



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura

**QUINTA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2011
RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO
METAS FISCAIS**

**RECEITAS E DESPESAS
RELATÓRIO DA RECEITA**

EVOLUÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO

Nota Técnica n.º
22/11
(19 de dezembro)

I - ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES	2
II - CENÁRIO MACROECONÔMICO E INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS	6
III - RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO	9
IV - RESULTADOS DO TESOIRO NACIONAL ATÉ OUTUBRO	12
V - METAS EM 2011	14
VI - A QUINTA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O DECRETO 7.622/11	16
VII - APRESENTAÇÃO DOS LIMITES	18
VIII - O TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO E O ESFORÇO FISCAL	19
IX - RELATÓRIO DE RECEITAS	21
X - DESPESAS NA QUINTA AVALIAÇÃO	31
XI - O DESCONTINGENCIAMENTO NO DECRETO 7.622/11	36

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.

I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. **Finanças públicas.** A dívida líquida do setor público era de 38,2% do PIB em outubro de 2011,¹ depois de cair quase 1 ponto de porcentagem em relação a 2010. O saldo credor externo, no mesmo período, aumentou em 2,4 pontos percentuais do PIB, o que se deveu principalmente ao crescimento das reservas internacionais. O prognóstico para 2011 do mercado financeiro, apurado pelo boletim Focus em 16 de dezembro, mais otimista que o Executivo, é de que caia em relação a 2010 para 38,5% do PIB. A dívida bruta permanece em torno dos 56% do PIB em 2011, depois de ter chegado a 64% do PIB em outubro de 2009, no auge da primeira crise. Destaca-se no acumulado o crédito concedido pelo Tesouro ao BNDES, equivalente a 7% do PIB, mediante a emissão de títulos.
2. As contas públicas estão melhores graças à retomada dos elevados superávits do setor público. Foi apurado até outubro saldo primário equivalente a 3,5% do PIB (contra 2,7% do PIB em dezembro de 2010, e 2% em 2009). Em 12 meses acumulados no mês, foi de 3,33% do PIB. O Executivo promete superávit primário em torno de 3,15% do PIB, que pode ser maior. O mercado previa 3,1% do PIB de superávit no ano. Para 2012, a intenção é de cumprir a meta de superávit primário de 3,1% do PIB. Segundo o mercado, chegar-se-ia a 2,7% do PIB.
3. A União acumulou até outubro e em 12 meses encerrados em outubro superávit primário de 2,56% do PIB nos orçamentos fiscal e da seguridade social, em comparação com sua nova meta de 2,25% do PIB.
4. **Mix de políticas.** Os bons resultados fiscais do governo federal até outubro seriam reflexo de uma nova combinação de políticas fiscal e monetária, que a abrupta queda no ritmo da atividade econômica pode vir a alterar. A disciplina nas contas públicas prosseguiria em 2012, apesar do quadro orçamentário de já prejudicado pelo aumento do salário mínimo, permitindo que os juros continuem em queda, para, sem descontrole da inflação, estimular a economia e compensar a transmissão da crise financeira global para o mercado interno. A queda da dívida pública fortaleceria os fundamentos econômicos e daria credibilidade a mudanças adicionais.
5. Para evitar uma queda brusca na atividade econômica, o BC já baixou os juros em 150 pontos básicos até agora neste ciclo iniciado em setembro (antes, Selic de 12,50%). Repete-se, no entendimento do Executivo, a oportunidade de redução dos juros, sem colocar em risco o controle inflacionário. Quando a atividade econômica entrou anteriormente em colapso, a Selic ficou inalterada durante todo o último trimestre de 2008 (13,75%) e a queda da taxa parou em 8,75% a.a. (do final de julho de 2009 a abril de 2010), voltando a subir.
6. **Inflação.** O Banco Central e o mercado acreditavam em 2 de dezembro que a inflação em 2011, medida pelo IPCA, ficaria dentro do limite superior da meta (6,5%), antes da divulgação do resultado mensal de novembro, que veio acima do esperado.

¹ Quando da conclusão desta Nota, não estava disponível série mensal do PIB atualizada com base nas novas estimativas do PIB divulgadas pelo IBGE em 17/9 e 6/12.

7. O Copom acha que, apesar da redução dos juros, a taxa de inflação “se posicionará em torno do centro da meta” (4,5% a.a.) em 2012, porque a economia estará desaquecida com a crise, e a demanda contida pelo rigor fiscal. A projeção do Executivo atualizada em novembro é de 4,7% para o IPCA em 2012. Em 16 de dezembro, o mercado por sua vez prognosticava variação de 5,4% para o IPCA em 2012, já quando os analistas consultados refizeram seus cálculos com base na nova metodologia de apuração do índice.
8. **Atividade econômica.** A avaliação, expressa desde a ata da 161ª reunião do Copom do Banco Central, é de que o ambiente internacional será ruim por um período mais longo que em 2008. O Comitê prevê reflexos da crise em nossa economia via comércio, preços das importações e volatilidade externa; e um impacto negativo no crescimento equivalente a 1,25 ponto de porcentagem do PIB. Estatísticas continuam mostrando que o ritmo de crescimento da demanda interna arrefeceu, a produção industrial praticamente estagnou, emprego industrial caiu e a atividade econômica recuou mais um mês seguido em outubro. A economia não cresceu no terceiro semestre de 2011, segundo a estimativa do IBGE de 6 de dezembro, correndo o risco de crescer abaixo de 3% neste e no próximo ano, se não houver recuperação expressiva no último trimestre deste ano e no primeiro de 2012. A retração nos investimentos, inclusive do setor público, contribuiu para a estagnação recente da economia.
9. O mercado está projetando crescimento de menos de 3% para este ano; o Banco Central, no relatório de inflação ainda de setembro, 3,5%, e se prepara para revisar sua estimativa para 3% no próximo; o Ministério da Fazenda, de 3,8%.² Para 2012, a previsão oficial é de 5%, distante dos 3,4% que o mercado estima.
10. **Metas fiscais.** As metas quadrimestrais de superávit da União até agosto foram cumpridas com folga. Até outubro o resultado primário do setor público já havia somado mais de R\$ 118,6 bilhões, o que representa mais de 93% da nova meta nominal para o ano, de R\$ 127,89 bilhões. Esse resultado foi fortemente influenciado pelo desempenho do governo federal. Sua meta agora é de R\$ 91,76 bilhões, e até outubro já havia realizado R\$ 85,72 bilhões. Mesmo que parte das receitas federais não se realizem no último bimestre, a meta primária será atingida.
11. O aumento da poupança primária em R\$ 10 bilhões, ainda carente de inclusão na LDO, foi decidido pelo governo na 4ª Avaliação bimestral, diante do volume de receitas imprevistas realizadas no exercício até agosto. A nova meta implicou trazê-la de volta a 3,1% do PIB, e mostra ainda a União compensando, com esforço equivalente a 2,23% do PIB, o mau desempenho dos governos regionais, caso a estimativa de seu resultado no exercício não se realize na proporção do PIB prevista – em 12 meses até outubro, estados e municípios pouparam pouco menos de 0,8% do PIB.³
12. **Esforço fiscal.** A 5ª Avaliação mostra agora corte de despesas (“esforço fiscal perseguido pelo governo”, que seria a contribuição das contas públicas para o afrouxamento da política monetária) em queda de R\$ 50,6 bilhões (até a 3ª

² Ver em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-Ago-Out11.pdf>, *Economia Brasileira em Perspectiva*.

³ Subsiste a dúvida a respeito de se o art. 2º da LDO impõe ao governo federal a obrigação de assegurar, em última instância, o cumprimento da meta consolidada.

Avaliação) para R\$ 20,3 bilhões. A programação mais recente significa que não houve qualquer esforço de contenção de despesas em relação à proposta orçamentária de 2011 encaminhada pelo Executivo. Os dados indicam aumento de R\$ 2,1 bilhões.

- 13. Programação orçamentária e financeira em 2011. A 5ª Avaliação.** A reestimativa positiva das receitas de 2011 na 5ª Avaliação implicou a ampliação dos limites para empenho e movimentação financeira, com o Decreto 7.622/11, em R\$ 12 bilhões para o Executivo, coincidindo com a constatação de que a economia estagnou no 3º trimestre.
14. Esses R\$ 12 bilhões foram para os programas sociais Bolsa Família e Brasil sem Miséria (R\$ 2,7 bilhões), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, concomitantemente com abertura de créditos adicionais; para o Ministério das Cidades (R\$ 2,3 bilhões, dos quais R\$ 2 bilhões para recompor as dotações do programa Minha Casa Minha Vida, anteriormente contingenciadas); e para a Defesa (R\$ 2,4 bilhões).
15. A decisão de não usar na programação financeira o abatimento facultado pela LDO das despesas do PAC parece ter imposto ao Executivo a necessidade de, no fim do exercício, superestimar as receitas, de forma a ampliar o espaço para o empenho de despesas discricionárias, PAC ou não, cuja execução financeira será adiada para 2012. Grosseiramente, calculamos a superestimativa de receita líquida em R\$ 9 bilhões.
16. Nossos cálculos indicam também que as despesas com benefícios previdenciários não alcançarão os valores previstos na 5ª Avaliação. Valores de benefícios tão elevados desestimulariam propostas de reajustes em janeiro superiores aos estritos limites da legislação do salário mínimo e da Previdência. O déficit da Previdência cai R\$ 3,7 bilhões em relação à lei orçamentária porque a reestimativa de receita foi maior.
17. A 5ª Avaliação bimestral aumentou, em relação à 4ª Avaliação, a provisão financeira para a execução de despesas do PAC de R\$ 34,5 bilhões para R\$ 36,5 bilhões. A reserva financeira de que tratou o art. 8º, § 3º do Decreto 7.445/11, por sua vez, foi reduzida em quase R\$ 2 bilhões. Ambas, no caso de não serem integralmente desembolsadas, servem de colchão para o cumprimento da meta primária em regime de caixa.
18. Confirmando-se a reestimativa da 5ª Avaliação, as receitas líquidas serão R\$ 44,1 bilhões acima do que o previsto na proposta orçamentária de 2011 (mais de 1% do PIB) e R\$ 21,7 bilhões acima da lei. São várias as implicações deste fato: (a) se o erro não tivesse sido sanado em parte na reavaliação do Congresso, recursos disponíveis teriam sido alocados com menor intervenção parlamentar; (b) não fosse a decisão do Executivo de ampliar e programar a execução da

Em 2010, a meta do setor público consolidado foi fixada em 3,1% do PIB, mas foram obtidos apenas 2,7% do PIB. A meta do governo federal, de 2,35% inicialmente, foi reduzida para 2,15% com a exclusão da Eletrobras. O governo federal apurou pouco menos de 2,1% do PIB mesmo com a operação com a Petrobras (saldo líquido favorável ao Tesouro de 0,85% do PIB).

meta cheia de superávit primário, todo o orçamento poderia ter sido empenhado na forma aprovada pelo Congresso, mesmo considerando o aumento das despesas obrigatórias e os créditos adicionais abertos no exercício.

19. Reduziu-se o contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo a R\$ 24,2 bilhões, pouco maior que o volume de emendas parlamentares (R\$ 22,6 bilhões). Foram abertos R\$ 4,6 bilhões de créditos adicionais no exercício, dos quais R\$ 3,5 bilhões para despesas obrigatórias nos termos do anexo IV da LDO.
20. **Receitas.** Em 2011, a obtenção dos excelentes resultados fiscais tem sido devida, destacadamente nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a receitas extraordinárias e, em menor importância, à redução das despesas primárias de capital.
21. Quando anunciou o primeiro contingenciamento, o governo justificou a necessidade de adequar as despesas a uma previsão de receitas bem mais modesta (ficariam R\$ 18,1 bilhões abaixo da lei orçamentária).
22. As estimativas mais recentes do Executivo, ainda que otimistas, refletem a direção que tomaram as receitas neste exercício. A carga tributária está em rápido crescimento. Em relação ao recorde alcançado em 2008, espera-se acréscimo de receitas de 1,1 ponto de porcentagem do PIB. Comparando-se com os dados de 2010, sem considerar a concessão onerosa da exploração de 5 bilhões de barris de petróleo à Petrobras, o crescimento é equivalente a 2,32 p.p. do PIB.
23. **Despesas.** A liberação do contingenciamento consubstanciado na 5ª Avaliação concentrou-se em despesas de custeio. Os investimentos, inclusive o PAC, foram até agora a área mais afetada pelo aumento do resultado fiscal. Tem sido interpretado erradamente que o PAC não está sujeito aos limites do contingenciamento. O fato de não ser, neste exercício, deduzido das despesas no cálculo do saldo primário faz com que essas despesas concorram com as demais despesas discricionárias do órgão, emendas inclusive, dentro do limite de empenho e na inscrição de restos a pagar.
24. Investimentos e inversões financeiras primárias, que quase dobraram nominalmente de 2008 a 2010, estão em queda até novembro de 2011, em relação ao mesmo período do ano passado. Foram pagos R\$ 38,8 bilhões, contra a previsão de R\$ 50 bilhões no início do exercício. Em relação ao PIB estão em alta desde 2003, chegaram a 1,3% do PIB em 2010, e deverão cair em 2011.
25. As despesas que mais cresceram nos 10 primeiros meses de 2011, em relação ao mesmo período de 2010, em proporção do PIB foram abono salarial e seguro desemprego, que praticamente explicam todo o aumento das despesas obrigatórias. Curiosamente, benefícios previdenciários em 10 meses recuam em relação ao PIB, mas para todo o exercício, a previsão é de aumento de 0,2 ponto percentual do PIB em relação ao executado em 2010. Despesas com custeio crescem em reais, mas caem em proporção do PIB.

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO E INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS

26. As hipóteses de comportamento das variáveis econômico-fiscais em que se baseou a 5ª avaliação de receitas e despesas de 2011 diferiram da 4ª avaliação em parâmetros essenciais, como mostra a Tabela.

