



Nota Técnica
n.º 03/09

**PRIMEIRA AVALIAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DE 2009**

**CONTINGENCIAMENTO DE ABRIL
(DECRETO 6.808/09)**

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

***José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura***

17/Abril/2009

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
E-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a colaboração da estagiária de Economia, Renata Albuquerque Ferreira. 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.

SUMÁRIO

ANTECEDENTES E VISÃO GERAL.....	2
APRESENTAÇÃO DOS LIMITES	6
A EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO	19
SUPERÁVIT DAS ESTATAIS.....	27
.....	28
TÓPICO ESPECIAL: RELATÓRIO DE RECEITAS.....	28
TE.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	29
TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS.....	35
QUADROS ANEXOS	36

ANTECEDENTES E VISÃO GERAL

1. Esta Nota estava praticamente pronta quando do anúncio de alteração importante no regime de metas fiscais e da redução da meta de superávit primário da União em 2009. Em função disso, um novo decreto de contingenciamento deverá ser baixado, após a mudança da lei de diretrizes orçamentárias. Presumivelmente coincidirá com a 2ª Avaliação Orçamentária.
2. A política fiscal da União foi austera de 2003 a 2005, com superávits primários crescentes¹, e mudou de rumo em 2006 e 2007, após o encerramento do acordo e da dívida com o FMI (2005). Os bons resultados de 2008 refletiram fundamentalmente um quadro imprevisto de excesso de arrecadação, que as despesas, embora em alta, não conseguiram alcançar, e alguma precaução anticíclica que se revelou depois que a crise ficou evidente. Em 2009 a política fiscal deverá ser muito menos rigorosa, em consequência da escassez de receitas, dos compromissos assumidos antes da crise e das novas despesas para combater suas consequências no emprego, na renda e na arrecadação dos governo subnacionais, e da redução da meta primária.
3. Receita própria elevada e crescente passou a ser reconhecida nas estimativas oficiais entre 2006 e 2008. O exercício de 2008, apesar do seu desempenho precário no último bimestre, foi excepcional do ponto de vista da arrecadação, que propiciou apartar mais de R\$ 14 bilhões para a formação do Fundo Soberano Brasileiro (FSB) sem prejuízo do atingimento da meta fiscal.
4. Houve aumento do investimento via orçamentos fiscal e da seguridade social que, por dificuldades na execução, vem-se realizando em volume aquém do pretendido. Parte do investimento passou a integrar o projeto piloto de investimento (PPI), que originalmente pretendeu atender a ações “estruturantes” e de baixa relação custo-benefício. Sua programação cresceu rapidamente e hoje equivale a perto de 0,5% do PIB, podendo ser abatida da meta primária desde 2005, embora nunca tenha sido². Despesas correntes vieram crescendo mais rapidamente.

¹ As metas primárias, quando alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visaram, desde 2000, a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.

² Nas palavras do “Relatório de Inflação” de março, “Embora essa possibilidade já existisse em anos anteriores e não tenha sido utilizada, representa um meio de manter a responsabilidade fiscal em cenário de maior dificuldade econômica, garantindo, ao mesmo tempo, investimentos ...” (Ver em <http://www.bc.gov.br/?SISMETAS>).

5. O afrouxamento das regras fiscais veio se dando *pari passu* com a desorganização das prioridades estabelecidas pelo Congresso. O Executivo buscou reservar-se espaço tanto com o PPI, quanto com créditos extraordinários que abria por medidas provisórias e seus restos a pagar.^{3,4} Concomitantemente, o aumento de despesas obrigatórias e quase obrigatórias de duração continuada, que não passa pelo crivo da Comissão de Orçamento, implica limite à execução da programação aprovada pelo Congresso. Mais recentemente, ampliou sua margem de manobra com a criação do FSB, abrindo-se por medida provisória a possibilidade de o Tesouro adquirir cotas via endividamento extraorçamentário.
6. O Executivo entende que avaliação orçamentária deve ser elaborada à luz da receita realizada em bimestre anterior do próprio exercício, e põe também na conta despesas obrigatórias imprevistas. O Decreto 6.752/09, de 28 de janeiro, distribuiu entre os bimestres do ano a mesma receita constante da lei orçamentária e indisponibilizou R\$ 37,4 bilhões de despesas discricionárias apenas daquele poder.
7. Com a queda da atividade econômica, não se realizou a receita prevista para o último bimestre de 2008. No primeiro bimestre de 2009, a arrecadação administrada pela RFB ficou 10% abaixo da estimativa. Já a frustração da receita líquida recalculada na 1ª Avaliação e no primeiro decreto foi de apenas R\$ 32,4 bilhões (5% da estimativa da Lei e 5,5% do realizado em 2008), e o contingenciamento (R\$ 21,6 bilhões) ficou bem abaixo desse valor, em torno de 60% da limitação de janeiro, supondo-se que a reserva a cargo dos ministros de Fazenda e Planejamento será aplicada futuramente.
8. Isso foi possível à custa de significativa redução nas previsões oficiais de despesas obrigatórias, para valores inferiores aos que constaram da proposta orçamentária⁵ (pagamento de benefícios previdenciários, subsídios e subvenções, enquanto itens que deverão aumentar por força da crise ficaram inalterados na projeção oficial), reestimação favorável de importantes itens das receitas não administradas e do excesso de superávit primário que constou do autógrafo, tanto em reserva de contingência quanto das estatais federais. À exceção de benefícios previdenciários, foram usados componentes de despesa e receita cujo montante pode ser facilmente alterado, ou que podem ser antecipados ou postergados.
9. O contingenciamento de despesas discricionárias e outras medidas para adiar a execução de despesas obrigatórias não significou a inflexão da curva das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade, crescentes desde 2003 (15,4% do PIB), nem redução relativamente a 2007 (17,45% do PIB, descontadas as despesas com a aquisição de cotas do FSB). As despesas, prevalecendo as hipóteses otimistas subjacentes ao decreto de contingenciamento, irão para 18,7% do PIB, R\$ 60,1 bilhões a mais que em 2008. Investimentos, não incluída a aplicação no FSB em 2008, no entanto, podem crescer apenas R\$ 8 bilhões, equivalentes a 0,2 p.p. do PIB, o que

³ Grande parte dos restos a pagar inscritos em 2007 para execução em 2008 combinaram os atributos de serem PPI e créditos extraordinários reabertos. Desde janeiro de 2007, o Executivo utilizou 24 MP para abrir créditos ao orçamento, somando R\$ 70 bilhões. Decisões do Judiciário em 2008 relativamente às MP 405 (de maio, relativamente a investimento de R\$ 5,45 bilhões) e 402, já então convertida em lei, (de novembro, relativamente a R\$ 1,65 bilhão para obras do PAC) limitaram esse artifício a ações exigidas em caso de calamidade pública.

⁴ A inscrição em restos a pagar preserva créditos de um exercício para outro e assegura ao Executivo que os créditos que priorizou serão executadas no seu devido tempo e mesmo em caso de atraso na aprovação do orçamento.

⁵ O Ministério do Planejamento divulgou, no entanto, a decisão do governo de não adiar os reajustes do funcionalismo público previstos para julho, ao menos até a reavaliação de maio, com base na receita deste primeiro quadrimestre. Ver em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20090320_01. Com a redução da meta primária, torna-se improvável o adiamento.

nunca aconteceu desde 2003. Despesas correntes devem crescer, segundo o decreto, mais de 1 ponto de porcentagem do PIB.

10. Do lado das receitas, considere-se que já havia, legisladas ou anunciadas, desonerações não contempladas nas estimativas, por descompasso entre o encaminhamento da 1ª Avaliação e o fechamento de um pacote tributário, que dificilmente serão compensadas na totalidade com a aumento de outros tributos. Há ainda a possibilidade futura do uso mais intenso desses estímulos para complementar e adiantar os efeitos do alívio da política monetária.
11. Do lado das despesas, existem pelo menos três novos elementos posteriores ao decreto. De um lado o pacote habitacional recém anunciado que o Tesouro deverá subsidiar⁶; de outro, a incontornável demanda das prefeituras mais dependentes das transferências do FPM; e de menor importância, até agora, a melhoria do seguro desemprego.
12. Existiam até antes do anúncio das novas metas primárias outras alternativas de ajuste: poder-se-ia (a) como permite a legislação, rever a limitação de empenho e movimentação financeira no próximo bimestre, e adiar ou interromper a progressão dos reajustes salariais dos servidores, com economia estimada de até R\$ 6,6 bilhões; e (b) usar resgates de quotas do FSB para cobrir os hiatos de recursos.
13. Em questão o cumprimento da meta fiscal. Anunciou-se inicialmente que a meta de superávit primário não seria reduzida, mas o resultado sim: desta vez seria usada a faculdade de abater as despesas do PPI da meta, de forma que o setor público consolidado poupasse 3,3% do PIB.⁷ A meta de superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade passaria de 2,15% do PIB para 1,65% do PIB.
14. Essa meta agora será de 1,4% do PIB, uma vez aprovada a alteração da LDO. A comparação com o desempenho em 2008 indica que a queda no resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade será da ordem de 1,6% do PIB (uns R\$ 48 bilhões), considerando-se no ano passado o aporte ao FSB equivalente a quase 0,5% do PIB – ao mesmo tempo, a previsão é de que a receita líquida caia apenas 0,05% do PIB de um ano para outro.
15. Argumentou-se quando da edição do decreto de contingenciamento que seria possível reduzir o resultado primário sem prejuízo da trajetória declinante da dívida pública porque os encargos financeiros seriam menores em 2009, com a queda da taxa

⁶ Ver a MP 459/09, de 25/3 em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm. De um total de R\$ 20,5 bilhões no período de 2 ou mais anos divididos entre subsídios para a baixa renda (R\$ 18,5 bilhões), e a criação de um fundo para baratear o seguro de vida e de danos aos imóveis e cobrir a inadimplência do mutuário que perder o emprego (R\$ 2 bilhões). Ver também "Minha casa, minha vida" em <http://www.presidencia.gov.br/>. O governo depende da aprovação da abertura de crédito e de duas medidas provisórias, que, a primeira, reduzirá tributos cobrados das construtoras, e a outra para acelerar a regularização e prever nova destinação de terras em áreas urbanas.

⁷ A LDO de 2009 autoriza esse abatimento, de R\$ 15,6 bilhões, o que equivale a 0,5% do PIB. A LDO permite também (art. 3º, parágrafo único) que se descontem os restos a pagar do PPI de anos anteriores, que, somam apenas a 2008 somam R\$ 9,1 bilhões, o equivalente a 0,3% do PIB, e ainda que qualquer outro investimento possa ser considerado PPI: "Art. 56. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário constantes da Lei Orçamentária de 2009 e dos créditos adicionais, inclusive os reabertos no exercício, poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de:

I - ...;

...

III - portaria do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as fontes de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive as de que trata o art. 95 desta Lei, observadas as vinculações previstas na legislação, e para os identificadores de uso e de resultado primário, observado o disposto no § 5º deste artigo, quanto à modificação do identificador de resultado primário 3. (grifo nosso)

§ 1º

...

§ 5º (VETADO)"

referencial de juros. Juros nominais em 2008 igualaram 5,6% do PIB, mas ficarão abaixo de 5% em 2009. Com a alteração importante de agora e o fato de que a Petrobras não integrará as estatísticas fiscais do setor público, a relação dívida-PIB em 2009 deverá crescer para 39,4%, segundo estimativas oficiais, e sua trajetória futura dependerá do crescimento e outros fatores pertinentes.

TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO

16. O primeiro decreto de programação orçamentária de 2009 limitou, em relação à lei, o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias do Executivo em R\$ 18,7 bilhões, como mostra a Tabela seguinte (linha i).
17. O contingenciamento dos demais poderes, em projetos, foi pequeno. Somado ao do Executivo, perfaz R\$ 21,6 bilhões. Considerando que R\$ 2,6 bilhões vieram em reserva de contingência, não estando distribuídos na programação, em relação à despesa discricionária decidida pelo Congresso a limitação foi de R\$ 19 bilhões e menor que no contingenciamento inaugural de 2008 (R\$ 19,4 bilhões).
18. Diferentemente de exercícios anteriores, não se deveu à inclusão no decreto de restos a pagar de despesas ausentes na proposta e na lei tidas como obrigatórias, imprevisíveis e urgentes – a principal explicação para o contingenciamento é que faltaram receitas.⁸

⁸ Em 2008, o contingenciamento ocorreu não obstante a reestimativa de receitas do Executivo no decreto, apesar da extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), superar a do Congresso liquidamente em R\$ 1,4 bilhão. Houve grande volume de reabertura de créditos extraordinários, além 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, para relembrar, a Nota Técnica desta Consultoria (Primeira avaliação orçamentária de 2008 - Contingenciamento de abril - 28/04/2008) em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009

Resumo do Contingenciamento das Despesas do Executivo no Primeiro Decreto de Programação Financeira ⁽¹⁾

	Proposta (PL)		Lei		Decreto 6.808/09 1ª Avaliação		Variação do Decreto em Relação a	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	Lei	PL
							R\$ bilhões	
Receita Administrada pela SRF ⁽²⁾	523,5	16,43	522,4	16,55	485,0	15,68	(37,4)	(38,6)
Arrecadação Líquida do INSS	187,8	5,89	187,8	5,95	180,9	5,85	(6,9)	(6,8)
Demais Receitas ⁽³⁾	97,6	3,06	95,1	3,01	91,0	2,94	(4,1)	(6,6)
Total das Receitas Brutas	808,9	25,38	805,3	25,52	756,9	24,48	(48,3)	(51,9)
Transferências a Estados e Municípios (-)	146,5	4,60	143,2	4,54	127,3	4,12	(15,9)	(19,3)
Receita Líquida (a)	662,3	20,79	662,1	20,98	629,7	20,37	(32,4)	(32,7)
Pessoal e Encargos Sociais	155,3	4,87	154,9	4,91	153,8	4,98	(1,1)	(1,5)
Benefícios da Previdência	228,6	7,18	228,6	7,24	221,0	7,15	(7,7)	(7,7)
Demais Despesas Vinculadas ao Mínimo	42,9	1,35	42,9	0,77	42,9	0,79	0,0	0,0
Subsídios e Subvenções	9,9	0,31	11,3	0,36	6,0	0,19	(5,3)	(3,9)
Créditos Extraordinários	0,0	0,00	0,0	0,00	3,0	0,10	3,0	3,0
Outras Despesas Obrigatórias	14,7	0,46	14,7	1,05	16,2	1,12	1,6	1,6
Despesas Obrigatórias ⁽⁴⁾ (b)	451,4	14,16	452,4	14,33	443,0	14,33	(9,4)	(8,4)
Legislativo, Judiciário e MPU (c)	6,4	0,20	6,3	0,20	6,0	0,19	(0,3)	(0,4)
Meta de Resultado Primário (d)	70,1	2,20	67,9	2,15	66,5	2,15	(1,4)	(3,6)
Margem Discricionária (e)=(a)-(b)-(c)-(d)	134,4	4,22	135,5	4,29	114,3	3,70	(21,3)	(20,2)
Projeto Piloto de Investimento (PPI) (f)	15,6	0,49	15,6	0,49	15,6	0,50	0,0	(0,0)
Desp. Discricionárias do Executivo (g)=(e)+(f)	150,0	4,71	151,1	4,79	129,8	4,20	(21,3)	(20,2)
Reserva de Contingência Primária (h)	0,0	0,00	2,6	0,08	0,0	0,00	(2,6)	0,0
Despesas Discricionárias na Programação ⁽⁵⁾ (i)	150,0	4,71	148,5	4,70	129,8	4,20	(18,7)	(20,2)
Resultado Primário + PPI (j)=(d)-(f)	54,5	1,71	52,3	1,66	50,9	1,65	(1,4)	(3,6)
Total das Despesas (k)=(b)+(c)+(g)	607,8	19,07	609,8	19,32	578,8	18,72	(31,0)	(29,0)
<i>Memorando:</i>								
Déficit da Previdência (RGPS)	(40,9)	(1,28)	(40,8)	(1,29)	(40,1)	(1,30)	0,8	0,8
PIB (R\$ bilhão)	3.186,6	100	3.155,9	100	3.092,0	100	...	...

Fonte: Orçamento de 2009; Decreto citado; 1º Relatório de Avaliação Orçamentária; e Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Dados preliminares. Diferenças podem ocorrer devido a arredondamentos.

