



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

*Flávio Leitão Tavares*

*José Fernando Cosentino Tavares*

*Márcia Rodrigues Moura*

Nota Técnica

03 / 10

(16 de Abril)

**PRIMEIRA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2010**  
**CONTINGENCIAMENTO DE MARÇO**  
**(DECRETO 7.144/10)**

I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
II – TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO.....	6
III – APRESENTAÇÃO DOS LIMITES.....	8
IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.....	9
V – DESPESAS COM SAÚDE.....	13
VI – CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES .....	15
VII – SUPERÁVIT DAS ESTATAIS .....	17
VIII – RELATÓRIO DE RECEITAS.....	18
VIII.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL.....	21
VIII.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS.....	23
QUADROS ANEXOS .....	24

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a contribuição dos estagiários de economia, Isabela Ferreira Duarte e Diego Cesar Gomes Magalhães. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Enderços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof>  
<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>  
E-mail: conof@camara.gov.br



## I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Em 2009 a política fiscal foi afrouxada por causa da crise financeira internacional. A meta primária consolidada baixou de 3,3% do PIB para 2,5% do PIB, e a dos orçamentos fiscal e da seguridade, de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB, para se ajustarem ao aumento de despesas e à queda da arrecadação. Outra iniciativa para prevenir o descumprimento da meta foi a substituição de despesas executadas do PPI (até R\$ 15,6 bilhões) pelas do PAC (até R\$ 28,5 bilhões) como limite para o abatimento da meta da União.<sup>1</sup>
2. O setor público fez superávit primário de apenas 2,05% do PIB, o menor desde o exercício de 1998, e ficou pela primeira vez abaixo da meta consolidada estabelecida pela LDO. A diferença de 0,45% do PIB em relação à meta foi coberta, também de forma inédita, com a execução do PAC.
3. A queda do resultado consolidado, de 1,5% do PIB em relação a 2008, deveu-se principalmente ao fraco desempenho da União. O déficit nominal do setor público, antes em queda, aumentou o equivalente a mais de 1,4% do PIB. Com variação negativa do IGP-di no exercício (-1,43%) afetando a correção de seus saldos devedores perante a União, os governos regionais apresentaram, pela primeira vez, superávit nominal.

O abatimento da meta fiscal do montante do PAC, principalmente depois que cresceu tanto, é mais um elemento perturbador na execução orçamentária e na condução da política fiscal. Seria defensável seu uso em fases descendentes do ciclo econômico. No Decreto, entretanto, programa-se a execução de R\$ 33,6 bilhões, equivalentes a 0,97% do PIB. O Banco Central estima que o PAC poderá reduzir o superávit primário em até 1,12% do PIB.

Os resultados fiscais do setor público, liderado pela União, foram muito bons de 2003 a 2008, levando a dívida líquida de 55% do PIB a 38,4% do PIB. Em 2009, a DLSP voltou a quase 43% do PIB. Essa piora refletiu a queda na receita por conta da crise, aumento de despesas, redução da atividade econômica e da apreciação do real.

4. Apesar da crise, a arrecadação corrente dos orçamentos fiscal e da seguridade em 2009 foi maior que em 2008. Foram receitas não tributárias que garantiram esse resultado, em função principalmente dos dividendos que dobraram em relação a 2008, mais do que compensando o recuo dos ingressos de *royalties* e concessões. A receita administrada pela Receita Federal do Brasil recuou 1% do PIB, continuando trajetória de queda a partir de 2007. A arrecadação do INSS prosseguiu em alta, chegando em 2009 a

<sup>1</sup> Ver, a propósito, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT22.pdf>, Nota Técnica 22/09, de 30 de setembro.

5,8% do PIB. Em proporção do PIB, a carga correspondente à receita total, caiu 0,3 ponto percentual em 2009, para 23,6%, mas a carga líquida de transferências a estados e municípios teve pequeno acréscimo.

5. O governo usou de artifícios para chegar a superávit aceitável. Lançou mão de ingressos que só ocorrem uma vez, tanto de receitas administradas pela RFB, como das demais; de receita extraordinária com o novo programa de recuperação fiscal; e usou o BNDES para converter despesas financeiras em receitas primárias. As despesas extra-orçamentárias recuaram muito para melhorar o resultado. Estima-se que tudo isso tenha somado R\$ 34 bilhões, equivalentes a mais de 1% do PIB, sem o que a meta legal de superávit primário não teria sido cumprida.
6. O primeiro decreto de programação orçamentária e financeira deste exercício (Decreto 7.094/10, de 3/2) distribuiu entre os bimestres do ano a mesma receita constante da lei orçamentária. Posteriormente, o Decreto 7.144/10, de 30/3, indisponibilizou R\$ 21,5 bilhões de despesas discricionárias do poder Executivo (cerca de 11,5% do fixado na Lei). A cautela parece ter se justificado pelo fato de que a receita prevista para o último bimestre de 2009 não foi alcançada, apesar da retomada da atividade econômica, e a receita para o ano teria sido ainda menor, não fossem os artifícios para melhorar a arrecadação.
7. No primeiro bimestre de 2010, a arrecadação administrada pela RFB, sem a Previdência, ficou R\$ 1,1 bilhão acima da estimativa do Decreto 7.094. A arrecadação do INSS também superou o previsto, em R\$ R\$ 1,5 bilhão. Dados preliminares de março, porém, são menos animadores.
8. A frustração de receita subjacente ao Decreto 7.144/10 para todo o exercício é de R\$ 22,4 bilhões. Já a receita líquida de transferências constitucionais e legais a estados, municípios e fundos regionais, de R\$ 17,1 bilhões (menos de 2,4% da estimativa da Lei).
9. A previsão para 2010 é de que a receita dos orçamentos fiscal e da seguridade social cresça em relação a 2009 1,1 ponto de percentagem do PIB, para quase 24,7% do PIB, e a receita líquida, (sem as transferências a estados e municípios), dada sua composição, cresça um pouco menos, de 19,8% do PIB para 20,7% do PIB.
10. O desempenho da arrecadação administrada pela RFB (crescimento de 0,8% do PIB) será complementado pela arrecadação previdenciária (+0,15% do PIB) e das demais receitas (+0,14% do PIB). Dividendos, em especial, contando a arrecadação até fevereiro e projeção dos lucros a serem distribuídos, deverão superar a proposta e a

As dívidas bruta e líquida do setor público subiram de 2008 para 2009 em virtude da queda do PIB e do resultado primário insuficiente, e também da forte apreciação do real no caso da dívida líquida. A dívida bruta dos governos (sem estatais, nem Banco Central, exceto operações compromissadas) aumentou 5 pontos de percentagem, para quase 63% do PIB. O aumento refletiu essencialmente a elevação de 3,2% do PIB nos créditos concedidos pelo Tesouro a instituições financeiras (2,9% do PIB para o BNDES) e de 3,6% do PIB nas operações compromissadas do Banco Central. A dívida líquida do setor público aumentou 4,4 pontos de percentagem, para quase 43% do PIB.

lei em R\$ 3 bilhões. Compensações financeiras no Decreto igualam a proposta e a Lei, muito acima do arrecadado em 2009, quando o preço médio do petróleo caiu. A receita decorrente da venda da folha de salários dos servidores do Executivo não é mais esperada para 2010.

11. A receita administrada recuperar-se-á com o crescimento de todos os itens. Considera-se que as desonerações concedidas em 2009 para estimular a atividade econômica foram na sua maior parte revertidas, e calcula-se que a arrecadação do IPI e do IOF será bem melhor em 2010. A expectativa de aumento da Cofins/PIS-Pasep é boa a ponto de praticamente retomarem a participação absoluta na carga tributária que tiveram em 2008, muito abaixo ainda, contudo, da reestimativa do Congresso na lei orçamentária.
12. A avaliação orçamentária é elaborada à luz da receita realizada em bimestre anterior do próprio exercício, e põe-se também na conta o aumento imprevisto das despesas obrigatórias, algumas que, embora recorrentes, não são submetidas ao Congresso junto com a proposta.
13. O contingenciamento de 2010, qualquer que seja o critério para calculá-lo, ficou bem acima da frustração esperada em receita líquida, porque novas despesas obrigatórias no montante de R\$ 7,4 bilhões e somaram às da Lei. Foram R\$ 4,6 bilhões por conta de revisão nas estimativas dos benefícios previdenciários; R\$ 4,1 bilhões, de itens orçamentários e extra-orçamentários que não constaram da proposta, nem da Lei; e, para compensar parcialmente esses aumentos, R\$ 1,4 bilhão de economia com pessoal. Por esse critério, o contingenciamento é de R\$ 23,5 bilhões.<sup>2</sup> O Executivo anunciou contingenciamento menor, de R\$ 21,8 bilhões, ao computar como despesas discricionárias os créditos extraordinários de R\$ 1,7 bilhão a serem reabertos no ano, de ações que não as do PAC. Já esses créditos, quando executados, ocupam o espaço de despesas fixadas do orçamento aprovado pelo Congresso, da mesma forma que os restos a pagar de exercícios anteriores e os créditos abertos com o superávit financeiro do balanço patrimonial. O aumento das despesas do PAC em relação à Lei, pela inclusão de R\$ 3,8 bilhões de respectivos créditos extraordinários, não afetaram o limite para movimentação e empenho, por poderem ser abatidos da meta no mesmo valor executado.
14. O contingenciamento inicial é ainda maior (R\$ 26,8 bilhões, para o Executivo), em virtude de criação de reserva orçamentária de R\$ 5,3 bilhões que são subtraídos da programação dos órgãos até que os ministros da Fazenda e do Planejamento resolvam, por portaria, restituí-los.
15. No mesmo dia da edição do Decreto 7.144, foi divulgada a Medida Provisória 484 que prevê novas despesas obrigatórias não contempladas no decreto. Esta MP concede apoio financeiro aos Estados e Distrito Federal e institui Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, ao custo de R\$ 1,6 bilhão. O artigo 9º da MP ainda

<sup>2</sup> Em 2009 o contingenciamento foi de R\$ 21,6 bilhões. No exercício passado, contra a tendência dos últimos anos, houve significativa redução nas previsões oficiais de despesas obrigatórias, para valores inferiores aos que constaram da proposta orçamentária (pagamento de benefícios previdenciários, subsídios e subvenções, enquanto itens que deveriam aumentar por força da crise ficaram inalterados). À exceção de benefícios previdenciários, foram usados componentes de despesa e receita cujo montante pode ser facilmente alterado, ou cuja execução pode ser antecipada ou postergada.

permite que receitas legalmente vinculadas e não utilizadas até dezembro de 2009 possam ser utilizadas para a cobertura de despesas primárias obrigatórias<sup>3</sup>.