ORÇAMENTO, PROGRAMAÇÃO E EXPECTATIVAS DO MERCADO/FOCUS, 2011
Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos

Parâmetros	Lei	Fevereiro		Março		Maio		Julho		Setembro		Novembro		Focus 2/12
	2011 D 7.425	Progr D 7.445	Focus 25/2	1ª Aval D 7.477	Focus 18/3	2ª Aval D 7.534	Focus 13/5	3ª Aval D 7.558	Focus 15/7	4ª Aval D 7.575	Focus 16/9	5ª Aval D 7.622	Focus 11/11	
Variação real do PIB (%)	5,50	5,00	4,30	5,00	4,03	4,50	4,00	4,50	3,94	4,50	3,52	3,80	3,16	3,09
PIB (R\$ bilhões)	3.927,1	4.056,0	...	4.056,0	...	4.091,4	...	4.109,4	...	4.109,9	...	4.086,6	...	4.058,6
IPCA acum (%)	4,50	5,00	5,80	5,00	5,88	5,70	6,31	5,80	6,31	5,80	6,46	6,40	6,48	6,50
IGP-DI acum (%)	4,50	5,50	6,66	6,28	6,93	7,01	6,94	6,14	5,72	6,14	5,76	5,87	5,73	5,75
INPC acum (%)	4,50	5,21	5,90	5,21	5,65	5,70	6,07	5,70	6,18	5,70	6,24	6,30	6,12	6,01
Over-Selic média (%)	10,75	10,71	12,22	11,58	12,22	11,74	12,16	11,87	12,25	11,79	11,78	11,69	11,78	11,78
Over-Selic fim (%)	10,75	...	12,50	...	12,50	...	12,50	12,50	12,75	...	11,00	11,50	11,00	11,00
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,75	1,72	1,70	1,70	1,68	1,61	1,62	1,61	1,60	1,61	1,62	1,67	1,66	1,66
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,80	1,75	1,70	1,72	1,70	1,62	1,62	1,60	1,60	1,60	1,65	1,75	1,75	1,79

Fonte: Relatórios de avaliações e decretos citados; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; SOF/MPOG; STN/MF; Bacen. Valores em itálicos estimados pelos autores.

27. As previsões dos principais parâmetros (crescimento e variação dos principais índices de preços) pelo Executivo demoram, tomando-se o consenso Focus como referência, a se ajustar à evolução das estatísticas correspondentes. Em relação à taxa de crescimento, são sempre mais elevadas do que o mercado acredita; em relação ao IPCA e ao INPC, dá-se o inverso. Trata-se, presumivelmente, de recurso para fomentar expectativas positivas quanto ao acerto de políticas macroeconômicas. Essa postura compromete o rigor das avaliações orçamentárias e diminuem seu valor para efeito do acompanhamento da execução.

28. A projeção de crescimento sustentada pelo Executivo, da 2ª à 4ª avaliação, de 4,5%, era excessiva; diversos indicadores já mostravam antes que o ritmo de expansão da demanda interna e da produção industrial tinha arrefecido. As hipóteses em que se baseou a proposta de orçamento de 2012 são as da 3ª avaliação.

29. A grade da 5ª avaliação, datada de 4/11, é a mesma encaminhada ao Congresso como atualização da informação complementar ao projeto de lei orçamentária de 2012, e chegou defasada. O país não crescerá nem mesmo 3,8%, como constou dessa grade, por mais bem sucedidas que venham a ser as medidas recentemente adotadas de estímulo à produção e ao consumo. O Banco Central, tinha revisto, no Relatório de Inflação de setembro, de 4% para 3,5% a taxa de crescimento em 2011, e deverá baixá-la para 3% no próximo, de 22/12.

30. O descompasso entre os parâmetros oficiais mais recentes e a realidade agravou-se a partir de 17/11, quando o IBGE divulgou revisões das contas

nacionais, alterando o PIB de 2008 e 2009, e, em 6/12, a revisão do PIB de 20120 e a estimativa preliminar do PIB do 3º trimestre de 2011.

31. Em relação ao mesmo trimestre de 2010, o país cresceu 4,2% no primeiro trimestre de 2011, 3,3%, no segundo, e 2,1% no terceiro. Na passagem do segundo para o 3º trimestre de 2011, o PIB estagnou.
32. O prognóstico de crescimento do mercado em 16/12, antes da segunda divulgação do IBGE, já era abaixo de 3%; em 9/12, já foi abaixo de 3%. O desempenho do Produto no 3º trimestre de 2011 tinha sido antecipado em 17/11 pelo índice de atividade econômica do Banco Central (IBC-Br). Em 14/12 o Banco Central divulgou seu índice de atividade econômica (IBC-Br) para outubro, que registrou queda de 0,32% em relação a setembro, a terceira variação negativa seguida observada no ano.
33. A divergência quanto à trajetória dos juros entre o que espera o mercado e o governo, durante 2011, persistiu até a 3ª Avaliação. Até então, o mercado esperava que a Selic subisse, e fechasse o ano em 12,75%, por conta da aceleração inflacionária. Para o Executivo, prenunciando novos rumos para a política econômica e a nova missão do Banco Central, caísse. De fato, para evitar uma queda brusca na atividade econômica, o BC já baixou os juros em 150 pontos básicos até agora neste ciclo iniciado em setembro (antes, Selic de 12,50%). Já desde a 4ª Avaliação, o mercado esperava novo corte de ½ ponto de percentagem na taxa Selic, que a levaria a 11% no fim do ano, como de fato aconteceu. O Executivo pareceu menos otimista quanto ao afrouxamento da política monetária em seus parâmetros atualizados (11,5% em dezembro), ou se baseou em pesquisa do mercado atrasada. No entanto, projetou para 2012 essa mesma taxa, contrariando novamente a expectativa do mercado (10,5% na sondagem de 4/11).
34. Há outras diferenças importantes. A inflação acumulada medida pelo IGP-di desde a 2ª avaliação foi mais elevada nas projeções do Executivo, comparadas ao mercado. Na 5ª avaliação, o Executivo previu inflação de quase 5,9%, contra 5,75% no prognóstico do setor financeiro.
35. As previsões de taxa de câmbio, tanto da cotação média do dólar em 2011, como de fim de período, ficaram próximas entre mercado e Fazenda, inclusive na subida que ocorreu depois da 4ª avaliação, de R\$ 1,60 para R\$ 1,75 (fim de período). Neste caso, o mercado financeiro, em sondagens mais recentes, reviu para cima sua previsão da cotação do dólar em fim de ano (R\$ 1,79). Como referência, a moeda norte-americana tem valido em média R\$ 1,79 neste último quadrimestre, até 15 de dezembro, e R\$ 1,82 na primeira quinzena de dezembro.
36. Como mostra a próxima Tabela, apesar do relativamente pequeno crescimento da economia, novamente a massa salarial deve se expandir mais que o esperado em começo de exercício, de 10,4% da avaliação correspondente ao primeiro decreto de programação, para 15,4% na 5ª avaliação, confirmando bons reajustes salariais e manutenção dos níveis de emprego.

ORÇAMENTO E RELATÓRIOS BIMESTRAIS, 2011
 (Variação % em relação a 2010)

Parâmetros	Lei	Fev	Mar	Mai	Jul	Set	Nov
	2011	Progr	1ª Aval	2ª Aval	3ª Aval	4ª Aval	5ª Aval
	D 7.425	D 7.445	D 7.477	D 7.534	D 7.558	D 7.575	D 7.622
Massa salarial	9,59	10,44	10,96	11,71	13,36	13,36	15,37
Importações sem combustíveis em US\$	2,74	2,63	4,85	14,15	25,90	...	21,50
Bebidas: quantidade	3,86	...	...	...	(2,95)	...	(2,20)
Fumo: quantidade	(6,43)	...	...	...	(6,30)	...	(5,12)
Veículos: quantidade	4,28	...	...	...	5,00	...	2,30
Petróleo-preço médio (em US\$)	84,63	88,49	98,34	103,31	112,52	112,52	113,04

Fonte: Relatórios de avaliações e decretos citados; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; SOF/MPOG; STN/MF. Elaboração dos autores.

37. A evolução extremamente positiva da massa salarial (foi de 14,9% em 2010, pelo critério de apuração da SPE) se comprova diante do aumento da arrecadação da contribuição da Previdência.
38. A evolução do mercado internacional de petróleo determinou as alterações, de avaliação para avaliação, na estimativa da cotação média do barril de petróleo do tipo Brent, que foi gradualmente de US\$ 88,50 no primeiro decreto para US\$ 112,50 nas penúltimas atualizações, e subiu um pouco mais na 5ª Avaliação. Essa mudança é amplificada, em termos de receitas derivadas do petróleo, pela apreciação do dólar.
39. Em relação a outros parâmetros específicos que afetam itens relevantes da arrecadação, faltam informações nos relatórios exigidos pela LRF e pela LDO. Sabe-se, comparando previsões da lei orçamentária em vigor com reestimativas para 2011 constantes da proposta de orçamento para 2012 e com a recente atualização de parâmetros, que o Executivo espera um volume tributado menor de bebidas, por conta de queda na comercialização, em lugar de expansão; levemente maior de produtos do fumo; e aumento bem menor na comercialização de veículos. Por outro lado, a previsão de variação do volume de importações veio de 3% para 26%, e agora foi moderada em muito pouco, como aliás confirma a excepcional arrecadação em 2011 dos impostos e contribuições a elas vinculados.

III – RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO

40. A dívida do setor público tem diminuído, apesar do repique em 2009, como mostra a Tabela.

DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2002-2011

	Dezembro					Outubro ⁽¹⁾			
	2002	...	2007	2008	2009	2010	2009	2010	2011
	(% do PIB)								
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽²⁾	62,7		58,0	57,4	62,0	53,4	64,0	57,9	55,4
Dívida Líquida do Setor Público ⁽³⁾	60,4		45,5	38,5	42,8	39,1	43,5	39,8	38,2
Dívida Interna Líquida	44,7		53,0	49,5	52,0	48,7	52,5	49,9	50,4
Dívida Externa Líquida	15,7		(7,5)	(11,0)	(9,2)	(9,5)	(9,0)	(10,0)	(12,2)
Governo Federal e Banco Central	37,9		30,7	24,0	29,3	26,6	29,7	27,2	26,0
Governos Regionais	22,6		15,2	14,8	13,7	12,8	14,0	12,9	12,4
Empresas Estatais Federais	(0,2)		(0,4)	(0,3)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,2)
<u>Memorando:</u>									
<u>Tesouro Nacional</u>									
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽⁴⁾	36,1		45,1	41,1	43,4	42,2	43,7	42,7	42,8
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽⁵⁾	(0,8)		(0,5)	(1,4)	(4,5)	(6,8)	(4,7)	(7,1)	(7,4)
Equalização Cambial ⁽⁶⁾	-		-	(5,7)	1,6	1,3	3,1	0,8	1,5
<u>Banco Central do Brasil</u>									
Operações Compromissadas	5,2		7,0	10,7	14,3	7,7	15,9	11,6	9,7
Base Monetária	5,0		5,5	4,9	5,2	5,5	4,8	4,9	4,7
Dívida Externa Líquida ⁽⁷⁾	(4,0)		(12,0)	(15,9)	(12,8)	(12,6)	(12,8)	(13,2)	(14,6)
	(R\$ Bilhões)								
Dívida Líquida do Setor Público	892,3		1.211,8	1.168,2	1.362,7	1.475,8	1.347,2	1.436,3	1.535,0
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽⁴⁾	532,9		1.199,2	1.245,0	1.381,8	1.590,7	1.353,9	1.537,8	1.719,6
Operações Compromissadas	77,1		187,4	325,2	454,7	288,7	492,6	417,7	389,2
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽⁵⁾	(11,8)		(14,1)	(43,1)	(144,8)	(256,6)	(144,6)	(255,0)	(298,2)
Produto Interno Bruto ⁽⁸⁾	1.477,8		2.661,3	3.032,2	3.239,4	3.770,1	3.098,0	3.605,5	4.016,2

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Estimativa do PIB desatualizada em relação a divulgações do IBGE de 17/9 e 6/12/11.

⁽²⁾ Exclui Banco Central e empresas estatais. Exclui dívida mobiliária na carteira do Bacen e inclui operações compromissadas do Bacen.

⁽³⁾ Inclui Banco Central e empresas estatais. Inclui dívida mobiliária livre na carteira do Bacen, para compensar crédito do Banco Central.

⁽⁴⁾ Posição de carteira. A soma deste item com o valor registrado em "Dívida securitizadas e TDA" corresponde ao total da DPMFi no critério utilizado pelo Demab do Bacen.

⁽⁵⁾ Soma instrumentos híbridos de capital e dívida e outros créditos concedidos ao BNDES.

⁽⁶⁾ Equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

⁽⁷⁾ Inclui as reservas internacionais.

⁽⁸⁾ PIB acumulado nos últimos 12 meses em valores correntes.

41. A dívida líquida, incluindo a posição do Banco Central, vem cedendo desde 2002.⁴ Cai porque taxa de crescimento econômico e resultados primários, crescentes, somados, têm superado o efeito de juros historicamente elevados. As novas emissões de títulos para financiar as operações de instituições financeiras oficiais são contrabalançadas pelo crescimento de ativos do Tesouro, e o das operações compromissadas, *grosso modo*, pelo acúmulo das reservas

⁴ Exceto no período recessivo de 2009, quando foi a quase 43% do PIB em dezembro.

internacionais líquidas pelo Banco Central. Quanto a sua composição, o saldo externo (credor desde 2006) veio se fortalecendo com o aumento das reservas, enquanto o real tende a se valorizar. O excepcional saldo de 2008, em fim de período, se deveu à apreciação do dólar no auge da crise de confiança. A queda da dívida nos exercícios pós-crise tem sido mais lenta que o desejado.⁵

42. A dívida líquida do setor público chegou a pouco mais de 39% do PIB em dezembro passado e caiu menos de 1 ponto de percentagem do PIB até outubro de 2011.⁶ O saldo credor externo valorizou-se no equivalente a 2,4 p.p. do PIB, tendo sido o Banco Central responsável por 1,7 ponto de percentagem. Isso reflete o acúmulo de quase US\$ 65 bilhões no ano, chegando as reservas internacionais a mais de US\$ 350 bilhões em outubro. A necessidade de equalização cambial a cargo do Tesouro ficou praticamente estável.
43. O aumento da dívida interna líquida desde dezembro de 2010 foi de 0,5 ponto percentual do PIB, para 50,4% do PIB. O volume de operações comprometidas do Banco Central, que caiu em dezembro de 2010 para menos de 8% do PIB por força da elevação das alíquotas dos compulsórios sobre depósitos à vista e a prazo das instituições financeiras, veio ganhando novamente espaço e representou em média 10% do PIB em 2011, sem contudo ter voltado aos patamares recordes do último trimestre de 2009 e primeiro de 2010.
44. O prognóstico do mercado financeiro apurado pelo boletim Focus tem melhorado: hoje (16/12) é de que a dívida líquida do setor público caia para 38,5% do PIB em 2011, e chegue a 38% do PIB em 2012. A pequena queda se pode explicar, além da expectativa de redução dos juros reais até o final do ano e em 2012, pelo crescimento do PIB, que o mercado esperava ser de pouco menos de 3% e de menos de 3,5% em 2011 e 2012, e pelo superávit primário de 3,1% do PIB e 2,8% do PIB, respectivamente. O Executivo, mesmo antes da desvalorização cambial, previu na proposta orçamentária de 2012 que a dívida estaria em menos de 38,9 % do PIB em 2011, e 36,5% do PIB em 2012, se crescesse, respectivamente, 4,5% e 5%.
45. Diferentemente da dívida líquida, a dívida bruta do governo geral não apresentou no período queda expressiva em relação a 2002. Isso se explica em parte pelo aumento das emissões destinadas a financiar instituições oficiais de crédito e o acúmulo de reservas internacionais. Ela alcançou 62% do PIB em 2009, recuou de forma recorde para 53,4% do PIB em 2010, e daí recomeçou trajetória ascendente – 55,4% do PIB em outubro deste ano. A evolução dessa dívida reflete mudanças na economia e decisões de política. A dívida mobiliária do Tesouro Nacional em mercado manteve-se em torno de 43% do PIB depois da recessão de 2009.⁷ Alguns pontos de percentagem do PIB do crescimento

⁵ Há anos faz parte das previsões oficiais a queda da dívida líquida do setor público e do seu custo (despesas com juros da dívida) em proporção do PIB, concomitante com a rápida eliminação do déficit nominal. Isso decorreria da manutenção do atual esforço de ajuste fiscal, do crescimento sustentado do PIB em novo patamar e da diminuição da Selic. A melhora mais substancial tem sido adiada e não houve nenhuma mudança na política fiscal que sugira que ocorrerá brevemente, a menos de movimentos passageiros causados pela recidiva da crise internacional (valorização das reservas internacionais, redução da taxa básica de juros ...).