⁽²⁾ Não inclui as receitas do INSS.

⁽³⁾ Inclui operações com ativos.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Inclui, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares.

APRESENTAÇÃO DOS LIMITES

19. Os limites para as despesas discricionárias do Executivo no decreto resumem-se na próxima Tabela.

20. Mantidos e executados integralmente ambos os limites, o total a ser inscrito em restos a pagar para o exercício de 2009 seria equivalente ao total pago de restos a pagar no presente exercício, o que impediria o acúmulo desses passivos que vem ocorrendo nos últimos anos. Isso acontece porque, 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.

21. Como em outros anos, foram constituídas reservas orçamentária e financeira a ser distribuídas entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda (art. 8º, I, b. do Decreto 6.752, com redação dada pelo Decreto 6.808/09).

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009
 Limites do Primeiro Decreto de Programação Financeira do Executivo
 (R\$ mil)

Limites dos Anexos e Reservas	Decreto 6.808/09
1. Movimentação e Empenho	126.015,1
2. Reserva Orçamentária	3.788,6
3. Limite Orçamentário (1+2)	129.803,7
4. Pagamentos	125.211,4
5. Reserva Financeira	4.592,3
6. Limite Financeiro (4+5)	129.803,7
7. Diferença entre Reservas (5-2)	803,7

Fonte: Decreto citado. Elaboração dos autores.

DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.

22. Diversos elementos colaboraram, positiva ou negativamente, na determinação do total contingenciado, como mostra a Tabela seguinte.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009
 Determinantes do Contingenciamento de Despesas do Executivo no Decreto 6.808/09 ⁽¹⁾
 (R\$ milhões)

Item de Variação em Relação a Lei	Valor	%
Queda da Previsão de Receitas Líquidas	(32.410,4)	(152,4)
<i>Receitas Administradas</i>	(37.377,5)	(175,7)
<i>Receitas Não Administradas</i>	(4.066,3)	(19,1)
<i>Arrecadação do INSS</i>	(6.895,5)	(32,4)
<i>Operações com Ativos</i>	-	-
<i>Transferências a Estados e Municípios</i>	15.928,9	74,9
Redução da Necessidade de Superávit por Reestimativa do PIB	(1.385,3)	(6,5)
Redução de Despesas Obrigatórias ⁽²⁾	(9.757,6)	(45,9)
<i>Pessoal e Encargos</i>	(1.066,8)	(5,0)
<i>Benefícios Previdenciários</i>	(7.650,8)	(36,0)
<i>Benefícios Assistenciais Vinculados ao Mínimo</i>	-	-
<i>Créditos Extraordinários</i>	3.000,0	14,1
<i>Subsídios e subvenções</i>	(5.285,5)	(24,9)
<i>Outras Despesas Obrigatórias</i>	1.245,4	5,9
Contingenciamento	21.267,5	100,0

Fonte: Tabelas desta Nota. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Inclui a redução das despesas dos demais Poderes.

23. Nesse formato, que coincide com o do Executivo, a anulação de reserva de contingência primária aparece como contingenciamento de despesas discricionárias.
24. Os elementos que colaboraram na determinação do total contingenciado foram os seguintes: (1) reestimativa do Executivo de receitas bem abaixo do montante calculado pelo Congresso⁹, representando uma vez e meia o contingenciamento; (2) mudança da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social, refletindo a estimativa mais atualizada do PIB, mantido o resultado mais elevado para as estatais federais em 0,7% do PIB, como estabeleceu o Congresso¹⁰ (R\$ 1,4 bilhões a menos); (3) redução das despesas obrigatórias, orçamentárias e extraorçamentárias, recalculadas pelo Executivo¹¹ (R\$ 9,8 bilhões a menos), incluindo as seguintes quedas: despesas com o pagamento de benefícios previdenciários (R\$ 7,65 bilhões); subsídios e subvenções; (R\$ 5,3 bilhões)¹²; pessoal e encargos (R\$ 1,1 bilhão); e transferência para o fundo constitucional do DF (R\$ 240 milhões); por outro lado, foram acrescentados à lei créditos extraordinários reabertos e restos a pagar desses créditos (R\$ 3 bilhões); subsídios para os fundos de desenvolvimento do Norte e do Nordeste (R\$ 1,2 bilhão); e cédulas e moedas (R\$ 600 milhões), que se refletirão na apuração do resultado pelo Banco Central.
25. A diminuição das despesas obrigatórias da lei para o decreto representa 45% do valor contingenciado (36% os benefícios previdenciários e 25%, subsídios e subvenções). Os créditos extraordinários, que contribuem para o aumento do contingenciamento, representam quase 14%.

⁹ 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.

...”
¹⁰ LDO, art. 2º: “A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.
Parágrafo único. Poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 11, inciso VI, desta Lei.”

¹¹ 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 justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária;

...”

¹² O Congresso, ao apreciar a proposta de 2009, acrescentou R\$ 1,4 bilhão a mais em subsídios e subvenções.

DECRETOS DE PROGRAMAÇÃO E RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

26. O art. 70 da LDO de 2009¹³ determina que, até 30 dias da publicação da lei orçamentária, os poderes elaborem e publiquem cronograma anual de desembolso mensal por órgão. O Executivo editou o Decreto 6.752/08, de 28/1, que limitou movimentação e empenho em R\$ 37,3 bilhões em comparação com lei. Este primeiro decreto de programação financeira, previsto na LRF, tem pouco valor em circunstâncias como as atuais, em que o desempenho da arrecadação no fim do ano anterior já mostrava que o orçamento teria que ser alterado. Tendo efetuado a limitação apenas até março¹⁴, o Executivo ficou dispensado de apresentar relatório para a CMO.¹⁵
27. O art. 71 da LDO determina que a primeira avaliação orçamentária deva ser produzida e divulgada pelo Executivo até 20 de março, distribuindo o ônus do contingenciamento entre os poderes, conforme os critérios fixados, mas não contempla (nem a LRF) prazo para a edição do decreto correspondente do Executivo, nem dos atos próprios de cada poder.
28. O Executivo, igualmente premido pela escassez de recursos, acolheu na primeira hora a iniciativa do Congresso de encarregar as estatais de formar superávit mais elevado que o previsto na LDO, aliviando os orçamentos fiscal e da seguridade. Além disso, em comparação com exercícios passados, o Executivo está mais otimista com as receitas (arrecadar mais) e com as despesas obrigatórias (gastar menos). As únicas despesas obrigatórias que aumentam são aquelas que não constaram da proposta nem da lei, e o mais volumoso são os créditos extraordinários – que embora ditas obrigatórias são de fato despesas discricionárias,.
29. Em 2007 pela primeira vez chegou-se à situação em que a previsão do total das receitas brutas no primeiro decreto era inferior à da proposta de orçamento. Encerrado o exercício, as receitas superaram a lei em R\$ 2,1 bilhões. Em 2008, mudou-se a

¹³ Ver Lei 11.768/08, de 14/8.

¹⁴ Ver Anexo I do Decreto 6.752/09, de 28/1.

¹⁵ Segundo a LDO de 2009, em particular o § 5º: "Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, de que trata o art. 9º da Lei Complementar no 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º

....

§ 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 - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXVI do Anexo III e o Anexo de Metas Fiscais desta Lei;

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

IV - os cálculos da frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o item XII do Anexo III desta Lei, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;

V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos para as empresas que responderem pela variação.

§ 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral, devendo o relatório a que se refere o § 4º deste artigo ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até 7 (sete) dias úteis, contados a partir da data em que entrar em vigor o respectivo ato.

§ 6º ...

..."

abordagem – a reestimativa oficial excedeu a proposta, mesmo com a eliminação da CPMF, em R\$ 4,4 bilhões de receita bruta (líquidos, frustração de \$ 580 milhões). 2009 repete 2007, em escala ampliada, e a previsão de receitas no primeiro decreto de contingenciamento é inferior à da proposta em R\$ 51,9 bilhões, e R\$ 32,7 bilhões, em termos líquidos. Caso a LDO não tivesse mudado em relação a 2007 a definição da base contingenciável, o contingenciamento dos poderes seria bem mais elevado.

DECRETO E METAS QUADRIMESTRAIS

30. O Decreto 6.808/09 traz as metas quadrimestrais acumuladas no cenário anterior à alteração da metas primárias, comprometendo-se com grande esforço de formação do superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade no primeiro quadrimestre, que cumprirá com dificuldade, haja vista o desempenho do Tesouro até fevereiro e a má arrecadação da RFB até março.

RESULTADO PRIMÁRIO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO, 2009

Decreto nº 6.808/09, Anexo VII

(R\$ bilhões)

	Jan-Abr	Jan-Ago	Jan-Dez
RECEITA TOTAL	181,2	373,4	576
Receita Administrada pela SRF	156,7	314,5	485
Receitas Não Administradas	23,5	57,1	88,8
Contribuição ao FGTS	0,9	1,8	2,3
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	39,1	80,9	127,3
FPE/FPM/IFI-EE	32,7	67,1	104,5
Demais	6,4	13,8	22,8
RECEITA LÍQUIDA	142,2	292,5	448,8
DESPESAS	110,9	228,3	357,8
Pessoal e Encargos Sociais	50,7	100,4	153,8
Outras Correntes e de Capital	60,2	127,8	203,9
Contribuição ao FGTS	0,9	1,8	2,3
Não Discricionárias	19,5	44,5	65,9
Discricionárias - Todos os Poderes	39,7	81,6	135,8
RESULTADO DO TESOURO NACIONAL	31,2	64,2	91,0
RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	(16,3)	(30,4)	(40,1)
Arrecadação Líquida INSS	52,6	109,5	180,9
Benefícios da Previdência Social	68,9	139,9	221
RESULTADO PRIMÁRIO ORÇ FISCAL E SEG	14,9	33,9	50,9
RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	2,0	10,8	21,6
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL	16,9	44,7	72,6
AÇÕES SELECIONADAS - PPI	2,1	5,1	15,6
RESULTADO PRIMÁRIO PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA LDO	19,0	49,8	88,1

ORÇAMENTO PARALELO E ESPAÇO FISCAL RESERVADO AO EXECUTIVO

31. O Executivo dispõe de um orçamento paralelo discricionário e reserva-se um espaço fiscal praticamente ao abrigo da intervenção parlamentar e da limitação financeira.
32. O orçamento paralelo soma restos a pagar de exercícios anteriores e créditos extraordinários reabertos no exercício.
33. Regra geral, quando do contingenciamento, prestava-se menos atenção ao estoque de restos a pagar porque eram valores relativamente pequenos e supostamente se compensariam de um ano para outro. Hoje são elevados e não há na LDO limitação de inscrições em restos a pagar, nem obrigação de reduzi-lo de um exercício para outro.
34. Os créditos extraordinários figuram como despesas obrigatórias para fins da programação orçamentária e financeira. Não se trata de uma norma que emane da LRF, que só se refere a insuficiência de receita como motivo para o contingenciamento.
35. O Executivo tem seu próprio espaço fiscal com o PPI desde 2005, que, segundo a LDO, não constitui despesa quando da apuração do cumprimento da meta de superávit primário.¹⁶ Preserva o saldo não pago mediante a inscrição em restos a pagar, que da mesma forma não se somam às despesas primárias. A LDO de 2009 abriu a possibilidade de qualquer despesa integrar o PPI por autorização do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.¹⁷

POLÍTICA FISCAL RECENTE E DESPESAS DO EXECUTIVO. INVESTIMENTOS

36. Para situar quantitativamente a política fiscal no período 2007-2009, temos a Tabela abaixo, cujas limitações estatísticas estão nas notas. A Tabela seguinte mostra a evolução recente de despesas de custeio e investimentos e inversões financeiras discricionários do Poder Executivo comparativamente com a queda do superávit primário.

¹⁶ Da LDO de 2009: "Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 15.567.000.000,00 (quinze bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 56 desta Lei.

Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido do montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".

¹⁷ Da LDO de 2009: "Art. 56. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário constantes da Lei Orçamentária de 2009 e dos créditos adicionais, inclusive os reabertos no exercício, poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de:

I - ...;

..

III - portaria do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as fontes de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive as de que trata o art. 95 desta Lei, observadas as vinculações previstas na legislação, e para os identificadores de uso e de resultado primário, observado o disposto no § 5º deste artigo, quanto à modificação do identificador de resultado primário 3.

§ 1º ...

..

§ 5º (VETADO)

..."

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2007-2009

Discriminação	Realizado				2009			
	2007		2008		Lei		Decreto 6.808/09	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
RECEITA LÍQUIDA	518.440,6	19,96	590.057,1	20,42	662.101,6	20,98	629.691,2	20,37
RESULTADO PRIMÁRIO ⁽¹⁾	57.651,0	2,22	70.078,8	2,43	52.311,7	1,66	50.926,4	1,65
DESPESAS ⁽²⁾	460.789,6	17,74	519.978,4	17,99	609.789,9	19,32	578.764,8	18,72
DESPESAS OBRIGATÓRIAS ^{(2), (3)}	356.742,0	13,73	391.550,8	13,55	458.718,7	14,54	448.961,1	14,52
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EXECUTIVO ⁽²⁾	103.928,6	4,00	127.105,3	4,44	151.071,2	4,79	129.803,7	4,20
DESPESAS DE CUSTEIO ⁽⁴⁾	82.999,4	3,20	90.656,7	3,14	102.220,6	3,24	94.956,5	3,07
Saúde	31.413,2	1,21	35.262,0	1,22	37.519,6	1,19	37.519,6	1,21
Educação	2.275,5	0,09	2.400,1	0,08	3.223,2	0,10	3.223,2	0,10
Bolsa Família	8.755,6	0,34	10.522,1	0,36	11.434,3	0,36	11.434,3	0,37
Benefícios a Servidores	1.402,8	0,05	1.559,3	0,05	1.888,4	0,06	1.888,4	0,06
Demais Custeios	39.152,3	1,51	40.913,2	1,42	48.155,1	1,53	40.891,0	1,32
INVESTIMENTO / INVERSÃO ⁽²⁾	20.694,4	0,80	40.828,0	1,41	48.850,6	1,55	34.847,3	1,13
PPI	3.929,9	0,15	6.895,5	0,24	15.139,5	0,48	15.139,5	0,49
Fundo Soberano do Brasil	-	-	14.244,0	0,49	-	-	-	-
Outros investimentos	16.764,5	0,65	19.688,5	0,68	33.711,2	1,07	19.707,8	0,64
AJUSTE CAIXA / COMPETÊNCIA ⁽⁵⁾	234,8	0,01	(4.379,4)	(0,15)	-	-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	119,0	0,00	1.322,3	0,05	-	-	-	-

Fonte: Orçamento e decreto citados; Secretaria de Orçamento Federal; SIAFI (valores de liquidação); IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Não considera como ativo do Tesouro em 2007-2008 os recebíveis de Itaipu.

⁽²⁾ Pago em 2007-2008.

⁽³⁾ Inclui investimento obrigatório do Executivo e despesas de custeio e investimento dos demais poderes.

⁽⁴⁾ Liquidado.

⁽⁵⁾ Ajuste referente somente a custeio.

37. A Tabela mostra os dois últimos anos, em que as receitas líquidas dos orçamentos fiscal e da seguridade foram extremamente elevadas – chegaram a 20,4% do PIB em 2008 –, e 2009, em que praticamente não caem de acordo com este primeiro decreto de contingenciamento.

38. Sem previsão de queda das receitas e com o aumento do superávit primário, as despesas aumentam em mais de 0,7% do PIB. Despesas obrigatórias crescem mais rapidamente, quase 1 ponto percentual do PIB. Nelas se incluem pessoal e benefícios previdenciários. As despesas discricionárias do Executivo aumentam só 0,2% do PIB, mas parte delas são despesas quase obrigatórias. Algumas dessas foram selecionadas na Tabela. As demais, já restringidas de 2007 para 2008, caem o equivalente a 0,1% do PIB; em reais, permanecem iguais de 2008 para 2009.

39. Mesmo sem previsão de queda das receitas e com o aumento do superávit primário, as despesas com investimento e inversões financeiras primárias diminuem em quase 0,3% do PIB. Ainda assim, a queda se limitará a 0,3% do PIB se a execução do PPI ocorrer como previsto, pois disso depende a redução da meta de superávit, ou se a sobra for destinada ao FSB.