16. O contingenciamento de despesas discricionárias e adoção de política fiscal menos expansiva não significaram a interrupção do crescimento das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade, nem redução relativamente a 2008 (16,8% do PIB, descontadas as despesas com a aquisição de cotas do FSB), ou 2009 (18% do PIB, caso a meta primária cheia tivesse sido atingida). As despesas, prevalecendo as hipóteses subjacentes ao decreto de contingenciamento, porém sem uso do PAC, irão para 18,5% do PIB.
17. Do lado das despesas, chamam atenção no decreto pelo menos três aspectos. Despesas com pessoal foram reprogramadas em montante inferior ao da Lei, e mesmo da proposta orçamentária. Em relação ao PIB, em lugar de crescerem, deverão apresentar pequena queda em 2010. Benefícios previdenciários, por outro lado, serão mais elevados. Esta é a primeira vez, em exercícios recentes, que despesas com subsídios e subvenções (misturando itens orçamentários e extraorçamentários) ficam inalterados no primeiro decreto de programação. Esse componente de despesas foi objeto de aumento de dotações na apreciação do orçamento no Congresso, em R\$ 1,6 bilhão, totalizando R\$ 8,7 bilhões.<sup>4</sup>
18. É razoável supor que o Executivo não planeje executar despesas que não incluiu na proposta. De fato, adiante demonstramos que, regra geral, os limites para movimentação financeira e empenho se distribuíam por órgão aproximadamente de acordo com o volume de emendas aprovadas ao orçamento encaminhado pelo Executivo. O Congresso acrescentou R\$ 20,3 bilhões às receitas líquidas e aprovou, usando cortes da programação como fonte de recursos, bem como redução na meta de resultado primário decorrente da inclusão do Programa Minha casa minha vida no PAC, R\$ 27,3 bilhões de emendas. A interferência parlamentar na programação discricionária foi de R\$ 23 bilhões. O contingenciamento previsto no Decreto nº 7.144/10, tendo como referência a Lei, foi de R\$ 21,5 bilhões, ou R\$ 26,8 bilhões contando com a reserva orçamentária. Despesas com custeio foram reduzidas em R\$ 11 bilhões e investimentos em R\$ 15,7 bilhões.

---

<sup>3</sup> Ressalvadas as vinculações constitucionais e por repartição de receitas a Estados e Municípios. Em outras ocasiões essa “desvinculação” era destinada exclusivamente ao pagamento da dívida.

<sup>4</sup> Em 2009, houve redução dessas despesas na 1<sup>a</sup> Avaliação.



## II – TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO

19. O primeiro decreto de programação orçamentária de 2010 limitou, em relação à lei, o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias do Executivo em R\$ 21,5 bilhões, como mostra a Tabela seguinte (linha g).

### ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2010

#### Resumo do Contingenciamento das Despesas do Executivo no Primeiro Decreto de Programação Financeira <sup>(1)</sup>

	Proposta (PL)		Lei		Decreto 7.144/10 1ª Avaliação		Variação do Decreto em Relação a	
	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	Lei	PL
Receita Administrada pela RFB <sup>(2)</sup>	545,0	16,38	557,6	16,77	529,2	15,33	(28,5)	(15,8)
Arrecadação Líquida do INSS	204,3	6,14	204,3	6,14	205,0	5,94	0,6	0,6
Demais Receitas <sup>(3)</sup>	104,3	3,14	111,9	3,37	117,4	3,40	5,4	13,1
Total das Receitas Brutas	853,6	25,66	873,9	26,28	851,5	24,67	(22,4)	(2,1)
Transferências a Estados e Municípios (-)	143,9	4,33	143,9	4,33	138,7	4,02	(5,2)	(5,2)
Receita Líquida (a)	709,7	21,33	730,0	21,95	712,8	20,65	(17,1)	3,2
Pessoal e Encargos Sociais	168,0	5,05	169,0	5,08	167,6	4,85	(1,4)	(0,4)
Benefícios da Previdência <sup>(4)</sup>	243,2	7,31	247,6	7,45	252,2	7,31	4,6	9,0
Demais Despesas Vinculadas ao Mínimo	51,2	1,54	51,2	1,54	51,2	1,48	0,0	0,0
Subsídios e Subvenções	7,1	0,21	8,7	0,26	8,7	0,25	0,0	1,6
Créditos Extraordinários	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Outras Despesas Obrigatorias	13,0	0,39	17,1	0,51	19,9	0,58	2,8	6,8
Despesas Obrigatorias <sup>(5)</sup> (b)	482,5	14,51	493,6	14,84	499,6	14,47	6,0	17,0
Legislativo, Judiciário e MPU (c)	7,3	0,22	7,7	0,23	7,4	0,21	(0,3)	0,1
Meta de Resultado Primário (d)	71,5	2,15	71,8	2,16	74,2	2,15	2,4	2,7
Margem Discricionária (e)=(a)-(b)-(c)-(d)	148,4	4,46	156,9	4,72	131,7	3,81	(25,2)	(16,7)
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (f)	22,5	0,68	29,8	0,90	33,6	0,97	3,8	11,1
Despesas Discricionárias do Executivo <sup>(6)</sup> (g)=(e)+(f)	170,9	5,14	186,7	5,61	165,2	4,79	(21,5)	(5,6)
Resultado Primário + PPI (h)=(d)-(f)	49,0	1,47	42,0	1,26	40,7	1,18	(1,4)	(8,4)
Total das Despesas (i)=(b)+(c)+(g)	660,7	19,86	688,0	20,69	672,2	19,47	(15,8)	11,5
<i>Memorando:</i>								
Déficit da Previdência (RGPS)	(38,9)	(1,17)	(43,3)	(1,30)	(47,3)	(1,37)	(4,0)	(8,4)
PIB (R\$ bilhão)	3.326,5	100	3.325,5	100	3.451,6	100	...	...

Fonte: Orçamento de 2010; Decreto citado; 1º Relatório de Avaliação Orçamentária; e Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG). Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Dados preliminares. Diferenças podem ocorrer devido a arredondamentos.

<sup>(2)</sup> Não inclui as receitas do INSS.

<sup>(3)</sup> Inclui operações com ativos.

<sup>(4)</sup> Inclui reservas de contingência primárias específicas.

<sup>(5)</sup> Critério dos decretos de contingenciamento. Inclui despesas extra-orçamentárias e créditos extraordinários reabertos/restos a pagar desses créditos. Não inclui, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares.

<sup>(6)</sup> Inclui, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares, e na Lei e no decreto, reserva de contingência primária.

- 
20. O contingenciamento dos demais poderes, em projetos, foi pequeno. Somado ao do Executivo, perfaz R\$ 21,8 bilhões. Considerando que, pelo critério de cálculo usado este ano pelo Executivo, os créditos extraordinários por serem abertos ou reabertos no exercício não constam da programação deste ano como aumento de despesas obrigatórias em relação à lei, o corte em 2010 é R\$ 3,2 bilhões maior que o contingenciamento inaugural de 2009, ano de crise (R\$ 18,6 bilhões).
21. O contingenciamento deste exercício combina a mesma falta de receitas de 2009<sup>5</sup> com a inclusão de novas despesas obrigatórias na programação, seja em decorrência de insuficiência de dotação na Lei ou da ausência de itens no projeto e na Lei. Em 2009, o primeiro decreto de contingenciamento, ao contrário, trouxe corte de R\$ 14 bilhões em pessoal, subsídios e subvenções e benefícios previdenciários na previsão de despesas obrigatórias, para acomodar a imensa queda de receitas. Despesas obrigatórias, acrescidas no decreto de contingenciamento, permitiam, até 2008, a formação de um “colchão” por ser administrado no decorrer do exercício. Já em 2010, pela natureza das despesas que aumentaram ou, que foram incluídas (extraorçamentárias), os aumentos parecem previsíveis e não são excessivos.
22. O Executivo não lançou mão, nesse primeiro decreto de contingenciamento, de novidade introduzida pela LDO 2010, que prevê outra possibilidade para redução da meta primária<sup>6</sup>, valendo R\$ 9,8 bilhões, segundo o cálculo apresentado no Anexo IV do Relatório referente à 1<sup>a</sup> Avaliação. Essa decisão é coerente com a expectativa de crescimento econômico elevado em 2010, implicando na desnecessidade de flexibilizar ainda mais a meta.

---

<sup>5</sup> Ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009> a Nota Técnica 3/09, desta Consultoria, sobre o primeiro contingenciamento de 2009. Em 2008, o contingenciamento ocorreu não obstante a reestimativa de receitas do Executivo no decreto superar a do Congresso líquidamente em R\$ 1,4 bilhão, apesar da extinção da CPMF. Houve grande volume de reabertura de créditos extraordinários, além da inclusão dos itens de despesas de praxe que a proposta e a lei não contemplam. O Executivo foi capaz de anunciar à época um corte de despesas praticamente igual à arrecadação que, ao fim de 2007, estimava perder com o fim da CPMF. Não houve de fato esse corte porque, em relação ao orçamento, foi compensado por aumento equivalente de despesas obrigatórias e de despesas das estatais federais. Foi incluído na conta o aumento da meta primária dos orçamentos fiscal e da seguridade. Ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>, para relembrar, a Nota Técnica desta Consultoria (Primeira avaliação orçamentária de 2008 - Contingenciamento de abril - 28/04/2008).

<sup>6</sup> Pela LDO de 2010: temos que: “Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 29.800.000.000,00 (vinte e nove bilhões e oitocentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2010 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei.

§ 1º O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido, na execução da Lei Orçamentária de 2010, do montante:

I – ...