⁶ De acordo com o Banco Central; "O superávit primário acumulado no período contribuiu para essa redução com 3 p.p. do PIB; a desvalorização cambial de 1,3% acumulada no ano, com 0,2 p.p.; a variação na paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida, com 0,3 p.p.; e o efeito do crescimento do PIB corrente, com 3,4 p.p. Essas reduções foram compensadas, parcialmente, pelos juros nominais apropriados, equivalentes a 4,9 p.p. do PIB."

⁷ Inflação e juros em alta vinham inflando o estoque da dívida mobiliária do Tesouro Nacional. Nos dez meses, em relação a dezembro, do crescimento de R\$ 128,9 bilhões, R\$ 168,9 bilhões referem-se ao pagamento de juros. No caso das operações comprometidas, do aumento de cerca de R\$ 100 bilhões no estoque, cerca de 30% representam o acúmulo dos juros.

recente da dívida bruta devem-se aos empréstimos do Tesouro ao BNDES, que somavam R\$ 281 bilhões em outubro de 2011, do total de quase R\$ 300 bilhões de créditos concedidos a instituições financeiras oficiais, (7,4% do PIB).

46. Parte da explicação da queda da dívida em proporção do PIB de 2009 a 2011 anos é o fato de o setor público ter apurado superávits primários crescentes, como mostra a Tabela.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2002-2011

	2002	...	Dezembro			Outubro ⁽¹⁾			2011 ⁽¹⁾		
			2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	No Ano	12 Meses
	(% do PIB)										
Nominal	4,45		2,80	2,04	3,28	2,48	0,47	3,44	2,35	2,36	2,54
União	0,69		2,25	0,84	3,38	1,22	(0,71)	3,75	1,35	1,95	1,77
Fiscal e Seguridade Social ⁽¹⁾	0,68		2,24	0,82	3,31	1,21	(0,73)	3,68	1,35	1,95	1,75
Estatais Federais	0,01		0,01	0,02	0,06	0,01	0,01	0,07	0,00	0,00	0,01
Governos Regionais	3,76		0,55	1,20	(0,10)	1,26	1,18	(0,31)	1,00	0,41	0,78
Juros nominais	7,66		6,11	5,46	5,28	5,18	5,44	5,46	5,23	5,90	5,87
União	2,94		4,42	3,18	4,64	3,30	3,05	4,85	3,40	4,52	4,32
Fiscal e Seguridade Social ⁽¹⁾	2,84		4,47	3,17	4,62	3,30	3,05	4,83	3,40	4,51	4,31
Estatais Federais	0,11		(0,05)	0,00	0,01	(0,01)	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00
Governos Regionais	4,72		1,68	2,28	0,64	1,89	2,39	0,61	1,83	1,39	1,55
Primário	(3,22)		(3,31)	(3,42)	(2,00)	(2,70)	(4,98)	(2,02)	(2,88)	(3,54)	(3,33)
União	(2,26)		(2,17)	(2,34)	(1,26)	(2,07)	(3,77)	(1,10)	(2,05)	(2,57)	(2,55)
Fiscal e Seguridade Social ⁽¹⁾	(2,16)		(2,23)	(2,35)	(1,31)	(2,09)	(3,78)	(1,16)	(2,05)	(2,56)	(2,56)
<i>Sendo: INSS</i>	1,15		1,69	1,19	1,32	1,14	1,34	1,60	1,39	1,08	0,93
Estatais Federais	(0,10)		0,06	0,01	0,05	0,02	0,02	0,05	0,00	(0,01)	0,01
Governos Regionais	(0,96)		(1,14)	(1,08)	(0,74)	(0,63)	(1,21)	(0,92)	(0,83)	(0,98)	(0,78)
	(R\$ Milhões)										
Primário	(47.524,5)		(88.078,0)	(103.583,6)	(64.768,8)	(101.696,0)	(125.502,6)	(52.339,5)	(86.676,5)	(118.595,8)	(133.615,4)
União	(33.372,9)		(57.818,9)	(70.890,0)	(40.833,8)	(78.099,7)	(94.925,7)	(28.564,0)	(61.615,2)	(85.923,5)	(102.408,0)
Fiscal e Seguridade Social ⁽¹⁾	(31.919,1)		(59.438,7)	(71.307,9)	(42.443,2)	(78.723,3)	(95.343,1)	(29.895,5)	(61.664,2)	(85.724,5)	(102.783,6)
<i>Sendo: INSS</i>	16.997,5		44.881,7	36.206,7	42.867,9	42.890,0	33.719,5	41.508,2	41.940,4	36.215,5	37.165,1
Estatais Federais	(1.453,8)		1.619,9	418,0	1.609,4	623,6	417,4	1.331,5	49,0	(199,1)	375,6
Governos Regionais	(14.151,6)		(30.259,1)	(32.693,7)	(23.935,0)	(23.596,4)	(30.576,9)	(23.775,5)	(25.061,3)	(32.672,3)	(31.207,4)
Memorando:											
PIB a preços correntes	1.477.822		2.661.344	3.032.203	3.239.404	3.770.085	2.520.948	2.587.046	3.007.445	3.348.670	4.016.189

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Estimativa do PIB desatualizada em relação às divulgações do IBGE de 17/9 e 6/12/11.

47. O superávit primário acumulado pelo setor público até outubro atingiu R\$118,6 bilhões (mais de 3,54% do PIB), bem acima dos R\$ 86,7 bilhões (2,9% do PIB) no mesmo período do ano anterior, e de 2009 (2% do PIB).

48. O saldo até outubro representa 93% da meta estipulada para o ano, de R\$127,9 bilhões. Esse resultado foi fortemente influenciado pelo desempenho do governo federal. Sua meta agora é de R\$ 91,76 bilhões, e até outubro já havia realizado R\$ 85,9 bilhões (quase 94%).

49. No acumulado em doze meses até outubro, o superávit somou R\$133,6 bilhões (3,33% do PIB), indicando que a meta poderá vir a ser cumprida com alguma folga. Para todo o setor público, seria reeditado o desempenho de 2007 e 2008, dois anos em que as receitas também se comportaram muito bem, e os governos subnacionais colaboraram expressivamente para o resultado primário. A colaboração de estados e municípios não deverá ser tão grande em 2011, como apontam os números, cabendo aos orçamentos fiscal e da seguridade social

preencher a lacuna. As estatais federais parecem caminhar para cumprir sua parte.

50. O resultado primário até o mês, porém, é inferior aos de outubro de 2002 a 2008 (5% do PIB nesse último ano).
51. Os juros nominais (competência), que vinham em queda desde 2005, voltaram a subir e representaram, nos primeiros dez meses de 2011, 5,9% do PIB, contra 5,2% do PIB em 2010. Esse aumento refletiu, de acordo com os cálculos do Banco Central, a aceleração do IPCA e o patamar mais elevado da taxa Selic acumulada no ano, que incidem sobre parcela expressiva da dívida mobiliária federal. Espelha também o diferencial de taxas de juros aplicadas aos títulos públicos e aos haveres detidos pelo Tesouro.
52. O déficit nominal registrado até outubro, de quase 2,4% do PIB, e em doze meses encerrados no mês, de 2,54% do PIB, diferem minimamente do apurado, respectivamente, no mesmo período e em dezembro de 2010. Essas percentagens são elevadas em comparação com os dados de 2008.

IV – RESULTADOS DO TESOIRO NACIONAL ATÉ OUTUBRO

53. No período janeiro-outubro de 2011, a arrecadação federal foi excepcional. Expurgando-se o efeito em 2010 das operações entre a União e a Petrobras, a receita total aumentou de 22,5% do PIB para 24,2% do PIB, como mostra a Tabela.
54. Impostos e contribuições federais cresceram, no período, o equivalente a 1,3% do PIB, antecipando um novo recorde de carga tributária neste exercício. Estados e municípios, via transferências, se beneficiaram no equivalente a mais de 0,4% do PIB desse aumento da arrecadação federal.
55. O aumento das receitas líquidas de transferências relativamente ao PIB, respondeu por mais de 80% da melhoria do resultado primário da União.
56. As despesas, por sua vez, caíram no equivalente a 0,23% do PIB, principalmente devido à redução dos investimentos no período.
57. A queda em relação ao PIB das despesas primárias de capital foi de 0,16% do PIB – caíram até em termos nominais. Os investimentos do PAC caíram R\$ 900 milhões, que a Tabela não mostra. Incluindo o programa “Minha casa, minha vida” (custeio), o crescimento do PAC foi de R\$ 3,1 bilhões, (R\$ 6 bilhões em subvenções realizados até outubro).
58. A triplicação das despesas do programa “Minha casa, minha vida” colaborou para o aumento nominal das “demais despesas de custeio”, que chegaram a R\$ 11,1 bilhões. Apesar disso, reduziram-se em proporção do PIB.



GOVERNO CENTRAL

Resultado Primário, 2010 e 2011 ⁽¹⁾

	Janeiro a Outubro						Diferenças sem Petrobras	
	2010		2010 sem Petrobras		2011		R\$ Milhões	% do PIB
	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB		
I. RECEITA TOTAL	750.730,4	24,96	675.922,75	22,47	810.307,5	24,20	134.384,7	1,72
I.1. Receitas do Tesouro	585.311,0	19,46	510.503,37	16,97	617.612,6	18,44	107.109,2	1,47
I.1.1. Receita Bruta	597.792,5	19,88	522.984,87	17,39	631.080,8	18,85	108.095,9	1,46
Impostos	239.897,2	7,98	239.897,2	7,98	295.051,3	8,81	55.154,1	0,83
Contribuições	201.555,6	6,70	201.555,6	6,70	239.823,0	7,16	38.267,4	0,46
Demais	156.339,7	5,20	81.532,04	2,71	96.206,5	2,87	14.674,4	0,16
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	74.807,6	2,49	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
I.1.2. (-) Restituições	(12.382,9)	(0,41)	(12.382,9)	(0,41)	(13.195,0)	(0,39)	(812,1)	0,02
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	(98,6)	(0,00)	(98,6)	(0,00)	(273,1)	(0,01)	(174,5)	0,00
I.2. Receitas da Previdência Social	163.524,5	5,44	163.524,5	5,44	190.633,7	5,69	27.109,2	0,26
I.2.1. Receitas da Previdência Social - Urbano	159.617,8	5,31	159.617,8	5,31	186.220,1	5,56	26.602,3	0,25
I.2.2. Receitas da Previdência Social - Rural	3.906,7	0,13	3.906,7	0,13	4.413,7	0,13	507,0	0,00
I.3. Receitas do Banco Central	1.894,8	0,06	1.894,8	0,06	2.061,1	0,06	166,2	0,00
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	111.325,7	3,70	111.325,7	3,70	137.953,1	4,12	26.627,5	0,42
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	82.123,4	2,73	82.123,4	2,73	103.816,7	3,10	21.693,3	0,37
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115	3.087,5	0,10	3.087,5	0,10	2.275,0	0,07	(812,5)	(0,03)
II.3. Transferências da Cide	1.775,7	0,06	1.775,7	0,06	2.109,7	0,06	334,0	0,00
II.4. Demais	24.339,0	0,81	24.339,0	0,81	29.751,7	0,89	5.412,7	0,08
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	639.404,7	21,26	564.597,09	18,77	672.354,3	20,08	107.757,2	1,30
IV. DESPESA TOTAL	575.940,1	19,15	533.012,23	17,72	585.752,8	17,49	52.740,6	(0,23)
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	132.788,2	4,42	132.788,2	4,42	145.125,3	4,33	12.337,2	(0,08)
IV.2. Benefícios Previdenciários	205.465,1	6,83	205.465,1	6,83	226.849,2	6,77	21.384,2	(0,06)
IV.2.1. Benefícios Previdenciários - Urbano	160.833,4	5,35	160.833,4	5,35	177.252,8	5,29	16.419,5	(0,05)
IV.2.2. Benefícios Previdenciários - Rural	44.631,7	1,48	44.631,7	1,48	49.596,4	1,48	4.964,7	0,00
IV.3. Custeio e Capital	234.274,5	7,79	234.274,5	7,79	209.302,8	6,25	(24.971,7)	(1,54)
IV.3.1. Despesa do FAT	25.185,1	0,84	25.185,1	0,84	29.398,5	0,88	4.213,4	0,04
Abono e Seguro Desemprego	24.762,2	0,82	24.762,2	0,82	29.017,1	0,87	4.254,9	0,04
Demais Despesas do FAT	422,9	0,01	422,9	0,01	381,4	0,01	(41,5)	0,00
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	7.504,3	0,25	7.504,3	0,25	9.258,5	0,28	1.754,3	0,03
O2C e Reordenamento de Passivos	5.124,4	0,17	5.124,4	0,17	5.972,9	0,18	848,5	0,01
Subvenções aos Fundos Regionais	2.379,9	0,08	2.379,9	0,08	3.285,7	0,10	905,8	0,02
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	18.431,3	0,61	18.431,3	0,61	20.670,9	0,62	2.239,5	0,00
IV.3.4. Capitalização da Petrobras	42.927,8	1,43	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
IV.3.5. Outras Despesas de Custeio e Capital	140.225,9	4,66	140.225,9	4,66	149.974,9	4,48	9.749,0	(0,18)
Outras Despesas de Custeio	104.122,2	3,46	104.122,2	3,46	115.194,5	3,44	11.072,3	(0,02)
Outras Despesas de Capital	36.103,7	1,20	36.103,7	1,20	34.780,5	1,04	(1.323,3)	(0,16)
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	996,7	0,03	996,7	0,03	1.775,1	0,05	778,3	0,02
IV.5. Despesas do Banco Central	2.415,6	0,08	2.415,6	0,08	2.700,3	0,08	284,7	0,00
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	63.464,6	2,11	31.584,9	1,05	86.601,5	2,59	55.016,7	1,54
VI.1. Tesouro Nacional	105.925,9	3,52	74.046,2	2,46	123.456,2	3,69	49.410,1	1,22
VI.2. Previdência Social (RGPS)	(41.940,5)	(1,39)	(41.940,5)	(1,39)	(36.215,5)	(1,08)	5.725,1	0,31
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano	(1.215,6)	-0,04	(1.215,6)	(0,04)	8.967,2	0,27	10.182,8	0,31
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural	(40.725,0)	(1,35)	(40.725,0)	(1,35)	(45.182,7)	(1,35)	(4.457,7)	0,00
VI.3. Banco Central	(520,8)	(0,02)	(520,8)	(0,02)	(639,2)	(0,02)	(118,5)	0,00
VII. AJUSTE METODOLÓGICO	1.053,9	0,04	1.053,9	0,04	...	...	...	...
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(2.854,4)	(0,09)	(2.854,4)	(0,09)	(877,1)	(0,03)	923,4	0,07
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII)	61.664,2	2,05	29.784,39	0,99	85.724,5	2,56	55.940,1	1,57
Memorando								
Produto Interno Bruto (R\$ bilhões)	3.007.445,4		3.007.445,4		3.348.670,0		...	...