40. A queda do superávit primário de 2008 para 2009, de 0,78% do PIB, serviria praticamente toda para compensar o aumento das despesas (de 0,72% do PIB), e uma pequena diminuição de receitas líquidas. Despesas obrigatórias, incluindo as despesas dos poderes, aumentarão mais que as despesas totais, o equivalente a 0,97% do PIB, comprimindo as de caráter discricionário do Executivo em cerca de 0,2% do PIB.

41. Dentre as despesas discricionárias do Executivo, investimento e inversões primárias cairão quase 0,3% do PIB de 2008 para 2009, se considerarmos que a aquisição de cotas do FSB foi inversão financeira primária em 2008, e aumentará 0,2% do PIB se

desconsiderarmos o FSB. Para tanto, o Executivo terá que dobrar a execução do PPI e manter nominalmente o valor dos demais investimentos.

42. Tem-se discutido em que medida a redução do superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade social (via aumento da contribuição das estatais e do uso da faculdade de abatimento do PPI da meta, e outros meios de que se possa lançar mão, como restos a pagar de projetos do PPI ou a troca do identificador de resultado primário de investimentos não abrangidos no PAC) assegurará que os investimentos aumentem no mesmo ritmo este ano.

43. A Tabela abaixo mostra os investimentos e inversões financeiras desde 2003.

INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS, 2003 A 2009 ⁽¹⁾

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
 (R\$ milhões)

Exercício	Lei + Créditos (I)	RP Exerc Anteriores (II)	Executável (I)+(II) ⁽²⁾	Empenhado/ Liquidado 1	Liquidado 2 ⁽³⁾	Pago	
						Valor ⁽⁴⁾	% do PIB
2003	14.742,6	6.680,3	21.422,8	7.108,8	5.248,8	5.987,2	0,35
2004	16.567,6	5.394,6	21.962,2	12.099,2	6.706,5	10.215,9	0,53
2005	25.670,6	6.941,2	32.611,8	19.353,7	8.506,7	12.354,6	0,58
2006	28.433,8	13.385,6	41.819,4	21.569,9	9.127,5	17.098,1	0,72
2007	45.222,1	16.911,6	62.133,7	36.937,3	12.237,7	21.740,3	0,84
2008	50.645,3	31.580,1	82.225,4	37.955,4	11.306,0	28.048,7	0,97
2009	52.492,0	40.374,8	92.866,8			36.012,9	1,16

Fonte: SIAFI; IBGE; e 1ª Avaliação Orçamentária. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Obrigatórios e discricionários. Despesas primárias nos gnd 4 e 5. RP significa "restos a pagar".

⁽²⁾ Autorização orçamentária para gastar se houvesse o correspondente limite financeiro.

⁽³⁾ Não inclui restos a pagar não processados do exercício.

⁽⁴⁾ Inclui pagamentos do orçamento do exercício e de restos a pagar dos exercícios anteriores. Em 2009, corresponde a dotações autorizadas para empenho pelo Executivo e demais poderes, e distribuição proporcional da reserva.

44. Nota-se o rápido aumento dos investimentos, que se supõe continuarão em alta na crise, dado o caráter anti-cíclico dessa despesa.¹⁸ Em 2008, os investimentos foram de 1% do PIB. Em 2009, todos os poderes, repartida a reserva nas mesmas proporções da Portaria Interministerial 64/09, de 30/3, poderão investir R\$ 36 bilhões antes de quaisquer outros artifícios, o equivalente a quase 1,2% do PIB. É o que, por outro lado, se imagina seja o limite da capacidade de execução do governo federal. Até março, segundo o SIAFI, investimentos e inversões financeiras primárias, de todos os tipos (PPI, PAC exceto PPI e demais investimentos e inversões) foram pagos apenas R\$ 4,3 bilhões (que a Tabela não mostra). A Tabela destaca os valores executáveis em 2009 e o peso dos restos a pagar, crescente.

¹⁸ Em 2007 foram aplicados (pagos) em investimentos e inversões financeiras primárias R\$ 21,7 bilhões, 27% mais que em 2006. Os orçamentos fiscal e da seguridade social pagaram R\$ 28 bilhões em 2008 nesses grupos de natureza de despesa, volume recorde desde 2001 (a Tabela não mostra dados de 2001 e 2002), com crescimento de quase 30% em relação ao exercício anterior. Em 2009, de acordo com o decreto e nossas hipóteses, o aumento será de 28%, mas as despesas primárias de capital crescerão frente ao PIB por causa da baixa inflação.

DESPESAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS

45. Do aumento de R\$ 60,1 bilhões nas despesas de 2008 para 2009, R\$ 49,4 bilhões serão com a previdência e outras despesas assistenciais afetadas pelo salário mínimo e com os salários dos servidores, como mostra a Tabela.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2007-2009

Despesas Primárias

Discriminação	Realizado		2009											
	2007		2008		Proposta		Lei		Decreto		Decreto e Realizado 2008		Diferenças entre Decreto e Lei	
	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ Milhões	% do PIB	
TOTAL DAS DESPESAS	17,73	518.656,0	17,95	607.808,5	19,07	609.789,9	19,32	578.764,7	18,72	60.108,69	0,77	(31.025,2)	(0,60)	
Pessoal e Encargos Sociais	4,53	132.405,8	4,58	155.300,5	4,87	154.911,8	4,91	153.845,0	4,98	21.439,20	0,39	(1.066,8)	0,07	
Benefícios da Previdência	7,13	199.562,0	6,91	228.642,8	7,18	228.642,8	7,24	220.992,0	7,15	21.429,99	0,24	(7.650,8)	(0,10)	
Outras Despesas Obrigatórias	2,07	59.582,9	2,06	73.856,4	2,46	75.164,1	2,38	74.124,0	2,40	14.541,08	0,34	(1.040,1)	0,02	
Subsídios e Subvenções+Proagro	0,37	3.782,6	0,13	9.889,3	0,31	11.292,4	0,36	6.006,9	0,19	2.224,3	0,06	(5.285,5)	(0,16)	
Abono e Seguro Desemprego	0,69	20.693,8	0,72	24.349,5	0,76	24.349,5	0,77	24.349,5	0,79	3.655,6	0,07	-	0,02	
Sentenças Judiciais - demais	0,05	1.526,1	0,05	2.098,6	0,07	2.098,6	0,07	2.098,7	0,07	572,6	0,02	0,1	0,00	
Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00)	0,15	5.200,0	0,18	3.900,0	0,12	3.900,0	0,12	3.900,0	0,13	(1.300,0)	(0,05)	-	0,00	
Fundef/Fundeb - Complementação	0,08	3.174,3	0,11	5.061,8	0,16	5.061,8	0,16	5.070,2	0,16	1.895,9	0,05	8,3	0,00	
LOAS	0,45	13.747,8	0,48	16.674,0	0,52	16.674,0	0,53	16.674,0	0,54	2.926,2	0,06	-	0,01	
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,07	1.892,7	0,07	1.874,5	0,06	1.874,5	0,06	1.874,5	0,06	(18,2)	(0,00)	-	0,00	
Doações	0,00	62,1	0,00	107,0	0,00	107,0	0,00	107,0	0,00	45,0	0,00	-	0,00	
Convênios	0,01	128,2	0,00	265,3	0,01	265,3	0,01	265,3	0,01	137,1	0,00	-	0,00	
FDA / FDNE	0,01	332,6	0,01	-	-	-	-	1.200,0	0,04	867,4	0,03	1.200,0	0,04	
Fundo Constitucional do DF	0,02	512,7	0,02	688,9	0,02	690,9	0,02	450,5	0,01	(62,2)	(0,00)	(240,4)	(0,01)	
Créditos Extraordinários	-	-	-	0,0	0,00	-	-	3.000,0	0,10	3.000,0	0,10	3.000,0	0,10	
Legislativo/Judiciário/MPU	0,20	5.810,2	0,20	6.418,2	0,20	6.320,7	0,20	5.994,4	0,19	184,2	(0,01)	(326,3)	(0,01)	
Reserva de Contingência	-	-	-	0,0	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,02	599,9	0,02	0,0	0,00	-	-	600,0	0,02	0,1	(0,00)	600,0	0,02	
FGTS	0,08	2.284,6	0,08	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	(31,5)	(0,01)	-	0,00	
Transf. Agência Nacional de Águas	0,00	27,6	0,00	35,1	0,00	35,1	0,00	35,1	0,00	7,5	0,00	-	0,00	
Anistiados	0,01	226,7	0,01	226,7	0,01	226,7	0,01	226,7	0,01	-	(0,00)	-	0,00	
Benefícios de Legislação Especial	-	-	-	14,4	0,00	14,4	0,00	18,3	0,00	18,3	0,00	3,8	0,00	
Ajuste Caixa/Competência	(0,13)	(418,9)	(0,01)	-	-	-	-	-	-	418,9	0,01	-	-	
Discricionárias do Executivo	4,00	127.105,3	4,40	150.008,8	4,57	151.071,2	4,79	129.803,7	4,20	2.698,42	(0,20)	(21.267,5)	(0,59)	
Discricionárias	4,37	115.387,7	3,99	129.914,6	4,08	132.923,7	4,21	110.463,5	3,57	(4.924,3)	(0,42)	(22.460,2)	(0,64)	
Reserva de Contingência/Orçamentária	-	-	-	4.527,2	0,14	2.595,9	0,08	3.788,6	-	3.788,6	-	1.192,7	(0,08)	
Ajuste Caixa/Competência	(0,57)	(10.363,8)	(0,36)	-	-	-	-	-	-	10.363,8	0,36	-	-	
Projeto Piloto	0,20	7.837,3	0,27	15.567,0	0,49	15.551,6	0,49	15.551,6	0,50	7.714,3	0,23	-	0,01	
Fundo Soberano Brasileiro	-	14.244,0	0,49	-	-	-	-	-	-	(14.244,0)	(0,49)	-	-	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

46. As despesas de custeio são as que mais crescem. Na contramão da crise financeira, o Executivo comprometeu-se com o aumento das despesas com pessoal, de R\$ 7 bilhões por conta de reajustes e novos concursos, de um aumento de ano para ano de R\$ 21,4 bilhões. Despesas de pessoal sobem de 4,6% do PIB em 2008 para 5% do PIB em 2009.

47. Com o aumento de 12% concedido ao salário mínimo em fevereiro, as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários subirão de R\$ 199,6 bilhões em 2008 para R\$ 221 bilhões este ano, correspondendo o aumento a 0,24% do PIB: R\$ 21,4 bilhões a mais, do mesmo tamanho do aumento de despesas com pessoal, O aumento dessas despesas ficou menor porque o governo as reestimou para 2009 em menos R\$ 7,65 bilhões do que constou da proposta de orçamento, sem que tenha ocorrido mudança na política nem nas hipóteses de reajuste, nem de crescimento vegetativo da emissão de benefícios. O Ministério da Previdência, inicialmente surpreso com as novas estimativas de despesas (bem como de receitas), aceitou-as como números oficiais. A explicação, que pareceu legítima, é de que o orçamento trouxe valores superestimados para 2009, contrariando a execução realizada do segundo semestre de 2008.

48. 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\$ 6,5 bilhões de 2008 para 2009.
49. O decreto estima despesas R\$ 29 bilhões abaixo da proposta¹⁹ e R\$ 31 bilhões menores do que as aprovadas na lei orçamentária. R\$ 1,4 bilhão da perda estimada em receita líquida de transferências em relação à lei foi compensado pela menor necessidade de formação de superávit primário, mantida a meta de superávit de 2,15% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade que o Congresso estabeleceu. Apenas R\$ 18,7 bilhões estão sendo cortados em despesas discricionárias do Executivo. A diferença de R\$ 12 bilhões combina previsão mais conservadora das despesas obrigatórias e o aproveitamento de R\$ 2,6 bilhões da reserva primária que o Congresso devolveu ao Executivo.
50. Despesas obrigatórias no primeiro decreto de 2009 estão abaixo da lei em R\$ 9,4 bilhões, enquanto em exercícios anteriores sempre superaram. Desta vez colaboram positivamente para a variação apenas os elementos extraorçamentários costumeiramente ausentes na proposta e desconsiderados na lei: fundos FDA e FDNE, com R\$ 1,2 bilhão em grande parte comprometido com pequenas centrais hidrelétricas e com a ferrovia Transnordestina; cédulas e moedas, com R\$ 600 milhões; e R\$ 3 bilhões relativos à execução provável de créditos extraordinários e especiais de exercícios anteriores. De resto houve casos de subestimativas de despesas obrigatórias na lei que merecem destaques: (a) o do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo e ao INPC, reduzidos na Avaliação em R\$ 7,65 bilhões; (b) dos subsídios e subvenções, de quase R\$ 5,3 bilhões; e c) de despesas com pessoal e seus encargos, de R\$ 1,1 bilhão.
51. A previsão para despesas com pagamentos de benefícios do RGPS de R\$ 228,6 bilhões na proposta encaminhada pelo Executivo, na lei aprovada pelo Congresso e no Decreto 6.752/09, caindo para R\$ 221 bilhões nesta Avaliação. Elas respondem por toda a redução de R\$ 7,65 bilhões de despesas afetadas pelo salário mínimo. As demais não foram alteradas, não obstante anúncio posterior de maiores gastos com o seguro desemprego. A queda expressiva em benefícios da Previdência ocorreu não obstante a mesma hipótese quanto ao crescimento vegetativo das emissões de benefícios e pequenas diferenças, da lei para o decreto, do reajuste nominal dos benefícios vinculados ao salário mínimo (para mais) e dos demais benefícios (para menos).
52. As despesas com pessoal foram reduzidas em quase R\$ 1,1 bilhão em relação à lei, mais ainda assim comprometerão recursos da ordem de 5% (o maior percentual desde 2003) do PIB estimado oficialmente com crescimento de 2%.
53. A economia com pessoal calculada nesta 1ª Avaliação se deve a adiamento, dentro do ano, da nomeação de servidores concursados e à redução das vagas. Segundo ainda a informação oficial, os reajustes previstos para julho deste ano podem ser adiados. A Lei 11.907/09 (em que se converteu a MP 441/08) deu aumento para 380 mil servidores, mas condicionou os reajustes à existência de disponibilidade orçamentária e financeira demonstrada nos termos da LRF.²⁰ Na aprovação deste orçamento, o

¹⁹ Tãmanha divergência em relação à proposta indica quanto se deterioraram até agora as hipóteses oficiais de comportamento das variáveis macroeconômicas.

²⁰ Art. 322. A implementação dos efeitos financeiros decorrentes da criação de vantagens, das alterações de vencimentos, subsídios e remunerações e das reestruturações de Carreiras ou cargos instituídas por meio de leis ou medidas provisórias até 31 de dezembro de 2008 nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a realização

Congresso reduziu em relação à proposta as despesas desse grupo de natureza de despesas em pouco menos de R\$ 400 milhões.²¹ O adiamento dos reajustes previstos para julho deste ano podem significar economia de até R\$ 6,6 bilhões.

54. Esta é a primeira vez que há redução de despesas com subsídios e subvenções, que misturam itens orçamentários e extraorçamentários, justificada pela revisão do cronograma de pagamentos do exercício. Esse componente de despesas, notadamente no seu componente extraorçamentário
55. Estados e municípios vão ter que assimilar a queda de R\$ 15,9 bilhões na receita, distribuída entre tributos federais partilhados e compensações financeiras (royalties). Além disso, o Fundo Constitucional do DF deixa de receber R\$ 240 milhões em relação ao orçamento, uma vez que houve, no primeiro semestre de 2008, erro no cálculo da receita corrente líquida, que desde janeiro deveria ter incluído como deduções as transferências para o Fundeb, a despesa com a complementação da União ao Fundeb e a cota-parte dos estados e do DF do salário-educação.²²
56. De resto, ocupam o espaço do orçamento em vigor despesas, que o Congresso não tem meios de estimar. Essas despesas, mesmo extraorçamentárias, deveriam ter vindo indicadas na proposta. A inclusão e a revisão desses valores, a critério do Executivo, recoloca em debate as idéias de restringi-los e de tornar o orçamento impositivo.
57. Diferentemente de 2008, o montante de créditos extraordinários incluídos como despesas obrigatórias corresponde ao total desses créditos passíveis de reabertura – já reabertos por decreto de 14 de janeiro – e restos a pagar, sabendo-se por consequência qual a programação que se pretende ainda executar e os órgãos executores.
58. As despesas obrigatórias com a desoneração das exportações foram mantidos no decreto em R\$ 3,9 bilhões.