II – do excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2009, a partir da meta estabelecida no Anexo IV da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 2º O cálculo do excesso da meta a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo, que será demonstrado no primeiro relatório de que trata o § 4º do art. 70 desta Lei, levará em consideração:

I – a eventual compensação ocorrida na forma do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.768, de 2008;

II – a redução da meta de superávit primário de que trata o art. 3º da Lei nº 11.768, de 2008; e

III – o primeiro valor do PIB divulgado em 2010 pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.”



### III – APRESENTAÇÃO DOS LIMITES

23. Os limites para as despesas discricionárias do Executivo no Decreto são os seguintes:

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2010  
Limites do Primeiro Decreto de Programação Financeira do Executivo  
(R\$ milhões)

Limites dos Anexos e Reservas	Decreto 7.144/10
1. Movimentação e Empenho	159.899,6
2. Reserva Orçamentária	5.319,4
3. Limite Orçamentário (1+2)	165.219,0
4. Pagamentos	159.899,6
5. Reserva Financeira	4.486,1
6. Limite Financeiro (4+5)	164.385,7
7. Diferença entre Reservas (5-2)	(833,4)

Fonte: Decreto citado. Elaboração dos autores.

24. Como em outros anos, as reservas orçamentária e financeira serão distribuídas entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda (art. 8º, I, b. do Decreto 7.094/10, com redação dada pelo Decreto 7.144/10).
25. Mantidos e executados integralmente os limites financeiro e orçamentário, o total a ser inscrito em restos a pagar para o exercício de 2011 seria o equivalente ao total de restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2010, somados à diferença entre as reservas. Embora durante o ano os limites permaneçam aproximadamente equivalentes, no final do exercício o limite para movimentação e empenho aumenta, resultando em empenhos que se transformarão em restos a pagar por não terem financiamento no mesmo exercício. Por essa razão, o volume de restos a pagar tem sido crescente.
26. A comparação seguinte mostra como evoluíram em 2009 esses limites. A reserva financeira teve, em particular, a função de garantir a consecução da meta primária, uma vez que, como ora se observa, seu saldo remanescente em dezembro correspondeu à frustração do resultado das estatais (R\$ 8 bilhões), somado ao PAC não executado (R\$ 10,6 bilhões). A diferença final entre as reservas (R\$ 11,8 bilhões) corresponderia ao montante mínimo de inscrição em restos a pagar para 2010.



## ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009

Limites nos Decretos 6.808/09 e 7.036/09.

(R\$ milhões)

Anexos e Reservas	Em 17 de dezembro			Decreto 6.808/09
	Limites e Saldos Anteriores	Acréscimos Dec 7.036	Novos Limites e Saldos <sup>(1)</sup>	
1. Movimentação e Empenho	144.482,6	-	144.482,6	126.015,1
2. Reserva Orçamentária	1.868,8	4.683,6	6.552,5	3.788,6
3. Limite Orçamentário (1+2)	146.351,4	4.683,6	151.035,1	129.803,7
4. Pagamentos	132.688,4	-	132.688,4	125.211,4
5. Reserva Financeira	13.663,1	4.683,6	18.346,7	4.592,3
6. Limite Financeiro (4+5)	146.351,4	4.683,6	151.035,1	129.803,7
7. Diferença entre Reservas (5-2)	11.794,2	-	11.794,2	803,7

Fonte: Decreto e portarias citados. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Atualizado até as Portarias Interministeriais 492, de 17/12, e 564, de 04/12.

#### IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.

27. Os elementos que colaboraram, positiva ou negativamente, na determinação do total contingenciado, são vistos na Tabela da página seguinte.
28. Nesse formato, que coincide com o do Executivo, a inclusão na programação de créditos extraordinários (restos a pagar ou reabertura) substitui despesas discricionárias constantes da Lei. Assim, em comparação com a lei orçamentária sancionada, estão sendo adiados ou eliminados neste exercício R\$ 26,9 bilhões. Anunciou-se contingenciamento menor, de R\$ 21,8 bilhões<sup>7</sup> (dos quais cerca de R\$ 300 milhões dos demais poderes), valendo-se do expediente de computar como despesas discricionárias, que de fato o são, créditos extraordinários de R\$ 1,7 bilhão a serem reabertos no ano, de ações que não as do PAC, e da inclusão de restos a pagar de créditos extraordinários do PAC (R\$ 3,8 bilhões). Entretanto, esses créditos, quando executados, ocupam o espaço de despesas fixadas do orçamento aprovado pelo Congresso, da mesma forma que os restos a pagar de exercícios anteriores e os créditos abertos com o superávit financeiro do balanço patrimonial.

<sup>7</sup> Em 2009 o contingenciamento foi de R\$ 21,6 bilhões. No exercício passado, contra a tendência dos últimos anos, houve significativa redução nas previsões oficiais de despesas obrigatórias, para valores inferiores aos que constaram da proposta orçamentária (pagamento de benefícios previdenciários, subsídios e subvenções, enquanto itens que deveriam aumentar por força da crise ficaram inalterados). À exceção de benefícios previdenciários, foram usados componentes de despesa e receita cujo montante pode ser facilmente alterado, ou cuja execução pode ser antecipada ou postergada.



## ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2010

Determinantes do Contingenciamento de Despesas do Executivo no Decreto 7.144/10<sup>(1)</sup>  
(R\$ milhões)

Item de Variação em Relação a Lei	Valor	%
Queda da Previsão de Receitas Líquidas	(17.137,7)	79,9
<i>Receitas Administradas</i>	(28.454,1)	132,6
<i>Receitas Não Administradas</i>	5.437,6	(25,3)
<i>Arrecadação do INSS</i>	635,3	(3,0)
<i>Operações com Ativos</i>	-	-
<i>Transferências a Estados e Municípios</i>	5.243,5	(24,4)
Redução da Necessidade de Superávit por Reestimativa do PIB	(1.369,4)	6,4
<i>Aumento da Estimativa do PIB</i>	(2.723,9)	12,7
<i>Redução do Resultado Fiscal de 2,16% do PIB para 2,15% do PIB</i>	335,0	(1,6)
<i>Aumento da Programação do PAC</i>	3.758,4	(17,5)
Aumento de Despesas Obrigatorias <sup>(2)</sup>	5.691,4	(26,5)
<i>Pessoal e Encargos</i>	(1.405,7)	6,6
<i>Benefícios Previdenciários</i>	4.603,9	(21,5)
<i>Benefícios Assistenciais Vinculados ao Mínimo</i>	0,1	(0,0)
<i>Subsídios e subvenções</i>	-	-
<i>Legislativo/Judiciário/MPU<sup>(3)</sup></i>	(333,0)	1,6
<i>Outras Despesas Obrigatorias</i>	2.826,2	(13,2)
Contingenciamento	(21.459,8)	100,0
<u>Memorando:</u>		
Aumento de créditos extraordinários de despesas discricionárias do Executivo	1.697,3	...
Contingenciamento após aumento dos créditos extraordinários	(23.157,0)	...
Aumento na Programação do PAC	3.758,4	...
Contingenciamento em relação às dotações aprovadas na Lei <sup>(4)</sup>	(26.915,4)	...

Fonte: Tabelas desta Nota. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Diferenças podem decorrer de arredondamento.<sup>(2)</sup> Inclui a redução das despesas dos demais Poderes, conforme discriminação abaixo.<sup>(3)</sup> Considera contingenciamento dos demais poderes de R\$ 346 milhões, menos créditos extraordinários abertos (R\$13 milhões).<sup>(4)</sup> Desconsidera outros procedimentos do Executivo para alterar a programação de despesas primárias.

29. Os elementos que colaboraram na determinação do total contingenciado foram os seguintes: (1) reestimativa do Executivo de receitas líquidas abaixo do montante calculado pelo Congresso<sup>8</sup>, representando 80% do contingenciamento (R\$ 17,1 bilhões de despesas discricionárias a menos); (2) mudança da meta do superávit primário dos

<sup>8</sup> De todos os valores que implicam o contingenciamento, a única hipótese explicitamente amparada pela LRF: "Art. 9º 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..."

orçamentos fiscal e da seguridade social, refletindo a estimativa mais atualizada do PIB, o aumento da programação do PAC e a redução do resultado fiscal de 2,16% do PIB, conforme a lei orçamentária, para 2,15% do PIB (R\$ 1,4 bilhão a menos); (3) redução na previsão de despesas de pessoal (em R\$ 1,4 bilhão); e (4) aumento das demais despesas obrigatórias, orçamentárias e extra-orçamentárias, recalculadas pelo Executivo<sup>9</sup> (R\$ 7,4 bilhões, equivalendo a 27% do contingenciamento), incluindo principalmente o seguinte: despesas com o pagamento de benefícios previdenciários (R\$ 4,6 bilhões); com subsídios a projetos dos fundos de desenvolvimento do Norte e do Nordeste (R\$ 1,2 bilhão); com fabricação de cédulas e moedas (R\$ 1 bilhão); e com apoio financeiro a municípios que perderam receitas do FPM em 2009 (pouco mais de R\$ 500 milhões). Nada foi acrescentado por conta de reestimativa dos demais subsídios e subvenções e a reabertura de créditos extraordinários ficou fora da conta. A Tabela já considera os efeitos do contingenciamento dos demais poderes.

