



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares
Márcia Rodrigues Moura

Nota Técnica
06/11
(13 de Abril)

PRIMEIRA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2011

**CONTINGENCIAMENTOS DE MARÇO
(DECRETO 7.445/11 E 1ª AVALIAÇÃO BIMESTRAL)**

I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
II – TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO.....	6
III – APRESENTAÇÃO DOS LIMITES	8
IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.	9
V – RESTOS A PAGAR.....	11
VI – INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS.	12
VII – CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES	14
VIII – SUPERÁVIT DAS ESTATAIS.....	15
IX – RELATÓRIO DE RECEITAS	16
TE.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	18
TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS.....	21
QUADROS ANEXOS	23

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. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Endereços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof>

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

E-mail: conof@camara.gov.br



I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Em 2009, a política fiscal expansionista visou atenuar os efeitos da crise financeira internacional. Em 2010, a despeito das expectativas de forte recuperação econômica, foi mantida. O PIB cresceu 7,5% em 2010, após retração de 0,6% no ano anterior. O ano de 2010 caracterizou-se também pelas eleições federais e estaduais.
2. Em 2009, o setor público consolidado fez superávit primário de 2,05% do PIB e valeu-se da execução do PAC para cumprir a meta reduzida de 2,5% do PIB. Em 2010, a despeito da consecução de superávit primário mais elevado, 2,77% do PIB, para cumprir a meta prevista na lei¹ várias foram as providências adotadas: redução da meta inicial de 3,3% do PIB para 3,1% do PIB para acomodar a exclusão do Grupo Eletrobras do cálculo, desde que, ao invés de contribuir, essas empresas do setor elétrico teriam resultado negativo; receitas extraordinárias decorrentes da diferença entre as operações com a Petrobras de cessão de direitos para o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo (equivalentes a 5 bilhões de barris) e de sua capitalização (0,87% do PIB); em dezembro depósito judicial em garantia de ação de contestação de débitos do PIS/Pasep. Ainda assim, mais uma vez, a meta só foi atingida com o abatimento de despesas do PAC no correspondente a 0,32% do PIB.²
3. O Governo Central - Tesouro, INSS e Bacen – alcançou resultado de 2,14% do PIB (a meta era de 2,15% do PIB), as empresas estatais tiveram déficit de 0,02% do PIB, mesmo com a exclusão do Grupo Eletrobras (a meta era 0% do PIB). O esforço dos estados e municípios também ficou aquém do planejado, 0,64% do PIB (a meta era de 0,95% do PIB). Não houve, portanto, compensação entre o Governo Central e as estatais federais nem esforço para compatibilizar o resultado dos entes subnacionais com a meta consolidada.
4. O déficit nominal do setor público, antes em queda (3,63% do PIB em 2006; 2,80% do PIB em 2007; 2,04% do PIB em 2008), aumentou para 3,34% do PIB em 2009. Em 2010, o déficit foi de 2,55% do PIB. Não fosse o resultado das operações com a Petrobras, o déficit em 2010 seria de 3,42% do PIB, portanto maior do que o observado em 2009.
5. A arrecadação dos orçamentos fiscal e da seguridade em 2010 foi R\$ 180,4 bilhões superior à de 2009, alcançando expressivos R\$ 921,1 bilhões, correspondentes a 25,18% do PIB. Esse montante, todavia, inclui R\$ 74,8 bilhões da cessão de direitos à Petrobras para lavra e exploração de barris de petróleo. Desconsiderada essa receita, a carga de 23,14% do PIB seria similar a de anos anteriores. A receita com dividendos, embora menor do que a de 2009, manteve-se em patamar elevado e afastado da média histórica. A arrecadação do PIS/Pasep também foi alta, notando-se

Em razão dos bons resultados fiscais do setor público, liderado pela União, a dívida líquida caiu de 55% do PIB, em 2003, para 38,5% em 2008. Em 2009, a DLSP voltou a 42,8% do PIB, devido à queda na receita por conta da crise, ao aumento de despesas, redução da atividade econômica e à apreciação do real.

¹ Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010).

² As despesas totais do PAC somaram R\$ 22,1 bilhões ou 0,6% do PIB.



que cerca de 10% do total deveu-se a depósito atípico realizado em dezembro. A arrecadação do INSS prosseguiu em alta, chegando em 2010 a 6,04% do PIB.

6. Em proporção do PIB, a carga correspondente à receita líquida de transferências a estados e municípios teve acréscimo de 2,05% do PIB, coincidindo com o ingresso de recursos da operação de venda de direitos de exploração à Petrobras.
7. O Decreto 7.445/11, de 1º de março, previu redução de R\$ 50,1 bilhões de despesas na comparação com o projeto de lei orçamentária aprovado e enviado em autógrafo para sanção do Presidente da República. Em 20 de março, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre de 2011 pouco alterou essa redução, para R\$ 50,6 bilhões. A diferença de R\$ 577 milhões ajusta-se ao contingenciamento a ser efetuado pelos demais poderes, sem necessidade de o Executivo alterar sua programação constante do Decreto 7.445/11.

ITENS DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO, 2011

Variação em Relação ao Autógrafo

Agregados	R\$ Milhões
1. Receita Primária	(20.297,5)
2. Transferências a Estados e Municípios	(1.683,3)
3. Receita Líquida (1 - 2)	(18.614,2)
4. Meta de Resultado Primário	32.000,0
5. Total de Recursos (3 - 4)	(50.614,2)
6. Redução Necessária das Despesas (7 + 8)	50.614,2
7. Despesas Obrigatórias	(15.712,4)
7.A Pessoal	(3.500,0)
7.B Subsídios e Subvenções	(8.922,4)
7.C Abono Salarial e Seguro Desemprego	(3.000,0)
7.D Benefícios Previdenciários	(2.000,0)
7.E Créditos Adicionais dos Poderes LeJu e MPU	50,0
7.F Demais ⁽¹⁾	1.660,0
8. Despesas Discricionárias (6 - 7)	(34.901,8)
8.A Vetos	(1.623,5)
8.B Crédito Extraordinário	3.500,0
8.C Limitação de empenho	(36.778,2)
8.C.i Poder Executivo	(36.201,1)
8.C.ii Demais Poderes	(577,1)
<u>Memória</u>	
9. Redução em Relação à Lei Orçamentária (6 + 8.A)	(48.990,6)

Fonte: Relatório de Avaliação do Primeiro Bimestre de 2011 e SOF/MP.

⁽¹⁾ Recursos dos fundos FDA e FDNE e de uso de recursos hídricos.

8. Conforme a tabela anterior, são previstos menos R\$ 15,7 bilhões de despesas obrigatórias e R\$ 34,9 bilhões de despesas discricionárias. A redução é justificada pela necessidade de alcançar a meta cheia de superávit primário e por uma menor expectativa de receitas.

9. O Executivo informa que não utilizará a prerrogativa de abater até R\$ 32 bilhões de despesas do PAC do exercício de 2011³, facultada pelo art. 3º da LDO 2011, visando contribuir para a redução da demanda agregada.⁴

Nos dois últimos anos, apesar de informar que estaria mirando a meta cheia para o superávit primário, o Executivo precisou, além de gerar recursos extraordinários, abater despesas do PAC para cumprir a meta legal. Entretanto, diferente dos anos anteriores, a Ata do COPOM já da reunião de início de março considera a meta cheia para o resultado primário.

10. A frustração de receita prevista no Relatório Bimestral para todo o exercício é de R\$ 20,3 bilhões. A redução nas receitas administradas é de R\$ 23,0 bilhões, enquanto que nas receitas não-administradas conta-se com um acréscimo de R\$ 2,7 bilhões. O Relatório já considera a correção da tabela do imposto sobre a renda da pessoa física.⁵ Entretanto, não leva em conta o aumento da tributação sobre bebidas frias (R\$ 948 milhões estimados pela RFB), da alíquota do IOF para compras no exterior com cartão de crédito (R\$ 800 milhões), para empréstimos de empresas tomados fora do País, e para operações de crédito internas (cerca de R\$ 5 bilhões).

11. A queda na receita líquida de transferências constitucionais e legais a estados, municípios e fundos regionais é pouco menor, de R\$ 18,6 bilhões (menos de 2,3% da estimativa da Lei), em razão de a frustração incidir também sobre tributos partilhados com os entes subnacionais.
12. Na proposta orçamentária para 2011 eram esperados R\$ 31,0 bilhões de receitas administradas atípicas. No Relatório a nova estimativa é de R\$ 12,5 bilhões. O relatório de Análise das Receitas Federais - RFB/MF não aponta nenhuma atipicidade na arrecadação até fevereiro. Assim, a frustração total ora esperada nas receitas administradas, R\$ 23,0 bilhões, pode ser explicada em grande parte pela nova estimativa de arrecadação atípica.
13. Embora a redução das despesas discricionárias seja de R\$ 34,9 bilhões, o contingenciamento inicial é maior, R\$ 36,8 bilhões, dos quais R\$ 36,2 bilhões no Executivo. Se por um lado, o Executivo vetou R\$ 1,6 bilhão de despesas discricionárias previstas no Autógrafo da Lei Orçamentária⁶, por outro irá despender R\$ 3,5 bilhões com créditos extraordinários.
14. Assim, o Executivo poderá empenhar até R\$ 175,8 bilhões do total de R\$ 212,0 bilhões de despesas discricionárias autorizadas na Lei Orçamentária. Entretanto, em razão da constituição de reserva financeira de R\$ 5,9 bilhões, o limite financeiro é menor, R\$ 169,8 bilhões. Deste montante, até R\$ 77,1 bilhões poderão ser utilizados no pagamento de Restos a Pagar, remanescendo R\$ 92,7 bilhões para pagamento de

³ Somados os restos a pagar do programa, o montante possível do abatimento alcançaria 65,3 bilhões.

⁴ Embora não explicitado pelo Executivo, o objetivo primeiro seria de reduzir expectativas quanto à inflação. Se a prerrogativa fosse retirada da LDO 2011, abdicando de vez do abatimento, a sinalização para os agentes econômicos seria mais forte.

⁵ MP 528, de 25 de março de 2011.

⁶ Grande parte dos vetos foi sobre despesas que, conforme a LDO 2011, não poderiam ser contingenciadas. As despesas eram decorrentes de emendas parlamentares. Ver a respeito dos vetos Nota Técnica Conjunta nº 1/2011 das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado Federal.



despesas discricionárias do Orçamento de 2011. Desta forma, restariam R\$ 83,1 bilhões para pagamento em 2012.