Fonte: STN, Resultado do Tesouro Nacional, outubro de 2010 e 2011 (Tabelas); Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Metodologia de apresentação do resultado do Tesouro Nacional.

59. As principais despesas obrigatórias declinaram em relação ao PIB: pessoal, que representa $\frac{1}{4}$ do total das despesas, caiu 0,08% do PIB; benefícios da Previdência, pouco menos de 40% do total, caíram 0,06% do PIB, devendo-se a queda exclusivamente aos benefícios urbanos. O déficit da Previdência recuou no período R\$ 5,7 bilhões, queda equivalente a mais de 0,3% do PIB.
60. De outro lado, crescem rapidamente no período as despesas do FAT (abono salarial e seguro desemprego). As despesas do FAT realizadas até outubro tinham representado 92% da previsão da 4ª Avaliação e tiveram que ser reestimadas.
61. Os orçamentos fiscal e da seguridade social acumularam saldo de R\$ 85,7 bilhões nos 10 primeiros meses deste ano. O superávit desses meses foi quase 3 vezes maior do que o resultado obtido no mesmo período de 2010.

V – METAS EM 2011

62. A Tabela seguinte mostra como evoluíram, desde 2009 até à 5ª avaliação orçamentária de 2011, os resultados e as metas para o setor público e para seus componentes.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2009-2011

Discriminação	Real		Metas									
			2011									
	2009	2010	LDO ⁽¹⁾		Orçamento		Reprogramado (3ª Aval)		4ª Avaliação		5ª Avaliação	
			% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
Setor Público	2,00	2,70	117.890,0	3,10	117.890,0	3,00	117.890,0	2,87	127.890,0	3,11	127.890,0	3,13
Governo Federal	1,26	2,07	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25
Governo Central	1,31	2,09	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25
Estatais Federais	(0,05)	(0,02)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,74	0,63	36.130,0	0,95	34.506,4	0,88	36.130,0	0,88	36.130,0	0,88	36.130,0	0,88
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽²⁾												
Receita	22,86	24,43	936.472,6	24,63	990.474,8	25,22	972.436,0	23,66	997.449,4	24,27	1.012.447,5	24,77
Despesa ⁽³⁾	21,60	22,38	886.712,6	23,32	939.091,1	23,91	890.676,0	21,67	905.689,4	22,04	920.687,5	22,53
Resultado	1,27	2,05	49.760,0	1,31	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25
PPI/PAC ⁽⁴⁾	0,55	0,59	32.000,0	0,84	32.000,0	0,81	...	...	...	...	...	...
Resultado II ⁽⁵⁾	1,82	2,64	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25
Memorando												
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	(0,33)	7,53	5,50		5,50		4,50		4,50		3,80	

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE; LDO e Orçamento de 2011; Avaliações citadas; e SOF/MP. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Com alterações da Lei 12.377, de 30 de dezembro de 2010.

⁽²⁾ Inclui no resultado das estatais de 2009 e 2010 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽³⁾ Inclui como despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística.

⁽⁴⁾ Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

⁽⁵⁾ Retira da meta/realizado as despesas atribuídas ao PPI/PAC.

63. Em 2010, a meta do setor público consolidado foi fixada em 3,1% do PIB, mas foram obtidos só 2,7% do PIB, à luz da recente atualização do IBGE. O desvio decorreu em sua maior parte do resultado insuficiente de estados, municípios e das estatais federais. A meta do setor público foi formalmente cumprida porque a LDO permitiu o abatimento das despesas do PAC. O resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade, agora avaliado em quase 2,1% do PIB, foi possível, por sua vez, graças a operação inédita com a Petrobras, cujo saldo líquido foi positivo para o Tesouro em 0,85% do PIB
64. Em 2011, a meta de superávit primário foi pela primeira vez fixada na LDO em valores nominais. O Ministério da Fazenda anunciou dois dias antes do encaminhamento da proposta orçamentária de 2012 e véspera da 161ª reunião

Na ocasião do anúncio do aumento da meta primária para 2011, foram também reafirmados os compromissos com a manutenção, em 2012, das despesas no mesmo patamar de 2011 e o atingimento, outra vez, da meta cheia. A contenção das despesas e a obtenção de superávit de 3,1% do PIB – que os números da proposta orçamentária de 2012 não referendam porque R\$ 25,6 bilhões do PAC foram usados como abatimento da meta – seriam a contribuição dos orçamentos para propiciar a redução da Selic, após uma série de aumentos, e significariam que os efeitos internos da crise financeira internacional serão enfrentados com instrumentos de política monetária, sem prejuízo para o ajuste fiscal, para além do conjunto já anunciado de estímulos denominado Brasil Maior. Na reunião do Copom encerrada em 31 de agosto, a taxa foi reduzida em 0,5%, para 12% a.a..

do Comitê de Política Monetária, a elevação da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social em R\$ 10 bilhões em 2011, para R\$ 127,89 bilhões, ainda não incorporada à LDO.

65. A fixação da meta em reais significou sua queda em percentagem do PIB, à medida que a projeção do PIB de 2011 veio sendo revista para incorporar um componente inflacionário crescente. Quando estabelecida originalmente na LDO, correspondia a 3,1% do PIB, e já se teria reduzido na 3ª Avaliação para pouco menos de 2,9% do PIB, no caso de todo o setor público, e de

2,15% do PIB, para 2% do PIB, no caso do governo federal. O aumento do esforço fiscal em agosto implicou trazer a meta para acima de 3,1% do PIB,⁸ e ainda que a União compensaria em parte o mau desempenho dos governos regionais caso o seu resultado no exercício não se realize na proporção prevista – em 12 meses até outubro, estados e municípios apuraram menos de 0,8% do PIB. O esforço adicional incidindo na meta da União faz com que alcance 2,25% do PIB, dada a estimativa em queda do Produto da 5ª avaliação.

⁸ Caso o PIB cresça 3% em 2011, em termos reais sobre a última apuração do IBGE para 2010, mantidas as demais hipóteses, a nova meta vai significar superávits primários de menos de 3,1% do PIB, e 2,2% do PIB, para todo o setor público e para a União, respectivamente (que a tabela não mostra). Isso ocorre porque o PIB de 2010 foi revisto para cima.

VI – A QUINTA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O DECRETO 7.622/11

66. O Executivo revê bimestralmente suas estimativas em Relatório apresentado ao Congresso.⁹ A LDO determina que as avaliações orçamentárias sejam produzidas e divulgadas até 20 do mês seguinte ao bimestre a que se referem. Existe também a obrigação de ser baixado em 30 dias novo decreto de programação orçamentária e financeira em caso de a avaliação implicar o aumento dos limites de empenho e movimentação financeira.
67. Os valores contingenciados dos orçamentos fiscal e da seguridade permaneceram os mesmos do primeiro decreto de programação até o terceiro, e, reconhecidos as reestimativas positivas de receitas, menores desvios em despesas obrigatórias e a folga em relação ao resultado exigido pela LDO, restou ao Executivo anunciar com a 4ª Avaliação o reajuste da meta primária para este exercício. Com o aumento da meta primária, o Executivo deu destino ao excesso de arrecadação já realizada.
68. Os destaques da 4ª e 5ª avaliações orçamentárias foram:
- (a) a arrecadação da RFB havia crescido na 4ª Avaliação com o registro de receitas extraordinárias realizadas em julho e agosto. Não obstante a frustração de receita em setembro e outubro – concomitante com a estagnação da economia –, novo aumento, para todo o exercício, na 5ª Avaliação foi por conta principalmente da expectativa (insuficientemente fundamentada) de receitas extraordinárias no bimestre novembro-dezembro.^{10, 11}

⁹ Ver em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12309.htm Lei 12.309/10, de 9/8, que diz:

“Art. 70. 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 20º (vigésimo) dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelos órgãos referidos no caput deste artigo será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias fixadas na Lei Orçamentária de 2011, excluídas as:

...

§ 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 CMO, contendo:

...

§ 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral, devendo ser encaminhado ao Congresso Nacional relatório nos termos do § 4º deste artigo antes da edição do respectivo ato.

...

§ 7º Os prazos para publicação dos atos de restabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira, quando for o caso, serão de até:

I - 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, quando decorrer da avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000; ou

II - 7 (sete) dias úteis após o encaminhamento do relatório previsto no § 6º deste artigo, se não for resultante da referida avaliação bimestral.

”

¹⁰ Há decisões judiciais a favor do Fisco envolvendo o recolhimento de CSLL por empresas exportadoras, nas circunstâncias dos pagamentos que a Vale do Rio Doce efetuou em junho, ainda não pagas. Também há a expectativa de recolhimento desse mesmo tributo por parte de instituições financeiras, devido a decisão judicial recente. As receitas extraordinárias relativas à CSLL, o tributo em questão, estão estimadas no bimestre em R\$ 2,8 bilhões.

¹¹ A receita administrada ficou R\$ 2,2 bilhões abaixo da previsão de novembro.

- (b) a receita do Regime Geral da Previdência Social, inalterada desde o primeiro decreto de contingenciamento, foi com atraso reestimada na 4ª Avaliação, e teve novo aumento, inexplicado adequadamente, na 5ª Avaliação;
- (c) a 4ª e a 5ª avaliações permitiram, ainda assim, prever relativamente ao primeiro decreto de programação orçamentária e financeira do ano o pagamento de despesas obrigatórias maiores em R\$ 15,2 bilhões, destacando-se a elevação das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo em R\$ 15,5 bilhões;
- (d) a 5ª Avaliação também permitiu o primeiro descontingenciamento do exercício para o empenho de dotações de despesas discricionárias do Executivo totalizando R\$ 12 bilhões.

69. A 5ª Avaliação e o decreto correspondente podem ter se prestado para permitir o descontingenciamento seletivo. De um lado, se a receita estiver superestimada, fica autorizado empenho em valor maior do que permitiria o equilíbrio financeiro. De outro, porque prevendo-se desembolsos com o PAC acima da capacidade de execução do programa, restringe-se a margem para os demais itens da programação e faz-se um colchão para melhorar o resultado primário.

70. A 5ª avaliação, de 21/11, teve saldo positivo em relação à anterior, diante da combinação de fatores descritos resumidamente na Tabela a seguir.

5ª AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2011
Variação em Relação à 4ª Avaliação

Discriminação	R\$ Milhões	Principais Fatores Explicativos
Receita Primária, exceto Previdenciária	11.799,5	Aumento de dividendos (R\$ 4,7 bilhões); concessões (R\$ 3,5 bilhões); demais receitas não administradas e próprias (R\$ 1,52 bilhões); receita administrada pela RFB (R\$ 845 milhões); e compensações financeiras (petróleo) e salário educação (R\$ 1,2 bilhão, somados).
Transferências a Estados e Municípios	(188,0)	Caem imposto de renda, de IPI e de Cide-combustíveis, somando R\$ 660 milhões. O aumento em compensações financeiras pouco impacta as transferências.
Subtotal Receita Líquida	11.987,5	
Despesas Obrigatórias, exceto Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	2.007,0	Aumento com abono salarial e seguro desemprego em R\$ 3,22 bilhões, à luz da execução até o mês. Também subsídios e subvenções, sentenças judiciais e benefícios de prestação continuada (R\$ 1 bilhão). Caem salários (R\$ 830 milhões), e complementação do Fundeb (R\$ 1 bilhão).
Déficit da Previdência	(2.173,2)	Previsão de aumento da receita previdenciária acima do aumento da despesa.
Saldo	12.153,7	
Memorando:		
Aumento de Demais Poderes e Doações e Convênios.	217,6	Abertura de créditos para demais poderes; maiores despesas financiadas por doações e convênios (R\$ 132 milhões, os últimos).

Fonte: Relatórios de Avaliação citados; Ministério do Planejamento (SOF). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui despesas dos demais poderes e despesas financiadas por doações e convênios.

VII – APRESENTAÇÃO DOS LIMITES

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

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2011
Limites dos Decretos de Programação Financeira do Executivo
(R\$ Milhões)

Limites dos Anexos e Reservas	2011		Diferenças
	Decreto 7.445	Decreto 7.622	
1. Limite de Movimentação e Empenho	175.750,5	187.713,5	11.963,0
2. Reserva Orçamentária	-	-	-
3. Total Orçamentário (1+2)	175.750,5	187.713,5	11.963,0
4. Limite de Pagamentos	169.826,0	183.777,3	13.951,3
4.1 Limite para Restos a Pagar	77.142,3	77.142,3	-
4.2 Limite remanescente (4 - 4.1)	92.683,7	106.634,9	13.951,3
5. Reserva Financeira	5.924,5	3.936,2	(1.988,3)
6. Total Financeiro (4+5)	175.750,5	187.713,5	11.963,0
7. Diferença entre Reservas (5-2)	5.924,5	3.936,2	(1.988,3)
Memo:			
Dotação do PAC (incluída no limite de pagamento)	34.587,8	36.587,8	2.000,0
Restos a pagar pagos até outubro (exceto PAC, ótica do Decreto)	...	20.000,0	...
Restos a pagar do PAC pagos até outubro	...	15.990,3	...
Total pago do PAC até outubro (inclusive restos a pagar)	...	20.815,3	...

Fonte: Decretos citados, Siafi e STN. Elaboração dos autores.

72. Não houve neste exercício reserva orçamentária por ser distribuída entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda, como em anos anteriores.

73. A reserva financeira de que trata este ano o art. 8º, § 3º do Decreto 7.445/11, só veio a ser alterada, de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 3,9 bilhões, em novembro no Decreto 7.622/11, quando despesas de R\$ 12 bilhões foram descontingenciadas. A parcela do limite bloqueada para pagamento exclusivamente de despesas do PAC, que se constitui em uma segunda reserva financeira, foi aumentada nos mesmos R\$ 2 bilhões.