30. O abatimento da meta fiscal no montante das despesas executadas do PAC, principalmente depois que a programação correspondente cresceu tanto, é mais um elemento perturbador na execução orçamentária e na condução da política fiscal e monetária, haja vista que não há mais certeza quanto ao verdadeiro resultado a ser alcançado. O Banco Central, por exemplo, projeta superávit primário até 1,12% do PIB<sup>10</sup> menor do que os 3,3% do PIB da LDO, em decorrência do PAC, ao mesmo tempo em que o Executivo, nesta avaliação orçamentária, programa dedução da meta equivalente a 0,97% do PIB ou R\$ 5,1 bilhões a menos que aquela autarquia. Em 2009, diante do cenário de recessão econômica houve redução da meta de superávit primário e, pela primeira vez, se utilizou o PAC para diminuí-la ainda mais. Aliada a outros fatores, a menor economia realizada influenciou o crescimento das dívidas bruta e líquida do setor público. Em 2010, diante de uma conjuntura benigna, com elevada taxa de crescimento do PIB, não se vê razão para nova redução da meta, mesmo que fosse para investimentos no âmbito do PAC.
31. Assim, caso a meta cheia de 2010 seja cumprida, quaisquer valores executados a título de PAC – do orçamento aprovado pelo Congresso, em restos a pagar ou em créditos

<sup>9</sup> O Legislativo tem procurado regular via LDO as alterações dessa natureza na lei orçamentária no prazo mais curto, dado que já estariam sendo levadas em conta na apuração do resultado fiscal. Ver LDO, art. 64: "Sendo estimado aumento das despesas primárias obrigatórias, o Poder Executivo abrirá crédito suplementar, na forma prevista no texto da Lei Orçamentária de 2008, ou encaminhará projeto de lei de crédito adicional, no montante do acréscimo demonstrado no relatório a que se refere o § 4º do art. 74 desta Lei:

I - até 31 de julho, no caso das reestimativas de aumento realizadas no primeiro semestre; e  
II - até 15 de outubro ou 15 de dezembro, conforme se trate de abertura de créditos mediante projeto de lei ou por decreto, respectivamente, no caso das reestimativas realizadas no segundo semestre.

Parágrafo único. O prazo de 15 de dezembro, previsto no inciso II deste artigo, poderá ser prorrogado até 30 de dezembro se a abertura do crédito for necessária à realização de transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas ou ao atendimento de despesas de pessoal e encargos sociais. "Ver também, no art. 74: § 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo:

I - ...

III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária;

..."

<sup>10</sup> Ver em [http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20100317149.asp#\\_Toc257220588](http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20100317149.asp#_Toc257220588) a ata da 149ª reunião do Copom, de 17/03/10,.

extraordinários – consumirão a margem, ao menos a margem financeira, para execução de outras despesas discricionárias.

32. O contingenciamento de despesas discricionárias, a adoção de medidas para adiar a execução de despesas obrigatórias e, relativamente a 2009, política fiscal menos expansiva não significaram a interrupção do crescimento das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade, desde 2003 (15,4% do PIB), nem redução relativamente a 2008 (16,8% do PIB, descontadas as despesas com a aquisição de cotas do FSB), ou 2009 (18% do PIB, caso a meta primária cheia tivesse sido atingida). As despesas, prevalecendo as hipóteses subjacentes ao decreto de contingenciamento, porém de que a meta mais alta de 2010 seja cumprida sem uso do PAC, irão para 18,5% do PIB.
33. O decreto estima despesas R\$ 11,5 bilhões acima da proposta e R\$ 15,8 bilhões menores do que as aprovadas na lei orçamentária, conforme demonstrado no Anexo I. Durante a elaboração do orçamento, a meta de resultado primário foi reduzida em R\$ 7,0 bilhões<sup>11</sup>, possibilitando que o Congresso acomodasse novas despesas.
34. As despesas com pessoal, reduzidas em R\$ 1,4 bilhão em relação à Lei, comprometem recursos da ordem de 4,85% do PIB, em queda em relação a 2009. As reestimativas dessas despesas na 1<sup>a</sup> Avaliação do exercício são em geral bastante precisas.
35. A economia com pessoal calculada nesta 1<sup>a</sup> Avaliação se deve a nova projeção feita para o exercício, com base na folha de pagamentos realizada de janeiro e fevereiro. Destaque-se que nos dois primeiros meses de 2010 foram pagos apenas R\$ 257 milhões referentes a precatórios e sentenças judiciais, enquanto que no mesmo período de 2009 essa despesa chegou a R\$ 4,4 bilhões.
36. Com o aumento de 9,7% concedido ao salário mínimo em janeiro, e de 6,1%, aos demais benefícios não indexados ao mínimo, as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários subirão de R\$ 224,9 bilhões em 2009 para R\$ 252,2 bilhões este ano, correspondendo o aumento a 0,15% do PIB. Em valores correntes, serão R\$ 27,4 bilhões, pouco menos que o dobro do aumento de despesas com pessoal. A despesa com benefícios na 1<sup>a</sup> Avaliação considerou a execução do primeiro bimestre, e o aumento em relação à Lei foi de R\$ 4,6 bilhões, enquanto o déficit cresceu R\$ 4 bilhões.<sup>12</sup>
37. As despesas com o abono salarial, com o seguro desemprego, com a lei orgânica de assistência social e com a renda mensal vitalícia subirão R\$ 5,3 bilhões de 2009 para 2010.
38. Esta é a primeira vez, em exercícios recentes, que despesas com subsídios e subvenções (misturando itens orçamentários e extra-orçamentários) ficam inalteradas no primeiro decreto de programação. Esse componente de despesas foi objeto de

<sup>11</sup> A Lei 12.182, de 29 de dezembro de 2009, ampliou o valor do PAC passível de dedução da meta primária, com a incorporação do Programa Minha casa minha vida, no valor de R\$ 7,3 bilhões. O Congresso aumentou as despesas em um pouco menos, R\$ 7,0 bilhões.

<sup>12</sup> No primeiro decreto de contingenciamento de 2009, o governo reestimou as despesas com benefícios previdenciários em menos R\$ 7,65 bilhões do que constou do orçamento do exercício. A explicação, que pareceu legítima, é de que o orçamento trouxe valores superestimados para 2009, contrariando a execução realizada do segundo semestre de 2008. Verificou-se ao fim do exercício que o orçamento as havia superestimado em apenas R\$ 3,8 bilhões.



aumento de dotações na apreciação do orçamento no Congresso, em R\$ 1,6 bilhão. Em 2009, houve redução de despesas na 1ª Avaliação.

39. As despesas obrigatórias com a desoneração das exportações foram mantidas no decreto em R\$ 3,9 bilhões. Municípios continuaram a ser apoiados financeiramente por conta de perdas em 2009, em relação a 2008, de receitas partilhadas pela União, com pouco mais de R\$ 500 milhões, pagos totalmente já em janeiro. O Decreto não contempla os efeitos da MP 484/10, que prevê novas despesas obrigatórias por meio da concessão de apoio financeiro aos Estados e Distrito Federal e da instituição do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, ao custo de R\$ 1,6 bilhão.
40. Diferentemente do procedimento adotado até 2009, créditos extraordinários de despesas primárias (no caso, reabertos por decretos de 12 e 27 de janeiro) e restos a pagar desses créditos não foram consideradas despesas obrigatórias para fins de determinação do contingenciamento de despesas discricionárias. Embora o critério seja correto, pois são de fato discricionárias, e como tal constarão dos demonstrativos de resultados em fim de exercício, tal modificação no relatório de avaliação orçamentária não permite que se saiba, como anteriormente, quanto o Executivo programa executar desses créditos extraordinários e em quanto a execução das despesas aprovadas em orçamento pelo Congresso será prejudicada por apenas esse elemento.
41. De resto, ocuparam espaço neste orçamento outras despesas que o Congresso não tem meios de estimar. Essas despesas, mesmo extra-orçamentárias, deveriam ter vindo indicadas na proposta. A inclusão e a revisão desses valores, a critério do Executivo, recolocam em debate a idéia de tornar o orçamento impositivo. A estimativa de despesas com fabricação de cédulas e moedas aprovada pela diretoria do Banco Central, de mais de R\$ 1 bilhão, parece adequada, tendo em vista o executado em 2009 e a modificação do formato das cédulas e a troca em andamento. No caso de subsídios a investimentos no âmbito de ADA e ADENE, a inclusão de R\$ 1,2 bilhão deveu-se à incorporação do cronograma previsto de liberação dos projetos em carteira e pode ser excessiva à luz do comportamento desse item em exercícios passados.

---

## V – DESPESAS COM SAÚDE

---

42. O Decreto 7.144/10 inclui nas discricionárias as despesas de custeio, investimento e inversão financeira com saúde, inclusive as obrigatórias relacionadas no Anexo V da LDO. Conhecido o total empenhado em 2009 com ações e serviços de saúde, corrigido pela variação nominal do PIB, têm-se que em 2010 os gastos com saúde deveriam ser de pelo menos R\$ 60,9 bilhões, como mostra a Tabela.



DESPESAS MÍNIMAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE,  
2005-2010  
(R\$ milhões)

	Ano	PIB Variação Nominal	Empenhado/ Liquidado	% do PIB
Realizado	2005	...	36.491,2	1,70
	2006	...	40.746,2	1,72
	2007	...	44.297,8	1,71
	2008	1.12908	48.670,2	1,68
	2009	1.04597	58.270,3	1,88
Projeção/Mínimo	2010 <sup>(1)</sup>	...	60.948,9	1,97

Memorando:

Despesas com ações e serviços de Saúde na Lei	61.710,2
Despesa contingenciada no Decreto 7.144/10	975,0
Diferença entre o valor previsto na Lei e o mínimo	761,3
Diferença entre o decreto e o mínimo	213,7

Fonte: Orçamento de 2010; Decreto 7.144/10; STN; IBGE; e Banco Central. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Variação do PIB de 2008 para 2009.

43. O Decreto contingenciou R\$ 975 milhões nas despesas ditas discricionárias, fazendo com que para o cumprimento da Emenda Constitucional 29 seja necessária a liberação de pelo menos<sup>13</sup> R\$ 214 milhões.

<sup>13</sup> O relatório de avaliação orçamentária reduziu a previsão de despesas com pessoal em R\$ 1,4 bilhão. Caso parte dessa redução recaia sobre a folha dos servidores ativos do Ministério da Saúde, montante ainda maior deverá ser descontingenciado para o atendimento da Emenda Constitucional nº 29.