15. A inscrição total de restos a pagar, inclusive pessoal e serviço da dívida, chega a R\$ 128,7 bilhões em 2011. Apenas com investimentos e inversões financeiras primárias são R\$ 59,2 bilhões. A dotação para despesas de mesmas naturezas autorizadas no orçamento de 2011 é de R\$ 65,9 bilhões. O crescimento dos restos a pagar gera orçamento paralelo que concorre com as prioridades mais recentemente definidas e gera também passivos e expectativas de pagamentos que perduram por anos.
16. A previsão para 2011 é de que a receita dos orçamentos fiscal e da seguridade social cresça em relação a 2010 0,9 ponto de porcentagem, para quase 24,0% do PIB, e a receita líquida, sem as transferências a estados e municípios, dada sua composição, cresça a metade, de 19,4% para 19,9% do PIB. A receita bruta para 2011, em porcentagem do PIB, será superior à da excepcional arrecadação de 2008, 23,7% do PIB. No tocante à receita líquida, no período 2007 a 2010, 19,40% e 19,49% do PIB foram o menor e o maior percentuais observados. Nestas comparações é desconsiderada a receita extraordinária obtida, em 2010, com a cessão onerosa à Petrobras (ver item 5).
17. A arrecadação administrada pela Receita Federal do Brasil cresce 0,82 p.p. do PIB, enquanto que a não-administrada recua 0,15 p.p. do PIB. A receita previdenciária continua em trajetória ascendente, mais 0,15 p.p do PIB na comparação com 2010.
18. A receita administrada recuperar-se-á com o crescimento de praticamente todos os itens. As desonerações concedidas em 2009 e 2010 foram na sua maior parte revertidas. O crescimento da lucratividade das empresas e a menor compensação dos prejuízos de 2009 resultarão em maior arrecadação do IRPJ e da CSLL. A manutenção de ritmo ainda forte das vendas no mercado interno justifica expectativa de crescimento das receitas da COFINS/PIS/Pasep.
19. Em anos anteriores, o contingenciamento resultou de menor expectativa de receitas conjugada com aumentos de despesas obrigatórias e de créditos extraordinários. O contingenciamento de agora é explicado pela decisão de obter a meta cheia para o superávit primário, sem abater R\$ 32 bilhões do PAC. De fato, a queda esperada da receita líquida é quase compensada pela menor previsão de despesas obrigatórias.
20. No dia seguinte ao anúncio do corte de R\$ 50 bilhões nas despesas, foi anunciada a correção dos benefícios do programa bolsa família⁷, com impacto estimado de R\$ 2,1 bilhões. Não há menção no Relatório a esse aumento de gastos. O Ministério do Planejamento⁸, contudo, afirma que os recursos virão de reserva prevista no orçamento no montante de R\$ 1 bilhão, e o restante de remanejamento de outros órgãos (R\$ 340 milhões) e da reserva de contingência (R\$ 755 milhões).
21. Surpreendem no Decreto, tanto pelo ineditismo quanto pela magnitude, os cortes em despesas obrigatórias: R\$ 15,7 bilhões. As despesas com subsídios e subvenções (misturando itens orçamentários e extraorçamentários) foram reduzidas em R\$ 8,9 bilhões. O valor remanescente, entretanto, é ainda 34% acima do executado em 2010. Despesas com pessoal foram reprogramadas R\$ 3,5 bilhões abaixo da Lei. Justificou-se o corte pela adoção de auditorias, cruzamento de informações e, principalmente, pelo adiamento de concursos públicos e de novas admissões. Gastos com abono

⁷ Ver Decreto 7.447/11.

⁸ Ver <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7107&cat=264&sec=29>.



salarial e seguro desemprego caem R\$ 3 bilhões diante de reavaliação do mercado de trabalho e do combate a fraudes e desvios. Benefícios previdenciários caem R\$ 2 bilhões em relação à lei, em virtude da impossibilidade de mensurar o impacto de decisão judicial a respeito do teto do RGPS. Esse recurso foi incluído no orçamento por meio de emenda parlamentar.

22. É razoável supor que o Executivo não planeje executar despesas que não incluiu na proposta. De fato, adiante demonstramos que, regra geral, os limites para movimentação financeira e empenho se distribuem por órgão aproximadamente de acordo com o volume de emendas aprovadas no orçamento. O Congresso acrescentou R\$ 22,6 bilhões de emendas na programação discricionária do Executivo, R\$ 18,3 bilhões em investimentos e o restante em custeio. O contingenciamento no Executivo, previsto no Decreto nº 7.445/11, tendo como referência a Lei, foi de R\$ 36,2 bilhões; sendo R\$ 18,3 bilhões de despesas com investimentos, coincidindo com o valor das emendas, e R\$ 17,9 bilhões em custeio. Os cortes em custeio somam R\$ 5,1 bilhões no Programa Minha Casa Minha Vida (integrante do PAC) com R\$ 12,8 bilhões nas despesas dos diversos órgãos. Entretanto, abatimento dessa magnitude em custeio parece de difícil realização. O corte previsto no Ministério da Defesa é indicativo da dificuldade.

II – TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO

23. O primeiro decreto de programação orçamentária de 2011 limitou o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias do Executivo previstas na lei em R\$ 36,2 bilhões. Uma vez que os créditos extraordinários, compreendidos como despesas discricionárias, somam R\$ 3,5 bilhões, a limitação total das despesas não-obrigatórias é menor, R\$ 32,7 bilhões, como mostra a Tabela seguinte (linha g).
24. O Relatório de Avaliação Bimestral ampliou o contingenciamento em R\$ 577 milhões. Essa diferença coincidiu com o montante a ser suportado pelos demais poderes sem necessidade de alteração dos limites do Executivo estabelecidos no Decreto 7.445/11. A queda na previsão da receita líquida, entre o citado decreto e o Relatório de Avaliação Bimestral, de R\$ 527,1 milhões, somada aos créditos adicionais já abertos no âmbito dos demais poderes, R\$ 50 milhões, constituiu-se na razão para o pequeno acréscimo no contingenciamento.



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011

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

	Proposta (PL)		Lei		Decreto 7.445/11		Avaliação 1º Bimestre		Variação Aval em Relação a	
	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	Lei	PL
									R\$ Bilhões	
Receita Administrada pela RFB ⁽²⁾	641,7	16,49	651,7	16,59	629,2	15,51	628,7	15,50	(23,0)	(13,0)
Arrecadação Líquida do INSS	233,9	6,01	240,1	6,11	240,1	5,92	240,1	5,92	0,0	6,2
Demais Receitas ⁽³⁾	92,0	2,36	98,7	2,51	102,1	2,52	101,4	2,50	2,7	9,4
Total das Receitas Brutas	967,6	24,86	990,5	25,22	971,4	23,95	970,2	23,92	(20,3)	2,6
Transferências a Estados e Municípios (-)	164,9	4,24	165,3	4,21	164,3	4,05	163,6	4,03	(1,7)	(1,2)
Receita Líquida (a)	802,8	20,62	825,1	21,01	807,1	19,90	806,5	19,88	(18,6)	3,8
Pessoal e Encargos Sociais	182,8	4,70	183,0	4,66	179,5	4,43	179,5	4,43	(3,5)	(3,3)
Benefícios da Previdência ⁽⁴⁾	275,1	7,07	278,4	7,09	276,4	6,81	276,4	6,81	(2,0)	1,3
Demais Despesas Vinculadas ao Mínimo	55,3	1,42	55,3	1,41	52,3	1,29	52,3	1,29	(3,0)	(3,0)
Subsídios e Subvenções	14,7	0,38	15,3	0,39	6,3	0,16	6,3	0,16	(8,9)	(8,4)
Outras Despesas Obrigatórias	17,8	0,46	21,9	0,56	23,5	0,58	23,5	0,58	1,7	5,7
Despesas Obrigatórias ⁽⁵⁾ (b)	545,8	14,02	553,8	14,10	538,1	13,27	538,1	13,27	(15,8)	(7,7)
Legislativo, Judiciário e MPU (c)	7,5	0,19	8,0	0,20	8,0	0,20	7,5	0,18	(0,5)	(0,0)
Meta de Resultado Primário (d)	81,8	2,10	83,4	2,12	113,8	2,80	113,8	2,80	30,4	32,0
Margem Discricionária (e)=(a)-(b)-(c)-(d)	167,7	4,31	180,0	4,58	147,3	3,63	147,3	3,63	(32,7)	(20,5)
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (f)	32,0	0,82	32,0	0,81	32,0	0,79	32,0	0,79	0,0	0,0
Despesas Discricionárias do Executivo ⁽⁶⁾ (g)=(e)+(f)	199,7	5,13	212,0	5,40	179,3	4,42	179,3	4,42	(32,7)	(20,5)
Resultado Primário + PPI (h)=(d)-(f)	49,8	1,28	51,4	1,31	81,8	2,02	81,8	2,02	30,4	32,0
Total das Despesas (i)=(b)+(c)+(g)	753,0	19,34	773,8	19,70	725,3	17,88	724,8	17,87	(49,0)	(28,2)
Memorando:										
Déficit da Previdência (RGPS)	(41,3)	(1,06)	(38,3)	(0,98)	(36,3)	(0,90)	(36,3)	(0,90)	2,0	4,9
PIB (R\$ bilhão)	3.892,5	100	3.927,1	100	4.056,0	100	4.056,0	100

Fonte: Orçamento de 2011; Decreto citado; Relatório de Avaliação do Primeiro Bimestre ; 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 e inclui CPSS.

⁽³⁾ Inclui operações com ativos.

⁽⁴⁾ Inclui reservas de contingência primárias específicas.

⁽⁵⁾ Critério dos decretos de contingenciamento. Inclui despesas extra-orçamentárias e, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares.

⁽⁶⁾ Inclui, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares. No Decreto e na Avaliação inclui R\$ 3,5 bilhões de créditos extraordinários.