74. Nos dois últimos anos, no limite de pagamento previsto nos decretos de programação tem sido feita reserva para o PAC¹² em valores superiores ao autorizado na LDO para efeito de abatimento da meta de resultado primário¹³. Em 2011, a despeito da decisão do governo de não utilizar a prerrogativa de abatimento do PAC, com implicação de contingenciamento orçamentário adicional de R\$ 32 bilhões, no limite de pagamento reservaram-se R\$ 34,6 bilhões para esse fim. No Decreto 7.622, o limite para o PAC foi ampliado para

¹² Embora o PAC não seja obrigatório nos termos do Anexo IV da LDO, esta é uma forma eficiente de se garantir prioridade para sua execução.

¹³ Em 2010, a LDO permitia o abatimento de R\$ 29,8 bilhões, os decretos reservavam R\$ 33,6 bilhões e o efetivamente realizado foi de R\$ 22,1 bilhões. Em 2011, a LDO previa abatimento de R\$ 32 bilhões.

R\$ 36,6 bilhões; sua execução até novembro foi de apenas R\$ 22,8 bilhões. Na medida em que os pagamentos do PAC não se realizem nos montantes aventados, a diferença acresce-se à margem detida pelo Executivo para cumprimento da meta primária.

75. O limite de pagamento para restos a pagar permanece inalterado desde o primeiro decreto (R\$ 77,1 bilhões). Até outubro foram pagos R\$ 36,6 bilhões (inclusive do PAC), o que sinaliza que montante expressivo será reinscrito em 2012.
76. O total a ser inscrito em restos a pagar de 2011 para o próximo exercício consistirá nos restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2011, somados à parcela não utilizada do limite financeiro (incluindo a reserva financeira e a provisão financeira do PAC), deduzida a parcela do valor autorizado no decreto para empenho do orçamento em vigor não empenhada ao fim do período.

VIII – O TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO E O ESFORÇO FISCAL

77. O decreto de programação de 2011 (Decreto 7.455/11) limitou o empenho, a movimentação financeira de despesas discricionárias do Executivo previstas na lei em R\$ 36,2 bilhões, e demonstrou um corte de despesas (“esforço fiscal”) em relação ao autógrafo do projeto de lei orçamentária de 2011, de R\$ 50,1 bilhões, como mostra a Tabela seguinte.
78. Uma vez que os créditos extraordinários, compreendidos como despesas discricionárias, somaram R\$ 3,5 bilhões, a limitação total das despesas não-obrigatórias foi menor, de R\$ 32,7 bilhões, pouco acima do valor de despesas do PAC usadas para o abatimento da meta na lei orçamentária.
79. Em 2011 a limitação orçamentária e financeira incidiu sobre as despesas discricionárias autorizadas na Lei, de forma a compensar também a programação excedente que o abatimento das despesas do PAC de R\$ 32 bilhões da meta de superávit teria propiciado. Não fosse a decisão de programar a realização da meta cheia e de recompô-la em relação do PIB, o contingenciamento deste exercício teria sido nulo desde o primeiro decreto de programação.
80. A 1ª Avaliação bimestral (Decreto 7.477) ampliou o contingenciamento do orçamento em R\$ 577 milhões, montante da limitação a ser suportada pelos demais poderes. Para que não se alterassem os limites do Executivo previamente estabelecidos, foi prevista queda adicional da receita líquida, entre o decreto e a Avaliação (R\$ 527,1 milhões), que se somou aos créditos adicionais já abertos no âmbito dos demais poderes (R\$ 50 milhões).

COMPONENTES DO "ESFORÇO FISCAL", 2011
(R\$ Milhões)

Agregados	Variações				
	Decreto 7.445 em relação a		5ª Aval/Dec 7.622 em relação a		
	Autógrafo	Proposta	Autógrafo	Lei	Proposta
1. Receita Primária	(19.092,2)	3.756,5	21.972,7	21.972,7	44.821,4
2. Transferências a Estados e Municípios	(1.005,1)	(546,9)	236,7	236,7	694,9
3. Receita Líquida (1 - 2)	(18.087,1)	4.303,4	21.736,0	21.736,0	44.126,5
4. Meta de Resultado Primário	32.000,0	32.000,0	42.000,0	40.376,4	42.000,0
5. Subtotal Recursos (3 - 4)	(50.087,1)	(27.696,6)	(20.264,0)	(18.640,4)	2.126,5
6. Créditos Extraordinários	3.500,0	3.500,0	5.316,3	5.316,3	5.316,3
7. Subtotal Redução Necessária Outras Despesas (-5 + 6)	53.587,1	31.196,6	25.580,3	23.956,7	3.189,8
8. Despesas Obrigatórias	(15.762,6)	(7.220,1)	281,3	281,3	8.823,8
8.A Pessoal	(3.500,0)	(3.328,9)	(3.866,8)	(3.866,8)	(3.695,8)
8.B Benefícios Previdenciários	(2.000,0)	1.293,1	5.024,4	5.024,4	8.317,4
8.C Subsídios e Subvenções	(8.922,4)	(8.377,3)	(8.422,3)	(8.422,3)	(7.877,3)
8.D Abono Salarial e Seguro Desemprego	(3.000,0)	(3.000,0)	5.222,7	5.222,7	5.222,7
8.E Demais	1.659,8	6.193,1	2.323,4	2.323,4	6.856,7
9. Despesas Discricionárias (7 - 8)	(37.824,5)	(23.976,5)	(25.861,7)	(24.238,1)	(12.013,6)
9.A Vetos	(1.623,0)	-	(1.623,0)	-	-
9.B Limitação, todos os Poderes	(36.201,5)	(23.976,5)	(24.238,7)	(24.238,1)	(12.013,6)
<u>Memória</u>					
10. Redução Total de Despesas (9 + 8 + 6)	(50.087,1)	(27.696,6)	(20.264,0)	(18.640,4)	2.126,5

Fonte: Avaliações e decretos citados; proposta, autógrafo e lei orçamentária; SOF/MP. Elaboração dos autores.

81.A 2ª Avaliação bimestral (Decreto 7.534) manteve inalterado o contingenciamento, não obstante pequeno aumento da estimativa de receita líquida de transferências a estados e municípios (R\$ 82 milhões), consumido por maiores créditos extraordinários e por créditos adicionais dos demais poderes.

82.O Executivo conseguiu outra vez, na 3ª Avaliação bimestral, manter intacto o contingenciamento, desta vez anulando a previsão de aumento de receitas líquidas para todo o exercício, em R\$ 3,9 bilhões, com reestimativa positiva de despesas obrigatórias em R\$ 2 bilhões, com previsão de execução adicional de créditos extraordinários em R\$ 1,75 bilhão, e com a alocação do restante em despesas vinculadas a recursos de doações e convênios e em créditos adicionais dos demais poderes.

83.Embora tenha programado maiores despesas com a variação positiva das receitas, o Executivo considerou até o Relatório correspondente à 3ª Avaliação ter deixado intacto o chamado "esforço fiscal total perseguido pelo governo federal", avaliado em R\$ 50,6 bilhões desde a 1ª Avaliação. Nessa conta foi somado até o valor do veto oposto ao autógrafo da lei orçamentária. Por esta forma de cálculo, o corte teria caído para R\$ 46,7 bilhões. Em relação à lei o corte era de R\$ 45 bilhões na 3ª Avaliação.

84.A 4ª Avaliação trouxe mudanças importantes. Nela, para anular todo o ganho de receita líquida em relação à avaliação anterior, de R\$ 21,2 bilhões, e não promover o

A limitação de empenho e movimentação financeira que se seguiu à avaliação do primeiro bimestre, de R\$ 36,2 bilhões, foi excepcionalmente elevada em comparação com os contingenciamentos inaugurais de 2009, ano de crise (R\$ 21,6 bilhões), e de 2010 (R\$ 21,8 bilhões).

descontingenciamento, não bastou prever aumento das despesas obrigatórias (incluindo custeadas com recursos de doações e convênios) de R\$ 11,1 bilhões, e R\$ 150 milhões a mais de dotações para os demais poderes. A decisão do Executivo foi a de ampliar em R\$ 10 bilhões a meta primária da União, que nunca se materializou em projeto de lei de alteração da LDO. O esforço fiscal passou a ser fruto da contenção de despesas, combinada com maiores receitas e, conseqüentemente, maior superávit.

85. Finalmente, na 5ª Avaliação bimestral, quando se esperava a diminuição das receitas no exercício, veio novo aumento. Este aumento foi liquidamente de R\$ 21,7 bilhões em relação à Lei e R\$ 15,2 bilhões em relação ao decreto anterior. Foi editado o Decreto 7.622, de 23/11, ampliando em R\$ 12 bilhões os limites para empenho de despesas do Executivo. O contingenciamento remanescente com a 5ª Avaliação, de R\$ 24,2 bilhões no Executivo, é pouco acima do valor das emendas que constam na lei orçamentária depois dos vetos, de R\$ 21 bilhões.¹⁴
86. O chamado “esforço fiscal a ser perseguido pelo governo, que havia diminuído para R\$ 36,2 bilhões no Decreto 7.575/11, tornou a cair, para R\$ 20,3 bilhões, com a revisão das despesas.
87. A evolução do contingenciamento das despesas do Executivo, alterada pela previsão de receitas muito mais elevadas, levou a que, considerado em relação à proposta orçamentária, o esforço de contenção de despesas tenha se tornado negativo. Ou seja, o total de despesas primárias que o Executivo está autorizado a executar, de acordo com o Decreto 7.622/11, é R\$ 2,1 bilhões mais alto do que se pretendia quando apresentou ao Congresso o projeto de lei orçamentária deste ano. Ajustes fiscais continuam sendo feitos pelo lado das receitas.

IX – RELATÓRIO DE RECEITAS

88. O acompanhamento da arrecadação das receitas da União ganhou destaque com a aprovação da Resolução nº 1, de 2006-CN.
89. A Tabela da página seguinte mostra as sucessivas estimativas da receita em 2011 e resultados desde 2008.
90. As previsões de receita que haviam caído da 1ª para a 2ª Avaliação, melhoraram na 3ª exclusivamente por conta do desempenho das receitas administradas pela RFB – a trajetória positiva da arrecadação previdenciária não tinha sido ainda reconhecida no relatório de julho. A arrecadação já realizada pela RFB até junho foi incorporada às estimativas e atualizadas as projeção até o final do exercício. Pesou destacadamente no acréscimo a consolidação no mês de débitos do parcelamento instituído pelo Refis IV, e em particular a antecipação de recolhimentos de parcelas com redução de multas e juros, além de revisão na estimativa de receitas do imposto de importação.

¹⁴ Soma dos acréscimos em despesas discricionárias em subtítulos que variaram positivamente na lei após vetos, em relação à proposta. Ver em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt06.pdf>, Nota Técnica 6/2011.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Receitas Primárias, 2008-2011

Discriminação	2008	2009	2010	2011											Diferenças da Aval do 5º Bimestre 2011 em Relação a					
	Realizado			Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.445 (Programação)		Avaliações Bimestrais					Dec. 7.445 (Dec. 7.575) Lei Real 2008					
										I (Dec. 7.477)	II (Dec. 7.534)	III (Dec. 7.558)	IV (Dec. 7.575)	V (Dec.7.622)						
	% do PIB			R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões					% PIB	R\$ Milhões		% do PIB		
RECEITA TOTAL	23,66	22,86	24,43	967.626,1	24,86	990.474,8	25,22	971.382,5	23,95	970.177,3	969.712,8	972.436,0	997.449,4	1.012.447,5	24,77	41.064,9	14.998,1	21.972,7	(0,45)	1,11
Receita Administrada pela RFB	15,38	14,08	14,09	631.991,0	16,24	641.957,5	16,35	619.663,2	15,28	619.151,5	619.423,5	626.086,5	637.505,5	638.351,0	15,62	18.687,8	845,5	(3.606,5)	(0,73)	0,24
PSSS - Contribuição dos Servidores	0,22	0,23	0,23	9.736,6	0,25	9.736,6	0,25	9.550,6	0,24	9.550,6	9.550,6	9.550,6	9.466,9	9.466,9	0,23	(83,7)	-	(269,7)	(0,02)	0,01
Arrecadação Líquida do INSS	5,39	5,62	5,62	233.853,4	6,01	240.055,4	6,11	240.055,4	5,92	240.055,4	240.055,4	240.055,4	245.584,6	248.783,1	6,09	8.727,7	3.198,5	8.727,7	(0,03)	0,70
Receitas Não Administradas	2,68	2,93	2,51	92.045,0	2,36	95.725,3	2,44	99.113,3	2,44	98.419,7	97.683,2	93.743,4	101.892,5	112.846,5	2,76	13.733,2	10.954,0	17.121,2	0,32	0,09
Operações com Ativos	-	-	1,98	-	-	3.000,0	0,08	3.000,0	0,07	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	0,07	-	-	-	(0,00)	0,07
TRANSFERÊNCIAS ESTADOS MUNICÍPIOS	4,20	3,70	3,53	164.873,5	4,24	165.331,7	4,21	164.326,6	4,05	163.648,4	163.101,9	161.957,2	165.756,4	165.568,4	4,05	1.241,8	(188,0)	236,7	(0,16)	(0,15)
RECEITA LÍQUIDA	19,46	19,16	20,90	802.752,5	20,62	825.143,0	21,01	807.055,9	19,90	806.528,9	806.610,9	810.478,7	831.693,0	846.879,0	20,72	39.823,1	15.186,1	21.736,0	(0,29)	1,26
<u>Memorando:</u>																				
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	3.032,2	3.239,4	3.770,1	3.892,5	..	3.927,1	..	4.056,0	..	4.056,0	4.091,4	4.109,4	4.109,9	4.086,6	..	30,5	(23,3)	159,5	..	..

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Orçamento de 2011; IBGE; Decretos citados. Elaboração da Consultoria.



91. Em julho e agosto houve volumosa receita administrada que não constou das projeções anteriores, somando R\$ 10,9 bilhões devidos principalmente a ingressos imprevistos. Foram R\$ 5,8 bilhões a título de débito da CSLL quitado por uma única empresa em julho, arrecadação decorrente da consolidação dos débitos no âmbito de parcelamento do Refis IV (Lei 11.941/2009), incluindo novos ingressos por antecipação de pagamentos estimados em R\$ 800 milhões, e aumento no fluxo de R\$ 1,6 bilhões;¹⁵ e ainda, em agosto, depósito judicial de PIS e Cofins acrescentou R\$ 1 bilhão aos cofres públicos.
92. Foi na 4ª Avaliação que o Executivo teve que dar destino ao excesso de arrecadação mediante o aumento da meta primária. A estimativa de receita para todo o exercício ficou R\$ 25 bilhões acima da avaliação anterior, sendo R\$ 21,2 bilhões, líquida de transferências. Os principais aumentos se deram na arrecadação da Receita Federal do Brasil, de R\$ 11,4 bilhões, justificados em parte pelo ingresso de receitas extraordinárias em julho e agosto e a perspectiva de um fluxo maior de recolhimentos de parcelas do Refis IV; do INSS, de R\$ 5,5 bilhões, justificados pelo ritmo da execução até agosto; e R\$ 8,1 bilhões, distribuído este aumento entre os principais grupos de receitas não administradas, exceto concessões e FGTS.
93. Até agora, foi entre junho e agosto a concentração das receitas extraordinárias de impostos e contribuições administrados pela RFB. Essas receitas somaram R\$ 14,65 bilhões. Foram os R\$ 5,8 bilhões da CSLL, o depósito judicial de R\$ 1 bilhão de PIS e Cofins e, de acordo com nossas estimativas, nos 3 meses, quitações antecipadas do parcelamento do Refis IV somando R\$ 5,45 bilhões e fluxo desse mesmo parcelamento R\$ 2,4 bilhões acima do esperado na programação.
94. No Decreto 7.622/11 o Executivo reestimou a receita total da União deste ano em R\$ 1.012 trilhão. A nova projeção é R\$ 21,9 bilhões acima da estimativa do Congresso no Orçamento. A receita na 5ª Avaliação excede o constante da proposta orçamentária em R\$ 44,8 bilhões, e em R\$ 44,1 bilhões, liquidamente. Em relação à 4ª Avaliação, foi previsto aumento de receitas de R\$ 15 bilhões. Os fatores negativos (e.g., desaceleração do crescimento) que parecem ter respondido em parte pela má arrecadação de setembro e outubro seriam, presumivelmente, revertidos.
95. Para propiciar o descontingenciamento e compensar estimativas mais altas de despesas obrigatórias e uma pequena frustração da arrecadação já ocorrida de agosto a outubro, o Executivo previu, para o último bimestre, receitas extraordinárias da RFB de R\$ 6,8 bilhões.