---

## VI – CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES

---

44. Em Notas<sup>14</sup> referentes aos primeiros contingenciamentos dos exercícios de 2007, 2008 e 2009, demonstramos que os limites para movimentação financeira e empenho se distribuíam por órgão aproximadamente de acordo com o volume de emendas aprovadas ao orçamento encaminhado pelo Executivo. É razoável supor que o governo não planeje executar despesas que não incluiu na proposta. Teria assim um critério simples para fixar o valor do contingenciamento. O fato de o Congresso, via bancadas e comissões, emendar o PAC cria um obstáculo a esse procedimento, pois não se justificaria contingenciar gastos que podem ser abatidos da meta de resultado primário. Entretanto, nada garante a execução das emendas ao PAC.
45. Para analisar o contingenciamento de 2010, levantamos todas as fontes usadas para a aprovação de emendas<sup>15</sup> e todos os subtítulos (ações) em que houve aumento de dotação em relação à proposta, o que está de forma agregada no Anexo II. Neste anexo comparam-se, por órgão, o acréscimo na programação decorrente das emendas parlamentares e os cortes promovidos pelo decreto em relação à lei aprovada.
46. O contingenciamento previsto no Decreto nº 7.144/10 indisponibilizou, no Poder Executivo, R\$ 21,5 bilhões de programações aprovadas na lei orçamentária, mais R\$ 5,3 bilhões deixados em reserva para posterior distribuição. Despesas com custeio foram reduzidas em R\$ 11 bilhões e investimentos em R\$ 15,7 bilhões.
47. As maiores limitações incidiram nos ministérios da Defesa (R\$ 4,4 bilhões), do Turismo (R\$ 3,6 bilhões), das Cidades (R\$ 2,9 bilhões) e da Integração Nacional (R\$ 1,8 bilhão), que responderam juntos por quase 50% do corte. Em termos proporcionais, as pastas mais afetadas foram Turismo (com 85%), Esporte (quase 80%) e Pesca e Aqüicultura (mais de 76%).
48. As emendas parlamentares em despesas discricionárias totalizaram R\$ 23 bilhões.<sup>16</sup> Deste montante, R\$ 3,4 bilhões para o Ministério do Turismo, R\$ 3,1 bilhões para o das Cidades, R\$ 2,8 bilhões para o Ministério dos Transportes, R\$ 2,4 bilhões para Saúde e R\$ 1,7 bilhão para o Ministério da Integração Nacional. Mais uma vez percebe-se forte correlação entre o tamanho do contingenciamento inicial e o montante da interferência parlamentar, inclusive quanto à distribuição por órgão: entre os três maiores cortes estão os dois órgãos mais agraciados por emendas e em cifras bastante

---

<sup>14</sup> Ver Nota Técnica Conjunta 2, de 2007 em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NTC%202.1%20Contingenciamento%20de%202007.pdf>, NT 7, de 2008, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/>, e NT 03, de 2009, em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT%2003-2009.pdf>

<sup>15</sup> Reserva de contingência primária, reestimativa de receitas, cortes de outras despesas ou redução do superávit primário.

<sup>16</sup> Apenas nas despesas discricionárias do Executivo. Consideram-se aqui emendas os acréscimos às dotações previstas na proposta.



similares. Outros sete órgãos têm o contingenciamento representando entre 99% e 120% o valor das emendas.

49. Por outro lado, no Ministério do Transporte, em que praticamente todas as emendas são de bancada, o contingenciamento foi relativamente pequeno (8%) em relação à lei, possivelmente em virtude do enquadramento de muitas de suas ações no PAC. Ainda assim, o corte correspondeu a 41% do valor das emendas.
50. No caso do Ministério da Saúde, o contingenciamento (R\$ 975 milhões) também foi bastante inferior ao total de emendas aprovadas (40,4%) e representou corte de menos de 2% em relação à lei, em razão da necessidade de cumprimento da Emenda Constitucional 29. O Ministério da Ciência e Tecnologia também apresenta situação peculiar, com os cortes sendo inferiores a 35% do valor da emendas, em razão de dispositivo na LDO que veda o contingenciamento em ações vinculadas à função ciência e tecnologia e a outras subfunções relacionadas à pasta.
51. Outros ministérios, diferentemente, tiveram cortes significativos e que não guardam correlação com o total de emendas: Por exemplo, Defesa (redução de R\$ 4,4 bilhões, emendas de R\$ 919 milhões) e Desenvolvimento Agrário (redução de R\$ 1,2 bilhão, emendas de R\$ 229 milhões).
52. Mais da metade dos cortes do Ministério da Defesa (R\$ 2,4 bilhões) foi em investimentos e inversões, cujas principais ações, em valor, são a construção de submarinos (R\$ 2,85 bilhões); implantação de estaleiro e base naval para construção de submarinos (R\$ 963 milhões); e aquisição de helicópteros e aeronaves (R\$ 836,5 milhões). Desde a LDO para 2008, as despesas com o programa segurança de vôo e controle do espaço aéreo brasileiro não são mais objeto de limitação de empenho.
53. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, 43% dos cortes serão sobre investimentos e inversões financeiras, sendo que as programações mais expressivas no órgão referem-se à implantação e recuperação de infra-estrutura básica nos assentamentos e apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais.
54. Caberá a cada ministério definir as dotações que serão sacrificadas, caso não haja descontingenciamento. A distribuição da reserva orçamentária também minimizará o tamanho dos cortes.

## VII – SUPERÁVIT DAS ESTATAIS

55. A Tabela seguinte compara metas de superávits de empresas ou grupo de empresas estabelecidas no projeto de lei orçamentária e no Decreto.

### RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS, 2010

Metas de Superávit no Programa de Dispêndios Globais (PDG) para o Exercício  
(R\$ bilhões)

Empresa ou Grupo	Proposta		1ª Avaliação			Diferença
	Meta	% do PIB	Meta	% do PIB	% do Total	
Itaipu Binacional	6.004	0,18	6.254	0,18	91	250
Grupo Eletrobras	1.600	0,05	1.600	0,05	23	-
Demais	(951)	(0,03)	(951)	(0,03)	(14)	-
Total	6.653	0,20	6.903	0,20	100	250

Fonte: Informações complementares da proposta orçamentária; 1ª Avaliação. Elaboração dos autores.

56. A partir de 2009 a meta de superávit das estatais foi reduzida de 0,7% do PIB para 0,2% do PIB, depois da exclusão da Petrobras das estatísticas fiscais. O aumento da estimativa do PIB da Lei para o Decreto implicou maior aporte das estatais federais na formação do superávit. Individualmente o acréscimo caberá à Itaipu Binacional, que agora arca com mais de 90% da meta. O grupo Eletrobras, que pretende o mesmo tratamento dado à Petrobras, contribui relativamente pouco.

## VIII – RELATÓRIO DE RECEITAS

57. Apesar da crise, a arrecadação corrente dos orçamentos fiscal e da seguridade em 2009, conforme a Tabela abaixo, foi maior do que em 2008.

RECEITAS 2007-2010							
Discriminação	2007	2008		2009		Variações de 2009 em relação a	
		% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	2007
							2008
RECEITA TOTAL	23,31	717.442,2	23,88	740.627,8	23,56	0,25	(0,31)
Receita Administrada RFB <sup>11</sup>	15,69	466.336,0	15,52	456.084,5	14,51	(1,18)	(1,01)
Arrecadação Líquida INSS	5,28	163.355,3	5,44	182.008,4	5,79	0,51	0,35
Receitas Não Administradas	2,35	87.750,9	2,92	102.534,9	3,26	0,92	0,34
Operações com Ativos	-	-	-	-	-	-	-
TRANSFERÊNCIAS (-)	3,83	127.385,0	4,24	119.900,0	3,81	(0,01)	(0,42)
RECEITA LÍQUIDA	19,48	590.057,1	19,64	620.727,8	19,75	0,27	0,11

Fonte: Secretarias de Orçamento Federal (SOF/MPO) e da Receita Federal do Brasil (RFB/MF); Decreto citado; IBGE. Elaboração dos autores.

<sup>11</sup> Exceto INSS.

58. Em proporção do PIB, entretanto, a receita total caiu 0,3 pontos percentuais, exclusivamente por conta da receita administrada pela RFB que recuou 1% do PIB, continuando trajetória de queda a partir de 2007, último exercício da cobrança da CPMF. O desempenho da arrecadação do INSS não foi afetado pela crise, prosseguiu em ascensão, tendo alcançado 5,8% do PIB. As receitas não administradas, apesar do recuo dos ingressos de royalties e concessões, atingiram nível histórico, em decorrência do ingresso de dividendos (que praticamente dobrou) e também de recolhimento de depósitos judiciais de natureza não tributária (mais de R\$ 6 bilhões). Não foram tributos, e sim receitas não tributárias, incluindo patrimoniais, que garantiram os resultados em 2009.

59. O governo usou de artifícios para chegar a superávit aceitável em 2009. Num esforço de arrecadação, lançou mão de ingressos que só ocorrem uma vez, tanto de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, como das demais e de receita extraordinária com o novo programa de recuperação fiscal (cerca de R\$ 4 bilhões); e usou o BNDES para converter despesas financeiras em receitas primárias. A redução de despesas extra-orçamentárias também contribuiu para melhorar o resultado.

Estima-se que tudo isso tenha somado R\$ 34 bilhões, equivalentes a cerca de 1% do PIB, sem o que a meta legal de superávit primário não teria sido cumprida.

60. O Congresso reestimou a receita de 2010 em R\$ 20,3 bilhões acima da proposta orçamentária, conforme Tabela seguinte.

#### ORÇAMENTO DE 2010

Variação das Receitas por Reestimativas do Congresso.

Acréscimos na Lei

(R\$ milhões)

	Bruta / Líquida
Receitas Administradas pela RFB	12.673,8
IOF	6.473,8
Cofins	6.200,0
Receitas Não Administradas	6.515,0
Concessões	15,0
Demais Receitas	6.400,0
Receitas Próprias	100,0
Operações com Ativos	1.100,0
<b>Total</b>	<b>20.288,8</b>

Fonte: Lei Orçamentária de 2010, Relatório de Receitas.