25. O contingenciamento de R\$ 36,8 bilhões em 2011 é R\$ 18,2 bilhões maior que o contingenciamento inaugural de 2009, ano de crise (R\$ 18,6 bilhões), e R\$ 15 bilhões maior que o do ano passado (R\$ 21,8 bilhões).
26. O contingenciamento deste exercício seria mínimo uma vez que a queda de receitas (R\$ 18,6 bilhões) é praticamente compensada pelo corte de R\$ 15,8 bilhões em despesas obrigatórias distribuídas entre pessoal, subsídios e subvenções, seguro desemprego e benefícios previdenciários⁹. Entretanto, a decisão de cumprir a meta cheia, ou seja, sem o abatimento dos R\$ 32 bilhões do PAC previstos tanto no projeto quanto na lei, justifica o tamanho do corte.
27. Diante da decisão de cumprir a meta cheia para o resultado fiscal, seria incoerente o Executivo utilizar a prerrogativa de deduzi-la do montante de R\$ 23,9 bilhões¹⁰ correspondente ao excesso sobre a meta obtido em 2010.¹¹ Assim, embora a possibilidade ainda conste da LDO 2011, o Executivo não demonstra intenção de aproveitá-la.

⁹ Por outro lado, foi incluída despesa extra-orçamentária com os fundos FDA e FDNE (R\$ 1,5 bilhão) e acrescentados R\$ 160 milhões aos repasses pelo uso de recursos hídricos.

¹⁰ O cálculo é apresentado no Anexo II do Relatório de Avaliação Bimestral.

¹¹ Pela LDO de 2011: temos que: "A meta de superávit a que se refere o art. 2o desta Lei poderá ser reduzida até o montante de R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC contidos nos



III – APRESENTAÇÃO DOS LIMITES

28. Os limites para as despesas discricionárias do Executivo nos primeiros Decretos de 2011 e de 2010 são apresentados na próxima Tabela.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011

Limites do Primeiro Decreto de Programação Financeira do Executivo

(R\$ milhões)

Limites dos Anexos e Reservas	2010	2011	Variação (%)
	Decreto 7.144/10	Decreto 7.445/11	
1. Limite de Movimentação e Empenho	159.899,6	175.750,5	9,9%
2. Reserva Orçamentária	5.319,4	-	-100%
3. Total Orçamentário (1+2)	165.219,0	175.750,5	6,4%
4. Limite de Pagamentos	159.899,6	169.826,0	6,2%
4.1 Limite para Restos a Pagar	63.243,3	77.142,3	22,0%
4.2 Limite remanescente (4 - 4.1)	96.656,4	92.683,7	-4,1%
5. Reserva Financeira	4.486,1	5.924,5	32,1%
6. Total Financeiro (4+5)	164.385,7	175.750,5	6,9%
7. Diferença entre Reservas (5-2)	(833,4)	5.924,5	-810,9%

Fonte: Decretos citados. Elaboração dos autores.

29. Como em outros anos, foi criada reserva financeira¹² (R\$ 5,9 bilhões) que poderá ser distribuída entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda (art. 8º, § 3º do Decreto 7.445/11).

30. Mantidos e executados integralmente os limites de pagamento e para movimentação e empenho, o total a ser inscrito em restos a pagar para o exercício de 2012 seria o equivalente aos restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2011 somado à reserva financeira. Nos últimos anos, os limites iniciais permaneceram aproximadamente equivalentes, mas ao final do exercício o limite para movimentação e empenho cresceu (sem contrapartida do financeiro), resultando em empenhos que se transformaram em restos a pagar por não terem financiamento no mesmo exercício. Por essa razão, o volume de restos a pagar tem sido crescente.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2011 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso III, alínea “b”, desta Lei.

§ 1º O montante de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido, na execução da Lei Orçamentária de 2011, do valor:

I – ...

II - do excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2010, a partir da meta estabelecida no Anexo IV da Lei nº 12.017, de 2009, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

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

I - a eventual compensação ocorrida na forma do § 2º do art. 2º da Lei nº 12.017, de 2009;

II - a redução da meta de superávit primário de que trata o art. 3º da Lei nº 12.017, de 2009; e

III - o valor do PIB divulgado para fins de cumprimento da meta fiscal de 2010, constante do relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário a que se refere o art. 126 desta Lei, relativo ao terceiro quadrimestre de 2010.

¹² A reserva financeira teria, em particular, a função de garantir margem de segurança para a consecução da meta primária.



31. Comparado a 2010, em 2011 o limite de pagamentos para despesas discricionárias aumentou nominalmente 6,2%, enquanto a autorização para pagamento de despesas de exercícios anteriores cresceu surpreendentes 22%. Caso o limite para pagamento de restos a pagar¹³ venha a ser integralmente utilizado, sobriam apenas R\$ 92,7 bilhões para quitação de despesas do próprio exercício de 2011. Entretanto, deve-se observar que as despesas discricionárias previstas no Decreto 7.445/11 abrangem gastos que são de fato obrigatórios¹⁴. Esses gastos somam R\$ 75,3 bilhões. Portanto, restariam pouco mais de R\$ 17 bilhões para o pagamento do custeio da máquina pública e para os investimentos do próprio exercício.

IV – DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.

32. Os elementos que colaboraram, positiva ou negativamente, na determinação do total contingenciado, são vistos na Tabela seguinte.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011

Determinantes do Contingenciamento de Despesas do Executivo no Decreto 7.445/11 e na 1ª Avaliação Bimestral⁽¹⁾

(R\$ milhões)

Item de Variação em Relação a Lei	Decreto 7.445	Aval 1º Bim	%
Queda da Previsão de Receitas Líquidas	(18.087,1)	(18.614,2)	51,4
<i>Receitas Administradas</i>	(22.480,2)	(22.991,9)	63,5
<i>Receitas Não Administradas</i>	3.388,0	2.694,4	(7,4)
<i>Transferências a Estados e Municípios</i>	1.005,1	1.683,3	(4,6)
Aumento da Necessidade de Superávit Primário	30.376,4	30.376,4	(83,9)
<i>Vetos</i>	(1.623,6)	(1.623,6)	4,5
<i>Não abatimento da Programação do PAC</i>	32.000,0	32.000,0	(88,4)
Redução de Despesas Obrigatórias ⁽²⁾	(15.762,5)	(16.289,6)	45,0
<i>Pessoal e Encargos</i>	(3.500,0)	(3.500,0)	9,7
<i>Benefícios Previdenciários</i>	(2.000,0)	(2.000,0)	5,5
<i>Benefícios Assistenciais Vinculados ao Mínimo</i>	(3.000,0)	(3.000,0)	8,3
<i>Subsídios e subvenções</i>	(8.922,3)	(8.922,3)	24,6
<i>Legislativo/Judiciário/MPU ⁽³⁾</i>	-	(527,1)	1,5
<i>Outras Despesas Obrigatórias</i>	1.659,8	1.659,8	(4,6)
Inclusão de Créditos Extraordinários	3.500,0	3.500,0	(9,7)
Contingenciamento	(36.201,0)	(36.201,0)	100,0
Memorando:			
<i>Vetos na lei</i>	(1.623,6)	(1.623,6)	...
<i>Contingenciamento no Legislativo/Judiciário e no MPU</i>	-	(577,1)	...
<i>Corte em Relação às Dotações Aprovadas pelo Congresso</i>	(37.824,6)	(38.401,7)	...

Fonte: Tabelas desta Nota. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Considera como obrigatórias as despesas a serem reduzidas dos demais poderes, conforme discriminação abaixo.

⁽³⁾ Considera contingenciamento dos demais poderes de R\$ 577 milhões, menos créditos extraordinários abertos (R\$ 50 milhões).

¹³ No Decreto, o limite para pagamento de restos a pagar, processados e não processados, é de R\$77,1 bilhões. A Secretaria do Tesouro Nacional parece programar um volume menor de desembolsos (R\$ 45,2 bilhões), conforme página 9 do Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2011.

¹⁴ Ver Anexos I e VI do Decreto 7.445, de 1º de março de 2011 e o Anexo IV da LDO 2011.



33. Em comparação com a lei orçamentária sancionada, estão sendo adiados ou eliminados neste exercício R\$ 36,8 bilhões, levando em conta créditos extraordinários de R\$ 3,5 bilhões a serem abertos/reabertos. Como R\$ 1,6 bilhão já havia sido vetado na lei orçamentária, o corte em relação ao aprovado pelo Congresso chega a R\$ 38,4 bilhões.
34. Os elementos que colaboraram na determinação do total contingenciado foram os seguintes: (1) aumento da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social (83,9% do contingenciamento), em razão de decisão de cumprimento da meta cheia, equivalente a R\$ 81,8 bilhões, sem o recurso de abatimento das programações do PAC (R\$ 32 bilhões a menos), parcialmente compensado pelos vetos na lei (R\$ 1,6 bilhão); (2) reestimativa de receitas líquidas abaixo do montante calculado pelo Congresso, representando 51,4% do contingenciamento (R\$ 18,6 bilhões de despesas discricionárias a menos); (3) redução na previsão de despesas obrigatórias, incluindo: subsídios e subvenções (R\$ 8,9 bilhões), pessoal (em R\$ 3,5 bilhões), seguro desemprego (R\$ 3 bilhões), e despesas com o pagamento de benefícios previdenciários (R\$ 2,0 bilhões); (4) aumento de outras despesas, principalmente extraorçamentárias (R\$ 5,2 bilhões, equivalendo a 14,3% do contingenciamento), incluindo subsídios a projetos dos fundos de desenvolvimento do Norte e do Nordeste (R\$ 1,5 bilhão) e créditos extraordinários (R\$ 3,5 bilhões).
35. De todos os valores que implicam o contingenciamento, a única hipótese explicitamente amparada pela LRF é a insuficiência de receitas¹⁵.
36. O contingenciamento de despesas discricionárias e a adoção de medidas para adiar/cortar a execução de despesas obrigatórias representam 1,25% do PIB estimado para 2011. Sem essas reduções, a participação das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade se elevaria a 19,2% do PIB. Em 2009 e 2010, as despesas dos orçamentos representaram 18,3% e 18,1% do PIB (descontadas as despesas com a capitalização da Petrobras), respectivamente, em expansão relativamente a 2008 (16,6% do PIB, descontada a capitalização do FSB). Portanto, os cortes são necessários para a continuidade da trajetória de queda, ainda que marginal, das despesas públicas.
37. O decreto estima despesas R\$ 28,2 bilhões abaixo da proposta e R\$ 49,0 bilhões menores do que as aprovadas na lei orçamentária, conforme demonstrado no Anexo I. Em relação ao autógrafo o corte é de R\$ 50,6 bilhões, em virtude dos vetos.
38. Diferente de exercícios anteriores, as despesas obrigatórias têm redução significativa na estimativa da Avaliação do 1º Bimestre em comparação com a lei orçamentária. Antes, as despesas obrigatórias eram aumentadas e assim justificavam maiores cifras a serem contingenciadas. Agora, a sua redução atenua o corte das despesas discricionárias.
39. A nova previsão de gastos com subsídios e subvenções econômicas responde por mais de 50% da redução de despesas obrigatórias. Os R\$ 8,9 bilhões retirados dessa despesa, apesar de significativos, não parecem exagerados. Os recursos restantes para a realização da despesa, R\$ 6,3 bilhões, são compatíveis com a execução de

¹⁵ 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



anos anteriores. Em 2008, 2009 e 2010 foram gastos R\$ 4,0 bilhões, R\$ 2,7 bilhões e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente.