¹⁵ O aumento da arrecadação do Refis IV ganhou impulso a partir da definição do valor da parcela a ser paga pelos devedores. Num procedimento chamado de consolidação da dívida, os contribuintes definiram que débitos queriam renegociar e o prazo de pagamento, a partir do que a RFB e a PGFN calcularam o valor da prestação. A adesão ao programa tinha ocorrido de agosto a novembro de 2009. Antes da consolidação, os contribuintes pagaram apenas a parcela mínima, de R\$ 50 por mês para pessoas físicas e R\$ 100 para pessoas jurídicas. Quem havia parcelado os débitos em outros programas, como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) e o Parcelamento Excepcional (PAEX), pagou 85% do valor médio das prestações anteriores. De acordo com a RFB, a demora de quase dois anos no cálculo das prestações aconteceu porque foi preciso desenvolver um sistema especial (e-CAC) que ficou pronto no início de 2011. Os dois órgãos tiveram de promover a consolidação da dívida em etapas, conforme o perfil dos devedores: empresas que preferiram pagar à vista e quitarem suas dívidas; pessoas físicas que aderiram ao Refis; empresas que perderam disputas na Justiça relativas a créditos do IPI na exportação; e demais empresas.



96. Ganho na previsão no 6º bimestre e em todo o exercício relativamente à avaliação anterior se deu também em contribuições da Previdência, superando em R\$ 3,2 bilhões a generosa reestimativa da avaliação anterior. Em relação a elas, aumentou a previsão para além do que sugere a execução dos 10 primeiros meses.
97. Improváveis R\$ 11 bilhões foram somados à previsão das demais receitas não administradas, incluindo expressivos ingressos de dividendos (R\$ 4,7 bilhões, em comparação com R\$ 19 bilhões arrecadados até novembro) e concessões (R\$ 3,5 bilhões, tendo sido arrecadados até novembro R\$ 1,8 bilhão), sem que o relatório do 5º bimestre esclareça as razões.
98. Examinando, de outro lado, um dos dois únicos itens que permaneceram constantes da 4ª para a 5ª avaliação, chama a atenção o fato de que praticamente nada foi arrecadado até novembro a título de operações com ativos, mas continua a previsão de ingressos de R\$ 3 bilhões; esta receita constou dos 4 orçamentos anteriores sem se ter realizado¹⁶.
99. Grosseiramente, a avaliação dos autores é de que nesta última avaliação as receitas líquidas estejam superestimadas em R\$ 9 bilhões, sem contar dividendos.
100. As estimativas mais recentes do Executivo, na 5ª Avaliação, são otimistas em termos reais, embora reflitam em grande medida como de fato evoluíram as receitas neste exercício. Em relação ao recorde alcançado em 2008, espera-se acréscimo de 1,1 ponto de percentagem do PIB; ainda melhor, a previsão do ingresso líquido de receitas em 2011, comparada com 2008, acusa alta de quase 1,3% do Produto, equivalente a R\$ 51,5 bilhões, usando-se a projeção oficial do PIB.
101. No caso de as últimas estimativas estarem corretas, esse é o excedente nominal que se materializará, contribuindo em parte para o cumprimento da meta primária do setor público, também fixada em reais. Fruto das dificuldades diversas vezes assinaladas, de serem previstos com tanta antecedência os indicadores que afetam o PIB e as receitas federais, um aspecto notável é o fato de, tomada em proporção do PIB, a receita total divergir da proposta em apenas 0,08 ponto de percentagem do PIB.
102. Comparando-se com os dados de 2010, sem considerar a concessão onerosa da exploração de 5 bilhões de barris de petróleo à Petrobras, o crescimento da receita é equivalente a 2,3 p.p. do PIB. No cotejo com a estimativa da lei orçamentária, a 5ª Avaliação é inferior em 0,45 ponto de percentagem do PIB, e quase 0,3% do PIB, em se tratando de receita líquida, o que significaria a frustração de recursos para a União de pouco menos de R\$ 12 bilhões.
103. O Congresso reestimou a receita de 2011 em R\$ 22,8 bilhões acima da proposta orçamentária. A atuação do Congresso foi no sentido de validar 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;

¹⁶ A receita da venda de barris de petróleo por extrair, em 2010, já referida nesta nota, foi classificada como operações com ativos. A operação não corresponde ao resultado da alienação de bens inservíveis que se pretendeu incluir no orçamento.



(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 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. A Tabela resume:

REESTIMATIVA DE RECEITAS PRIMÁRIAS EM 2011
Resumo das Variações em Relação à Proposta e à Lei
(R\$ Milhões)

Item de Receita	Reestimativas do Congresso (Acréscimos na Lei em Relação à Proposta)		Receitas Brutas de Transferências					
			Diferença entre 5ª Avaliação Bimestral e		Memo: <u>Atípicas</u>			
			Proposta	Lei	Na Proposta	Na 3ª Aval (1)	Na 5ª Aval (1)	
Razão	Bruta	Líquida						
RFB (exceto RGPS)		9.966,4	10.788,6	6.359,9	(3.606,5)	31.000,0	4.547,0	6.757,4
CSLL	Exportadores-Créditos Indevidos	7.600,0	7.600,0	7.806,3	206,3	3.109,3	485,0	2.829,9
IOF	Alíquota - Capitais Estrangeiros	3.011,3	3.011,3	3.545,1	533,8	-	285,0	100,5
Cofins	Ajuste Metodológico	850,0	850,0	5.036,2	4.186,2	-	-	1.482,5
IPI	Desoneração - Construção Civil	(1.494,9)	(672,7)	(7.228,9)	(5.734,0)	4.141,0	-	78,9
Outras Receitas		-	-	(2.798,8)	(2.798,8)	23.749,7	3.777,0	2.265,7
Receitas do RGPS	Ajuste Metodológico	6.202,0	6.202,0	14.929,7	8.727,7	3.500,0	-	-
Não Administradas (2)		6.680,3	5.406,5	20.531,8	16.851,5	-	-	-
Operações com Ativos	Alienação de Imobilizado - SPU	3.000,0	3.000,0	3.000,0	-	-	-	-
Receitas Próprias	Taxas (ANA, IBAMA e DNOCS)	59,0	59,0	2.321,0	2.313,0	-	-	-
Concessões	Petróleo-11ª Rodada	1.100,0	1.100,0	4.600,0	3.500,0	-	-	-
Royalties/Comp Fin	Maiores Preço Barril e Produção	2.521,2	1.247,5	4.835,7	2.314,5	-	-	-
Outras		-	-	5.775,0	8.724,0	-	...	...
Total		22.848,7	22.397,2	41.821,4	21.972,7	34.500,0	4.547,0	6.757,4

Fonte: Relatório de Atualização do Parecer da Receita ao PL 59/2010-CN; Informações Complementares ao Projeto; Avaliações citadas. Elaboração dos autores.

(1) Somente previsão para o restante do exercício.

(2) Inclui a Contribuição para o Plano de Seguridade dos Servidores.

104. Tomada a 5ª Avaliação como referência, constata-se que a direção das intervenções do Congresso foram acertadas. Em todos os tributos que promoveu acréscimo, a estimativa é de que se arrecade ainda mais em relação à lei. O único item em que houve corte (IPI), a frustração será ainda maior. Interessante observar que os maiores erros se deram nos tributos carregados de atípicas na proposta (IR e IPI), que o Congresso preferiu não reduzir. Ressalve-se que medidas legislativas no IOF posteriores à aprovação do orçamento contribuíram para que a previsão da receita desse tributo se realizasse.

IX.1 RECEITA ADMINISTRADA

105. O notável aumento na receita dos tributos administrados pela RFB em relação a 2010 reflete o comportamento de impostos e contribuições que incidem sobre o consumo e a massa salarial, incluindo o IOF sobre o crédito e as importações. No primeiro quadrimestre de 2011, a boa arrecadação foi também devida aos lucros das empresas, a exemplo do desempenho excepcional do IRPJ e da CSLL no último trimestre de 2010.



106. Como mostra a Tabela da página seguinte, de acordo com a reestimativa da 5ª Avaliação, as receitas administradas pela RFB (sem contar a contribuição dos servidores e a receita previdenciária) deverão ser R\$ R\$ 3,6 bilhões menores que o previsto na lei orçamentária. Notem-se as dúvidas em relação à realização dos R\$ 6,8 bilhões de receitas atípicas que a 5ª Avaliação prevê para o último bimestre, sugerindo que a diferença pode ser maior. Em relação à proposta, seria um ganho de R\$ 6,4 bilhões. Esse conjunto de impostos e contribuições alcançaria o equivalente a 15,6% do PIB, superando o histórico desempenho de 2008, quando já não havia a CPMF, em 0,24% do PIB. A cautela neste caso vale também para a estimativa do PIB de 2011 da 5ª Avaliação, que deve se revelar maior em termos nominais.
107. Caso se realize a última previsão, a arrecadação da CSLL excederá a lei orçamentária em aproximadamente R\$ 200 milhões, terá aumentado quase 0,3 ponto de percentagem do PIB em comparação com 2010 e retomado a importância que teve em 2008. Entre as reestimativas feitas em razão do anúncio de alterações na legislação tributária enquanto o Orçamento tramitava no Congresso, destaca-se o acréscimo de R\$ 7,6 bilhões na CSLL, devido à expectativa de reinício de pagamentos, como resultado de a União ter ganho no STF a questão da cobrança dessa contribuição às empresas exportadoras. Boa parte desse valor (R\$ 5,8 bilhões) já ingressou em julho de 2011, e há a previsão, na 5ª Avaliação, de ingresso de receita extraordinária desse tributo de R\$ 2,8 bilhões no último bimestre, diante de tantas pendências judiciais que têm sido decididas a favor do Fisco.¹⁷
108. O desempenho do IOF foi excelente até novembro. Caso se verifique a arrecadação que o Executivo espera para o último bimestre, o excesso em relação à lei será de meio bilhão de reais. Em percentagem do PIB, alcançará o recorde de 0,8% do PIB. O aumento do imposto sobre operações financeiras (IOF) em relação à proposta foi 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 apreciação excessiva do real. No caso deste tributo, legislação editada posteriormente elevou a incidência sobre o uso de cartões de crédito no exterior, sobre empréstimos de empresas tomados fora do país e sobre operações de crédito para pessoas físicas, quando parecia que o teto da meta de inflação para 2011 seria ultrapassado. Muito recentemente, parte dessas medidas foi revertida, como estímulo ao consumo e às operações de estrangeiros na bolsa de valores. Seu efeito na arrecadação não foi avaliado.

¹⁷ Em novembro, a receita dessa contribuição foi inferior à previsão em R\$ 600 milhões, o que pode tê-la inviabilizado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil, 2008-2011

Discriminação	2008	2009	2010	2011											Diferenças da Aval do 5º Bimestre 2011 em Relação a					
	Realizado			Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.445 (Programação)		Avaliações Bimestrais					Programa	IV (Dec. 7.575)	Lei	Real 2008		
										I (Dec. 7.477)	II (Dec. 7.534)	III (Dec. 7.558)	IV (Dec. 7.575)	V (Dec. 7.622)						
	% do PIB			R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões					% PIB	R\$ Milhões		% do PIB		
Receita Adm pela RFB, exceto CPSS e INSS	15,38	14,08	14,09	631.991,0	16,24	641.957,5	16,35	619.663,2	15,28	619.151,5	619.423,5	626.086,5	637.505,5	638.351,0	15,62	18.687,8	845,5	(3.606,5)	(0,73)	0,24
Imposto de Importação	0,57	0,49	0,56	23.130,9	0,59	23.130,9	0,59	22.722,6	0,56	23.076,0	23.955,8	25.888,3	26.062,3	25.891,1	0,63	3.168,6	(171,2)	2.760,2	0,04	0,07
IPI	1,23	0,87	1,00	50.736,3	1,30	49.241,4	1,25	45.353,3	1,12	44.971,9	45.125,4	43.429,0	43.623,3	43.507,5	1,06	(1.845,8)	(115,8)	(5.734,0)	(0,19)	(0,17)
Imposto de Renda	5,91	5,52	5,16	242.902,1	6,24	242.902,1	6,19	239.735,5	5,91	238.564,9	237.246,3	236.683,9	238.351,0	238.117,2	5,83	(1.618,2)	(233,8)	(4.784,9)	(0,36)	(0,08)
IOF	0,67	0,60	0,70	28.939,3	0,74	31.950,7	0,81	31.428,8	0,77	31.391,0	33.131,5	32.769,9	32.760,3	32.484,5	0,79	1.055,7	(275,9)	533,8	(0,02)	0,12
COFINS	4,02	3,67	3,75	157.117,7	4,04	157.967,7	4,02	159.210,4	3,93	160.040,1	160.912,1	160.547,6	161.506,3	162.153,8	3,97	2.943,4	647,5	4.186,2	(0,05)	(0,05)
PIS/PASEP	1,04	0,98	1,08	41.094,7	1,06	41.094,7	1,05	41.867,6	1,03	42.156,2	42.386,2	42.353,1	42.816,2	42.846,0	1,05	978,4	29,8	1.751,2	0,00	0,01
CSLL	1,47	1,39	1,23	54.461,3	1,40	62.061,3	1,58	55.875,6	1,38	55.560,7	53.261,1	53.322,1	60.065,2	62.267,6	1,52	6.392,0	2.202,4	206,3	(0,06)	0,05
CPMF	0,04	0,00	0,00	-	-	-	-	5,1	0,00	15,3	35,4	46,6	68,8	78,2	0,00	73,1	9,3	78,2	0,00	(0,03)
CIDE-Combustíveis	0,20	0,15	0,21	8.636,1	0,22	8.636,1	0,22	8.412,9	0,21	8.645,4	8.742,2	9.322,9	9.537,0	9.227,5	0,23	814,6	(309,5)	591,4	0,01	0,03
Outras Administradas pela SRF	0,23	0,41	0,40	24.972,4	0,64	24.972,4	0,64	15.051,6	0,37	14.730,0	14.627,5	21.723,1	22.714,9	21.777,6	0,53	6.726,0	(937,3)	(3.194,8)	(0,10)	0,30
Contribuição dos Servidores ao PSSS	0,22	0,23	0,23	9.736,6	0,25	9.736,6	0,25	9.550,6	0,24	9.550,6	9.550,6	9.550,6	9.466,9	9.466,9	0,23	(83,7)	-	(269,7)	(0,02)	0,01
Arrecadação Líquida do INSS	5,39	5,62	5,62	233.853,4	6,01	240.055,4	6,11	240.055,4	5,92	240.055,4	240.055,4	240.055,4	245.584,6	248.783,1	6,09	8.727,7	3.198,5	8.727,7	(0,03)	0,70
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	20,99	19,93	19,94	875.581,0	22,49	891.749,5	22,71	869.269,3	21,43	868.757,6	869.029,6	875.692,6	892.556,9	896.601,0	21,94	27.331,7	4.044,1	4.851,5	(0,8)	0,95
Memorando:																				
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	3.032,2	3.239,4	3.770,1	3.892,5	..	3.927,1	..	4.056,0	..	4.056,0	4.091,4	4.109,4	4.109,9	4.086,6	...	...	...	...	...	...