DESPESAS COM SAÚDE

59. O decreto inclui nas discricionárias as despesas com saúde, inclusive as obrigatórias relacionadas no seu Anexo III. Conhecido o empenho de 2008 e com a revisão do PIB, o montante da lei ficou acima do mínimo constitucional, permitindo o contingenciamento decretado. As despesas com saúde na lei orçamentária no decreto estão praticamente no piso previsto na Emenda Constitucional nº 29/2000, como mostra a Tabela.

da despesa, conforme estimativa feita nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no momento do encaminhamento das respectivas proposições legislativas.

§ 1º A demonstração da existência de disponibilidade orçamentária e financeira de que trata o caput deste artigo caberá aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, a ser efetuada por meio do relatório de que trata o art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, até 60 (sessenta) dias antes do início dos efeitos financeiros referidos no caput deste artigo.

§ 2º O comportamento da receita corrente líquida e as medidas adotadas para o cumprimento das metas de resultados fiscais no período considerado poderão ensejar a antecipação ou a postergação da data de início dos efeitos financeiros referidos no caput deste artigo, em cada exercício financeiro.”

²¹ Em 2008, o Congresso, premido pela extinção da CPMF, entendeu que as despesas com pessoal poderiam ser racionalizadas em moldes parecidos com o que agora é intentado, e as reduziu em R\$ 3,2 bilhões em relação à proposta. Ao final, foram R\$ 5,6 bilhões acima do que fixou a lei, ao amparo da excelente arrecadação do exercício.

²² Ver Portaria STN nº 41, de 22/01/2009.

DESPESAS MÍNIMAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE,
 2005-2009

(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	1,11245	48.670,2	1,68
Projeção/Mínimo	2009 ⁽¹⁾	...	54.143,3	1,75

Memorando:

Despesas com ações e serviços de Saúde na Lei	54.827,3
Despesas com ações e serviços de Saúde no Decreto	54.148,3
Despesa contingenciada no 1º Decreto	679,0
Diferença entre o valor previsto na Lei e mínimo	684,0
Diferença entre decreto e mínimo	(5,0)

Fonte: Orçamento de 2009; Decreto 6.808/09; STN; IBGE; e Banco Central. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Variação do PIB de 2007 para 2008.

CONTINGENCIAMENTO DE INVESTIMENTO E CUSTEIO E EMENDAS PARLAMENTARES

60. Em Nota²³ referente ao primeiro contingenciamento do exercício de 2008, 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 PPI cria um obstáculo a esse procedimento, pois não se justificaria, nem a LDO permitiria, contingenciar as prioridades, ainda que revistas mediante emendas.²⁴ Nada garante a execução das emendas ao PPI.

61. Para analisar o contingenciamento de 2009, levantamos todas as fontes usadas para a aprovação de emendas²⁵ e todos os subtítulos (ações) em que houve aumento de dotação em relação à proposta, o que está de forma agregada no Anexo. Nas Tabelas em anexo comparam-se, por órgão, o acréscimo na programação decorrente das emendas parlamentares e os cortes promovidos pelo decreto.

²³ Ver Nota Técnica 7, de 2008, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>.

²⁴ O Parecer Preliminar ao PL 38/08 determinou o seguinte: "33.1. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) terá como limite global o percentual de 40% (quarenta por cento) do total programado no GND 4, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem em qualquer percentual, quando programação com identificador de resultado primário igual a dois (RP 2) e de no máximo 20%, quando programação com identificador de resultado primário igual a três (RP 3), desde que respeitado o limite global mencionado;". O parágrafo do art. 56 da LDO, vetado, dizia o seguinte: "§ 5º A modificação de que trata o inciso III deste artigo, no que se refere ao identificador de resultado primário 3, somente será permitida quando envolver programações relativas ao PAC, observado o disposto no § 7º do art. 7º desta Lei, cabendo ao Poder Executivo manter atualizado, na internet, o anexo específico de que trata o art. 3º desta Lei, vedada a alteração do identificador de resultado primário 3 quando a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional."

²⁵ Reserva de contingência primária, reestimativa de receitas, cortes de outras despesas ou redução do superávit primário.

62. O contingenciamento previsto no Decreto nº 6.808/09 indisponibilizou, no Poder Executivo, R\$ 22,5 bilhões de programações aprovadas na lei orçamentária, conforme anexo. Despesas com custeio foram reduzidas em R\$ 8,1 bilhões e investimentos em R\$ 14,3 bilhões.
63. O único órgão imune ao contingenciamento foi o Ministério das Relações Exteriores, cuja programação já havia sido reduzida em 20% em relação à proposta orçamentária.
64. As maiores limitações incidiram nos ministérios das Cidades (R\$ 3,5 bilhões), da Defesa (R\$ 2,7 bilhões), do Turismo (R\$ 2,6 bilhões) e da Integração Nacional (R\$ 1,7 bilhão), que responderam juntos por quase 50% do corte. Em termos proporcionais, as pastas mais afetadas foram Turismo e Esportes (com cerca de 86%) e Agricultura (quase 48%).
65. Em anexo estão também as emendas parlamentares, que totalizaram R\$ 18,6 bilhões.²⁶ Deste montante, R\$ 4,3 bilhões foram para o Ministério das Cidades, R\$ 2,5 bilhões para o Turismo, R\$ 2,1 bilhões para a Integração Nacional, R\$ 1,9 bilhão para Saúde e R\$ 1,7 bilhão para o Transporte. Mais uma vez percebe-se forte correlação entre o tamanho do contingenciamento inicial e o montante da interferência parlamentar²⁷, inclusive quanto à distribuição por órgão: entre os quatro maiores cortes estão os três órgãos mais agraciados por emendas e em cifras bastante similares.
66. Por outro lado, as emendas destinadas ao Ministério do Transporte, praticamente todas de bancada, apresentam maiores chances de execução, dado que não houve contingenciamento significativo, possivelmente em virtude de enquadramento no PAC.
67. No caso do Ministério da Saúde, o contingenciamento (R\$ 679 milhões) também foi inferior ao total de emendas aprovadas. A limitação presumivelmente foi estabelecida de forma a disponibilizar dotações no exato montante necessário para o cumprimento da Emenda Constitucional nº 29.
68. Outros ministérios, diferentemente, tiveram cortes significativos e que não guardam correlação com o total de emendas: Defesa (redução de R\$ 2,7 bilhões, emendas de R\$ 316 milhões); Justiça (redução de R\$ 1,2 bilhão, emendas de R\$ 163 milhões); e Desenvolvimento Agrário (redução de R\$ 1,1 bilhão, emendas de R\$ 224 milhões).
69. Metade dos cortes do Ministério da Defesa foram em investimentos e inversões, cujos principais programas, em valor, são reaparelhamento das forças armadas, sendo R\$ 600 milhões para aquisição de aeronaves; proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo; desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária; e capitalização da Infraero. Os programas de custeio mais vultosos deste ministério são o apoio administrativo; adestramento, relacionado ao contingente; e serviço de saúde das forças militares.
70. Dois terços do contingenciamento no Ministério da Justiça atingem o custeio, sendo que o principal programa é o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que responde sozinho por quase metade do custeio do órgão. A recomposição da dotação desse programa foi anunciada e implicará futuramente sacrifício da programação de outros órgãos.
71. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, 60% dos cortes serão sobre investimentos e inversões financeiras, sendo que as programações mais expressivas no órgão referem-se a aquisição de imóveis rurais para reforma agrária e implantação de infra-estrutura básica nos assentamentos.

²⁶ Apenas nas despesas discricionárias do Executivo. Considera-se aqui emendas o acréscimo às dotações previstas na proposta.

²⁷ Ver a respeito NTC 02/07 e NT 07/08.

72. Caberá a cada ministério definir as dotações que serão sacrificadas, caso não haja descontingenciamento.
73. Anexo compara os limites do Decreto 6.808/09 com as despesas executadas²⁸ em 2008. O limite para despesas discricionárias em 2009 é R\$ 1,3 bilhão inferior à execução do ano anterior, ano este cuja execução foi particularmente alta. A propósito, durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso, o principal critério para promoção de cortes foi a observação da execução provável de 2008, tentando-se garantir patamares similares para 2009, situação que foi referendada pelo Decreto.
74. Apenas os ministérios da Saúde, Transportes, Educação e Combate à Fome terão as programações preponderantemente maiores do que no ano anterior, sendo que o aumento nas pastas sociais está relacionado a despesas de caráter obrigatório.
75. Ministérios do Turismo e dos Esportes terão os gastos reduzidos em cerca de 80% em relação ao ano anterior, o que levou analistas à conclusão de que emendas individuais poderão não ser executadas. Outros cortes importantes aconteceram na Integração Nacional, Defesa e Justiça.
76. Mesmo mantido o contingenciamento atual, programa-se nova elevação das despesas correntes discricionárias do Executivo e, na melhor das hipóteses²⁹, investimentos superiores aos de 2008 em apenas 3%, ou R\$ 1,1 bilhão.

A EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO³⁰

77. Não obstante a estimativa preliminar do PIB de 2008 pelo IBGE³¹ ter decepcionado, a dívida líquida do setor público caiu para 36% do Produto no ano passado, como mostra a Tabela.

DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2004 A 2009
(% do PIB)

Discriminação	Dezembro					Fevereiro		
	2004	2005	2006	2007	2008	2007	2008	2009
Dívida bruta do governo geral	65,4	67,4	64,2	62,6	64,3	64,5	61,8	63,3
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	37,7	43,9	44,3	44,0	41,6	44,5	43,8	41,2
Dívida líquida total	47,0	46,5	44,0	42,0	36,0	43,6	41,6	37,0
Nível federal	28,0	28,7	27,8	27,2	20,9	27,7	26,9	21,8
Governo federal e Banco Central	29,5	30,8	30,3	29,8	24,5	30,2	29,4	25,5
Empresas estatais federais	(1,6)	(2,1)	(2,6)	(2,6)	(3,6)	(2,5)	(2,5)	(3,7)
Nível regional	19,0	17,8	16,3	14,8	15,1	16,0	14,7	15,2
Dívida interna líquida	40,2	44,1	46,6	50,9	50,1	47,6	50,7	50,7
Dívida externa líquida	6,8	2,3	(2,6)	(8,9)	(14,1)	(4,0)	(9,1)	(13,7)
PIB ⁽¹⁾ em bilhões	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	2.465,8	2.780,1	2.948,8

Fonte: Banco Central do Brasil.

⁽¹⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado. Deflator IGP-C centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

78. Foi a menor relação desde 1999. No final de 2009, a expectativa do mercado (09/04) é de que chegue a 37% do PIB, aumento que se pode explicar, apesar da queda dos juros reais, pela expectativa mediana do mercado de crescimento nulo do PIB e de

²⁸ Critério de liquidação + inscrição em restos a pagar não processados.

²⁹ Adotando-se a hipótese de que toda a reserva orçamentária de R\$ 3,9 bilhões seja destinada a investimentos.

³⁰ Segundo a metodologia atual, anterior à decisão de excluir a Petrobras das estatísticas fiscais.

³¹ Ver notícia em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1.

redução do superávit primário para 3%. Coincide com o patamar alcançado em fevereiro de 2009.

79. A dívida, em relação ao PIB, acelerou sua trajetória declinante a partir de 2004 (foi de mais de 52% do PIB em 2003), com algumas peculiaridades: (a) a dívida das esferas subnacionais, que vinha caindo rapidamente até 2007, voltou a subir em 2008; (b) a dívida do governo federal praticamente estaciona de 2004 a 2007 e cai nitidamente em 2008, com pequena inflexão em 2009; (c) a dívida das estatais federais é negativa, e sua posição credora melhorou gradualmente (desde 2000), e teve melhora acentuada em 2008, em reais; e (d) a dívida pública interna vem se acelerando, em contraposição à posição externa, credora a partir de 2006. Essa posição se fortaleceu com a desvalorização do real – a dívida líquida externa caiu substancialmente no último quadrimestre de 2008.
80. No ano passado, a dívida líquida caiu 6 pontos percentuais do PIB, principalmente por conta da desvalorização do real. Sendo o Brasil credor externo líquido, quando o real se desvaloriza a dívida líquida cai. Contribuíram também para essa melhora o crescimento da economia acima de 5% e o aumento do superávit primário do setor público consolidado.
81. Como mostra a próxima Tabela, o superávit primário em proporção do PIB, que cresceu até 2005, caiu em 2006-2007, e voltou a subir em 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2004 A 2009 ⁽¹⁾

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	Até Fevereiro					
						Acumulado em 12 Meses			Acumulado no Ano		
						2007	2008	2009	2007	2008	2009
<u>(% do PIB)</u>											
Nominal	2,43	2,96	2,95	2,23	1,53	2,12	2,05	2,02	1,20	0,21	3,30
Nível federal	0,64	2,75	2,39	1,67	0,27	1,63	1,27	1,02	1,40	(0,95)	3,81
Governo federal e Banco Central	1,39	3,41	3,14	2,29	0,86	2,46	1,94	1,56	1,11	(0,88)	3,55
Empresas estatais federais	(0,75)	(0,66)	(0,76)	(0,63)	(0,59)	(0,83)	(0,67)	(0,54)	0,28	(0,07)	0,26
Nível regional	1,79	0,21	0,56	0,56	1,26	0,49	0,78	1,00	(0,20)	1,16	(0,51)
Juros nominais	6,61	7,32	6,75	6,14	5,62	6,38	6,18	5,44	6,22	6,42	5,30
Nível federal	3,80	5,96	5,12	4,42	3,22	4,73	4,24	3,39	4,56	3,53	4,59
Governo federal e Banco Central	4,09	6,01	5,31	4,58	3,33	4,92	4,43	3,49	4,72	3,79	4,78
Governo federal	4,41	6,06	4,95	4,16	3,76	4,75	4,08	3,94	4,60	4,07	5,22
Bacen	(0,32)	(0,05)	0,36	0,42	(0,43)	0,16	0,35	(0,45)	0,12	(0,27)	(0,44)
Empresas estatais federais	(0,29)	(0,05)	(0,19)	(0,17)	(0,11)	(0,19)	(0,19)	(0,09)	(0,16)	(0,27)	(0,19)
Nível regional	2,81	1,36	1,63	1,73	2,39	1,65	1,93	2,05	1,66	2,90	0,71
Primário	(4,18)	(4,35)	(3,80)	(3,91)	(4,08)	(4,25)	(4,13)	(3,43)	(5,02)	(6,21)	(2,00)
Nível federal	(3,16)	(3,21)	(2,74)	(2,75)	(2,95)	(3,10)	(2,97)	(2,37)	(3,17)	(4,47)	(0,78)
Governo federal e Banco Central	(4,35)	(4,35)	(3,94)	(4,02)	(3,72)	(4,17)	(4,21)	(3,24)	(5,23)	(6,27)	(3,15)
INSS	1,65	1,75	1,78	1,73	1,25	1,71	1,72	1,31	1,62	1,60	1,92
Empresas estatais federais	(0,46)	(0,61)	(0,57)	(0,46)	(0,49)	(0,64)	(0,48)	(0,44)	0,44	0,20	0,45
Nível regional	(1,02)	(1,14)	(1,07)	(1,16)	(1,13)	(1,15)	(1,16)	(1,05)	(1,86)	(1,74)	(1,22)
<u>(R\$ bilhões)</u>											
Nominal	47,14	63,64	69,88	57,93	44,31	51,20	54,07	58,68	4,80	0,95	15,32
Nível federal	12,39	59,04	56,52	43,36	7,80	39,34	33,55	29,73	5,60	(4,22)	17,71
Governo federal e Banco Central	27,03	73,28	74,48	59,61	24,89	59,26	51,23	45,32	4,46	(3,92)	16,51
Empresas estatais federais	(14,65)	(14,25)	(17,95)	(16,25)	(17,09)	(19,92)	(17,68)	(15,59)	1,14	(0,30)	1,20
Nível regional	34,76	4,60	13,36	14,56	36,51	11,86	20,52	28,96	(0,80)	5,16	(2,39)
Juros nominais	128,26	157,15	160,03	159,53	162,34	153,69	163,17	158,39	24,94	28,58	24,62
Nível federal	73,71	127,96	121,42	114,71	93,14	114,00	112,11	98,78	18,29	15,69	21,32
Governo federal e Banco Central	79,42	129,03	125,83	119,05	96,20	118,50	117,00	101,53	18,92	16,88	22,21
Empresas estatais federais	(5,71)	(1,07)	(4,41)	(4,34)	(3,06)	(4,50)	(4,89)	(2,75)	(0,63)	(1,19)	(0,88)
Nível regional	54,54	29,19	38,61	44,82	69,20	39,69	51,06	59,61	6,64	12,89	3,29
Primário	(81,11)	(93,51)	(90,14)	(101,61)	(118,04)	(102,49)	(109,10)	(99,70)	(20,14)	(27,63)	(9,30)
Nível federal	(61,32)	(68,92)	(64,90)	(71,35)	(85,34)	(74,66)	(78,56)	(69,05)	(12,70)	(19,91)	(3,61)
Governo federal e Banco Central	(84,37)	(93,32)	(93,42)	(104,32)	(107,51)	(100,51)	(111,27)	(94,23)	(20,96)	(27,91)	(14,62)
INSS	31,99	37,58	42,07	44,88	36,21	41,27	45,51	38,02	6,49	7,12	8,92
Empresas estatais federais	(8,94)	(13,18)	(13,54)	(11,91)	(14,04)	(15,42)	(12,79)	(12,84)	1,77	0,89	2,09
Nível regional	(19,79)	(24,59)	(25,25)	(30,26)	(32,69)	(27,83)	(30,54)	(30,65)	(7,44)	(7,72)	(5,68)
PIB 12 meses - valores correntes	1.941,5	2.147,2	2.369,8	2.597,6	2.889,7	2.410,6	2.641,6	2.909,5	400,9	444,9	464,7

Fonte: Banco Central do Brasil

⁽¹⁾ Valores correntes. Valores negativos correspondem a superávit.