40. As despesas com pessoal, reduzidas em R\$ 3,5 bilhões em relação à Lei, comprometem 4,43% do PIB, em queda em relação a 2010. As reestimativas dessas despesas na 1ª Avaliação do exercício são em geral bastante precisas.
41. A economia com pessoal calculada nesta 1ª Avaliação se deve a nova projeção feita para o exercício, com base na folha de pagamentos de janeiro. Considera também a adoção de medidas administrativas voltadas para maior controle desses gastos no Executivo, o adiamento de novos concursos públicos e a suspensão de novas autorizações para programas de desligamento voluntário. O Anexo V do Orçamento de 2011 previa R\$ 2,76 bilhões para novas contratações e revisão de remunerações.¹⁶
42. O Congresso reservou R\$ 3,3 bilhões para reajuste do salário mínimo e de demais benefícios, e para perdas decorrentes de demandas judiciais de natureza previdenciária. No Decreto 7.445/11, o Executivo abre mão de parte dessa reserva, R\$ 2,0 bilhões, considerando que não pode mensurar de forma segura, neste momento, os impactos da perda judicial.
43. As despesas com o abono salarial e o seguro desemprego foram reduzidas em R\$ 3 bilhões, sob as justificativas da contínua melhoria do mercado de trabalho e de aprimoramento da gestão na concessão dos benefícios dos programas.
44. Em sentido contrário, foi incluído no Decreto 7.445/11, subsídio a investimentos no âmbito de ADA e ADENE, R\$ 1,5 bilhão. Essas despesas, mesmo extra-orçamentárias, deveriam ter sido indicadas na proposta orçamentária. Outros R\$ 159,8 milhões foram remanejados no âmbito da ANA/MMA. Em virtude do disposto no Decreto 7.402/10, os recursos foram vinculados a uma nova fonte orçamentária e as despesas correspondentes foram consideradas, para fins do decreto de programação, como obrigatórias.

V – RESTOS A PAGAR

45. Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício¹⁷. Justificam-se pela dinâmica própria das despesas públicas que por vezes impede que todo o processo de contratação, execução e pagamento aconteça dentro do calendário fiscal.
46. A tabela da página seguinte mostra a evolução dos restos a pagar desde 2008.

¹⁶ São R\$ 1,52 bilhão de novas contratações e R\$ 1,24 bilhão relativos a projetos de lei e leis de revisões.

¹⁷ Ver art. 36 da Lei 4.320/64.



Evolução da Inscrição de Restos a Pagar - 2008/2011 ⁽¹⁾

(Em R\$ milhões)

Grupo de Despesa	2008	2009	2010	2011
Pessoal	1.951	4.235	2.495	1.883
Juros	259	52	646	430
Outras despesas correntes	24.333	45.288	51.401	57.988
Investimentos	30.822	40.038	50.849	56.995
Inversões financeiras	4.518	5.185	9.418	10.631
Amortizações	270	272	233	758
Total	62.151	95.070	115.042	128.685

Fonte: Siafi

⁽¹⁾ Inclui reinscrições de exercícios anteriores.

47. Em 2011 estão inscritos em restos a pagar R\$ 128,7 bilhões, mais do que o dobro inscrito quatro anos antes. O Decreto 7.445/11 autoriza o pagamento de até R\$ 77,1 bilhões de restos a pagar, sendo R\$ 10,1 bilhões processados, distribuídos entre custeio, investimentos e inversões primárias. O Relatório do Tesouro Nacional, de março de 2011, entretanto, programa pagamentos menores: R\$ 44,9 bilhões.
48. O crescimento dos restos a pagar gera um orçamento paralelo que, em termos financeiros, equivale ao crescimento da dívida flutuante. Até 2003, havia dispositivo na LDO que previa redução gradativa da inscrição de restos a pagar¹⁸.
49. O Decreto 7.418, de 2010, prorrogou a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos a despesas do Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para os demais ministérios e programas foi prorrogada até o dia 31 de abril de 2011. Caso não haja nova prorrogação desses últimos, estima-se que até R\$ 10 bilhões serão cancelados.

VI – INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS.

50. A Tabela seguinte mostra o rápido aumento dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

¹⁸ Art 39, §3º, da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO para 2003).

....
§ 3º Os Restos a Pagar não processados, relativos a despesas discricionárias e não financeiras, inscritos no exercício de 2003 não excederão a 50% (cinquenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2002.



INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS, 2003 A 2011 ⁽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	0,82
2008	50.645,3	31.580,1	82.225,4	37.955,4	11.306,0	28.048,7	0,93
2009	60.854,0	40.374,8	101.228,8	48.911,5	16.627,3	34.022,2	1,07
2010	74.007,1	52.321,9	126.329,1	55.837,0	25.279,6	46.410,3	1,26
2011	65.969,7	59.243,7	125.213,3				

Fonte: SIAFI; IBGE; Lei 12.309/2011. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Obrigatórios e discricionários. Despesas primárias nos gnd 4 e 5, exceto o FSB. 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.

51. Em 2010 os investimentos foram de 1,26% do PIB, recorde dos últimos dez anos. Até março de 2011, segundo o SIAFI, investimentos e inversões financeiras primárias pagos, de todos os tipos (inclusive PAC), foram de R\$ 8,5 bilhões (que a Tabela não mostra). Para 2011, dados os limites autorizados no Decreto 7.445 e a hipótese de que todo o contingenciamento nos demais Poderes se dará em investimentos, poderão ser gastos até R\$ 47 bilhões, o equivalente a pouco menos de 1,2% do PIB estimado.
52. Mais uma vez, chama a atenção os valores executáveis em 2011 e o peso crescente dos restos a pagar que agora equivalem a quase um segundo orçamento.
53. Cabe lembrar que, embora o Decreto 7.445/11 programe o cumprimento integral da meta primária, as despesas constantes da programação do PAC efetivamente executadas, inclusive seus restos a pagar, podem ser abatidos da meta de superávit primário. O limite de abatimento em 2011, que inclui despesas de custeio, é de R\$ 32 bilhões mais os restos a pagar que alcançam R\$ 33,3 bilhões.



VII – CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES

54. A lei orçamentária foi sancionada com vetos a programações no montante de R\$ 1,6 bilhão¹⁹. Estes vetos atingiram, sobretudo, emendas parlamentares relacionadas a ações protegidas do contingenciamento, nos termos do anexo IV da LDO. O ministério mais prejudicado foi o da Ciência e Tecnologia (R\$ 712 milhões).
55. Em exercícios anteriores, demonstramos em notas técnicas²⁰ que os contingenciamentos iniciais 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. Entretanto, caberá a cada ministério definir as dotações que serão sacrificadas.
56. Para analisar o contingenciamento de 2010, levantamos todas as fontes usadas para a aprovação de emendas²¹ e todos os subtítulos (ações) em que houve aumento de dotação em relação à proposta, o que está de forma agregada no Anexo II. No anexo comparam-se, por órgão, o acréscimo na programação decorrente das emendas parlamentares e os cortes promovidos pelo decreto em relação à lei aprovada.
57. O contingenciamento previsto no Decreto nº 7.445/11 indisponibilizou, no Poder Executivo, R\$ 36,2 bilhões de programações aprovadas na lei orçamentária. Despesas com custeio foram reduzidas em R\$ 17,9 bilhões e investimentos em R\$ 18,3 bilhões. As emendas parlamentares²² para 2011, segundo o critério descrito acima, totalizaram R\$ 22,6 bilhões, sendo, coincidentemente, R\$ 18,3 bilhões em investimentos.
58. As maiores limitações incidiram nos ministérios das Cidades (R\$ 8,6 bilhões), Defesa (R\$ 4,4 bilhões), Educação (R\$ 3,1 bilhões), Turismo (R\$ 3,1 bilhões), Transportes (R\$ 2,4 bilhões) e da Integração Nacional (R\$ 1,8 bilhão), que responderam juntos por quase 65% do corte. Em termos proporcionais, a exemplo do ano anterior, as pastas mais afetadas foram Turismo (com 84%), Esporte (64%) e Pesca e Aquicultura (quase 60%).
59. As emendas destinaram R\$ 3,4 bilhões para o Ministério da Saúde, R\$ 3,3 bilhões para Cidades, R\$ 2,9 bilhões para os Transportes, R\$ 2,8 bilhões para o Turismo, e R\$ 1,7 bilhão para o Ministério da Integração Nacional. Mais uma vez percebe-se forte correlação entre o tamanho do contingenciamento inicial e o montante da interferência parlamentar, inclusive quanto à distribuição por órgão: entre os seis maiores cortes estão quatro dos órgãos mais agraciados por emendas e alguns em cifras bastante similares. Comparando-se apenas o corte em investimentos com as emendas neste grupo de despesa, percebe-se o quanto as duas cifras se aproximam e chegam a corresponder entre 95% e 99,7% em seis órgãos (Agricultura, Esporte, Integração, Turismo, Cidades e Encargos Financeiros da União).

¹⁹ Também foi vetada a inclusão de ações no Anexo VII da LOA 2011 (ações incluídas no PPA 2008-2011 por meio da LOA 2011), no montante de R\$ 244 milhões.

²⁰ Ver Nota Técnica Conjunta 02, de 2007 em http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NTC%202_1%20Contingenciamento%20de%202007.pdf, NT 07, de 2008, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>, NT 03, de 2009, em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT%2003-2009.pdf> e NT 03, de 2010, em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt03.pdf>.

²¹ Reserva de contingência primária, reestimativas de receitas, cortes de outras despesas ou redução do superávit primário.