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Receita Federal do Brasil; Orçamento de 2011; IBGE; Avaliações e Decretos citados. Elaboração dos autores.



109. Se ocorrer a arrecadação da Cofins esperada no bimestre novembro-dezembro, incluindo receita extraordinária de R\$ 1,5 bilhão, o orçamento será superado em R\$ 4,2 bilhões. O Congresso majorou a previsão do tributo em apenas R\$ 850 milhões, atento para que, tendo evitado cortar receitas extraordinárias que somavam R\$ 31 bilhões da proposta orçamentária, a arrecadação da RFB, no total, não fosse irrealista. As receitas efetivamente realizadas da Cofins até novembro foram de R\$ 146,5 bilhões, faltando R\$ 15,7 bilhões em um mês para que se verifique a reestimativa mais recente, equivalente a 4% do PIB.
110. Mais difícil é a análise de frustrações das receitas administradas em 2011. Os números mostram a concentração de perdas no IPI (R\$ 5,7 bilhões) e no imposto de renda (R\$ 4,8 bilhões), itens que não foram aumentados pelo Congresso porque já vieram na proposta orçamentária com significativos volumes de receitas extraordinárias (IPI, R\$ 4,1 bilhões; IR, R\$ 23,7 bilhões); e nas demais receitas administradas.
111. A frustração em IPI e IR foi de fato maior, visto que até outubro já haviam sido reclassificados em favor das duas rubricas, e em detrimento das demais receitas administradas, R\$ 4,4 bilhões e R\$ 1 bilhão, respectivamente. Não fosse a reclassificação, as demais receitas administradas pela RFB teriam superado a previsão da lei, graças aos ganhos extraordinários com o Refis IV, subestimados na proposta orçamentária.
112. Receita adicional de IPI estimada em R\$ 1,5 bilhão, por conta do fim, em 31/12/10, dos benefícios de redução de alíquotas de materiais de construção civil, que estava incluída na estimativa do IPI constante da proposta orçamentária, já havia sido descontada por iniciativa do Congresso quando da reavaliação da receita, pois o Decreto 7.394/10, de 5/12, os prorrogou até dezembro de 2011.
113. A estimativa da arrecadação líquida do RGPS sofreu acréscimo de R\$ 6,2 bilhões, porque o Congresso concluiu que a metodologia de previsão da receita deveria ser ajustada. A receita da contribuição previdenciária na 5ª Avaliação supera a expectativa da lei, de R\$ 240,1 bilhões, em R\$ 8,7 bilhões, principalmente porque a massa salarial excedeu a hipótese com que se trabalhou à época da reavaliação. De janeiro a outubro de 2011, a arrecadação previdenciária cresceu 0,26 ponto de percentagem do PIB em relação a igual período de 2010; a 5ª Avaliação bimestral prevê para o ano aumento de 0,47 ponto percentual do PIB. A estimativa dos autores é que a nova previsão esteja superestimada em até R\$ 2 bilhões.
114. As receitas do INSS, de acordo com a 5ª Avaliação, aumentam em relação a 2010 o equivalente a quase ½ ponto de percentagem do PIB, e praticamente se igualam à proporção estimada na lei orçamentária.

IX.2 RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

115. A previsão das receitas não-administradas ficou acima da lei orçamentária no decreto de programação, e daí caiu até a 3ª Avaliação, para menos que a lei estimou. Na 5ª Avaliação ultrapassou a 3ª em R\$ 19,1 bilhões, a lei orçamentária em R\$ 17,1 bilhões, e a proposta em R\$ 20,8 bilhões, como mostra a Tabela da página seguinte.
116. A elevação do preço do barril de petróleo durante a apreciação da proposta orçamentária de 2011 (de US\$ 80,30 para US\$ 84,63) e, principalmente, o crescimento da produção de petróleo no Brasil permitiram na lei, 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.
117. Foram incluídos na lei 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.
118. 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 a título de concessões.
119. Na 5ª Avaliação, espera-se arrecadar mais R\$ 11 bilhões em receitas não administradas em relação à anterior.
120. Em dividendos e juros sobre o capital próprio, até novembro o SIAFI acusa ingressos de R\$ 19 bilhões, como mostra a Tabela.

ORÇAMENTO FISCAL
Receita de Dividendos, 2009-11
(R\$ Milhões)

Empresa	2009	2010	% Médio 09/10	Até Novembro de 2011		
				Em Espécie	Em Títulos	Total
BNDES	14.450,1	10.125,3	50	5.427,5	1.026,0	6.453,5
Petrobras	5.333,9	3.222,1	17	3.321,3	-	3.321,3
CEF	2.565,3	3.940,0	13	1.629,9	2.049,8	3.679,6
BB	2.277,0	3.277,9	11	2.395,9	-	2.395,9
Eletrobras	815,2	657,7	3	485,2	-	485,2
BNB	137,3	299,2	1	240,4	-	240,4
ECT - Correios	392,6	57,8	1	1.743,0	-	1.743,0
CMB	...	...		278,3	-	278,3
Demais	711,6	834,5	3	399,1	...	...
Total	26.683,0	22.414,5	100	15.920,5	3.075,8	18.996,3

Fonte: STN e SIAFI. Elaboração dos autores.



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL																		
Receitas Não Administradas, 2008-2011																		
Discriminação	2008	2009	2010	2011												Diferenças da Aval do 5º Bimestre 2011 em Relação a		
	Realizado			Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.445 (Programação)		Avaliações Bimestrais						Programa	IV (Dec. 7.575)	Lei
	% do PIB			R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	I (Dec. 7.477)	II (Dec. 7.534)	III (Dec. 7.558)	IV (Dec. 7.575)	V (Dec. 7.622)		R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões
										R\$ Milhões						% PIB	R\$ Milhões	
Receitas Não Administradas, exceto OA	2,68	2,93	2,51	92.045,0	2,36	95.725,3	2,44	99.113,3	2,44	98.419,7	97.683,2	93.743,4	101.892,5	112.846,5	2,76	13.733,2	10.954,0	17.121,2
Concessões	0,20	0,10	0,03	1.283,6	0,03	2.383,6	0,06	2.383,6	0,06	2.383,6	2.383,6	2.383,6	2.383,6	5.883,6	0,14	3.500,0	3.500,0	3.500,0
Dividendos	0,44	0,82	0,59	17.563,9	0,45	17.563,9	0,45	18.811,0	0,46	18.233,8	18.233,8	15.169,5	17.169,5	21.869,5	0,54	3.058,6	4.700,0	4.305,6
Salário-Educação	0,29	0,30	0,29	11.904,2	0,31	11.904,2	0,30	11.904,2	0,29	11.904,2	11.904,2	11.904,2	13.024,8	13.624,8	0,33	1.720,6	600,0	1.720,6
Royalties/Comp. Financeiras	0,83	0,60	0,65	24.844,2	0,64	27.365,5	0,70	27.365,5	0,67	27.365,5	27.365,5	27.365,5	29.048,6	29.680,0	0,73	2.314,5	631,3	2.314,5
Demais Receitas	0,52	0,70	0,54	21.326,7	0,55	21.377,7	0,54	22.518,6	0,56	22.402,1	21.665,6	21.605,2	23.343,8	24.345,2	0,60	1.826,6	1.001,4	2.967,5
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	0,34	0,34	0,34	12.283,4	0,32	12.291,4	0,31	13.291,5	0,33	13.291,5	13.291,5	12.476,4	14.083,1	14.604,5	0,36	1.313,0	521,3	2.313,0
FGTS	0,06	0,08	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	2.839,0	2.839,0	2.839,0	2.839,0	0,07	-	-	-
Operações com Ativos (OA)	-	-	1,98	-	-	3.000,0	0,08	3.000,0	0,07	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	0,07	-	-	-
Memorando:																		
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	3.032,2	3.239,4	3.770,1	3.892,5	..	3.927,1	..	4.056,0	..	4.056,0	4.091,4	4.109,4	4.109,9	4.086,6	..	30,5	(23,3)	159,5

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Receita Federal do Brasil; Orçamento de 2011; IBGE; Decretos e avaliações citados. Elaboração dos autores.



121. De acordo com a 5ª Avaliação, haveria por entregar pelas estatais ao Tesouro R\$ 2,9 bilhões ainda em 2011, podendo ser adiados para quando a situação das contas públicas apertar. O volume de contribuição das estatais é crescente nos últimos exercícios, graças principalmente a lucros do BNDES (50% dos pagamentos em 2009-2010), em parte derivados do diferencial de rendimento de títulos públicos que mantém em sua carteira e da taxa com que remunera o Tesouro em empréstimos tomados para ampliar suas operações. As transferências são negociadas, levam em conta outros fatores que não exclusivamente a lucratividade e são em parte entregues em títulos públicos.
122. Se dividendos em 2011 alcançarem os R\$ 21,9 bilhões constantes da última avaliação, será mais que ½ ponto percentual do PIB, mas ainda assim menor que o distribuído em 2009 e 2010, quando a escassez de receitas fez com que o governo lançasse mão dessa fonte.
123. Comparativamente à lei orçamentária, a previsão de receitas de royalties aumentou tardiamente, na 4ª Avaliação, em R\$ 1,7 bilhão. No caso do petróleo, a previsão para a cotação média para o barril de petróleo tipo Brent subia a cada avaliação, e já na 3ª avaliação estava a mais de US\$ 112, sem que a estimativa da receita correspondente tivesse sido alterada. Na 5ª Avaliação, subiu R\$ 600 milhões, para R\$ 29,7 bilhões, o equivalente a pouco mais de 0,7% do PIB, havendo o risco de pequena frustração, de não mais de R\$ 500 milhões. Até novembro, haviam sido arrecadados R\$ 28 bilhões.
124. Há indícios de que outras receitas continuam superestimadas.
125. Apenas R\$ 1,8 bilhão ingressou a título de concessões até novembro, mas a previsão subiu na 5ª Avaliação para R\$ 5,9 bilhões, depois de ter ficado inalterada nas 4 avaliações anteriores em R\$ 2,4 bilhões. Isso implica arrecadar mais R\$ 3,5 bilhões e triplicar no exercício o valor obtido até novembro (R\$ 1,83 bilhões) com a receita do último mês. Em dezembro, até o dia 15, ingressaram R\$ 2,1 bilhões de antecipações referentes ao parcelamento de concessões de telefonia.
126. O governo manteve na planilha R\$ 3 bilhões por conta da alienação de patrimônio inservível. Desde 2007 pretende-se arrecadar a título de operações com ativos, sem êxito. Até novembro R\$ 60 milhões foram arrecadados.

X - DESPESAS NA QUINTA AVALIAÇÃO

127. A Tabela da página seguinte mostra a evolução das despesas primária desde 2008, até a 5ª Avaliação.
128. Apesar do aumento da meta primária, da decisão de não promover o abatimento de despesas de R\$ 32 bilhões dessa meta, de não ter sido concedido em 2011 reajuste real do salário mínimo, e do pequeno aumento nominal das despesas com pessoal, o total das despesas programadas na 5ª Avaliação é mais alto, em proporção do PIB, que o executado em 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Despesas e Resultados Primários, 2008-2011