82. O superávit apurado estatisticamente pelo Banco Central somado ao aporte ao FSB em 2008 iguala quase 4,6% do PIB, o maior saldo positivo desde 2000.

83. Em 2008, o aumento do resultado primário resultou na maior parte do esforço crescente do governo central (excelente arrecadação), incluindo a queda significativa do déficit do INSS, cuja posição já havia melhorado em 2007. Os governos regionais apresentaram resultado compatível com a média dos 3 exercícios anteriores. As estatais federais decepcionaram novamente.

84. Revendo 2006 e 2007, com as reestimativas do PIB desses dois anos pelo IBGE, o desempenho da União ficou abaixo da meta (2,85% do PIB; antes, com o PIB apurado pela antiga metodologia do IBGE, 3,15% do PIB).

85. No período de 12 meses encerrado em fevereiro, o resultado primário do setor público caiu para 3,4% do PIB³², contra em média 4,2% do PIB em 2007-2008. Esse resultado

³² O superávit primário vem caindo gradualmente desde a acentuação da crise. Considerando fluxos em 12 meses, era de 4,6% do PIB em setembro de 2008, caiu para 3,6% em janeiro, o pior resultado desde agosto de 2002.

está abaixo da meta consolidada. No acumulado do ano até fevereiro, o resultado primário foi superavitário em apenas 2% do PIB, enquanto recentemente era muito mais elevado e crescia (5% do PIB em 2007; 6,2% do PIB em 2008). Este foi o pior resultado desde 1998.

86. No período de 12 meses encerrado em fevereiro, o resultado primário da União caiu para 2,4% do PIB³³, contra em média 3% do PIB em 2007-2008. Esse resultado é o pior desde 2002 e está abaixo da meta consolidada antes de descontar o PPI (2,85% do PIB) e deve piorar. No acumulado do ano até fevereiro, o resultado primário da União foi superavitário em apenas 0,8% do PIB e deve piorar, enquanto recentemente era muito mais elevado e crescia (3,2% do PIB em 2007; 4,5% do PIB em 2008). A queda se deve principalmente ao governo federal e Banco Central, e um pouco ao INSS, frente à queda da arrecadação do Tesouro e do aumento das despesas, inclusive da Previdência. Os primeiros, no acumulado até fevereiro, foram superavitários em apenas 3,2% do PIB, contra 5,2% do PIB em 2007 e 6,3% do PIB em 2008.
87. O resultado nominal é influenciado pela política de juros e pelo superávit primário obtido, e pela variação do PIB, se medido em relação a ele. Os juros estão em queda em relação ao PIB, não importa qual o período de referência, e devem continuar. Ainda assim, o primeiro bimestre de 2009 acumulou déficit nominal equivalente a 3,3% do PIB, por conta do superávit primário muito pequeno nesses dois meses, situação diametralmente oposta à de 2008. Em 2008, o déficit nominal foi quase nulo, e o superávit primário consolidado três vezes maior. Foi o pior resultado nominal de primeiro bimestre desde 2006.
88. A queda da taxa básica de juros pode em parte compensar as decisões de despesas correntes com as quais o Executivo se comprometeu e ensejar o uso do PPI e do FSB para reduzir a meta primária neste exercício, atenuando os danos para a trajetória da dívida pública.
89. Admitindo-se o que o mercado estivesse certo em 9 de abril, esperando para o IPCA acumulado no ano 4,25% e para a taxa Selic média nominal, 10%, e real, 5,5%, e que essa taxa coincida com a taxa implícita da dívida, ela ficaria estável com superávit primário de 2% do PIB e crescimento nulo.
90. Visto de outra forma, as estatísticas do Banco Central mostram em dezembro de 2008 63% da dívida líquida do setor público indexada pela Selic. Admitindo-se que a taxa Selic caia de acordo com o que o mercado esperava em 9 de abril (3,75 pontos de porcentagem, em média, em relação a dezembro passado), calcula-se economia no pagamento de juros de 0,85 p.p. do PIB. Esse impacto poderia ser aumentado para, digamos, 1,35 p.p. do PIB se considerado o efeito da redução da Selic na dívida atrelada a outros indexadores, em particular o prefixado. A efetiva trajetória da dívida em relação ao PIB dependerá da taxa de crescimento e do superávit primário obtido.

CENÁRIO MACROECONÔMICO E PARÂMETROS FISCAIS

91. A crise econômica alterou as previsões oficiais para o crescimento do PIB, como mostra a Tabela da página seguinte.

³³ O superávit primário vem caindo gradualmente desde a acentuação da crise. Considerando fluxos em 12 meses, era de 4,6% do PIB em setembro de 2008, caiu para 3,3% em março, o pior resultado desde agosto de 2002.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2006-2009 ⁽¹⁾

Variável/indicador	Realizado		2008	2009			
	2006	2007	Realizado	Proposta 2009	LOA 2009	Decreto 6.808/09	Mercado 09/04/2009
Produto e Crescimento							
PIB nominal (R\$ bilhões)	2.369,797	2.597,611	2.889,719	3.186,645	3.155,935	3.092,002	3.006,999
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	10,36	9,61	11,25	10,53	9,58	7,00	4,06
Crescimento real do PIB (% a.a.)	3,97	5,67	5,08	4,50	3,50	2,00	(0,30)
Preços e Câmbio							
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	4,72	4,05	5,87	5,77	5,87	4,90	4,37
Inflação IGP-DI (% a.a.)	3,79	7,89	9,10	5,30	5,80	4,16	2,41
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	1,73	5,08	11,24	7,69	7,90	4,82	3,23
Inflação IPCA (% a.a.)	3,14	4,46	5,90	4,50	4,50	4,50	4,25
Inflação IPCA médio (% a.a.)	4,18	3,64	5,68	5,13	5,19	4,94	4,75
Inflação INPC (% a.a.)	2,81	5,16	6,48	4,40	4,30	4,30	4,47
IER (% a.a.)	3,08	4,29	8,18	6,28	6,41	4,88	4,07
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,14	1,77	2,34	1,77	2,08	...	2,30
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,18	1,95	1,84	1,71	2,04	2,30	2,29
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	64,36	72,09	96,51	111,87	76,37	47,27	52,30
Salários e Massa Salarial							
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽²⁾	3,21	3,30	4,97	6,22	6,22	5,92	5,92
Salário Mínimo (R\$)	350,00	380,00	415,00	464,72	464,71	465,00	465,00
Reajuste do salário mínimo (%)	16,67	8,57	9,21	11,98	11,98	12,05	12,05
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	5,01	3,30	5,00	6,22	6,22	5,92	5,92
Massa salarial (variação média %)	13,09	12,18	17,1 ⁽³⁾	14,08	12,95	6,29	...
Dívida Pública e Juros							
Selic fim de período (% a.a.)	13,19	11,18	13,75	13,50	13,33	...	9,25
Selic média acumulada (% a.a.)	15,08	11,88	12,48	13,99	13,57	10,80	10,00
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	11,57	7,10	6,21	...	...	...	5,52
TJLP fim de período (% a.a.)	6,85	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	...
Indicadores Fiscais em % do PIB							
Resultado Primário Consolidado	3,86	3,91	4,08	3,80	3,80	3,30	3,00
Resultado Primário Governo Central	2,78	2,29	2,47	2,20	2,20	...	...
Resultado Primário Estatais Federais	0,58	0,46	0,49	0,65	0,65	...	...
Resultado Primário Governos Regionais	1,08	1,16	1,13	0,95	0,95	...	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(6,86)	(6,14)	(5,62)	(5,70)	(5,70)	...	(5,00)
Juros Nominais Governo Central	(5,20)	(4,58)	(3,22)	(4,21)	(4,21)	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(3,00)	(2,23)	(1,53)	(1,90)	(1,90)	...	(2,00)
Dívida líquida (% do PIB)	44,72	42,03	36,00	39,30	39,30	...	37,00
Outros Indicadores							
Bebidas: quantidade (variação %)	7,08	5,37	...	4,30	3,97	1,50	...
Fumo: quantidade (variação %)	0,97	(2,15)	...	(1,50)	(1,38)	(3,94) ⁽⁴⁾	...
Veículos: quantidade (variação %)	9,49	24,31	...	9,75	9,00	(7,00) ⁽⁴⁾	...
Veículos: preço (variação %)	3,52	2,37	...	5,60	5,00	(2,59) ⁽⁴⁾	...
Importação sem combustível (variação %)	23,42	32,11	41,01	15,78	9,62	(1,41) ⁽⁴⁾	...

Fonte: Orçamento de 2009; Relatório de Cumprimento de Metas de 2008 (STN/SOF); IBGE; Banco Central do Brasil; Relatórios de Mercado Focus (BC); e Energy Information Administration (EUA). Cálculos, estimativas e elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.

⁽²⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.

⁽³⁾ Variação acumulada no período de janeiro a novembro. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

⁽⁴⁾ Para o período março a dezembro de 2009.

92. Assim como o Congresso ao aprovar o Orçamento, em janeiro as autoridades econômicas previam taxa de crescimento ainda relativamente elevada, de 3,5%, embora a menor desde 2006. Agora espera 2%, número otimista perto da expectativa do mercado de queda real do PIB de 0,3%. Desde a sanção da lei orçamentária os prognósticos dos analistas do setor financeiro foram revistos várias vezes, sempre para menos.
93. A crise internacional e, para muitos, diagnósticos equivocados do Banco Central (“descolamento” da economia brasileira, excesso de demanda no primeiro semestre de 2008, repasse da desvalorização cambial aos preços no segundo semestre, todos sugerindo o aumento da taxa Selic) fizeram o PIB diminuir no último trimestre de 2008, puxado por uma contração drástica da indústria de transformação e dos investimentos. Em relação ao trimestre imediatamente anterior, dessazonalizado, a queda foi de 3,6%. No ano, o PIB cresceu pouco abaixo de 5,1%, quando o Banco Central previa 5,6%.
94. A Tabela abaixo simula de maneira simples a trajetória que o mercado espera para o PIB em 2009 e a coincidente com os resultados da 1ª Avaliação.

Cenários de Variação do Produto Interno Bruto ⁽¹⁾								
	Crescimento Mercado				Simulação 1ª Avaliação			
	Índice	Cresc	Médio	Ano	Índice	Cresc	Médio	Ano
Base/Trim	100				100			
2006.IV	101,10	1,10			101,10	1,10		
2007.I	102,78	1,66			102,78	1,66		
2007.II	104,18	1,36			104,18	1,36		
2007.III	105,40	1,17			105,40	1,17		
2007.IV	107,25	1,75	104,90		107,25	1,75	104,90	
2008.I	109,00	1,63			109,00	1,63		
2008.II	110,74	1,59			110,74	1,59		
2008.III	112,61	1,69			112,61	1,69		
2008.IV	108,56	(3,60)	110,22	5,08	108,56	(3,60)	110,22	5,08
2009.I	107,29	(1,17)			108,56	0,00		
2009.II	109,76	2,30			110,46	1,75		
2009.III	111,95	2,00			113,38	2,65	110,80	
2009.IV	110,57	(1,23)	109,89	(0,30)	117,35	3,50	112,44	2,0
Carregamento 2008			0,985				0,985	

Fonte: IBGE; IPEA; Banco Central; e hipóteses dos autores.

⁽¹⁾ Valores estimados em itálico.

95. Note-se o volumoso carregamento negativo para 2009 que representou a queda do PIB no último trimestre de 2008.³⁴
96. Na trajetória que o mercado imagina, ter-se-á nova queda no primeiro trimestre, já passado, o que corresponde aos indicadores disponíveis. O mercado admite crescimento acelerado no segundo trimestre, contra o trimestre anterior, e no terceiro,

³⁴ O "carry over" é medido comparando o último trimestre com a média daquele ano. Se há uma aceleração forte no final do ano, o efeito tende a ser mais alto.

segundo-se retração de outubro a dezembro. Comparado com o mesmo trimestre do ano anterior, o crescimento no último trimestre de 2009 alcançaria 1,85% (que a Tabela não mostra).

97. Na simulação tentativa da trajetória esperada pelo Executivo, ainda que o crescimento fosse nulo no primeiro trimestre, teríamos consecutivas taxas excepcionais de crescimento nos 3 últimos, sendo que no último trimestre de 2009, comparado com o mesmo trimestre do ano anterior, o crescimento chegaria a mais de 8%.

98. Outras estimativas foram divulgadas oficialmente, como abaixo.

Cenários de Variação do Produto Interno Bruto ⁽¹⁾								
	Cenário IPEA				Simul Cenário Banco Central			
	Índice	Cresc	Médio	Ano	Índice	Cresc	Médio	Ano
Base/Trim	100				100			
2006.IV	101,10	1,10			101,10	1,10		
2007.I	102,78	1,66			102,78	1,66		
2007.II	104,18	1,36			104,18	1,36		
2007.III	105,40	1,17			105,40	1,17		
2007.IV	107,25	1,75	104,90		107,25	1,75	104,90	
2008.I	109,00	1,63			109,00	1,63		
2008.II	110,74	1,59			110,74	1,59		
2008.III	112,61	1,69			112,61	1,69		
2008.IV	108,56	(3,60)	110,22	5,08	108,56	(3,60)	110,22	5,08
2009.I	108,77	0,20			108,01	(0,50)		
2009.II	109,86	1,00			109,27	1,16		
2009.III	112,61	2,50	110,42		112,43	2,90	109,91	
2009.IV	116,10	3,10	111,84	1,5	116,47	3,59	111,55	1,2
Carregamento 2008			0,985				0,985	

Fonte: IBGE; IPEA; Banco Central; e hipóteses dos autores.

99. O IPEA prevê crescimento de 1,5% em 2009, considerando fatores que resumem boa parte da política oficial de combate à crise: (i) aumento dos investimentos do PAC; (ii) lançamento do programa habitacional do governo; (iii) aumento da renda disponível com a criação de duas novas alíquotas do IRPF; (iv) efeitos defasados da redução da taxa Selic, com ampliação do crédito e redução dos *spreads*; (v) aumento real significativo do salário mínimo, com pagamento reajustado em março, e ampliação de cerca de 2/3 dos benefícios previdenciários; (vi) mais 1,3 milhão de famílias beneficiadas no programa Bolsa-Família; (vii) ampliação de créditos direcionados, especialmente concedidos pelas instituições financeiras públicas; (viii) manutenção do bom desempenho do consumo da administração pública.

100. A previsão do Banco Central³⁵, por sua vez, foi elaborada pela ótica da oferta e não traz estimativas trimestrais. O PIB seria puxado por serviços (serviços de informação e intermediação financeira à frente), tributos sobre bens e serviços e, dentro da indústria com crescimento praticamente nulo, construção civil e indústria extrativa mineral.

³⁵ Ver Relatório de Inflação de março de 2009 em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2009/03/ri200903b1p.pdf>.