²² Apenas nas despesas discricionárias do Executivo.



60. No caso do Ministério da Saúde, o contingenciamento (R\$ 578 milhões) foi bastante inferior ao total de emendas aprovadas (17,1%) e representou corte de menos de 1% em relação à lei, em razão da necessidade de cumprimento da Emenda Constitucional 29.
61. O corte no Ministério das Cidades foi muito maior que o volume de emendas em virtude de decisão de redução do programa Minha Casa Minha Vida (de iniciativa do Executivo) em R\$ 5,1 bilhões²³. Desconsiderando-se esse fato, o corte e o total das emendas é praticamente o mesmo e concentra-se nos investimentos.
62. Por outro lado, no Ministério do Transporte, o contingenciamento foi relativamente pequeno, 13% em relação à lei, em virtude do enquadramento de 85% dos seus investimentos no PAC. O contingenciamento em investimentos foi de R\$ 2,3 bilhões (sobre um total de R\$ 17,1 bilhões). Observa-se que o Congresso cancelou, na proposta orçamentária, R\$ 2 bilhões de investimentos do PAC e utilizou esses recursos para outros investimentos discricionários.
63. O Ministério da Ciência e Tecnologia, diferentemente de anos anteriores, foi fortemente atingido pelos cortes. Além do contingenciamento de R\$ 953,6 milhões teve outros R\$ 712 milhões vetados na lei. As programações vetadas, caso tivessem prevalecido, estariam livres do contingenciamento em razão de dispositivo da LDO que protege as ações vinculadas à função ciência e tecnologia e a outras subfunções relacionadas à pasta.
64. Outros ministérios tiveram cortes significativos, principalmente em custeio, e que não guardam correlação com o total de emendas: Por exemplo, Defesa (redução de R\$ 4,4 bilhões, emendas de R\$ 1,1 bilhão), Justiça (redução de R\$ 1,5 bilhão, emendas de R\$ 225 milhões) e Educação (redução de R\$ 3,1 bilhões, emendas de R\$ 987 milhões).
65. Quase 70% dos cortes do Ministério da Defesa (R\$ 3 bilhões) foram em custeio. Caso esse corte não seja revertido, representará queda de quase $\frac{1}{4}$ nos gastos correntes em relação a 2010. Ajuste dessa magnitude não parece simples. Como nos investimentos da pasta há vários projetos de grande vulto, é possível que ocorra futuramente remanejamento dos limites.

VIII – SUPERÁVIT DAS ESTATAIS

66. A Tabela seguinte compara metas de superávits de empresas ou grupo de empresas estabelecidas no projeto de lei orçamentária e na Avaliação.

²³ Despesas de custeio. Ver a Nota Técnica em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7098&cat=264&sec=29>.



RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS, 2011

Metas de Superávit no Programa de Dispêndios Globais (PDG) para o Exercício

(R\$ milhões)

Empresa ou Grupo	Proposta		1ª Avaliação		Diferença
	Meta	% do PIB	Meta	% do PIB	Meta
Itaipu Binacional	6.849	0,18	1.217	0,03	(5.632)
Grupo Eletrobras	1.900	0,05	-	-	(1.900)
Demais	(1.139)	(0,03)	(1.217)	(0,03)	(78)
Total	7.610	0,20	-	-	(7.610)

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

67. A partir de 2009 a meta de superávit das estatais foi reduzida de 0,7% do PIB para 0,2% do PIB, depois da exclusão do grupo Petrobras das estatísticas fiscais. Ao final de 2010, por meio de alteração na LDO 2011 e quando a proposta orçamentária já estava em análise no Congresso, também o grupo Eletrobrás deixou de fazer parte da meta fiscal. A redução de 0,2% do PIB na meta, contudo, não resultou apenas da retirada da contribuição esperada da Eletrobrás e de suas subsidiárias do esforço fiscal, que era estimada em 0,05% do PIB.

IX – RELATÓRIO DE RECEITAS

68. O Congresso reestimou a receita de 2011 em R\$ 22,8 bilhões acima da proposta orçamentária, conforme Tabela da página seguinte. A atuação do Congresso foi no sentido de acatar todas as projeções do Executivo e atualizar itens específicos relacionados a: (a) ausência de receitas que já estavam asseguradas em 2011 por força de alterações na legislação tributária posteriores ao encaminhamento do Projeto; (b) também a ausência de receitas supostamente asseguradas, por força de decisão judicial favorável ao Fisco federal; (c) desvio metodológico na previsão das receitas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e da Cofins; (d) aumento da cotação do barril de petróleo; (e) não inclusão da previsão de receitas com alienação de ativos e com nova rodada de licitações para exploração de petróleo e (f) pequenos ajustes em receitas próprias ou vinculadas à ANA, IBAMA e DNOCS.



Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2011

REESTIMATIVA DAS RECEITAS PRIMÁRIAS. RESUMO DAS VARIAÇÕES EM RELAÇÃO À PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

(R\$ Milhões)

Discriminação	Reestimativas do Congresso	
	Brutas	Líquidas da União
A. Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)	9.966,4	10.788,6
A.1 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de Exportadores	7.600,0	7.600,0
A.2 IOF- Aumento de Alíquota sobre Entrada de Capitais Estrangeiros	3.011,3	3.011,3
A.3 Cofins - Ajuste Metodológico	850,0	850,0
A.4 IPI Outros - Prorrogação da Desoneração da Construção Civil	(1.494,9)	(672,7)
B. Receitas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	6.202,0	6.202,0
C. Receitas Não Administradas	6.680,3	5.406,5
C.1 Operações com Ativos do SPU	3.000,0	3.000,0
C.2 Receitas Próprias e Taxas (ANA, IBAMA e DNOCS)	59,0	59,0
C.3 Concessões de Petróleo da 11ª Rodada	1.100,0	1.100,0
C.4 <i>Royalties</i> e Compensações Financeiras	2.521,2	1.247,5
D. Total (A+B+C)	22.848,7	22.397,2

Elaboração: Consultorias de Orçamento.

69. Entre as alterações na legislação tributária destaca-se o aumento do imposto sobre operações financeiras (IOF), estimado pelo Congresso em pouco mais de R\$ 3 bilhões. O ajuste decorreu da elevação da alíquota, de 2% para 6%, sobre a entrada de capitais externos para aplicações em renda fixa no mercado financeiro, e de 0,38% para 6%, para a constituição de margem de garantia exigida em Bolsas, com o objetivo de evitar movimentos especulativos e a conseqüente apreciação excessiva do real.
70. Houve ainda prorrogação da redução do IPI incidente sobre materiais de construção, até dezembro de 2011. O prazo do benefício se esgotaria em 31 de dezembro de 2010. Receita adicional estimada em R\$ 1,5 bilhão, por conta do fim do benefício, estava incluída na estimativa do IPI constante da Proposta, e não será mais recolhida.
71. O acréscimo de R\$ 7,6 bilhões na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) se deveu à expectativa de retomada do fluxo anual de pagamentos, como resultado de a União ter ganhado no Supremo Tribunal Federal a questão da cobrança dessa Contribuição às empresas exportadoras.
72. A estimativa da Arrecadação Líquida do RGPS sofreu aumento de R\$ 6,2 bilhões, pelo fato de que a metodologia de projeção subjacente ao projeto de lei orçamentária tem sido incapaz de explicar integralmente o comportamento dessa receita. Também a arrecadação da Cofins foi majorada em R\$ 850 milhões, em virtude de imprecisão metodológica que os modelos lineares não conseguem captar integralmente.



73. A elevação do preço do barril de petróleo (de US\$ 80,30 para US\$ 84,63) e, principalmente, o crescimento da produção de petróleo no Brasil permitiram, consultada formalmente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, nova estimativa da arrecadação de royalties e compensações financeiras, R\$ 2,5 bilhões acima do que constou da proposta orçamentária.
74. Foram incluídos R\$ 3 bilhões referentes a Operações com Ativos, categoria que engloba a receita de vendas de propriedades que não servem à União (“não operacionais”), como são os imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal. Esta receita não constava da proposta.
75. Também não estava prevista na proposta, a realização da 11ª Rodada de licitações para a exploração de blocos. Estimou-se receita em valor próximo à média das obtidas nas 9ª e 10ª Rodadas, o que geraria um adicional de R\$ 1,1 bilhão.
76. A Avaliação do 1º bimestre não referendou a previsão de receita do Congresso e espera-se arrecadar em 2011 menos R\$ 20,3 bilhões que os R\$ 990,5 bilhões previstos na lei, conforme Tabela seguinte. Estados e municípios vão assimilar queda de R\$ 1,7 bilhão em relação à lei, resultando em perda líquida para a União de R\$ 18,6 bilhões.

RECEITAS 2008-2011

Discriminação	2008	2009	2010	2011								Variações Aval 1º Bimestre em Relação a				
	Realizada			Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 7.445/11		Avaliação 1º Bimestre		PL 2011	Lei 2011	PL 2011	Lei 2011	2010 Real
	% PIB			R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		% PIB		
RECEITA TOTAL	23,66	23,25	25,06	967.626,1	24,86	990.474,8	25,22	971.382,5	23,95	970.177,3	23,92	2.551,2	(20.297,5)	(0,94)	(1,30)	(1,14)
Receita Administrada RFB ⁽¹⁾	15,60	14,56	14,69	641.727,6	16,49	651.694,0	16,59	629.213,8	15,51	628.702,1	15,50	(13.025,5)	(22.991,9)	(0,99)	(1,09)	0,82
Arrecadação Líquida INSS	5,39	5,71	5,77	233.853,4	6,01	240.055,4	6,11	240.055,4	5,92	240.055,4	5,92	6.202,0	0,0	(0,09)	(0,19)	0,15
Receitas Não Administradas	2,68	2,98	2,57	92.045,0	2,36	95.725,3	2,44	99.113,3	2,44	98.419,7	2,43	6.374,7	2.694,4	0,06	(0,01)	(0,15)
Operações com Ativos	-	-	2,04	-	-	3.000,0	0,08	3.000,0	0,07	3.000,0	0,07	3.000,0	0,0	0,07	(0,00)	(1,96)
TRANSFERÊNCIAS (-)	4,20	3,76	3,62	164.873,5	4,24	165.331,7	4,21	164.326,6	4,05	163.648,4	4,03	(1.225,1)	(1.683,3)	(0,20)	(0,18)	0,41
RECEITA LÍQUIDA	19,46	19,49	21,44	802.752,5	20,62	825.143,0	21,01	807.055,9	19,90	806.528,9	19,88	3.776,3	(18.614,2)	(0,74)	(1,13)	(1,55)

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

⁽¹⁾ Exceto INSS. Inclui contribuição dos servidores ao PSS.

