. Ind. Com. Ext.	844.713.793	1.115.667.780	711.475.570	63,77
Min. Justiça	4.012.766.921	4.515.682.402	4.291.246.708	95,03
Min. Minas e Energia	2.925.723.239	3.045.794.020	647.958.313	21,27
Min. Previdência Social	129.466.707.266	133.535.799.890	132.861.893.887	99,50
Min. Público da União	1.492.822.856	1.615.314.965	1.593.384.502	98,64
Min. Relações Exteriores	1.285.155.267	1.853.305.765	1.435.412.008	77,45
Min. Saúde	36.528.920.103	38.216.590.428	36.535.773.481	95,60
Min. Trabalho e Emprego	27.334.176.531	28.464.803.113	19.415.765.796	68,21
Min. Transportes	8.576.945.038	9.978.646.230	4.895.137.076	49,06
Min. Comunicações	2.124.905.754	2.203.222.250	1.077.353.416	48,90
Min. Cultura	507.840.324	523.658.926	398.709.117	76,14
Min. Meio Ambiente	1.517.519.345	1.774.172.534	1.103.633.090	62,21
Min. Planej. Orç. Gestão	5.177.459.462	2.316.850.948	1.780.202.860	76,84
Min. Desenv. Agrário	1.521.010.208	2.530.290.966	2.272.867.275	89,83
Min. Esporte	358.201.298	384.098.327	271.762.388	70,75
Min. Defesa	28.068.982.114	30.817.948.169	28.608.435.739	92,83
Min. Integração Nacional	5.404.572.823	6.045.737.995	5.329.422.443	88,15
Min. Turismo	494.902.985	508.305.851	383.916.825	75,53
Min. Assistência Social	8.188.856.031	14.336.507.580	13.862.759.871	96,70
Min. Cidades	2.568.177.333	2.970.074.595	2.027.969.626	68,28
Encargos Financ. União	183.712.501.795	207.978.081.912	151.234.022.308	72,72
Transf. Estados, DF e Munic.	73.553.580.996	74.118.455.474	73.936.640.504	99,75
Oper. Oficiais de Crédito	23.955.140.816	24.882.742.969	11.129.985.068	44,73
Ref. Dívida Mobiliária	851.820.666.322	845.991.580.031	356.851.139.977	42,18
Reserva de Contingência	4.651.875.104	4.088.226.497	0	0,00
Total	1.469.087.406.336	1.506.832.003.175	908.177.768.337	60,27

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2004 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 67 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 1995
Grupo Natureza De Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Dez/95

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	39.064.711.074	49.734.318.006	37.889.173.422	76,18
Juros e Encargos da Dívida	26.403.841.782	25.714.060.872	16.766.164.569	65,20
Outras Despesas Correntes	153.781.153.716	177.080.707.681	78.312.834.136	44,22
Investimentos	10.006.118.142	11.623.081.339	4.748.095.898	40,85
Inversões Financeiras	16.827.379.283	17.659.154.104	7.487.619.686	42,40
Amortização da Dívida	160.306.317.145	161.642.431.468	95.872.680.183	59,31
Outras Despesas de Capital	368.782.052	461.838.322	193.353.131	41,87
Reserva de Contingência	1.743.909.995	4.276.508		
TOTAL GERAL	408.502.213.189	443.919.868.300	241.269.921.025	54,35

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1995 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 68 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 1996
Grupo Natureza De Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	39.685.269.549	42.055.919.366	40.900.880.468	97,25
Juros e Encargos da Dívida	22.262.203.403	23.202.456.112	19.491.998.328	84,01
Outras Despesas Correntes	104.633.171.097	112.712.224.130	92.392.743.103	81,97
Investimentos	8.832.155.068	10.587.336.170	5.706.448.871	53,90
Inversões Financeiras	10.927.273.212	17.296.945.968	13.290.679.592	76,84
Amortização da Dívida	114.133.959.837	124.810.112.722	116.785.266.808	93,57
Outras Despesas de Capital	349.259.172	388.879.599	166.666.567	42,86
Reserva de Contingência	3.035.213.696	2.422.172.666		
TOTAL GERAL	303.858.505.034	333.476.046.733	288.734.683.737	86,58