101. A avaliação orçamentária foi elaborada com hipóteses de comportamento das variáveis econômicas estabelecidas em 12 de março. Outras divergências entre o decreto e a lei orçamentárias além da taxa de crescimento estão nos índices de preços. Todos os comentários abaixo valem para o índice específico da Receita Federal do Brasil, resultado da ponderação de IPCA e IGP-di, indicando que, a prevalecerem os prognósticos do mercado para a variação de preços, alguns itens da receita, administrada em particular, podem arrecadar menos que prevê o decreto.
102. O IPCA ponta a ponta permanece oficialmente no centro da meta fixada pelo Banco Central (4,5%), mas cai na média. Em ambos os casos, o mercado acredita em queda mais acentuada, diante do baixo crescimento e da queda do preço das matérias primas e alimentos exportados.
103. O IGP-di cai nos cálculos oficiais, tanto ponta a ponta, como na média, em proporção significativa. Novamente o mercado crê em maior rapidez, sendo a taxa acumulada do IGP-di que estima para 2009 menos de 60% do cálculo do decreto.
104. O câmbio, tanto em fim de período, como na média, será maior que o previsto na lei orçamentária, diminuindo o rigor do contingenciamento, por conta de impostos e contribuições cobradas na importação. Em média, o Executivo estima a cotação do dólar em R\$ 2,30, compatível com o prognóstico do mercado à época, mas sem levar em conta a valorização mais recente.
105. O Executivo provavelmente superestimou a queda do preço do barril do petróleo em relação à estimativa do Congresso (reduzido de US\$ 76,37 para US\$ 47,27). Não obstante relativa instabilidade, as cotações do Brent mostram propensão à alta e, observadas as cotações até meados de abril, poderão em média alcançar algo entre US\$ 52 e US\$ 52,5, favorecendo a receita de *royalties*.
106. A par do menor crescimento da economia, está prevista no decreto a drástica desaceleração da expansão da massa salarial, que a lei orçamentária considerou de 12,95%, e agora será de 6,3%.
107. A perspectiva quanto à taxa básica de juros é de baixa. No decreto, prevê-se que a Selic média do ano será de 10,8% a.a., que será ainda menor (10%) segundo a expectativa do mercado. Para os analistas consultados pelo Banco Central em 9 de abril, a Selic cairá para 9,25% em fim de dezembro, e a taxa real de juros (IPCA) chegará a 5,5% a.a.. O Congresso, na elaboração do orçamento, foi cautelosamente otimista e previu ligeira queda em relação à proposta, mas não foi possível avaliar o impacto da contração da atividade econômica nas previsões de inflação e na margem para redução da Selic.
108. Em relação a parâmetros específicos que afetam itens relevantes da arrecadação, como tributos indiretos sobre fumo, bebidas e veículos, houve mudanças, da lei para o decreto, afetando negativamente as receitas. Deverá ser menor o volume tributado de bebidas e de produtos do fumo; e de positivas passam a negativas as estimativas de variação de quantidades de veículos e de importações.

SALÁRIO MÍNIMO E DÉFICIT DO INSS

109. Na proposta e na lei orçamentária, a despesa com benefícios foi estimada em R\$ 228,6 bilhões, com hipótese de crescimento do salário mínimo para R\$ 464,71 e reajuste dos demais benefícios em 6,22%. O salário mínimo foi reajustado para R\$ 465,00, e os demais benefícios em 5,92%. Na 1ª Avaliação não houve a previsão de

despesas adicionais, pelo contrário (como não houve previsão de aumento de dotações de benefícios assistenciais indexados ao mínimo, nem por esta, nem por razão do desemprego).

110. As despesas com os benefícios do regime geral da Previdência Social caem na Avaliação em relação à lei orçamentária, sob a justificativa de que a despesa efetivamente realizada no segundo semestre de 2008 foi bem menor que os valores considerados na proposta, sobre os quais foram projetadas as despesas de 2009. Foram reduzidas em R\$ 7,65 bilhões, embora, como já observado, não tenha ocorrido mudança na política nem nas hipóteses de reajuste, nem de crescimento vegetativo da emissão de benefícios. Os erros de previsão dos benefícios previdenciários já não são fator para a limitação nas despesas discricionárias. No passado contribuíram para a discrepância entre o previsto e o realizado o crescimento atípico dos pagamentos com auxílio doença, a agilidade dos processos judiciais com os tribunais de pequenas causas, a informatização do INSS e o reconhecimento de passivos contingentes.
111. Apesar do menor aumento previsto da massa salarial, a receita previdenciária cai menos que proporcionalmente, de R\$ 187,8 bilhões na proposta e na lei orçamentária, para R\$ 180,9 bilhões.
112. A queda de R\$ 6,9 bilhões em receitas foi mais que compensada pela despesa, e o déficit foi revisto de R\$ 40,8 bilhões, da lei, para R\$ 40,1 bilhões, no decreto. Em relação a 2008, cresceu de 1,25% do PIB para 1,3% do PIB. Também pelo decreto, as despesas da Previdência crescerão em relação ao PIB de 2008 para 2009, revertendo tendência anterior.

SUPERÁVIT DAS ESTATAIS

113. A Tabela abaixo compara metas de superávits de empresas ou grupo de empresas estabelecidas no projeto de lei orçamentária e no decreto. O Congresso decidiu aumentar a contribuição em percentual do PIB das estatais federais na formação do superávit, sem ter contudo identificado os acréscimos individuais. Diferentemente do ocorrido em 2008, o Executivo no primeiro decreto concordou com alteração introduzida pelo Congresso na lei orçamentária, ao consagrar no Decreto a participação de 0,7% do PIB para o superávit das estatais, justificando a necessidade do aumento em função das mudanças ocorridas no cenário econômico nacional.

RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS, 2009

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	Meta	% do PIB
Grupo Petrobras	14.020	0,44	14.788	0,48	768	0,04
Itaipu Binacional	5.740	0,18	5.903	0,19	163	0,01
Grupo Eletrobras	1.600	0,05	1.600	0,05	-	0,00
Demais	(647)	(0,02)	(647)	(0,02)	(0)	(0,00)
Total	20.713	0,65	21.644	0,70	931	0,05

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

114. Teria cabido ao grupo Petrobras, que aportaria quase 70% do superávit das estatais federais, mais de 80% do aumento nominal em relação à proposta. A avaliação orçamentária salienta que os resultados de Itaipu são indexados em dólares norte-americanos, e que essas novas metas, baseadas na reestimativa do PIB, ainda não estão formalizadas em novo PDG, a ser publicado.
115. O governo vinha reiteradamente relacionando a política de preços da Petrobras ao compromisso de manter expressivo superávit fiscal. Dizia-se que a decisão sobre a possível redução nos preços da gasolina dependeria de não causar problemas à empresa e às contas públicas.
116. O quadro mudou inteiramente com anúncio de que a Petrobras será excluída das estatísticas fiscais do setor público.³⁶ Caberá a Itaipu a parcela significativa do esforço primário das estatais. O grupo Eletrobras, que pretende o mesmo tratamento dado à Petrobras, contribui relativamente com muito pouco.

TÓPICO ESPECIAL: RELATÓRIO DE RECEITAS

117. O Congresso reestimou a receita de 2009 R\$ 3,6 bilhões abaixo da proposta orçamentária, com base principalmente no comportamento recente à época dos elementos que a influenciam (variáveis macroeconômicas, tais como inflação, câmbio, juros e crescimento – principalmente este último, e alterações legislativas).
118. O decreto não apenas corroborou a tendência das previsões de receita do Congresso, como as reduziu ainda mais em relação à proposta, o que mostra a Tabela.

RECEITAS 2008-2009												
Discriminação	2008	2009						Variações do Decreto em Relação a				
	Real	Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 6.808/09		PL 2009	Lei 2009	PL 2009	Lei 2009	2008 Real
	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		% PIB		
RECEITA TOTAL	24,83	808.884,3	25,38	805.286,1	25,52	756.946,7	24,48	(51.937,5)	(48.339,3)	(0,90)	(1,04)	(0,35)
Receita Administrada RFB ⁽¹⁾	16,14	523.527,5	16,43	522.351,6	16,55	484.974,1	15,68	(38.553,5)	(37.377,5)	(0,74)	(0,87)	(0,45)
Arrecadação Líquida INSS	5,65	187.756,9	5,89	187.831,8	5,95	180.936,3	5,85	(6.820,7)	(6.895,5)	(0,04)	(0,10)	0,20
Receitas Não Administradas	3,04	97.599,8	3,06	92.602,7	2,93	88.536,4	2,86	(9.063,4)	(4.066,3)	(0,20)	(0,07)	(0,17)
Operações com Ativos	0,00	0,0	0,00	2.500,0	0,08	2.500,0	0,08	2.500,0	0,00	0,08	0,00	0,08
TRANSFERÊNCIAS (-)	4,41	146.536,6	4,60	143.184,4	4,54	127.255,5	4,12	(19.281,1)	(15.928,9)	(0,48)	(0,42)	(0,29)
RECEITA LÍQUIDA	20,42	662.347,7	20,79	662.101,6	20,98	629.691,2	20,37	(32.656,5)	(32.410,4)	(0,42)	(0,61)	(0,05)

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

⁽¹⁾ Exceto INSS.

³⁶ Desde a revisão do acordo com o FMI de agosto de 2002 e enquanto durou o acordo passou a constar dispositivo permitindo que os pisos das metas trimestrais de superávit primário fossem rebaixados no montante em que despesas com investimento da Petrobras excedesse determinados valores acumulados em 2003. Ou seja, o excedente não seria considerado despesa primária.

119. O Executivo espera arrecadar em 2009 menos R\$ 48,4 bilhões que os R\$ 805,3 bilhões previstos na lei. Como reduções importantes acontecem nas receitas partilhadas (*royalties*, IR e IPI), as transferências aos governos subnacionais também caem em relação à lei, resultando em perda líquida de R\$ 33,4 bilhões. Em relação ao PIB, o decreto praticamente iguala a receita líquida de 2008.
120. Receitas administradas pela RFB (não incluindo as do INSS), que representam 77% da receita total no decreto, serão R\$ 37,4 bilhões menores que as estimadas na lei orçamentária. Deverão cair em relação à lei tanto a arrecadação líquida do INSS como as demais receitas, as primeiras em maior percentagem do PIB.
121. Finalmente, o governo continua esperando arrecadar R\$ 2,5 bilhões com alienação de ativos inservíveis. Iniciativa semelhante redundou em fracasso absoluto em 2007 e 2008.
122. As autoridades da área econômica deram a entender que o governo foi otimista na reestimativa das receitas, admitindo, numa segunda fase, rever as previsões para baixo e promover as compensações. Com as novas metas para 2009, poderá não ser necessário e todas as demandas de despesas estarão acomodadas.

TE.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

123. Em retrospecto, mesmo sem as receitas da CPMF e com toda a desoneração que afetou a receita do exercício, a carga tributária terá novo recorde em 2008, em grande parte graças ao excepcional desempenho dos tributos federais sobre lucros de grandes contribuintes e sobre rendimentos da pessoa física e ao excelente ambiente de negócios em grande parte do ano, e dos impostos estaduais. Deve subir de 34,8% do PIB em 2007 para 35,6% do PIB, alta de 0,75 ponto porcentual, segundo cálculos preliminares considerando apenas os principais tributos. A arrecadação vinha crescendo mais que o PIB, e esse movimento foi ainda mais intenso de 2006 para 2007, já numa fase em que não houve aumento de tributos nem de base de incidência.
124. Esse movimento deverá se inverter, e já resultou em frustrações de receitas administradas nos últimos quatro meses já apurados, como mostra a Tabela.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB PREVISTA E REALIZADA, 4º BIM 2008 E 1º BIM 2009

Arrecadação Líquida nos Bimestres
(R\$ milhões)

Receitas	Novembro e Dezembro 2008				Janeiro e Fevereiro 2009			
	Dec. 6.671	Realizado	Frustração	% de Frust	Dec. 6.752	Realizado	Frustração	% da Frust
Imposto sobre Importação	2.823	3.383	(560)	(20)	2.930	2.677	253	9
Imposto sobre a Exportação	8	2	6	70	4	1	3	72
IPI	7.492	6.202	1.290	17	5.733	4.575	1.158	20
IPI - Fumo	592	586	6	1	542	548	(6)	(1)
IPI - Bebidas	502	432	70	14	602	473	129	21
IPI - Automóveis	1.192	729	463	39	1	69	(68)	(6.822)
IPI - Vinculado às Importações	1.809	2.053	(244)	(13)	1.841	1.398	443	24
IPI - Outros	3.396	2.402	994	29	2.747	2.087	660	24
Imposto sobre a Renda	30.977	29.635	1.342	4	33.725	32.675	1.050	3
IR - Pessoa Física	1.990	1.657	333	17	1.398	1.184	214	15
IR - Pessoa Jurídica	12.778	8.939	3.839	30	15.458	14.744	714	5
IR Retido na Fonte	16.209	19.039	(2.830)	(17)	16.869	16.747	122	1
IRRF- Rendimentos do Trabalho	5.858	7.848	(1.990)	(34)	9.683	9.536	147	2
IRRF- Rendimentos de Capital	7.269	7.104	165	2	4.469	4.103	366	8
IRRF- Rendimentos de Residentes no Exterior	2.090	2.765	(675)	(32)	1.581	2.114	(533)	(34)
IRRF- Outros Rendimentos	992	1.322	(330)	(33)	1.136	994	142	13
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	3.937	3.591	346	9	3.152	2.954	198	6
ITR - Imposto Territorial Rural	66	70	(4)	(6)	23	15	8	36
CPMF - Contribuição Prov. Movimentação Financeira	-	22	(22)	...	-	21	(21)	...
COFINS - Contribuição para a Seguridade Social	22.376	20.377	1.999	9	20.773	16.622	4.151	20
Contribuição para o PIS/Pasep	5.650	5.323	327	6	5.732	4.668	1.064	19
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.892	5.790	1.102	16	7.865	8.316	(451)	(6)
CIDE - Combustíveis	753	760	(7)	(1)	755	63	692	92
Contribuição para o Fundaf	73	46	27	37	54	41	13	24
Outras Receitas Administradas	1.262	1.334	(72)	(6)	1.170	1.162	8	1
Receitas de Loterias	341	387	(46)	(13)	354	367	(13)	(4)
CIDE - Remessas ao Exterior	209	213	(4)	(2)	202	214	(12)	(6)
Demais	712	734	(22)	(3)	614	581	33	5
RECEITA ADM PELA RFB, EXCETO PREVIDENCIÁRIA	82.311	76.535	5.776	7	81.914	73.791	8.123	10

Fonte: Receita Federal do Brasil e; Secretaria de Orçamentos Federais; e decretos citados. Elaboração dos autores.

125. A receita do último bimestre de 2008 ficou cerca de R\$ 5,8 bilhões abaixo do previsto na programação, frustrando ao mesmo tempo a previsão de todo o exercício. A receita do primeiro bimestre foi R\$ 8,1 bilhões inferior ao programado no primeiro decreto deste ano. As quedas reais da receita administrada no primeiro bimestre são mostradas adiante.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF, EXCETO RECEITA PREVIDENCIÁRIA

Arrecadação Bruta no Primeiro Bimestre, 2008 e 2009
(R\$ milhões)

DEFLATOR	2009			2008		Variação (%)		
	FEV	JAN	JAN-FEV	FEV	JAN-FEV	FEV-09/ JAN/09	FEV-09/ FEV/08	JAN-FEV/09 JAN-FEV/08
NOMINAL	29.907	43.884	73.791	33.957	79.582	(31,85)	(11,93)	(7,28)
IPCA	29.907	44.125	74.032	35.962	84.516	(32,22)	(16,84)	(12,40)
IGPI-DI	29.907	43.826	73.734	36.504	85.737	(31,76)	(18,07)	(14,00)

Fonte: Secretaria da Receita Federal, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", março de 2009.

126. Em 2009, a perda no primeiro bimestre resultou não só da redução das alíquotas do IPI dos automóveis, mas também da redução da atividade na indústria e no comércio. As vendas da indústria (faturamento), segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), recuaram 10,9% no primeiro bimestre de 2009 (dados de 6 de abril)

em relação a igual período de 2008. É fato, por outro lado, que a arrecadação do bimestre já transcorrido carrega o crescimento da atividade econômica do final de 2008, não se prestando a conclusões simplistas. Outros parâmetros da economia, em particular a queda consecutiva da taxa de juros, podem prognosticar um cenário mais otimista.