77. Projeta-se que a receita dos orçamentos fiscal e da seguridade caia em proporção do PIB para quase 24% e a receita líquida, para 19,9% do PIB. Entretanto, se descontada em 2010 a receita com a cessão onerosa de barris à Petrobras (2,04% do PIB), haverá crescimento, em 2011, da receita total e da receita líquida em 0,9% do PIB e 0,5% do PIB, respectivamente.

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

78. Estimam-se menos R\$ 23 bilhões de receitas administradas²⁴, incluindo o INSS, que o previsto na lei (R\$ 891,8 bilhões), conforme mostra a próxima Tabela.

²⁴ Em virtude da aprovação da Lei nº 12.350, de 2010 (ver art. 46), a contribuição ao plano de seguridade do servidor (CPSS) passou a ser administrada pela Receita Federal do Brasil.



RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008-2011

Discriminação	Realizado				2011								Variações da Aval 1º bimestre em Relação a					
	2008		2009		2010		Proposta de Orçamento		Lei		Decreto 7.445/11		Avaliação 1º Bimestre		2010 Real	PL 2011	Lei 2011	Decreto
	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões				
TOTAL DAS RECEITAS DA RFB	20,99	20,27	751.649,7	20,45	875.981,0	22,49	891.749,5	22,71	869.269,3	21,43	868.757,6	21,42	117.107,9	(6.823,5)	(22.991,9)	(511,7)		
Imposto de Importação	0,57	0,50	21.093,3	0,57	23.130,9	0,59	23.130,9	0,59	22.722,6	0,56	23.076,0	0,57	1.982,7	(54,9)	(54,9)	353,5		
IPI	1,23	0,88	37.553,8	1,02	50.736,3	1,30	49.241,4	1,25	45.353,3	1,12	44.971,9	1,11	7.418,1	(5.764,4)	(4.269,5)	(381,3)		
Imposto de Renda	5,91	5,61	194.573,8	5,29	242.902,1	6,24	242.902,1	6,19	239.735,5	5,91	238.664,9	5,88	43.991,1	(4.337,2)	(4.337,2)	(1.170,5)		
IOF	0,67	0,61	26.576,1	0,72	28.939,3	0,74	31.950,7	0,81	31.428,8	0,77	31.391,0	0,77	4.814,8	2.451,6	(569,7)	(37,8)		
COFINS	4,02	3,73	141.232,3	3,84	157.117,7	4,04	157.967,7	4,02	159.210,4	3,93	160.040,1	3,95	18.807,7	2.922,4	2.072,4	829,6		
PIS/PASEP	1,04	1,00	40.794,4	1,11	41.094,7	1,06	41.094,7	1,05	41.867,6	1,03	42.156,2	1,04	1.361,8	1.061,5	1.061,5	288,6		
CSLL	1,47	1,41	46.370,3	1,26	54.461,3	1,40	62.061,3	1,58	55.875,6	1,38	55.560,7	1,37	9.190,4	1.099,4	(6.500,6)	(314,9)		
CPMF	0,04	0,00	23,6	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	5,1	0,00	15,3	0,00	(8,3)	15,3	15,3	10,3		
Contribuição dos Servidores ao PSS	0,22	0,24	8.573,9	0,23	9.736,6	0,25	9.736,6	0,25	9.550,6	0,24	9.550,6	0,24	976,7	(186,0)	(186,0)	-		
CIDE-combustíveis	0,20	0,15	7.759,1	0,21	8.636,1	0,22	8.636,1	0,22	8.412,9	0,21	8.645,4	0,21	886,3	9,2	9,2	232,5		
Outras Administradas pela RFB	0,23	0,42	15.130,6	0,41	24.972,4	0,64	24.972,4	0,64	15.051,6	0,37	14.730,0	0,36	(400,6)	(10.242,5)	(10.242,5)	(321,6)		
Arrecadação Líquida do INSS	5,39	5,71	211.968,4	5,77	233.853,4	6,01	240.055,4	6,11	240.055,4	5,92	240.055,4	5,92	28.087,1	6.202,0	-	-		

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

79. As reduções concentram-se nas outras receitas administradas (R\$ 10,2 bilhões), na CSLL (R\$ 6,5 bilhões), no imposto de renda (R\$ 4,3 bilhões), e no imposto sobre produtos industrializados (R\$ 4,3 bilhões). A queda teria sido maior, não fossem as melhores expectativas para a Cofins/PIS-Pasep (R\$ 3,1 bilhões).
80. Não obstante as estimativas da Avaliação do 1º Bimestre serem inferiores às da lei, a carga dos tributos administrados pela RFB cresce quase 1% em relação a 2010 e excede ao recorde verificado em 2008.
81. Em 2010, a exemplo de 2009, parte da receita decorrente dos depósitos judiciais, do parcelamento da Lei 11.941/09 e do crédito-prêmio da MP 470/09, foi classificada no item “outras receitas administradas”. Na proposta orçamentária, houve ajuste positivo da base de R\$ 4,5 bilhões que visava incorporar o efeito da consolidação dos débitos fiscais do parcelamento da Lei 11.941/09. Esperava-se que os recolhimentos do “Refis da crise” pelo menos dobrassem em 2011, com receita adicional de R\$ 7,2 bilhões. O relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de fevereiro de 2011, entretanto, não mais corrobora essa expectativa. A queda expressiva, R\$ 10,2 bilhões, agora prevista, explica-se pela postergação da consolidação de débitos que não acontecerá antes de julho²⁵ e pela retirada de R\$ 942 milhões de receitas atípicas da base de projeção.
82. A queda na arrecadação da CSLL, em relação à lei, se justificaria em parte pela menor expectativa de receitas atípicas (R\$ 3,1 bilhões na proposta e R\$ 796 milhões na Avaliação). Também contribuiria para a diminuição, a não retomada imediata do fluxo de pagamentos por parte de empresas exportadoras, hipótese adotada pelo Congresso.
83. No Imposto de Renda, a queda prevista tem como principal explicação menor volume de receitas atípicas. Na proposta orçamentária constavam R\$ 23,7 bilhões e na Avaliação a nova estimativa é de R\$ 5,5 bilhões. A redução de R\$ 18,2 bilhões é em muito compensada por recomposição da base (maior lucratividade das empresas) e crescimento da massa salarial, dentre outras razões.
84. Para o IPI, a queda de R\$ 4,3 bilhões decorre em grande parte da redução esperada de receitas atípicas (na proposta orçamentária R\$ 4,1 bilhões, na Avaliação R\$ 1,9

²⁵ Ver <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2011/PortariaConjunta/portconjuntaPGFNRF002.htm>



bilhão). A Avaliação não contempla ainda o aumento da tributação sobre bebidas frias que deverá render quase R\$ 1 bilhão.

85. No tocante ao IOF, o Executivo estima queda em relação à lei de R\$ 560 milhões. Todavia, na Avaliação não estão computados os efeitos dos recentes aumentos de alíquotas incidentes sobre compras no exterior no cartão de crédito, empréstimos em moeda estrangeira e operações em moeda local para pessoa física²⁶. Apenas esta última medida tem potencial para gerar até R\$ 5 bilhões na arrecadação. No caso da Cofins, que na proposta orçamentária não contemplava atipicidade e o Congresso incluiu R\$ 850 milhões de desvio metodológico, o acréscimo de R\$ 2,1 bilhões se explica, em sentido oposto ao do IPI, pela inclusão de receitas atípicas pelo Executivo no valor de R\$ 2,4 bilhões.
86. Em relação ao Decreto 7.445/11, a Avaliação do 1º Bimestre apresentou decréscimo de R\$ 512 milhões na receita administrada. A principal alteração foi a revisão em 4,5% da tabela progressiva para o cálculo do imposto de renda pessoa física. Também se levou em conta a receita realizada em fevereiro e atualizou-se a projeção até o final do exercício. Outras pequenas alterações resultaram de novos parâmetros que afetam as receitas administradas. Foram revistos para cima o IGP-DI, a taxa Selic e a massa salarial e, em sentido contrário, a taxa média de câmbio.
87. Na comparação com o primeiro bimestre de 2010, a receita administrada em 2011, antes das restituições, apresentou crescimento de 22%, conforme Tabela seguinte.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF, EXCETO RECEITA PREVIDENCIÁRIA ⁽¹⁾

Arrecadação Bruta no Primeiro Bimestre, 2010 e 2011
(R\$ milhões)

DEFLATOR	2011			2010		Variação (%)		
	FEV	JAN	JAN-FEV	FEV	JAN-FEV	FEV-11/ JAN/11	FEV-11/ FEV/10	JAN-FEV/11 JAN-FEV/10
NOMINAL	43.569	66.385	109.953	36.765	90.095	(34,37)	18,51	22,04
IPCA	43.569	66.916	110.484	38.976	95.955	(34,89)	11,78	15,14

Fonte: Secretaria da Receita Federal, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", março de 2011.

⁽¹⁾ Inclui contribuição do plano de seguridade do servidor.

88. O aumento resultou do crescimento de 15,2% no volume geral de vendas, 5,8% na produção industrial, 16,7% da massa salarial e do encerramento das desonerações do IPI incidente sobre automóveis. Destaque-se também aumento da alíquota do IOF sobre capitais estrangeiros e maior lucratividade em 2010, com impacto sobre a declaração de ajuste em 2011.
89. A comparação das estimativas de arrecadação da proposta, da lei, do decreto e da Avaliação bimestral é mostrada na Tabela da página seguinte.

²⁶ Ver Decretos 7.454, de 25 de março; 7.456, de 28 de março; 7.457, de 06 de abril; e 7.458, de 07 de abril de 2011.