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1996 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 69 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 1997**Grupo Natureza de Despesa (GND)**

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: 18/2/1998

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	45.060.821.686	46.142.086.751	44.529.987.709	96,51
Juros e Encargos da Dívida	25.252.775.284	26.029.697.196	21.033.226.564	80,80
Outras Despesas Correntes	113.015.341.804	118.724.397.422	105.764.224.059	89,08
Investimentos	9.901.239.654	11.349.978.346	7.537.878.426	66,41
Inversões Financeiras	11.519.055.625	113.881.442.495	65.032.610.862	57,11
Amortização da Dívida	223.806.079.462	229.469.926.412	147.039.996.212	64,08
Outras Despesas de Capital	101.316.209	151.642.627	130.110.747	85,80
Reserva de Contingência	2.729.044.220	559.116.736		
TOTAL GERAL	431.385.673.944	546.308.287.985	391.068.034.579	71,58

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1997 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 70 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 1998**Grupo Natureza de Despesa (GND)**

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: 11/2/1999

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	48.175.631.211	48.976.177.984	47.946.538.818	97,90
Juros e Encargos da Dívida	37.162.930.827	38.097.523.402	30.812.498.437	80,88
Outras Despesas Correntes	119.141.471.654	129.333.856.759	120.384.840.807	93,08
Investimentos	11.109.996.010	13.162.068.806	8.284.564.470	62,94
Inversões Financeiras	21122.491.528	76.100.939.647	71.343.850.404	93,75
Amortização da Dívida	200.187.351.594	276.906.585.658	221.150.909.802	79,86
Outras Despesas de Capital	61.001.396	60.944.495	60.944.487	100,00
Reserva de Contingência				
TOTAL GERAL	436.960.874.220	582.638.096.751	499.984.147.225	85,81

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1998 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 71 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 1999
Grupo Natureza De Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:10/2/2000

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIAZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	50.570.074.839	51.979.993.984	51.571.030.384	99,21
Juros e Encargos da Dívida	50.178.163.916	52.108.893.766	45.355.563.432	87,04
Outras Despesas Correntes	120.876.756.679	135.975.876.308	131.408.820.674	96,64
Investimentos	7.887.550.623	9.082.244.043	6.955.346.178	76,58
Inversões Financeiras	14.169.917.574	59.944.477.537	56.348.789.734	94,00
Amortização da Dívida	295.243.771.437	325.807.385.959	296.423.331.326	90,98
Outras Despesas de Capital				0,00
Reserva de Contingência	857.489.139	13.016.186	0	92,62
TOTAL GERAL	539.783.724.207	634.911.887.783	588.062.881.728	99,21

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1999 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 72 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 2000
Grupo Natureza de Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até:Fechado

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIAZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	52.086.815.010	58.977.370.322	58.240.649.211	98,75
Juros e Encargos da Dívida	78.123.008.065	78.132.683.267	38.834.849.082	49,70
Outras Despesas Correntes	143.568.534.597	157.032.217.769	152.925.509.614	97,38
Investimentos	12.445.279.092	14.716.322.543	10.099.089.120	68,63
Inversões Financeiras	11.572.091.898	12.433.525.987	11.420.752.872	91,85
Amortização da Dívida	709.072.779.310	709.003.225.137	344.861.604.286	48,64
Outras Despesas de Capital				
Reserva de Contingência	5.938.764.483	4.720.336.080	0	
TOTAL GERAL	1.012.807.272.455	1.035.015.681.105	616.382.454.185	59,55

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2000 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 73 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 2001
Grupo Natureza De Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	Acumulado até:Fechado	
			LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	59.483.675.678	65.949.772.810	65.449.386.497	99,24
Juros e Encargos da Dívida	70.299.480.785	71.531.326.917	52.816.427.567	73,84
Outras Despesas Correntes	174.669.587.801	181.520.369.669	175.461.093.221	96,66
Investimentos	18.248.833.460	19.499.611.488	14.580.414.904	74,77
Inversões Financeiras	14.962.160	25.126.033.763	20.446.116.187	81,37
Amortização da Dívida	607.536.979.252	610.335.600.160	274.681.357.526	45,00
Outras Despesas de Capital		3.060.059.520		
Reserva de Contingência	5.000.861.256		0	0,00
TOTAL GERAL	950.202.360.392	977.568.774.327	603.434.795.902	61,73