127. A Tabela seguinte procura avaliar a tendência declinante das receitas, a partir de indicador em relação ao PIB. A arrecadação líquida da RFB correspondeu a 16,1% do PIB em 2007 e 2008, mas em janeiro e fevereiro de 2008 representou 17,8% do PIB do bimestre. No último bimestre de 2008, essa relação caiu para 15,7% do PIB. Em janeiro e fevereiro de 2009, assim como nos 12 meses encerrados em fevereiro de 2009 (englobando portanto ao menos 5 meses de arrecadação em baixa, de outubro de 2008 a fevereiro de 2009), está situada em menos de 15,9% do PIB.

RECEITA ADMINISTRADA PELA 2007-2009 2009

Arrecadação Líquida

Receitas	2007		2008						Até Fevereiro de 2009			
			Janeiro e Fevereiro		Novembro e Dezembro		Ano		Janeiro e Fevereiro		12 Meses	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
Imposto sobre Importação	12.216	0,47	2.418	0,54	3.383	0,70	17.171	0,59	2.677	0,58	17.431	0,60
Imposto sobre a Exportação	63	0,00	8	0,00	2	0,00	37	0,00	1	0,00	30	0,00
IPI	31.876	1,23	5.582	1,25	6.202	1,28	37.361	1,29	4.575	0,98	36.354	1,25
IPI - Fumo	2.803	0,11	527	0,12	586	0,12	3.211	0,11	548	0,12	3.232	0,11
IPI - Bebidas	2.589	0,10	472	0,11	432	0,09	2.489	0,09	473	0,10	2.490	0,09
IPI - Automóveis	5.229	0,20	806	0,18	729	0,15	6.032	0,21	69	0,01	5.294	0,18
IPI - Vinculado às Importações	7.692	0,30	1.386	0,31	2.053	0,42	10.351	0,36	1.398	0,30	10.363	0,36
IPI - Outros	13.563	0,52	2.391	0,54	2.402	0,49	15.278	0,53	2.087	0,45	14.974	0,51
Imposto sobre a Renda	148.014	5,70	32.343	7,27	29.635	6,09	179.249	6,20	32.675	7,03	179.581	6,17
IR - Pessoa Física	13.710	0,53	1.371	0,31	1.657	0,34	15.048	0,52	1.184	0,25	14.861	0,51
IR - Pessoa Jurídica	67.798	2,61	17.006	3,82	8.939	1,84	81.414	2,82	14.744	3,17	79.153	2,72
IR Retido na Fonte	66.506	2,56	13.967	3,14	19.039	3,92	82.787	2,86	16.747	3,60	85.568	2,94
IRRF- Rendimentos do Trabalho	32.072	1,23	8.369	1,88	7.848	1,61	41.346	1,43	9.536	2,05	42.513	1,46
IRRF- Rendimentos de Capital	21.488	0,83	3.161	0,71	7.104	1,46	25.585	0,89	4.103	0,88	26.528	0,91
IRRF- Rendimentos Resid no Exterior	7.908	0,30	1.621	0,36	2.765	0,57	9.932	0,34	2.114	0,45	10.426	0,36
IRRF- Outros Rendimentos	5.037	0,19	816	0,18	1.322	0,27	5.924	0,20	994	0,21	6.102	0,21
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	7.855	0,30	2.811	0,63	3.591	0,74	20.340	0,70	2.954	0,64	20.483	0,70
ITR - Imposto Territorial Rural	374	0,01	21	0,00	70	0,01	465	0,02	15	0,00	459	0,02
CPMF - Contribuição Prov. Mov. Financeira	36.520	1,41	902	0,20	22	0,00	1.109	0,04	21	0,00	229	0,01
COFINS - Contribuição Fin. Seg. Social	103.196	3,97	19.502	4,38	20.377	4,19	121.924	4,22	16.622	3,58	119.044	4,09
Contribuição para o PIS/Pasep	26.632	1,03	5.101	1,15	5.323	1,09	31.516	1,09	4.668	1,00	31.083	1,07
CSLL - Contrib. Social sobre o Lucro Líquido	34.471	1,33	8.071	1,81	5.790	1,19	44.613	1,54	8.316	1,79	44.858	1,54
CIDE - Combustíveis	7.943	0,31	1.342	0,30	760	0,16	5.944	0,21	63	0,01	4.665	0,16
Contribuição para o Fundaf	367	0,01	48	0,01	46	0,01	252	0,01	41	0,01	245	0,01
Outras Receitas Administradas	7.983	0,31	960	0,22	1.334	0,27	6.354	0,22	1.162	0,25	6.556	0,23
Receitas de Loterias	1.889	0,07	300	0,07	387	0,08	2.045	0,07	367	0,08	2.111	0,07
CIDE - Remessas ao Exterior	810	0,03	142	0,03	213	0,04	921	0,03	214	0,05	992	0,03
Demais	5.284	0,20	518	0,12	734	0,15	3.389	0,12	581	0,13	3.452	0,12
RECEITA ADM PELA RFB, EXCETO PREVID	417.509	16,07	79.110	17,78	76.535	15,74	466.337	16,14	73.791	15,88	461.018	15,85

Fonte: Receita Federal do Brasil; Secretaria de Orçamentos Federais; e Banco Central. Elaboração dos autores.

128. O Executivo espera arrecadar menos R\$ 44,3 bilhões de receitas administradas, incluindo o INSS, que o previsto na lei (R\$ 710,3 bilhões), conforme mostra a próxima Tabela.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008-2009

Discriminação	2008		2008						Variações do Decreto em Relação a		
	Realizado		Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 6.808/09		2008 Real	PL 2009	Lei 2009
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		
TOTAL DAS RECEITAS DA RFB	629.692,3	21,79	711.391,6	22,32	710.290,5	22,51	666.003,8	21,54	36.311,4	(45.387,8)	(44.286,7)
Imposto de Importação	17.171,3	0,59	17.961,3	0,56	20.559,0	0,65	23.378,8	0,76	6.207,6	5.417,5	2.819,8
IPI	37.361,1	1,29	45.128,3	1,42	44.943,9	1,42	40.099,2	1,30	2.738,1	(5.029,1)	(4.844,7)
Imposto de Renda	179.249,4	6,20	202.620,5	6,36	202.800,9	6,43	185.221,4	5,99	5.972,0	(17.399,1)	(17.579,5)
IOF	20.340,3	0,70	22.947,8	0,72	21.875,6	0,69	19.067,7	0,62	(1.272,6)	(3.880,1)	(2.807,8)
COFINS	121.923,9	4,22	137.291,0	4,31	135.708,2	4,30	125.198,6	4,05	3.274,7	(12.092,4)	(10.509,6)
PIS/PASEP	31.515,8	1,09	35.618,9	1,12	34.666,0	1,10	32.792,5	1,06	1.276,7	(2.826,5)	(1.873,5)
CSLL	44.613,2	1,54	49.920,6	1,57	49.555,6	1,57	46.631,8	1,51	2.018,6	(3.288,7)	(2.923,8)
CPMF	1.109,5	0,04	0,0	0,00	0,0	0,00	22,3	0,00	(1.087,2)	22,3	22,3
CIDE-combustíveis	5.944,0	0,21	4.620,1	0,14	4.620,1	0,15	3.763,7	0,12	(2.180,3)	(856,4)	(856,4)
Outras Administradas pela RFB	7.108,6	0,25	7.526,1	0,24	7.729,5	0,24	8.891,4	0,29	1.782,8	1.365,2	1.161,9
Arrecadação Líquida do INSS	163.355,3	5,65	187.756,9	5,89	187.831,8	5,95	180.936,3	5,85	17.581,0	(6.820,7)	(6.895,5)

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

129. As estimativas de receitas administradas na lei foram altas pela combinação de alguns fatores: (a) a expectativa de crescimento econômico ainda elevada; (b) o excelente desempenho da arrecadação em 2008, em particular até outubro, o que influenciou positivamente as estimativas para todo o ano. Da previsão da 5ª Avaliação Orçamentária de 2008 para o efetivamente realizado, não incluindo o INSS, houve frustração de receitas de R\$ 5,8 bilhões; (c) os tributos foram positivamente influenciados por projeções otimistas de parâmetros, como venda de automóveis, crescimento da massa salarial, aumento do volume de importações etc; (d) o desconhecimento do volume potencial de compensações de impostos, que estão tendo impacto relevante na arrecadação nos 3 primeiros meses deste exercício; e (e) impacto maior que o previsível do uso das desonerações tributárias como instrumento para atenuar os efeitos da crise internacional sobre o nível da atividade (ver Anexo).
130. As reduções concentram-se no imposto de renda, na CSLL (R\$ 20,5 bilhões) e na Cofins/PIS (R\$ 12,4 bilhões). Frustram-se todos os tributos administrados pela RFB, exceto aqueles vinculados às importações.
131. Dois principais fatores estão evidentemente conjugados nesta 1ª Avaliação para a queda das estimativas oficiais de receitas administradas em 2009 em relação à lei. Em primeiro lugar, os parâmetros subsidiários aos cálculos, que estão tendo projeções muito inferiores ao que admitiu o Comitê de Receitas. Essa mudança nas hipóteses de comportamento das principais variáveis já foi comentada. Em segundo lugar, a arrecadação no último trimestre de 2008 mostrou uma desaceleração imprevista, que o Congresso não incorporou em suas projeções pois as avaliações oficiais eram ainda extremamente otimistas.
132. Pormenorizadamente, a comparação das estimativas de arrecadação da lei e do decreto é a que mostra a Tabela da próxima página.
133. Os parâmetros cuja alteração contribuiu predominantemente para previsões mais pessimistas de receitas foram, em primeiro lugar, PIB nominal menor em 2009 do que constou da proposta e da lei, por conta de crescimento real mais fraco e menor deflator implícito. Além disso, a expectativa oficial é de menores variações de todos os índices de preços, com exceção do câmbio médio.

134. O mercado, como mostra a comparação com os resultados da sondagem de 9 de abril, discorda das previsões do decreto. Prevalecendo as expectativas do mercado, a arrecadação nos próximos bimestres poderá ser ainda mais baixa.
135. No tocante aos parâmetros específicos de receita temos, no decreto em relação à lei: (1) previsão de menor produção de bebidas; (2) menor volume de vendas (crescimento negativo) e menores preços de automóveis; (3) maior queda nas vendas de produtos derivados do fumo; e (4) menor volume de importações. Não obstante, o IPI no decreto foi estimado acima da lei para as operações vinculadas às importações, devido ao câmbio mais alto. O mesmo aconteceu com o imposto de importação.
136. Ainda assim, itens específicos apresentam variações positivas no decreto, que são o imposto de renda na fonte sobre a remessa de rendimentos para o exterior e sobre outros rendimentos.
137. Outro fato notável é que o Executivo, além de estimar queda substancial da arrecadação em relação ao orçamento, incorpora na previsão receitas administradas “extraordinárias” de R\$ 19,3 bilhões, como mostra a Tabela.

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB NA LEI E NO PRIMEIRO DECRETO, 2009

Arrecadação Líquida

RECEITAS	Lei		Decreto 6.808/09		Diferenças		Receitas Extraord Mar-Dez R\$ milhões
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	
Imposto sobre Importação	20.559	0,65	23.379	0,76	2.820	0,10	
IPI	44.944	1,42	40.099	1,30	(4.845)	(0,13)	508
IPI - Fumo	3.176	0,10	3.077	0,10	(99)	(0,00)	-
IPI - Bebidas	2.618	0,08	2.626	0,08	8	0,00	56
IPI - Automóveis	7.781	0,25	4.366	0,14	(3.414)	(0,11)	-
IPI - Vinculado às Importações	12.719	0,40	13.405	0,43	687	0,03	-
IPI - Outros	18.650	0,59	16.624	0,54	(2.026)	(0,05)	451
Imposto sobre a Renda	202.801	6,43	185.221	5,99	(17.579)	(0,44)	10.828
IR - Pessoa Física	17.173	0,54	14.989	0,48	(2.184)	(0,06)	259
IR - Pessoa Jurídica	91.511	2,90	86.116	2,79	(5.395)	(0,11)	6.797
IR Retido na Fonte	94.116	2,98	84.116	2,72	(10.000)	(0,26)	3.772
IRRF- Rendimentos do Trabalho	44.532	1,41	38.445	1,24	(6.087)	(0,17)	193
IRRF- Rendimentos de Capital	32.566	1,03	27.082	0,88	(5.484)	(0,16)	2.386
IRRF- Rendimentos de Residentes no Exterior	10.759	0,34	12.097	0,39	1.337	0,05	732
IRRF- Outros Rendimentos	6.259	0,20	6.492	0,21	234	0,01	461
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	21.876	0,69	19.068	0,62	(2.808)	(0,08)	411
ITR - Imposto Territorial Rural	443	0,01	497	0,02	53	0,00	-
CPMF - Contribuição Prov Movimentação Financeira	-	-	22	0,00	22	0,00	-
COFINS - Contribuição para a Seguridade Social	135.708	4,30	125.199	4,05	(10.510)	(0,25)	2.620
Contribuição para o PIS/Pasep	34.666	1,10	32.792	1,06	(1.874)	(0,04)	586
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	49.556	1,57	46.632	1,51	(2.924)	(0,06)	3.367
CIDE - Combustíveis	4.620	0,15	3.764	0,12	(856)	(0,02)	
Contribuição para o Fundaf	300	0,01	260	0,01	(40)	(0,00)	
Outras Receitas Administradas	6.986	0,22	8.135	0,26	1.149	0,04	1.002
SUBTOTAL EXETO PREVIDÊNCIA	522.459	16,55	485.067	15,69	(37.391)	(0,87)	19.322
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	187.832	5,95	180.936	5,85	(6.895)	(0,10)	...
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	710.290	22,51	666.004	21,54	(44.287)	(0,97)	19.322

Fonte: Orçamento de 2009; 1ª Avaliação Orçamentária; Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

138. Embora um avanço metodológico, a incorporação destas receitas, que se faz desde as estimativas oficiais de 2007, ainda prescinde de um critério claro, principalmente em um cenário de pequeno dinamismo da economia. Foi curioso constatar que em 2008, por outro lado, na 1ª Avaliação, receitas extraordinárias eram de menos da metade (R\$ 8,6 bilhões).

139. Não obstante todos os fatores que contribuem liquidamente para que as estimativas do decreto sejam inferiores às da lei, a carga dos tributos administrados pela RFB, incluídas ou não as receitas previdenciárias, cai pouco de 2008 para 2009 (decreto). A arrecadação líquida da Previdência no decreto está R\$ 6,7 bilhões abaixo do previsto na lei orçamentária.

140. Em relação ao PIB, as comparações seguintes permitem ver que a diminuição prevista da arrecadação administrada pode estar ainda subestimada, considerando o volume das desonerações concedidas (ver Anexo).