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011											
RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (R\$ Milhões)											
RECEITA	Proposta Orçamentária			Orçamento		Decreto 7.445			Avaliação 1º Bimestre		
	Principal	Atípica Bruta	Total	Acréscimos do Congresso	Total	Principal	Atípica Bruta (fev-dez)	Total	Principal	Atípica Bruta (fev-dez)	Total
Imposto de Importação	23.130,9	-	23.130,9	-	23.130,9	22.362,4	370,1	22.722,6	22.733,3	342,7	23.076,0
IPI	46.595,3	4.141,0	50.736,3	(1.494,9)	49.241,4	43.025,6	1.946,3	44.971,9	43.048,0	1.923,9	44.971,9
IPI - Fumo	3.874,8	-	3.874,8	-	3.874,8	3.651,4	(0)	3.651,0	3.688,2	0	3.688,5
IPI - Bebidas	2.844,5	-	2.844,5	-	2.844,5	2.726,8	(0)	2.726,5	2.646,6	0	2.646,9
IPI - Automóveis	6.988,4	-	6.988,4	-	6.988,4	5.653,3	0	5.653,7	6.993,6	0	6.994,0
IPI - Vinculado à Importação	11.858,1	-	11.858,1	-	11.858,1	9.814,8	(0)	9.814,4	12.056,8	(0)	12.056,8
IPI - Outros	21.029,6	4.141,0	25.170,7	(1.494,9)	23.675,8	15.804,9	1.946,1	17.751,0	17.661,8	1.924,0	19.585,7
Imposto de Renda	219.152,4	23.749,7	242.902,1	-	242.902,1	232.639,3	7.096,1	239.735,5	233.213,8	5.469,4	238.683,2
IR - Pessoa Física	18.843,2	1.902,6	20.745,8	-	20.745,8	20.010,3	843,9	20.854,2	20.002,4	827,4	20.829,8
IR - Pessoa Jurídica	95.893,7	9.999,4	105.893,1	-	105.893,1	106.551,7	1.690,8	108.242,5	105.499,8	1.562,9	107.062,8
IR - Fonte	104.415,5	11.847,7	116.263,3	-	116.263,3	106.077,3	4.561,4	110.638,7	107.710,5	3.080,1	110.790,6
IRRF - Rendimentos do Trabalho	54.438,2	6.883,5	61.321,7	-	61.321,7	55.959,1	2.455,6	58.414,7	55.336,1	1.021,3	56.357,4
IRRF - Rendimentos do Capital	30.596,7	2.858,2	33.454,9	-	33.454,9	31.091,7	1.314,9	32.406,5	32.838,0	1.287,1	34.125,1
IRRF - Remessas para o Exterior	12.292,4	1.363,7	13.656,1	-	13.656,1	11.702,8	452,0	12.154,8	12.064,3	472,2	12.536,5
IRRF - Outros Rendimentos	7.088,2	742,3	7.830,5	-	7.830,5	7.322,7	339,9	7.662,7	7.442,0	329,4	7.771,5
IOF	28.939,3	-	28.939,3	3.011,3	31.950,7	30.924,1	504,6	31.428,8	30.932,0	459,0	31.391,0
COFINS	157.117,7	-	157.117,7	850,0	157.967,7	156.564,0	2.646,4	159.210,4	157.594,4	2.445,6	160.040,1
PIS/PASEP	41.094,7	-	41.094,7	-	41.094,7	41.166,6	701,0	41.867,6	41.509,7	646,5	42.156,2
CSLL	51.352,1	3.109,3	54.461,3	7.600,0	62.061,3	55.003,9	871,7	55.875,6	54.764,3	796,4	55.560,7
CPMF	-	-	-	-	-	-	5,1	5,1	15,3	-	15,3
Contribuição dos Servidores ao PSS	9.736,6	-	9.736,6	-	9.736,6	9.550,6	-	9.550,6	9.550,6	-	9.550,6
CIDE-Combustíveis	8.636,1	-	8.636,1	-	8.636,1	8.501,3	144,0	8.645,4	8.514,8	130,5	8.645,4
Outras Administradas	24.972,4	-	24.972,4	-	24.972,4	14.442,7	287,2	14.730,0	14.467,9	262,1	14.730,0
TOTAL	610.727,6	31.000,0	641.727,6	9.966,4	651.694,0	614.175,7	14.567,7	628.743,4	616.344,2	12.475,0	628.820,4

Fonte: PL 59/2010; Decreto citado. Elaboração dos autores.

90. A proposta orçamentária incluiu R\$ 31 bilhões de receitas atípicas nas receitas administradas. O Congresso as manteve e acrescentou R\$ 10 bilhões pelos motivos já mencionados. No Decreto 7.445/11, as receitas atípicas foram reduzidas para R\$ 14,6 bilhões e na Avaliação do 1º bimestre, para R\$ 12,5 bilhões. Não há informações sobre receitas atípicas arrecadadas em janeiro e fevereiro. Isoladamente, o corte na expectativa de receitas atípicas responde por 80% da frustração na receita administrada.

TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

91. Na 1ª Avaliação, as receitas não-administradas superaram a previsão da lei em R\$ 2,7 bilhões²⁷, conforme a Tabela.

RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS, 2009-2011 (R\$ milhões)															
Discriminação	Realizado			2011								Variações da Avaliação 1º bimestre em Relação a			
	2009	2010		Proposta		Lei		Decreto 7.445		Avaliação 1º Bimestre		2010	Proposta	Lei	Decreto
	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões			
TOTAL DAS DEMAIS RECEITAS	2,98	169.405,2	4,61	92.045,0	2,36	98.725,3	2,51	102.113,3	2,52	101.419,7	2,50	(67.985,5)	9.374,7	2.694,4	(693,6)
Concessões	0,10	1.158,4	0,03	1.283,6	0,03	2.383,6	0,06	2.383,6	0,06	2.383,6	0,06	1.225,2	1.100,0	-	-
Dividendos	0,84	22.414,5	0,61	17.563,9	0,45	17.563,9	0,45	18.811,0	0,46	18.233,8	0,45	(4.180,6)	669,9	669,9	(577,1)
Salário-Educação	0,30	11.049,2	0,30	11.904,2	0,31	11.904,2	0,30	11.904,2	0,29	11.904,2	0,29	855,1	-	-	-
Royalties/Compensações Financeira	0,61	24.420,7	0,66	24.844,2	0,64	27.365,5	0,70	27.365,5	0,67	27.365,5	0,67	2.944,8	2.521,2	-	-
Demais Receitas	0,71	20.343,5	0,55	21.326,7	0,55	21.377,7	0,54	22.518,6	0,56	22.402,1	0,55	2.058,7	1.075,5	1.024,5	(116,4)
Receita Própria (fts 50 & 81)	0,35	12.687,9	0,35	12.283,4	0,32	12.291,4	0,31	13.291,5	0,33	13.291,5	0,33	603,6	1.008,0	1.000,0	-
FGTS	0,08	2.523,5	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	315,4	-	-	-
Operações com Ativos	-	74.807,6	2,04	-	-	3.000,0	0,08	3.000,0	0,07	3.000,0	0,07	(71.807,6)	3.000,0	-	-

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

²⁷ Ver Nota 25.



92. O acréscimo decorre de maiores arrecadações previstas com dividendos, demais receitas e receitas próprias.
93. As mudanças nas previsões de receitas não administradas, em seu conjunto, têm servido, durante a execução orçamentária, para ajustar a grandeza do contingenciamento. Em particular, isso tem ocorrido com dividendos - este ano já se observou aumento de R\$ 1,2 bilhão no Decreto e corte de R\$ 577 milhões na 1ª Avaliação – e demais receitas - também com acréscimo no Decreto e pequena queda na 1ª Avaliação.
94. As informações sobre os acréscimos no Decreto 7.445/11 são insuficientes. O mesmo pode ser dito a respeito da redução das mesmas receitas na Avaliação do 1º bimestre.
95. O Executivo não assimilou também dispositivo da LDO em vigor, no que se refere aos decretos de programação financeira, de que trata o art. 69, §1º, II: não prevê por bimestre as receitas segundo a discriminação que a Lei determina.²⁸ Isso dificulta a posterior identificação dos desvios em relação ao programado e o requerimento de explicações e medidas corretivas.
96. Os aumentos propostos pelo Congresso na receita de concessões e nas operações com ativos foram mantidos no Relatório.
97. Também foi mantida a previsão da arrecadação com royalties, a despeito da nova expectativa para o preço médio do barril de petróleo, referendado na Avaliação do 1º bimestre. Na lei tinha-se US\$ 84.64/barril, no Decreto 7.445/11, US\$ 88.49 e na Avaliação, US\$ 98.34. No início de abril, o barril tipo Brent para entrega em dezembro era cotado no mercado a US\$ 123.23.

²⁸ Temos os seguinte (grifos nossos): Art. 69. Os Poderes e o Ministério Público da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2010, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no *caput* deste artigo e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

I – ...;

II – **metas bimestrais de realização de receitas primárias**, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000, **discriminadas** pelos principais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, as contribuições previdenciárias para o regime geral da Previdência Social e para o regime próprio de previdência do servidor público, a contribuição para o salário-educação, **as concessões e permissões, as compensações financeiras, as receitas próprias das fontes 50 e 81 e as demais receitas**, identificando-se separadamente, quando cabível, as resultantes de medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, da cobrança da dívida ativa e da cobrança administrativa;

III – ...;

...”