61. Diferentemente de anos recentes, e apesar da expectativa de crescimento econômico mais alto do que constava na proposta, o Congresso não refez as projeções do Executivo, nem mesmo quanto ao volume de atípicas que parecia excessivo. As alterações pontuais realizadas foram em virtude de legislação nova ou medida judicial favorecendo o fisco. Por exemplo, foram considerados os efeitos da elevação da alíquota do imposto sobre operações financeiras sobre o capital estrangeiro para aplicação em bolsa de valores e mercado financeiro e alteração da Medida Provisória 468/09, na época em tramitação, que permitiu a conversão em renda da União de depósitos judiciais de natureza não tributária. Também se estimou o potencial de recuperação de receita decorrente de decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou como prazo final de vigência do crédito-prêmio do IPI a data de 5 de outubro de 1990. Finalmente, foi admitida emenda de plenário para ampliação da receita em R\$ 3,8 bilhões, distribuídos entre IOF e operação com ativos.
62. O Decreto não referendou a previsão de receita do Congresso e a reduziu, inclusive com relação à proposta que ele mesmo enviou em agosto passado. Naquela ocasião tinha expectativas mais modestas de crescimento econômico (4,5%) e, por outro lado, esperava arrecadar R\$ 36 bilhões de receitas atípicas.
63. A previsão para 2010 é de que a receita dos orçamentos fiscal e da seguridade cresça em proporção do PIB, para quase 24,7%, e a receita líquida de 19,8% do PIB, para 20,7% do PIB, ainda que o aumento esperado do Produto seja apreciável. A receita administrada deverá retomar, segundo a 1<sup>a</sup> avaliação, o caminho da recuperação, com crescimento em relação a 2009 em todos os itens.

64. O Executivo espera arrecadar em 2010 menos R\$ 22,4 bilhões que os R\$ 873,9 bilhões previstos na lei.
65. Estados e municípios vão assimilar queda de R\$ 5,2 bilhões na receita em relação à lei e em relação à proposta orçamentária, uma vez que reduções importantes acontecem nas receitas partilhadas (IR e IPI), resultando em perda líquida de R\$ 17,1 bilhões.

RECEITAS 2007-2010														
Discriminação	2007	2008	2009	2010						Variações do Decreto em Relação a				
	Realizada			Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 7.144/10		PL 2010	Lei 2010	PL 2010	Lei 2010	
	% PIB			R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		% PIB		
RECEITA TOTAL	23,31	23,88	23,56	853.606,1	25,66	873.894,9	26,28	851.513,7	24,67	(2.092,4)	(22.381,2)	(0,99)	(1,61)	1,11
Receita Administrada RFB <sup>(1)</sup>	15,69	15,52	14,51	544.964,3	16,38	557.638,1	16,77	529.184,0	15,33	(15.780,3)	(28.454,1)	(1,05)	(1,44)	0,82
Arrecadação Líquida INSS	5,28	5,44	5,79	204.338,5	6,14	204.338,5	6,14	204.973,7	5,94	635,3	635,3	(0,20)	(0,21)	0,15
Receitas Não Administradas	2,35	2,92	3,26	103.003,3	3,10	109.518,3	3,29	114.956,0	3,33	11.952,6	5.437,6	0,23	0,04	0,07
Operações com Ativos	-	-	-	1.300,0	0,04	2.400,0	0,07	2.400,0	0,07	1.100,0	0,00	0,03	(0,00)	0,07
TRANSFERÊNCIAS (-)	3,83	4,24	3,81	143.913,0	4,33	143.913,0	4,33	138.669,6	4,02	(5.243,5)	(5.243,5)	(0,31)	(0,31)	0,20
RECEITA LÍQUIDA	19,48	19,64	19,75	709.693,1	21,33	729.981,9	21,95	712.844,1	20,65	3.151,1	(17.137,7)	(0,68)	(1,30)	0,90

Fonte: Secretarias de Orçamento Federal (SOF/MPO) e da Receita Federal do Brasil (RFB/MF); Decreto citado; IBGE. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Exceto INSS.

66. Receitas administradas pela RFB (não incluindo as do INSS), que representam 74% da receita total no decreto, serão R\$ 28,5 bilhões menores que as estimadas na lei orçamentária. Essa queda será parcialmente compensada pelo aumento da arrecadação líquida do INSS e pelas demais receitas não administradas.
67. Finalmente, o governo continua esperando arrecadar R\$ 2,4 bilhões com alienação de ativos inservíveis. Iniciativa semelhante redundou em fracasso absoluto em 2007, 2008 e 2009.

## VIII.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

68. Estima-se menos R\$ 27,8 bilhões de receitas administradas, incluindo o INSS, que o previsto na lei (R\$ 761,9 bilhões), conforme mostra a próxima Tabela.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2009-2010											
Discriminação	2.009		2010					Variações do Decreto em Relação a			
	Realizado		Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 7.144/10		2009 Real	PL 2010	Lei 2010
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		
<b>TOTAL DAS RECEITAS DA RFB</b>	<b>638.093,0</b>	<b>20,30</b>	<b>749.302,8</b>	<b>22,53</b>	<b>761.976,6</b>	<b>22,91</b>	<b>734.157,8</b>	<b>21,27</b>	<b>96.064,8</b>	<b>(15.145,0)</b>	<b>(27.818,8)</b>
Imposto de Importação	15.967,9	0,51	17.186,2	0,52	17.186,2	0,52	19.494,7	0,56	3.526,8	2.308,5	2.308,5
IPI	28.086,4	0,89	39.722,9	1,19	39.722,9	1,19	39.596,5	1,15	11.510,2	(126,4)	(126,4)
Imposto de Renda	178.741,0	5,69	207.636,7	6,24	207.636,7	6,24	194.271,0	5,63	15.530,0	(13.365,7)	(13.365,7)
IOF	19.293,4	0,61	21.122,6	0,63	27.596,4	0,83	26.093,4	0,76	6.800,0	4.970,8	(1.503,0)
COFINS	118.957,1	3,78	145.866,3	4,38	152.066,3	4,57	139.207,6	4,03	20.250,4	(6.658,7)	(12.858,7)
PIS/PASEP	31.723,2	1,01	38.347,2	1,15	38.347,2	1,15	36.627,2	1,06	4.904,0	(1.720,0)	(1.720,0)
CSLL	45.050,1	1,43	56.225,8	1,69	56.225,8	1,69	47.841,5	1,39	2.791,4	(8.384,3)	(8.384,3)
CPMF	91,5	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-36,0	0,00	(127,6)	(36,0)	(36,0)
CIDE-combustíveis	4.914,5	0,16	7.306,3	0,22	7.306,3	0,22	7.638,2	0,22	2.723,7	331,9	331,9
Outras Administradas pela RFB	13.259,4	0,42	11.550,3	0,35	11.550,3	0,35	18.450,0	0,53	5.190,6	6.899,7	6.899,7
<b>Arrecadação Líquida do INSS</b>	<b>182.008,4</b>	<b>5,79</b>	<b>204.338,5</b>	<b>6,14</b>	<b>204.338,5</b>	<b>6,14</b>	<b>204.973,7</b>	<b>5,94</b>	<b>22.965,3</b>	<b>635,3</b>	<b>635,3</b>

Fonte: Secretarias de Orçamento Federal (SOF/MPO) e da Receita Federal do Brasil (RFB/MF); Decreto citado; IBGE. Elaboração dos autores.

69. As reduções concentram-se na Cofins/PIS (R\$ 14,6 bilhões), no imposto de renda (R\$ 13,4 bilhões), e na CSLL (R\$ 8,4 bilhões). A queda teria sido bem maior, não fossem as melhores expectativas para o imposto de importação e também para as outras receitas administradas<sup>17</sup>.

70. Não obstante as estimativas do decreto sejam inferiores às da lei, a carga dos tributos administrados pela RFB cresce quase 1% em relação a 2009.

71. A arrecadação do 1º bimestre ficou R\$ 2,5 bilhões acima da previsão do Decreto 7.094 que distribuiu a estimativa da lei orçamentária ao longo do exercício de 2010. Entretanto, os dados preliminares de março mostram arrecadação inferior à prevista no Decreto 7.144/10, que já estimativa queda significativa da receita em relação à lei. Há assim incertezas quanto ao comportamento da receita, ainda porque, de um lado

<sup>17</sup> Em 2009, parte da receita decorrente dos depósitos judiciais previstos na Lei 12.099/09, do parcelamento da Lei 11.941/09 e do crédito-prêmio da MP 470/09, foi classificada no item “outras receitas administradas”. O relatório de avaliação do 1º bimestre de 2010 informa que a base de projeção (março a dezembro de 2009) foi ajustada positivamente em R\$ 1,4 bilhão de forma a contemplar esses ajustes e também a reclassificação de receitas de exercícios anteriores e a regularização da base do item depósitos em garantia.

têm-se prorrogações de desonerações tributárias e, por outro, expectativas de crescimento econômico mais acentuado.

72. Na comparação com o primeiro bimestre de 2009, a receita administrada em 2010, antes das restituições, apresentou crescimento elevado, conforme Tabela seguinte.

**RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF, EXCETO RECEITA PREVIDENCIÁRIA**
**Arrecadação Bruta no Primeiro Bimestre, 2009 e 2010**

(R\$ milhões)

DEFLATOR	2010			2009		Variação (%)		
	FEV	JAN	JAN-FEV	FEV	JAN-FEV	FEV-10/ JAN/10	FEV-10/ FEV/09	JAN-FEV/10 JAN-FEV/09
NOMINAL	35.224	51.861	87.085	29.907	73.791	(32,08)	17,78	18,02
IPCA	35.224	52.266	87.490	31.352	77.609	(32,61)	12,35	12,73
IGPI-DI	35.224	52.426	87.651	30.136	74.298	(32,81)	16,88	17,97

Fonte: Secretaria da Receita Federal, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", março de 2010.

73. O aumento resultou, além da deprimida base de comparação de 2009, da alteração da alíquota do IOF sobre capitais estrangeiros, do crescimento de 10,3% no volume geral de vendas, 17,5% na produção industrial, 5,2% da massa salarial, e da compensação no pagamento de Cofins, PIS e Cide, em 2009, de R\$ 2,7 bilhões.

74. Pormenorizadamente, a comparação das estimativas de arrecadação da proposta, da lei e do decreto é a que mostra a Tabela.

**RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, ARRECADAÇÃO BRUTA**

(R\$ Milhões)

RECEITA	Proposta Orçamentária				Orçamento		1ª Avaliação Bimestral/Decreto 7.144		
	Principal	Atípica Bruta	Total	% do PIB	Acréscimos do Congresso	Total	Principal	Atípica Bruta (mar-dez)	Total
Imposto de Importação	17.186,2	-	17.186,2	0,52	-	17.186,2	18.736,7	758,0	19.494,7
IPI	38.430,1	1.292,85	39.722,9	1,19	-	39.722,9	38.838,5	758,0	39.596,5
IPI - Fumo	3.746,1	1.079,30	4.825,4	0,15	-	4.825,4	3.651,0	-	3.651,0
IPI - Bebidas	2.497,1	14,23	2.511,4	0,08	-	2.511,4	2.726,5	-	2.726,5
IPI - Automóveis	5.781,2	-	5.781,2	0,17	-	5.781,2	5.653,7	-	5.653,7
IPI - Vinculado à Importação	9.263,7	-	9.263,7	0,28	-	9.263,7	9.814,4	-	9.814,4
IPI - Outros	17.141,9	199,32	17.341,2	0,52	-	17.341,2	16.993,0	758,0	17.751,0
Imposto de Renda	195.473,6	12.264,63	207.738,3	6,24	-	207.738,3	186.710,3	8.045,0	194.755,3
IR - Pessoa Física	16.223,7	5.283,93	21.507,6	0,65	-	21.507,6	15.899,9	703,0	16.602,9
IR - Pessoa Jurídica	88.444,9	4.196,00	92.640,9	2,78	-	92.640,9	86.580,1	3.458,0	90.038,1
IR - Fonte	90.805,0	2.784,71	93.589,7	2,81	-	93.589,7	84.231,2	3.883,0	88.114,2
IRRF - Rendimentos do Trabalho	43.878,9	-	43.878,9	1,32	-	43.878,9	44.573,9	2.260,0	46.833,9
IRRF - Rendimentos do Capital	27.600,0	1.974,69	29.574,7	0,89	-	29.574,7	22.799,3	945,0	23.744,3
IRRF - Remessas para o Exterior	11.585,9	810,02	12.396,0	0,37	-	12.396,0	10.717,6	431,0	11.148,6
IRRF - Outros Rendimentos	7.740,1	-	7.740,1	0,23	-	7.740,1	6.139,4	248,0	6.387,4
IOF	20.452,8	669,82	21.122,6	0,63	6.473,8	27.596,4	25.076,4	1.017,0	26.093,4
COFINS	138.594,1	7.272,15	145.866,3	4,38	6.200,0	152.066,3	133.795,6	5.412,0	139.207,6
PIS/PASEP	36.391,5	1.955,73	38.347,2	1,15	-	38.347,2	35.197,2	1.430,0	36.627,2
CSLL	49.737,1	6.488,78	56.225,8	1,69	-	56.225,8	46.078,5	1.763,0	47.841,5
CPMF	-	-	-	-	-	-	(36,0)	-	(36,0)
CIDE-Combustíveis	7.306,3	-	7.306,3	0,22	-	7.306,3	7.350,2	288,0	7.638,2
Outras Administradas	9.917,4	1.632,93	11.550,3	0,35	-	11.550,3	17.872,0	578,0	18.450,0
<b>TOTAL</b>	<b>513.489,0</b>	<b>31.576,90</b>	<b>545.065,9</b>	<b>16,39</b>	<b>12.673,8</b>	<b>557.739,7</b>	<b>509.619,3</b>	<b>20.049,0</b>	<b>529.668,3</b>

Fonte: PL 46/2009; Lei Orçamentária de 2010; Relatório do Comitê de Receitas; Relatório da 1ª Avaliação Bimestral; Decreto citado. Elaboração dos autores.

75. A distribuição dessas atipicidades também é incerta e gera distorções por tributo. A queda de R\$ 1,2 bilhão no IPI fumo no Decreto praticamente se explica pela exclusão da receita extraordinária que constou da proposta. No imposto de renda pessoa física, as atípicas caem de R\$ 5,3 bilhões na proposta para pouco mais de R\$ 700 milhões no Decreto.
76. No caso da Cofins, o Congresso aumentou a receita em R\$ 6,2 bilhões, considerando os efeitos de decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito do IPI crédito prêmio. O Executivo reduziu a receita em R\$ 12,9 bilhões e em R\$ 6,7 bilhões em relação, respectivamente, à lei e à proposta orçamentária. Enquanto o Congresso concentrou os possíveis ganhos da decisão do Supremo na Cofins, o Executivo parece estar alocando esses mesmos ganhos, mais aqueles decorrentes de depósitos judiciais e do Refis IV no item outras receitas administradas, o que explicaria, pelo menos em parte, porque estas últimas receitas crescem R\$ 6,9 bilhões em relação à lei.

## VIII.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

77. As receitas não administradas, ao contrário, superam a lei em R\$ 5,4 bilhões, conforme a Tabela.

RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS, 2009-2010 (R\$ milhões)											
Discriminação	Realizado		2010						Variações do Decreto em Relação a		
	2009		Proposta		Lei		Decreto 7.144		2009	Proposta	Lei
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões								
<b>TOTAL DAS DEMAIS RECEITAS</b>	<b>102.534,9</b>	<b>3,27</b>	<b>104.303,3</b>	<b>3,14</b>	<b>111.918,3</b>	<b>3,37</b>	<b>117.356,0</b>	<b>3,40</b>	<b>14.821,1</b>	<b>13.052,6</b>	<b>5.437,6</b>
Concessões	3.091,4	0,10	5.397,7	0,16	5.412,7	0,16	2.461,0	0,07	(630,4)	(2.936,7)	(2.951,7)
Dividendos	26.683,0	0,85	16.117,0	0,48	16.117,0	0,48	19.117,0	0,55	(7.566,0)	3.000,0	3.000,0
Contribuição dos Servidores ao PSS	7.558,6	0,24	9.184,0	0,28	9.184,0	0,28	9.184,0	0,27	1.625,4	-	-
Salário-Educação	9.588,9	0,31	10.868,0	0,33	10.868,0	0,33	10.868,0	0,31	1.279,1	-	-
Royalties/Compensações Financeiras	19.412,0	0,62	28.416,1	0,85	28.416,1	0,85	28.416,1	0,82	9.004,1	-	-
Demais Receitas	22.560,2	0,72	18.627,1	0,56	25.027,1	0,75	30.300,7	0,88	7.740,5	11.673,6	5.273,6
Receita Própria (fts 50 & 81)	11.137,8	0,36	12.140,1	0,36	12.240,1	0,37	12.355,9	0,36	1.218,0	215,8	115,8
FGTS	2.502,9	0,08	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	(249,6)	-	-
Operações com Ativos	0,0	-	1.300,0	0,0	2.400,0	0,07	2.400,0	0,07	2.400,0	1.100,0	-

Fonte: Secretarias de Orçamento Federal (SOF/MPO) e da Receita Federal do Brasil (RFB/MF). Elaboração dos autores.



78. As receitas de concessões serão R\$ 3 bilhões menores do que o previsto na lei. Não há mais menção à venda da folha de pagamento dos servidores do Executivo que na lei orçamentária representava R\$ 3,6 bilhões.
79. Por outro lado, a reestimativa de dividendos compensa o que se perdeu no item anterior. Dividendos de empresas públicas e de economia mista, em especial empresas financeiras, vêm sendo instrumento para o ajuste das contas e poderá sê-lo novamente em 2010, embora o desempenho da rubrica já tenha sido excepcional em 2009.
80. As demais receitas crescem expressivos R\$ 5,3 bilhões e decorrem, segundo o relatório, de maior expectativa na restituição de benefícios não desembolsados, na recuperação de despesas de exercícios anteriores e receitas da dívida ativa não tributária. Não há informação de quanto se pretende arrecadar a mais em cada item. No caso da dívida ativa não tributária, o Congresso incluiu no orçamento R\$ 6,4 bilhões, sendo que R\$ 6,1 bilhões ingressaram já ao final de 2009.