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2001 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 74 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 2002
Grupo Natureza de Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	Acumulado até:Fechado	
			LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	68.497.811.854	75.322.143.460	75.029.023.407	99,61
Juros e Encargos da Dívida	58.452.148.729	58.637.651.224	55.260.683.011	94,24
Outras Despesas Correntes	204.354.493.348	216.277.474.739	208.782.958.008	96,53
Investimentos	17.649.510.401	18.183.858.003	10.126.826.813	55,69
Inversões Financeiras	16.864.740.986	25.213.985.049	20.936.187.819	83,03
Amortização da Dívida	277.697.975.764	310.739.185.258	304.792.341.891	98,09
Outras Despesas de Capital				
Reserva de Contingência	6.892.926.878	4.555.004.685	0	0,00
TOTAL GERAL	650.409.607.960	708.929.302.418	674.928.020.949	95,20

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2002 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 75 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 2003

Grupo Natureza de Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: Fechado

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	77.046.186.595	79.301.108.022	78.974.734.733	99,59
Juros e Encargos da Dívida	93.644.105.666	93.696.797.840	65.706.833.740	70,13
Outras Despesas Correntes	223.972.448.281	245.452.791.648	239.237.559.533	97,47
Investimentos	14.180.170.422	13.949.637.681	6.452.128.081	46,25
Inversões Financeiras	24.376.290.846	27.974.911.971	23.440.686.462	83,79
Amortização da Dívida	582.315.108.862	625.855.617.423	462.644.645.096	73,92
Outras Despesas de Capital				
Reserva de Contingência	20.521.772.590	13.737.208.385	0	0,00
TOTAL GERAL	1.036.056.083.262	1.099.968.072.970	876.456.587.645	79,68

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2003 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 76 - Acompanhamento da Execução Orçamentária – 2004

Grupo Natureza de Despesa (GND)

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes (em R\$ 1,00)

Acumulado até: Fechado

GND	LEI APÓS VETOS (Dotação inicial) (A)	LEI + CRÉDITOS (Autorizado) (B)	LIQUIDADO (C)	% DO LIQUIDADO S/ AUTORIZADO (D) = (C)/(B)
Pessoal e Encargos Sociais	84.120.038.403	90.296.759.414	89.431.566.171	99,04
Juros e Encargos da Dívida	117.769.754.247	117.359.462.995	74.373.387.099	63,37
Outras Despesas Correntes	273.628.649.905	283.620.023.519	275.905.842.808	97,28
Investimentos	12.370.012.110	15.246.447.994	10.865.980.147	71,27
Inversões Financeiras	33.249.350.005	36.321.114.832	21.580.671.764	59,42
Amortização da Dívida	925.989.878.454	945.580.447.350	436.020.320.345	46,21
Outras Despesas de Capital				
Reserva de Contingência	21.959.723.212	20.407.747.071	0	0,00
TOTAL GERAL	1.469.087.406.336	1.506.832.003.175	908.177.768.334	60,27

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 2004 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 14/4/2005>>.

TABELA 77 - Restos a Pagar: Valores Inscritos 1995-1996

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores Correntes Liquidados (em R\$ Milhões)

Acumulado até:Dezembro

GND	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal e Encargos Sociais	596	292	34	25	121	521	997	591	475	1.050
Juros e Encargos da Dívida	262	96	5	-	86	342	523	528	2.213	200
Outras Despesas Correntes	4.440	2.878	2.026	3.064	3.500	5.200	5.445	6.333	7.052	9.446
Investimentos	1.266	1.422	1.586	1.334	2.548	4.640	8.503	4.220	1.767	6.546
Inversões Financeiras	1.041	891	4	17.788	23.092	1.692	6.007	2.047	7.859	3.004
Amortização da Dívida	557	1.215	-	-	156	281	197	742	4.389	1.090
Outras Despesas de Capital	206	26	2	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL GERAL	8.368	6.820	3.657	22.211	29.503	12.676	21.672	14.461	23.755	21.336

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados extraídos da execução orçamentária de 1995 (SIAFI/STN), disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal><<acesso em 26/9/2005>>.