QUADROS ANEXOS



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009-2011

Despesas e Resultados Primários

Discriminação	2009	2010	2011								Diferenças da Aval 1º bimestre em relação a	
	Realizado		Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.445		Avaliação 1º Bimestre		Lei	Proposta
	% do PIB		R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	
TOTAL DAS DESPESAS	18,26	19,29	752.992,5	19,34	773.759,4	19,70	725.295,9	17,88	724.768,9	17,87	(48.990,6)	(28.223,7)
Pessoal e Encargos Sociais	4,82	4,53	182.833,0	4,70	183.004,1	4,66	179.504,1	4,43	179.504,1	4,43	(3.500,0)	(3.328,9)
Benefícios da Previdência	7,06	6,93	275.111,9	7,07	278.404,9	7,09	276.405,0	6,81	276.405,0	6,81	(2.000,0)	1.293,1
Demais Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	1,44	1,42	55.276,0	1,42	55.276,0	1,41	52.276,0	1,29	52.276,0	1,29	(3.000,0)	(3.000,0)
Abono e Seguro Desemprego	0,85	0,81	30.090,2	0,77	30.090,2	0,77	27.090,2	0,67	27.090,2	0,67	(3.000,0)	(3.000,0)
LOAS	0,54	0,55	23.436,2	0,60	23.436,2	0,60	23.436,2	0,58	23.436,2	0,58	-	-
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,06	0,05	1.749,7	0,04	1.749,7	0,04	1.749,7	0,04	1.749,7	0,04	-	-
Compensação Estados Exportadores ICMS	0,12	0,11	-	-	3.900,0	0,10	3.900,0	0,10	3.900,0	0,10	-	3.900,0
Outras Despesas Obrigatórias	0,50	1,72	32.557,0	0,84	33.227,5	0,85	25.965,0	0,64	25.965,0	0,64	(7.262,5)	(6.592,0)
Subsídios e Subvenções	0,08	0,13	14.719,5	0,38	15.264,5	0,39	6.342,1	0,16	6.342,1	0,16	(8.922,3)	(8.377,3)
Sentenças Judiciais - demais	0,06	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	0,07	-	-
Fundef/Fundeb - Complementação	0,16	0,15	8.917,5	0,23	8.917,5	0,23	8.917,5	0,22	8.917,5	0,22	-	-
Doações	0,00	-	67,7	0,00	67,7	0,00	67,7	0,00	67,7	0,00	-	-
Convênios	0,00	0,01	539,0	0,01	539,0	0,01	539,0	0,01	539,0	0,01	-	-
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	0,04	-	-	-	-	1.500,0	0,04	1.500,0	0,04	1.500,0	1.500,0
Fundo Constitucional do DF	0,02	0,01	806,4	0,02	806,4	0,02	806,4	0,02	806,4	0,02	-	-
Créditos Extraordinários ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	-	-	-	-	125,5	0,00	125,5	0,00	125,5	0,00	-	125,5
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,03	0,02	1.050,1	0,03	1.050,1	0,03	1.050,1	0,03	1.050,1	0,03	-	-
FGTS	0,08	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	-	-
Transf. Agência Nacional de Águas	0,00	0,00	60,1	0,00	60,1	0,00	219,9	0,01	219,9	0,01	159,8	159,8
Anistiados	0,00	0,00	195,0	0,01	195,0	0,00	195,0	0,00	195,0	0,00	-	-
Benefícios de Legislação Especial	0,00	0,01	359,2	0,01	359,2	0,01	359,2	0,01	359,2	0,01	-	-
Apoio Financeiro aos Municípios	0,06	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ressarcimento Est Mun - combustíveis fósseis	-	-	116,6	0,00	116,6	0,00	116,6	0,00	116,6	0,00	-	-
Capitalização da Petrobrás pela União	-	1,17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Legislativo/Judiciário/MPU	0,17	0,18	7.487,6	0,19	7.995,4	0,20	7.995,4	0,20	7.468,3	0,18	(527,1)	(19,3)
Subtotal das Despesas Obrigatórias	14,11	16,05	553.265,5	14,21	561.807,9	14,31	546.045,4	13,46	545.518,3	13,45	(16.289,6)	(7.747,1)
Discricionárias - Executivo	4,14	4,41	199.727,1	5,13	211.951,5	5,40	179.250,5	4,42	179.250,5	4,42	(32.701,0)	(20.476,5)
Outras Discricionárias	3,58	3,81	162.268,2	4,17	179.951,5	4,58	143.750,5	3,54	143.750,5	3,54	(36.201,0)	(18.517,6)
Créditos Extraordinários	-	-	-	-	-	-	3.500,0	0,09	3.500,0	0,09	3.500,0	3.500,0
Reserva de Contingência / Orçamentária ⁽²⁾	-	-	5.458,9	0,14	-	-	-	-	-	-	-	(5.458,9)
PPI/PAC	0,56	0,60	32.000,0	0,82	32.000,0	0,81	32.000,0	0,79	32.000,0	0,79	-	-
Fundo Soberano Brasileiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	0,06	(0,04)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COM PPI/PAC	1,29	2,11	49.760,0	1,28	51.383,6	1,31	81.760,0	2,02	81.760,0	2,02	30.376,4	32.000,0
SEM PPI/PAC	1,85	2,71	81.760,0	2,10	83.383,6	2,12	113.760,0	2,80	113.760,0	2,80	30.376,4	32.000,0
SUPERÁVIT PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS	(0,02)	0,02	7.610,0	0,20	-	-	-	-	-	-	-	(7.610,0)
Memorando	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA	(1,35)	(1,17)	(41.258,5)	(1,06)	(38.349,5)	(0,98)	(36.349,5)	(0,90)	(36.349,5)	(0,90)	2.000,0	4.908,9

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Orçamento de 2009, 2010 e 2011



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011															
Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas Discrecionárias por Grupo de Despesa															
	Proposta			Vetos ⁽¹⁾	Lei			Contingenciamento				Emendas ⁽²⁾			
	Custeio (R\$ mil)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	Custeio (R\$ mil)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	Custeio (R\$ mil)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	% corte em relação à lei	Custeio (R\$ mil)	Investimento + Inversão Financeira (R\$ mil)	% Contin. Investim / Emendas	Total (R\$ mil)
Presidência da República	2.122.231	1.265.510	3.387.742	6.400	2.283.335	1.315.118	3.598.455	453.037	270.038	723.077	20,1%	156.355	89.296	33,1%	245.651
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.280.456	395.247	1.675.703	70.112	1.660.924	1.208.645	2.869.568	563.627	904.525	1.468.152	51,2%	355.577	893.834	98,8%	1.249.411
Ciência e Tecnologia	4.186.719	1.435.723	5.622.442	711.954	4.472.649	1.288.155	5.760.804	753.599	200.000	953.599	16,6%	373.318	460.067	230,0%	833.385
Fazenda	3.352.536	400.616	3.753.152	-	3.367.535	378.868	3.746.404	663.509	139.742	803.252	21,4%	8.000	-	0,0%	8.000
Educação	18.680.689	8.208.624	26.889.313	-	19.337.101	8.689.798	28.026.900	1.481.887	1.620.005	3.101.893	11,1%	193.471	794.071	49,0%	987.542
Desenv., Indústria e Comércio Exterior	784.373	66.095	850.468	180.018	781.013	67.405	848.419	170.465	34.932	205.398	24,2%	23.019	154.167	441,3%	177.186
Justiça	3.139.455	1.402.205	4.541.660	-	3.320.669	1.439.465	4.760.134	1.138.962	387.405	1.526.367	32,1%	60.214	165.030	42,6%	225.244
Minas e Energia	782.783	68.153	850.936	-	788.411	190.396	978.807	96.923	139.948	236.871	24,2%	16.128	122.743	87,7%	138.871
Previdência Social	1.993.059	117.607	2.110.667	-	1.993.059	172.894	2.165.953	334.362	20.924	355.286	16,4%	-	55.286	264,2%	55.286
Relações Exteriores	1.064.755	127.465	1.192.220	-	1.146.587	66.965	1.213.553	238.367	36.965	275.333	22,7%	21.332	-	0,0%	21.332
Saúde	56.891.297	3.319.455	60.210.752	-	58.319.819	4.790.777	63.110.595	-	578.703	578.703	0,9%	1.428.521	1.947.287	336,5%	3.375.808
Trabalho e Emprego	1.215.452	44.963	1.260.414	-	1.372.105	84.169	1.456.274	446.691	49.169	495.860	34,0%	108.475	39.207	79,7%	147.682
Transportes	1.302.395	16.919.570	18.221.965	240.621	1.334.695	17.076.941	18.411.636	142.572	2.250.874	2.393.446	13,0%	7.500	2.911.722	129,4%	2.919.222
Comunicações	559.221	478.119	1.037.339	-	707.991	347.127	1.055.119	384.076	219.127	603.204	57,2%	75.000	45.586	20,8%	120.586
Cultura	876.279	252.384	1.128.663	237.322	1.003.731	332.307	1.336.039	353.530	175.839	529.370	39,6%	249.842	194.656	110,7%	444.498
Meio Ambiente	829.892	86.715	916.607	-	924.329	154.160	1.078.490	377.149	21.006	398.155	36,9%	71.027	73.353	349,2%	144.379
Planejamento, Orçamento e Gestão	993.525	253.117	1.246.642	-	993.524	275.042	1.268.566	157.332	30.042	187.374	14,8%	-	57.000	189,7%	57.000
Desenvolvimento Agrário	1.515.102	1.605.504	3.120.606	-	1.632.516	1.635.866	3.268.382	501.910	427.464	929.374	28,4%	55.327	175.264	41,0%	230.591
Esporte	735.743	456.087	1.191.829	-	932.810	1.441.920	2.374.731	419.588	1.101.920	1.521.509	64,1%	133.815	1.054.286	95,7%	1.188.101
Defesa	8.020.943	6.082.153	14.103.096	-	8.760.813	6.514.266	15.275.079	3.031.948	1.351.204	4.383.152	28,7%	304.869	787.953	58,3%	1.092.823
Integração Nacional	296.757	3.028.081	3.324.838	-	353.354	4.295.163	4.648.518	123.806	1.693.102	1.816.909	39,1%	29.846	1.688.111	99,7%	1.717.957
Turismo	547.268	256.147	803.415	-	1.011.838	2.644.015	3.655.853	608.423	2.474.015	3.082.438	84,3%	440.998	2.387.868	96,5%	2.828.865
Desenv. Social e Combate à Fome	16.527.236	232.538	16.759.774	177.110	17.527.237	237.824	17.765.060	22.851	-	22.851	0,1%	134.648	108.748	...	243.396
Cidades	13.453.971	5.060.595	18.514.566	-	13.502.937	7.617.076	21.120.012	5.277.754	3.299.696	8.577.450	40,6%	47.965	3.277.444	99,3%	3.325.409
Ministério da Pesca e Aquicultura	207.291	144.700	351.991	-	240.459	286.370	526.828	81.219	229.619	310.837	59,0%	25.745	152.595	66,5%	178.340
Encargos Financeiros da União	657.719	302.707	960.426	-	657.719	702.707	1.360.426	65.208	622.707	687.915	50,6%	-	620.000	99,6%	620.000
Transf. Estados, DF e Municípios	98.643	0	98.643	-	128.693	-	128.693	33.350	-	33.350	25,9%	-	-	-	-
Operações Oficiais de Crédito	142.283	-	142.283	-	142.283	-	142.283	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	142.258.075	52.010.079	194.268.154	1.623.537	148.698.136	63.253.439	211.951.581	17.922.145	18.278.971	36.201.125	17,1%	4.320.991	18.255.576	99,9%	22.576.567

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

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