---

## QUADROS ANEXOS

---



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008-2010

#### Despesas e Resultados Primários

Discriminação	2008				2009				2010							
	Realizado		Lei Orçamentária		1º Avaliação (Decreto 6.808)		Realizado		Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		1º Avaliação (Decreto 7.144)		Diferença do Decreto 7.144 em relação à lei	
	%	PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	17,26	609.789,9	19,32	578.764,8	18,72	581.512,4	18,50	660.672,8	19,86	687.961,6	20,69	672.193,3	19,47	(15.768,3)	(1,21)	
Pessoal e Encargos Sociais	4,41	154.911,9	4,91	153.845,0	4,98	153.405,4	4,88	167.956,5	5,05	168.976,1	5,08	167.570,3	4,85	(1.405,7)	(0,23)	
Benefícios da Previdência	6,64	228.642,8	7,24	220.992,0	7,15	224.876,4	7,15	243.246,4	7,31	247.632,3	7,45	252.236,2	7,31	4.603,9	(0,14)	
Demais Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	1,21	42.897,9	1,36	42.897,9	1,39	45.873,1	1,46	51.153,7	1,54	51.153,7	1,54	51.153,8	1,48	0,1	(0,06)	
Abono e Seguro Desemprego	0,68	24.349,5	0,77	24.349,5	0,79	26.927,1	0,86	28.802,5	0,87	28.802,5	0,87	28.802,5	0,83	-	(0,03)	
LOAS	0,47	16.674,0	0,53	16.674,0	0,54	17.070,3	0,54	20.521,2	0,62	20.521,2	0,62	20.521,3	0,59	0,1	(0,02)	
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,06	1.874,5	0,06	1.874,5	0,06	1.875,7	0,06	1.830,1	0,06	1.830,1	0,06	1.830,1	0,05	-	(0,00)	
Compensação Estados Exportadores ICMS	0,17	3.900,0	0,12	3.900,0	0,13	3.900,0	0,12	-	-	3.900,0	0,12	3.900,0	0,11	-	(0,00)	
Outras Despesas Obrigatorias	0,41	22.045,4	0,70	21.331,7	0,69	15.945,1	0,51	20.186,7	0,61	21.893,2	0,66	24.719,4	0,72	2.826,2	0,06	
Subsídios e Subvenções	0,13	11.292,4	0,36	6.006,9	0,19	2.658,7	0,08	7.140,3	0,21	8.742,3	0,26	8.742,3	0,25	-	(0,01)	
Sentenças Judiciais - demais	0,05	2.098,6	0,07	2.098,7	0,07	1.784,6	0,06	2.791,2	0,08	2.791,1	0,08	2.791,2	0,08	0,0	(0,00)	
Fundef/Fundeb - Complementação	0,11	5.061,8	0,16	5.070,2	0,16	5.070,2	0,16	6.138,5	0,18	6.177,5	0,19	6.177,5	0,18	-	(0,01)	
Doações	0,00	107,0	0,00	107,0	0,00	41,9	0,00	128,9	0,00	128,9	0,00	128,9	0,00	-	(0,00)	
Convênios	0,00	265,3	0,01	265,3	0,01	126,0	0,00	638,3	0,02	638,3	0,02	638,3	0,02	-	(0,00)	
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	-	-	1.200,0	0,04	324,5	0,01	-	-	-	-	1.155,5	0,03	1.155,5	0,03	
Indenizações - Proagro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Fundo Constitucional do DF	0,02	690,9	0,02	450,5	0,01	527,4	0,02	503,5	0,02	504,1	0,02	504,1	0,01	-	(0,00)	
Créditos Extraordinários <sup>(1)</sup>	-	-	-	3.000,0	0,10	-	-	-	-	-	-	50,0	0,00	50,0	0,00	
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03	
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,02	-	-	600,0	0,02	885,0	0,03	-	-	-	-	-	-	1.014,1	0,03	
FGTS	0,06	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	2.502,9	0,08	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	-	(0,00)	
Transf. Agência Nacional de Águas	0,00	35,1	0,00	35,1	0,00	27,6	0,00	49,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	-	(0,00)	
Anistiados	0,00	226,7	0,01	226,7	0,01	128,4	0,00	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01	-	(0,00)	
Benefícios de Legislação Especial	-	14,4	0,00	18,3	0,00	0,2	0,00	232,3	0,01	232,3	0,01	372,3	0,01	140,0	0,00	
Apóio Financeiro aos Municípios	-	-	-	-	-	1.867,5	0,06	-	-	-	-	516,6	0,01	516,6	0,01	
Ressarcimento Est Mun - combustíveis fósseis	-	-	-	-	-	-	-	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00	-	(0,00)	
Legislativo/Judiciário/MPU	0,19	6.320,7	0,20	5.994,4	0,19	5.497,4	0,17	7.274,3	0,22	7.727,5	0,23	7.394,5	0,21	(333,0)	(0,02)	
Subtotal das Despesas Obrigatorias	13,03	458.718,7	14,54	448.961,1	14,52	449.497,4	14,30	489.817,6	14,72	501.282,8	15,07	506.974,2	14,89	5.691,4	(0,39)	
Discretorionárias - Executivo	3,76	151.071,2	4,79	129.803,7	4,20	132.015,0	4,20	170.855,2	5,14	186.678,8	5,61	165.219,0	4,79	(21.459,8)	(0,83)	
Outras Discretorionárias	3,50	132.923,7	4,21	114.252,1	3,70	114.080,2	3,63	136.350,8	4,10	156.878,8	4,72	129.963,4	3,77	(26.915,4)	(0,95)	
Créditos Extraordinários	-	-	-	-	-	-	-	4.738,9	0,14	-	-	1.697,3	0,05	1.697,3	0,05	
Reserva de Contingência / Orçamentária <sup>(2)</sup>	-	2.595,9	0,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PPI/PAC, exceto PMCMV até lei orçamentária 2010	0,26	15.551,6	0,49	15.551,6	0,50	17.934,8	0,57	22.500,0	0,68	29.800,0	0,90	33.558,4	0,97	3.758,4	0,08	
Programa Minha casa minha vida na proposta 2010	-	-	-	-	-	-	-	7.265,6	0,22	-	-	-	-	-	-	
Fundo Soberano Brasileiro	0,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	(0,04)	-	-	-	-	3.227,7	0,10	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
COM PPI/PAC	2,33	52.311,7	1,66	50.926,4	1,65	42.443,2	1,35	49.020,3	1,47	42.020,2	1,26	40.650,8	1,18	(1.369,4)	(0,09)	
SEM PPI/PAC	2,58	87.863,3	2,15	66.478,0	2,15	60.378,0	1,92	71.520,3	2,15	71.820,2	2,16	74.209,2	2,15	2.389,0	(0,01)	
<b>SUPERÁVIT PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS</b>	0,12	22.080,8	0,70	21.844,0	0,70	(1.860,8)	(0,06)	6.653,0	0,20	6.650,9	0,20	6.903,2	0,20	252,2	(0,00)	
<b>Memorando</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA</b>	(40.811,0)	(1,29)	(40.055,7)	(1,30)	(42.867,9)	(1,36)	(38.908,0)	(1,17)	(43.293,9)	(1,30)	(47.262,5)	(1,37)	(3.968,6)	(0,07)	-	-

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Orçamento de 2009 e 2010; IBGE; Decretos citados. Elaboração das Consultorias.



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2010														
Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas Discretionárias por Grupo de Despesa														
	Proposta			Lei <sup>(1)</sup>			Contingenciamento				Emendas <sup>(2)</sup>			% Contingenciamento/Emendas
	Custeio (R\$ milhões)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	% corte em relação à lei	Custeio (R\$ milhões)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	
Presidência da República	2.118	1.483	3.600	2.280	1.588	3.867	289	63	351	9,1%	182	118	300	117,1%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.211	367	1.578	1.324	1.442	2.766	316	1.069	1.384	50,1%	112	1.092	1.204	115,0%
Ciência e Tecnologia	3.915	1.287	5.202	4.248	1.868	6.117	225	106	331	5,4%	344	614	958	34,6%
Fazenda	3.317	387	3.703	3.334	267	3.601	359	161	521	14,5%	19	-	19	2815,3%
Educação	15.360	5.709	21.069	15.649	6.481	22.130	536	526	1.081	4,8%	287	929	1.216	87,3%
Desenv. Indústria e Comércio Exterior	684	50	734	700	224	924	170	191	361	39,1%	16	174	190	190,0%
Justiça	2.350	957	3.307	2.650	1.149	3.798	689	297	986	26,0%	299	216	515	191,5%
Minas e Energia	872	72	944	896	197	1.091	119	154	273	25,1%	35	145	179	152,5%
Previdência Social	1.815	122	1.937	1.815	146	1.961	399	25	424	21,6%	-	24	24	1784,1%
Relações Exteriores	1.111	96	1.207	1.121	86	1.207	288	48	336	27,8%	9	-	9	3689,9%
Saúde	47.023	2.765	49.788	49.647	4.374	54.021	668	308	975	1,8%	423	1.992	2.414	40,4%
Trabalho e Emprego	1.261	34	1.295	1.353	41	1.394	565	30	594	42,6%	92	7	99	599,1%
Transportes	1.001	12.696	13.697	1.177	13.410	14.587	245	914	1.159	7,9%	176	2.652	2.828	41,0%
Comunicações	464	67	531	464	47	511	178	20	197	38,6%	0	1	1	17144,6%
Cultura	699	269	969	1.411	413	1.824	791	234	1.026	56,2%	711	144	856	119,9%
Meio Ambiente	751	81	832	781	85	866	243	52	295	34,1%	29	13	42	698,5%
Planejamento, Orçamento e Gestão	2.064	813	2.877	3.014	702	3.716	(2)	448	446	12,0%	950	-	950	46,9%
Desenvolvimento Agrário	1.774	1.563	3.337	1.800	1.521	3.321	673	510	1.183	35,6%	26	203	229	516,4%
Esporte	346	39	386	439	1.057	1.497	201	993	1.194	79,8%	93	1.019	1.112	107,5%
Defesa	6.617	6.971	13.587	6.928	7.488	14.415	2.030	2.365	4.395	30,5%	302	617	919	478,4%
Integração Nacional	280	3.781	4.061	305	4.885	5.190	20	1.817	1.837	35,4%	27	1.686	1.713	107,2%
Turismo	488	314	802	1.451	2.732	4.183	1.139	2.421	3.560	85,1%	963	2.419	3.382	105,3%
Desenv. Social e Combate à Fome	16.083	213	16.296	16.154	347	16.501	184	21	205	1,2%	70	136	206	99,3%
Cidades	7.434	4.997	12.431	7.469	7.329	14.797	249	2.622	2.872	19,4%	48	3.034	3.082	93,2%
Ministério da Pesca e Aquicultura	261	190	451	324	446	770	241	348	589	76,4%	64	257	320	183,9%
Encargos Financeiros da União	668	644	1.312	668	610	1.278	53	2	54	4,2%	20	-	20	271,1%
Transf. Estados, DF e Municípios	57	0	57	218	-	218	161	-	161	73,9%	161	1	162	99,6%
Rec. Super. Fundo Financeiro Est. do Ensino Superior/FIEES-MEC	...	...	...	...	...	...	(109)	...	(109)	...	...	...	...	...
Rec. Super. Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND-MDIC	...	...	...	...	...	...	(10)	...	(10)	...	...	...	...	...
Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura	...	...	...	...	...	...	(1)	...	(1)	...	...	...	...	...
Operações Oficiais de Crédito	127	0	127	127	-	127	127	-	127	-	-	-	-	-
<b>Subtotal</b>	<b>120.152</b>	<b>45.965</b>	<b>166.116</b>	<b>127.743</b>	<b>58.935</b>	<b>186.679</b>	<b>11.036</b>	<b>15.743</b>	<b>26.779</b>	<b>14,3%</b>	<b>5.458</b>	<b>17.492</b>	<b>22.950</b>	<b>116,7%</b>
Reserva <sup>(3)</sup>	0								(5.319)					
<b>TOTAL</b>	<b>120.152</b>	<b>45.965</b>	<b>166.116</b>	<b>127.743</b>	<b>58.935</b>	<b>186.679</b>	<b>11.036</b>	<b>15.743</b>	<b>21.460</b>	<b>11,5%</b>	<b>5.458</b>	<b>17.492</b>	<b>22.950</b>	<b>93,5%</b>

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup>Valores da lei sem créditos adicionais. No Decreto 7.144/10 é informado o valor da lei aprovada mais créditos adicionais abertos.

<sup>(2)</sup>Dotações que saíram na Lei acima do valor apresentado no projeto de lei orçamentária.

<sup>(3)</sup>Reserva de contingência no projeto e na lei e reserva orçamentária no Decreto