RECEITA ADMINISTRADA PELA 2007-2009 2009

Arrecadação Líquida

Receitas	2007		2008		2009					
					Janeiro e Fevereiro		12 Meses Em Fevereiro		Ano (Decreto)	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
Imposto sobre Importação	12.216	0,47	17.171	0,59	2.677	0,58	17.431	0,60	23.379	0,76
Imposto sobre a Exportação	63	0,00	37	0,00	1	0,00	30	0,00	37	0,00
IPI	31.876	1,23	37.361	1,29	4.575	0,98	36.354	1,25	40.099	1,30
IPI - Fumo	2.803	0,11	3.211	0,11	548	0,12	3.232	0,11	3.077	0,10
IPI - Bebidas	2.589	0,10	2.489	0,09	473	0,10	2.490	0,09	2.626	0,08
IPI - Automóveis	5.229	0,20	6.032	0,21	69	0,01	5.294	0,18	4.366	0,14
IPI - Vinculado às Importações	7.692	0,30	10.351	0,36	1.398	0,30	10.363	0,36	13.405	0,43
IPI - Outros	13.563	0,52	15.278	0,53	2.087	0,45	14.974	0,51	16.624	0,54
Imposto sobre a Renda	148.014	5,70	179.249	6,20	32.675	7,03	179.581	6,17	185.128	5,99
IR - Pessoa Física	13.710	0,53	15.048	0,52	1.184	0,25	14.861	0,51	14.989	0,48
IR - Pessoa Jurídica	67.798	2,61	81.414	2,82	14.744	3,17	79.153	2,72	86.023	2,78
IR Retido na Fonte	66.506	2,56	82.787	2,86	16.747	3,60	85.568	2,94	84.116	2,72
IRRF - Rendimentos do Trabalho	32.072	1,23	41.346	1,43	9.536	2,05	42.513	1,46	38.445	1,24
IRRF - Rendimentos de Capital	21.488	0,83	25.585	0,89	4.103	0,88	26.528	0,91	27.082	0,88
IRRF - Rendimentos Resid no Exterior	7.908	0,30	9.932	0,34	2.114	0,45	10.426	0,36	12.097	0,39
IRRF - Outros Rendimentos	5.037	0,19	5.924	0,20	994	0,21	6.102	0,21	6.492	0,21
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	7.855	0,30	20.340	0,70	2.954	0,64	20.483	0,70	19.068	0,62
ITR - Imposto Territorial Rural	374	0,01	465	0,02	15	0,00	459	0,02	497	0,02
CPMF - Contribuição Prov Mov Financeira	36.520	1,41	1.109	0,04	21	0,00	229	0,01	22	0,00
COFINS - Contribuição Fin Seg Social	103.196	3,97	121.924	4,22	16.622	3,58	119.044	4,09	125.199	4,05
Contribuição para o PIS/Pasep	26.632	1,03	31.516	1,09	4.668	1,00	31.083	1,07	32.792	1,06
CSLL - Contrib Social sobre o Lucro Líquido	34.471	1,33	44.613	1,54	8.316	1,79	44.858	1,54	46.632	1,51
CIDE - Combustíveis	7.943	0,31	5.944	0,21	63	0,01	4.665	0,16	3.764	0,12
Contribuição para o Fundaf	367	0,01	252	0,01	41	0,01	245	0,01	260	0,01
Outras Receitas Administradas	7.983	0,31	6.354	0,22	1.162	0,25	6.556	0,23	8.098	0,26
Receitas de Loterias	1.889	0,07	2.045	0,07	367	0,08	2.111	0,07	2.137	0,07
CIDE - Remessas ao Exterior	810	0,03	921	0,03	214	0,05	992	0,03	1.160	0,04
Demais	5.284	0,20	3.389	0,12	581	0,13	3.452	0,12	4.801	0,16
RECEITA ADM PELA RFB, EXCETO PREVID	417.509	16,07	466.337	16,14	73.791	15,88	461.018	15,85	484.974	15,68

Fonte: Receita Federal do Brasil; Secretaria de Orçamentos Federais; Decreto 6.808/09; e Banco Central. Elaboração dos autores.

TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

141. De uma queda de R\$ 4,1 bilhões das receitas administradas em relação à lei, a maior parte deve-se às compensações financeiras, conforme a Tabela.

RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS, 2008-2009

	Realizado		2009						Diferença do Decreto para	
	2008		Proposta		Lei		Decreto 6.808/09		Proposta	Lei
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	
Concessões	6.080,0	0,21	3.984,9	0,13	4.572,3	0,14	4.572,3	0,15	587,4	0,0
Dividendos	13.363,8	0,46	10.845,5	0,34	10.106,2	0,32	13.700,0	0,44	2.854,5	3.593,8
Contribuição dos Servidores ao PSSS	6.627,5	0,23	8.140,1	0,26	8.140,1	0,26	8.140,1	0,26	0,0	0,0
Salário-Educação	8.776,4	0,30	10.687,0	0,34	10.687,0	0,34	10.624,9	0,34	(62,2)	(62,2)
Royalties/Compensações Financeiras	25.031,7	0,87	33.480,7	1,05	27.916,3	0,88	20.318,4	0,66	(13.162,3)	(7.597,9)
Demais Receitas	15.750,9	0,55	16.792,9	0,53	17.355,5	0,55	16.973,7	0,55	180,8	(381,9)
Receita Própria (fts 50 & 81)	10.283,1	0,36	11.415,6	0,36	11.572,1	0,37	11.953,9	0,39	538,4	381,9
FGTS	1.837,7	0,06	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	0,0	0,0
Receitas Não Administradas	87.750,9	3,04	97.599,8	3,06	92.602,7	2,93	88.536,4	2,86	(9.063,4)	(4.066,3)

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

142. As compensações financeiras tiveram suas previsões reduzidas em R\$ 7,6 bilhões em função das reestimativas do Executivo. A redução foi maior relativamente à proposta, pois à época a cotação do petróleo atingia seus valores máximos. Na lei, usou-se o barril de US\$ 76,4; no decreto, a cotação é US\$ 47,3. O decreto pode estar subestimando o petróleo, diante do movimento das últimas semanas e das cotações do mercado futuro de Nova Iorque. Analistas concordam que o preço do petróleo não ficará abaixo de US\$ 50, com a tímida retomada das economias norte-americana e asiática.

143. Por outro lado, a reestimativa de dividendos compensa em parte, com aumento de R\$ 3,6 bilhões em relação à lei, 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 2008, embora o desempenho da rubrica já tenha sido excepcional em 2008.

QUADROS ANEXOS

MEDIDAS DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS CONSIDERADAS NA PREVISÃO 2009

(R\$ Milhões de 2009)

MEDIDAS	No Ano
IMPOSTO SOBRE A RENDA	-6.847
Desoneração de IRRF incidente sobre os serviços de apoio prestados no exterior (Lei nº 11.774/08);	-35
Redução à zero do IRRF sobre a receita de promoção especial no exterior (Lei nº 11.774/08);	-14
Redução do prazo de depreciação à 20% do atual para a indústria de bens de capital - IRPJ (Lei nº 11.774/08);	-220
Redução do prazo de depreciação à 20% do atual para o setor automotivo (IRPJ) (Lei nº 11.774/08);	-620
Extensão da Licença Maternidade com redução do IR (Lei nº 11.170/08);	-358
Alteração da Tabela do IRPF (MP nº 451/08).	-5.601
COFINS	-4.048
Redução do prazo para a utilização do crédito do PIS/Cofins em Bens de Capital (BK) de 24 para 12 meses (Lei nº 11.774/08);	-3.233
Suspensão de PIS/Cofins sobre peças e materiais destinados à indústria naval - Renaval (Lei nº 11.774/08);	-22
Ampliação do Reporto, abrangendo modais fluvial, dutoviário, ferroviário (Lei nº 11.774/08);	-154
Redução do coeficiente do RECAP de 70% para 60% para as pessoas jurídicas preponderantemente exportadoras (Lei nº 11.774/08);	-314
Desoneração de PIS/Cofins para pão e trigo para panificação (Lei nº 11.787/08);	-255
Programa de estímulo à solicitação de Notas Fiscais (MP nº 451/08);	-28
Áreas de Livre Comércio (MP nº 451/08).	-43
PIS-PASEP	-877
Redução do prazo para a utilização do crédito do PIS/Cofins em Bens de Capital (BK) de 24 para 12 meses (Lei nº 11.774/08);	-700
Suspensão de PIS/Cofins sobre peças e materiais destinados à indústria naval - Renaval (Lei nº 11.774/08);	-5
Ampliação do Reporto, abrangendo modais fluvial, dutoviário, ferroviário (Lei nº 11.774/08);	-33
Redução do coeficiente do RECAP de 70% para 60% para as pessoas jurídicas preponderantemente exportadoras (Lei nº 11.774/08);	-68
Desoneração de PIS/Cofins para pão e trigo para panificação (Lei nº 11.787/08);	-55
Programa de estímulo à solicitação de Notas Fiscais (MP nº 451/08);	-6
Áreas de Livre Comércio (MP nº 451/08).	-9
IPI	-1.794
Suspensão do IPI sobre peças e materiais destinados à indústria naval - Renaval (Lei nº 11.774/08);	-23
Extensão do Drawback Verde Amarelo - IPI e IPI vinculado (MP nº 451/08);	-341
Redução da alíquota do IPI-Automóveis até abril de 2009 e crédito ficto de IPI para veículos em estoque até 12/dez/08 (Decreto nº 6.687 de 11/12/2008);	-1.170
Redução da alíquota do IPI sobre caminhões até abril de 2009 (Decreto nº 6.696 de 17/12/2008).	-260
IOF	-3.249
Desoneração de IOF nas operações de crédito para a aquisição de Bens de Capital (Decreto nº 6.453/08);	-163
Redução de alíquotas do IOF em operações de câmbio (Decretos nº 6.391/08, 6.566 e 6.613/08);	-329
Redução da alíquota do IOF no financiamento realizado por PF para aquisição de Moto (Decreto nº 6.655/08);	-237
Redução da alíquota do IOF em operações de crédito à PF (redução de 50%) (Decreto nº 6.691/2008).	-2.519
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	-437
Ampliação do Reporto, abrangendo modais fluvial, dutoviário, ferroviário (Lei nº 11.774/08).	-437
CIDE-COMBUSTÍVEIS	-1.470
Redução do valor da CIDE por metro cúbico de gasolina e diesel (Dec.nº 6.446/08).	-1.470
POSTERGAÇÃO DE PRAZOS DE PAGAMENTO	76
SIMPLES Nacional (CGSN nº 49/08 e 54/09)	0
IPI-Outros	1
IRPJ	0
Cofins	-2
Pis/Pasep	0
CSLL	2
Municípios de Santa Catarina atingidos pela chuva em dezembro/08 (Portaria MF nº 289/08)	-76
IRPJ	0
Cofins	77
TOTAL	-18.647

Fonte: Receita Federal do Brasil.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009															
Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas por Grupo de Despesa															
	Proposta			Lei			Limite do Decreto nº 6.808/09			Contingenciamento			Emendas ⁽¹⁾		
	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)
Presidência da República	1.957	1.115	3.072	1.780	1.343	3.123	1.325	973	2.298	455	370	825	295	862	1.157
Agricultura, Pec e Abastecimento	1.124	505	1.630	1.055	1.168	2.222	836	329	1.164	219	839	1.058	46	744	790
Ciência e Tecnologia	4.007	1.162	5.169	2.741	1.470	4.211	2.570	1.366	3.936	171	104	274	117	362	479
Fazenda	3.005	686	3.690	2.955	232	3.187	2.471	90	2.561	484	142	626	21	0	21
Educação	12.745	4.568	17.312	11.196	4.953	16.149	10.870	4.030	14.900	326	923	1.249	77	664	742
Desenv., Indústria e Com Exterior	826	70	896	828	172	1.000	508	35	543	320	138	458	29	103	132
Justiça	2.306	858	3.164	2.053	913	2.966	1.240	482	1.723	813	431	1.244	42	121	163
Minas e Energia	827	64	892	643	76	718	633	29	662	10	47	57	34	12	46
Previdência Social	1.830	155	1.984	1.578	238	1.816	1.280	17	1.297	298	221	519	0	116	116
Relações Exteriores	931	148	1.078	739	122	861	739	122	861	0	0	0	2	0	2
Saúde	45.531	2.732	48.262	44.727	3.612	48.338	44.286	3.373	47.659	441	238	679	283	1.657	1.940
Trabalho e Emprego	1.459	76	1.535	1.304	83	1.387	735	36	771	569	47	616	91	6	97
Transportes	1.277	9.308	10.585	1.187	9.609	10.795	1.163	9.575	10.738	24	34	57	79	1.663	1.743
Comunicações	485	90	575	350	100	450	299	10	309	51	90	141	9	10	19
Cultura	617	141	758	710	229	939	523	127	650	187	102	289	93	102	195
Meio Ambiente	713	62	775	730	162	892	500	10	510	230	151	382	116	102	218
Planejamento, Orçamento e Gestão	958	583	1.541	785	407	1.193	686	88	774	100	319	419	1	0	1
Desenvolvimento Agrário	1.464	1.971	3.436	1.530	1.974	3.504	1.050	1.350	2.400	480	624	1.104	65	158	224
Esporte	349	14	363	369	1.007	1.376	172	25	197	197	982	1.179	37	993	1.029
Defesa	6.910	4.552	11.462	6.727	4.358	11.085	5.341	3.031	8.372	1.387	1.327	2.713	15	301	316
Integração Nacional	255	3.317	3.571	254	4.646	4.899	254	2.902	3.156	0	1.744	1.744	66	2.056	2.122
Turismo	357	151	508	832	2.151	2.983	318	88	406	515	2.063	2.577	518	2.004	2.523
Desenv. Social e Combate à Fome	14.386	158	14.544	13.865	255	14.120	13.371	171	13.542	493	84	578	68	102	170
Cidades	869	6.682	7.551	827	8.884	9.711	574	5.644	6.218	252	3.241	3.493	45	4.266	4.311
Ministério da Pesca e Aquicultura	216	137	354	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos Financeiros da União	488	128	617	254	115	370	207	50	258	47	65	112	-	-	-
Transf. Estados, DF e Municípios	60	0	60	82	0	82	55	-	55	27	-	27	-	-	-
Operações Oficiais de Crédito	97	0	97	97	0	97	55	-	55	42	-	42	-	-	-
Subtotal	106.050	39.432	145.482	100.197	48.279	148.475	92.061	33.954	126.015	8.135	14.325	22.460	2.147	16.407	18.554
Reserva ⁽²⁾	0	0	4.527	0	0	2.596	-	-	3.789	0	-	(1.193)	-	-	-
TOTAL	106.050	39.432	150.009	100.197	48.279	151.071	92.061	33.954	129.803	8.135	14.325	21.268	2.147	16.407	18.554

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Dotações que saíram na Lei acima do valor apresentado no projeto de lei orçamentária.

⁽²⁾ Reserva de contingência no projeto e na lei e reserva orçamentária no Decreto

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009									
Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas por Grupo de Despesa									
	Liquidado em 2008			Decreto nº 6.808/09			Diferença Decreto e Realizado 2008		
	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)
Presidência da República	1.008	975	1.984	1.325	973	2.298	317	(2)	315
Agricultura, Pec e Abastecimento	1.290	698	1.988	836	329	1.164	(455)	(369)	(824)
Ciência e Tecnologia	2.955	1.014	3.969	2.570	1.366	3.936	(385)	352	(33)
Fazenda	2.867	351	3.218	2.471	90	2.561	(396)	(261)	(657)
Educação	10.991	3.124	14.114	10.870	4.030	14.900	(120)	906	786
Desenv., Indústria e Com Exterior	538	56	594	508	35	543	(31)	(21)	(52)
Justiça	1.720	1.153	2.873	1.240	482	1.723	(479)	(671)	(1.150)
Minas e Energia	635	27	663	633	29	662	(2)	1	(1)
Previdência Social	1.597	134	1.731	1.280	17	1.297	(317)	(117)	(433)
Relações Exteriores	1.219	42	1.261	739	122	861	(401)	80	(401)
Saúde	40.631	2.612	43.243	44.286	3.373	47.659	3.656	761	4.416
Trabalho e Emprego	969	37	1.006	735	36	771	(235)	(1)	(235)
Transportes	1.073	8.320	9.393	1.163	9.575	10.738	90	1.255	1.345
Comunicações	294	27	321	299	10	309	4	(16)	(12)
Cultura	523	112	635	523	127	650	1	14	15
Meio Ambiente	540	50	590	500	10	510	(40)	(39)	(80)
Planejamento, Orçamento e Gestão	432	33	465	606	88	774	254	55	309
Desenvolvimento Agrário	956	1.366	2.323	1.050	1.350	2.400	93	(16)	77
Esporte	335	646	981	172	25	197	(163)	(621)	(784)
Defesa	5.984	4.148	10.132	5.341	3.031	8.372	(644)	(1.117)	(1.761)
Integração Nacional	292	3.910	4.202	254	2.902	3.156	(38)	(1.008)	(1.046)
Turismo	595	1.717	2.312	318	88	406	(277)	(1.629)	(1.906)
Desenv. Social e Combate à Fome	12.754	178	12.932	13.371	171	13.542	617	(7)	610
Cidades	457	5.890	6.348	574	5.644	6.218	117	(247)	(130)
Ministério da Pesca e Aquicultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos Financeiros da União	-	-	-	207	50	258	207	50	258
Transf. Estados, DF e Municípios	-	-	-	55	-	55	55	-	55
Operações Oficiais de Crédito	-	-	-	55	-	55	55	-	55
<i>Subtotal</i>	90.657	36.622	127.279	92.061	33.954	126.015	1.405	(2.668)	(1.263)
Reserva ⁽²⁾	-	-	-	-	-	3.789	-	-	-
TOTAL	90.657	36.622	127.279	92.061	33.954	129.803	1.405	(2.668)	(1.263)

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Dotações que saíram na Lei acima do valor apresentado no projeto de lei orçamentária.

⁽²⁾ Reserva de contingência no projeto e na lei e reserva orçamentária no Decreto