Discriminação	2008	2009	2010	2011											Diferenças da Aval 5º Bimestre em Relação a				
	Realizado			Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.445 (Programação)		Avaliações Bimestrais					Lei	Programação	IV (Dec. 7.575)	2010	
										I (Dec. 7.477)	II (Dec. 7.534)	III (Dec. 7.558)	IV (Dec. 7.575)	V (Dec. 7.622)					
	% do PIB			R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões					R\$ Milhões		% PIB		
TOTAL DAS DESPESAS	17,10	17,95	18,80	752.992,5	19,34	773.759,4	19,70	725.295,9	17,88	724.768,9	724.850,9	728.718,7	739.933,0	755.119,0	18,48	(18.640,4)	29.823,1	15.186,0	(0,33)
Pessoal e Encargos Sociais	4,37	4,74	4,42	182.833,0	4,70	183.004,1	4,66	179.504,1	4,43	179.504,1	179.504,1	179.504,1	179.966,6	179.137,2	4,38	(3.866,8)	(366,8)	(829,4)	(0,03)
Benefícios da Previdência	6,58	6,94	6,76	275.111,9	7,07	278.404,9	7,09	276.405,0	6,81	276.405,0	276.405,0	276.905,0	282.404,0	283.429,3	6,94	5.024,4	7.024,4	1.025,3	0,18
Demais Desp Vinculadas ao Salário Mínimo	1,20	1,42	1,38	55.276,0	1,42	55.276,0	1,41	52.276,0	1,29	52.276,0	52.276,0	52.276,0	57.316,8	60.764,0	1,49	5.488,0	8.488,0	3.447,2	0,11
Abono e Seguro Desemprego	0,67	0,83	0,79	30.090,2	0,77	30.090,2	0,77	27.090,2	0,67	27.090,2	27.090,2	27.090,2	32.088,6	35.312,9	0,86	5.222,7	8.222,7	3.224,3	0,07
LOAS	0,46	0,53	0,54	23.436,2	0,60	23.436,2	0,60	23.436,2	0,58	23.436,2	23.436,2	23.436,2	25.228,2	25.451,1	0,62	2.014,9	2.014,9	222,9	0,08
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,06	0,06	0,05	1.749,7	0,04	1.749,7	0,04	1.749,7	0,04	1.749,7	1.749,7	1.749,7	-	-	-	(1.749,7)	(1.749,7)	-	(0,05)
Compensação Estados Exportadores ICMS	0,17	0,12	0,10	-	-	3.900,0	0,10	3.900,0	0,10	3.900,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	0,10	-	-	-	(0,01)
Outras Despesas Obrigatórias	0,40	0,49	0,53	31.950,2	0,82	32.620,8	0,83	25.358,3	0,63	25.358,3	25.358,3	26.851,8	26.297,4	25.469,0	0,62	(7.151,8)	110,7	(828,4)	0,10
Subsídios, Subvenções e Proagro	0,13	0,08	0,13	14.719,5	0,38	15.264,5	0,39	6.342,1	0,16	6.342,1	6.342,1	6.342,1	6.342,1	6.842,1	0,17	(8.422,3)	500,0	500,0	0,04
Sentenças Judiciais - demais	0,05	0,06	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	0,07	2.886,9	2.886,9	2.886,9	2.332,5	2.607,4	0,06	(279,6)	(279,6)	274,9	(0,00)
Fundef/Fundeb - Complementação	0,10	0,16	0,14	8.917,5	0,23	8.917,5	0,23	8.917,5	0,22	8.917,5	8.917,5	10.410,6	10.410,6	9.328,8	0,23	411,3	411,3	(1.081,8)	0,09
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	0,01	0,04	-	-	-	1.500,0	0,04	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.100,0	0,03	1.100,0	(400,0)	(400,0)	(0,02)
Fundo Constitucional do DF	0,02	0,02	0,01	806,4	0,02	806,4	0,02	806,4	0,02	806,4	806,4	806,4	744,0	0,02	(62,4)	(62,4)	(62,4)	0,00	
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	125,5	0,00	125,5	0,00	125,5	125,5	125,5	125,5	0,00	-	-	-	-	0,00
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,02	0,03	0,02	1.050,1	0,03	1.050,1	0,03	1.050,1	0,03	1.050,1	1.050,1	1.050,1	1.050,1	1.050,1	0,03	-	-	-	0,00
FGTS	0,06	0,08	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	0,07	2.839,0	2.839,0	2.839,0	2.839,0	2.839,0	0,07	-	-	-	0,00
Transf. Agência Nacional de Águas - ANA	0,00	0,00	0,00	60,1	0,00	60,1	0,00	219,9	0,01	219,9	219,9	220,4	220,4	234,5	0,01	174,4	14,6	14,1	0,00
Anistiados	0,00	0,00	0,00	195,0	0,01	195,0	0,00	195,0	0,00	195,0	195,0	195,0	195,0	183,4	0,00	(11,6)	(11,6)	(11,6)	0,00
Benefícios de Legislação Especial	-	0,00	0,01	359,2	0,01	359,2	0,01	359,2	0,01	359,2	359,2	359,2	359,2	359,2	0,01	-	-	-	0,00
Apoio Financeiro aos Municípios	-	0,06	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(0,03)
Ressarcimento Est Mun - combustíveis fósseis	-	-	-	116,6	0,00	116,6	0,00	116,6	0,00	116,6	116,6	116,6	116,6	55,0	0,00	(61,6)	(61,6)	(61,6)	0,00
Capitalização da Petrobrás pela União	-	-	1,14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(1,14)
Legislativo/Judiciário/MPU	0,19	0,17	0,18	7.487,6	0,19	7.995,4	0,20	7.995,4	0,20	7.468,3	7.476,3	7.507,4	7.667,4	7.941,9	0,19	(53,5)	(53,5)	274,5	0,02
Subtotal das Despesas Obrigatórias	12,91	13,87	14,50	552.658,7	14,20	561.201,1	14,29	545.438,7	13,45	544.911,6	544.919,6	546.944,3	557.552,1	560.641,4	13,7	(559,8)	15.202,7	3.089,3	(0,78)
Discricionárias - Executivo	3,73	4,08	4,30	200.333,8	5,15	212.558,3	5,41	179.857,3	4,43	179.857,3	179.931,2	181.774,4	182.380,9	194.477,7	4,76	(18.080,6)	14.620,4	12.096,8	0,46
Outras Discricionárias ⁽¹⁾	3,47	3,53	3,72	162.874,9	4,18	180.558,3	4,60	176.357,3	4,35	176.357,3	176.357,3	176.450,4	177.064,6	189.161,3	4,63	8.603,1	12.804,1	12.096,8	0,91
Créditos Extraordinários	-	-	-	-	-	-	3.500,0	0,09	3.500,0	3.574,0	5.324,0	5.316,3	5.316,3	0,13	5.316,3	1.816,3	-	-	0,13
Reserva de Contingência / Orçamentária	-	-	-	5.458,9	0,14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPI/PAC	0,26	0,55	0,59	32.000,0	0,82	32.000,0	0,81	-	-	-	-	-	-	-	-	(32.000,0)	-	-	(0,59)
Fundo Soberano do Brasil	0,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(0,04)	0,06	(0,04)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL																			
Resultado com PPI/PAC	2,31	1,27	2,05	49.760,0	1,28	51.383,6	1,31	81.760,0	2,02	81.760,0	81.760,0	81.760,0	91.760,0	91.760,0	2,25	40.376,4	10.000,0	0,0	0,19
Resultado sem PPI/PAC	2,57	1,82	2,64	81.760,0	2,10	81.760,0	2,08	81.760,0	2,02	81.760,0	81.760,0	81.760,0	91.760,0	91.760,0	2,25	10.000,0	10.000,0	0,0	(0,39)
Resultado Primário das Estatais Federais	0,12	(0,02)	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(0,02)
Resultado Primário da União	2,43	1,25	2,07	49.760,0	1,28	51.383,6	1,31	81.760,0	2,02	81.760,0	81.760,0	81.760,0	91.760,0	91.760,0	2,25	40.376,4	10.000,0	0,0	0,17
Memorando																			
Déficit da Previdência	(1,19)	(1,32)	(1,14)	(41.258,5)	(1,06)	(38.349,5)	(0,98)	(36.349,5)	(0,90)	(36.349,5)	(36.349,5)	(36.849,5)	(36.819,4)	(34.646,2)	(0,85)	3.703,3	1.703,3	2.173,2	0,29

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Orçamento de 2011; IBGE; Decretos e avaliações citados. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui doações e convênios de todos os poderes.



129. Esta conclusão pede algumas qualificações: para 2010, as percentagens citadas já levam em conta a nova estimativa do PIB divulgada pelo IBGE (2,6% mais elevada que a estimativa anterior), e em 2010 foi excluído 1,14 ponto percentual de despesa com a capitalização da Petrobras, para fins de comparação.
130. O aumento seria de mais de 0,8 ponto percentual do PIB, permitido pelo aumento das receitas líquidas previstas para o exercício na 5ª Avaliação.¹⁸
131. Decompondo esse aumento em relação a 2010, pessoal contribui em 0,03 p.p para a queda das despesas em 2011. Os benefícios previdenciários, por outro lado, responderam por aumento de 0,18 p.p do PIB; e demais despesas vinculadas ao salário mínimo (salário desemprego, abono salarial, LOAS e renda mensal vitalícia), 0,11 p.p. do PIB. Outras despesas obrigatórias aumentam 0,1% do PIB.
132. Em outras despesas obrigatórias, as maiores variações em relação a 2010 são em subsídios e subvenções (0,04 p.p do PIB) e, principalmente, com a suplementação do Fundeb (mais 0,09% do PIB). Outros itens caem, em proporções variáveis.
133. O grosso do aumento das despesas em relação ao PIB, no cotejo com o executado em 2010, de quase ½ ponto de percentagem do PIB, estaria, de acordo com a 5ª Avaliação, em despesas discricionárias do Executivo.
134. O último decreto estima despesas R\$ 18,6 bilhões menores do que as sancionadas na lei orçamentária, porém R\$ 2,1 bilhões acima da proposta, o que contradiz o discurso do esforço de contenção.
135. As despesas obrigatórias acabaram não tendo, relativamente à lei orçamentária, a redução significativa que foi prevista no decreto de programação, de R\$ 15,7 bilhões. Em anos anteriores, as despesas obrigatórias eram aumentadas para justificar maior contingenciamento. Desta vez atenuou o corte das despesas discricionárias, o que mais tarde foi em parte garantido por maior receita.
136. As despesas com pessoal, reduzidas em R\$ 3,9 bilhões em relação à Lei, sobem R\$ 13,5 bilhões em relação a 2010, embora caiam ligeiramente em relação ao PIB. Parte substancial desse corte (R\$ 3,5 bilhões) havia sido feito logo no primeiro decreto de programação. Parte dessa redução correspondeu às reservas para criação de cargos constante do autógrafa. Essa economia com pessoal foi calculada com base na folha de pagamentos de janeiro e se justificou com a adoção de medidas de auditoria e controle, o adiamento de novos concursos e de novas admissões 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.¹⁹

¹⁸ Caso o aumento real do PIB em 2011 fosse revisto para 3%, o total das despesas no exercício passaria a 18,15% do PIB, e o aumento, a ½ ponto percentual do PIB (correspondendo a R\$ 20,5 bilhões, a preços e PIB de 2011). As despesas obrigatórias praticamente permaneceriam constantes em proporção do PIB, compensando umas as outras, e esse aumento incidiria nas despesas discricionárias do Executivo.

¹⁹ Foram R\$ 1,52 bilhão de novas contratações e R\$ 1,24 bilhão relativos a projetos de lei e leis de revisões.



137. Na 5ª Avaliação, as despesas com benefícios previdenciários superam o previsto na lei orçamentária em R\$ 5 bilhões, e o previsto no decreto de programação em R\$ 7 bilhões. No Decreto 7.445/11, o Executivo tinha lançado mão de parte (R\$ 2 bilhões) de reserva formada na lei orçamentária (R\$ 3,3 bilhões) por iniciativa parlamentar para reajuste do salário mínimo e dos demais benefícios, e para perdas decorrentes de demandas judiciais de natureza previdenciária, considerando que não podia mensurar de forma segura, naquele momento, os impactos dessas perdas.
138. As despesas com o abono salarial e o seguro desemprego devem encerrar o exercício com R\$ 35,3 bilhões. Quase 70% corresponderão ao seguro desemprego.
139. As despesas com o abono salarial e o seguro desemprego foram reduzidas em R\$ 3 bilhões no primeiro decreto, sob as justificativas da contínua melhoria do mercado de trabalho – menos candidatos ao seguro – e de aprimoramento da gestão na concessão dos benefícios dos programas – menos desvios.
140. Essas despesas evoluíram na direção contrária. O Executivo já avaliou em relatório, no passado, que a formalização do mercado de trabalho brasileiro elevava o número de contribuintes para previdência, mas ao mesmo tempo ampliava o número de candidatos ao seguro-desemprego.
141. O exercício terminará, segundo a estimativa do Executivo mais recente e nossos próprios cálculos, com aumento dessas despesas em R\$ 5,2 bilhões, em comparação com a lei orçamentária, isso apesar da taxa de desemprego ter-se mantido até novembro em níveis historicamente baixos. A subestimação da rotatividade da mão de obra e a concentração crescente das demissões sem justa causa entre trabalhadores menos qualificados são outros fatores citados para que as previsões preliminares estivessem erradas. Nunca o erro na previsão das despesas com abono salarial e seguro desemprego foi tão elevado: desde 2008, o desvio maior em relação ao previsto na lei orçamentária foi em 2009 (R\$ 2,6 bilhões). Esse recorde caminha para ser batido em 2012.
142. A nova previsão de despesas com subsídios e subvenções econômicas caiu a 55% do que constou na lei. Os R\$ 8,4 bilhões retirados dessa despesa, apesar de significativos, não parecem exagerados. Os recursos restantes para a realização da despesa, R\$ 6,8 bilhões, são compatíveis com a execução até outubro, de R\$ 6 bilhões.
143. A diminuição acentuada dessas despesas foi justificada, passados os dois anos de crise, por ser menor a necessidade dar sustentação à atividade produtiva. Esta é a primeira vez em que a redução da despesa ocorreu no primeiro decreto. A intenção, expressa pelo governo, era de promover em 2011 a revisão da política de subvenções, mesmo restando setores que ainda demandem estímulos, principalmente o agrícola, para conter preços. Esta é a terceira vez, na programação, em relação à lei, que há redução volumosa de despesas com subsídios e subvenções.²⁰

²⁰ Em 2009 a redução da despesa com subsídios e subvenções, gradual durante o exercício, se justificou pela revisão do cronograma de pagamentos e pelo reembolso líquido de empréstimos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) – R\$ 4,2 bilhões em 2009.



144. Continuaram ocupando o espaço do orçamento em vigor despesas que o Congresso não tem meios de estimar. São aquelas que, segundo o entendimento do Executivo, não transitam pelo orçamento nem exigem autorização legislativa. Mesmo extra-orçamentárias, deveriam ter sido indicadas na proposta. Foi incluído no Decreto 7.445/11, subsídio a investimentos no âmbito de ADA e ADENE, R\$ 1,5 bilhão, e agora reduzido para R\$ 1,1 bilhão.
145. Outros R\$ 174,4 milhões de subsídios e subvenções foram remanejados no âmbito da ANA/MMA, somando na 5ª Avaliação R\$ 234,5 milhões.²¹
146. Em março, o governo pretendia investir R\$ 50 bilhões - já considerando um corte de R\$18 bilhões nessas despesas - mas, até novembro, como mostra a Tabela, a execução estava em R\$ 38,8 bilhões.

INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS PRIMÁRIAS

Valores Pagos, 2008-2011
(R\$ Milhões)

		Jan-Out	Jan-Nov	12 meses Acumulados em Novembro	Jan-Dez	% do PIB
2008	PAC	4.813,2	5.648,4	...	6.895,5	0,23
	Outros	14.998,7	17.084,9	...	21.153,3	0,70
	Total	19.812,0	22.733,2	...	28.048,7	0,93
2009	PAC	10.528,2	12.231,6	13.478,7	15.268,8	0,47
	Outros	12.572,9	14.069,0	18.137,4	17.924,9	0,55
	Total	23.101,2	26.300,6	31.616,1	33.193,7	1,02
2010	PAC	15.715,8	17.400,7	20.437,9	19.942,3	0,53
	Outros	21.132,8	23.167,8	27.023,6	28.832,6	0,76
	Total	36.848,6	40.568,5	47.461,5	48.774,9	1,29
2011	PAC	14.807,3	16.748,7	19.290,3	...	...
	Outros	19.973,1	22.009,3	27.674,2	...	...
	Total	34.780,5	38.758,1	46.964,5	...	...

Fonte: Siafi; IBGE. Elaboração dos autores.

147. Em comparação com o mesmo período de 2010, houve queda na execução, mais pronunciada nos investimentos não integrantes do PAC. Em 12 meses encerrados no mês, a queda só atinge o PAC; os demais investimentos crescem ligeiramente.
148. A execução dessas despesas desde 2008, veio melhorando notavelmente, apesar das dificuldades das contas públicas em 2009 e 2010. A participação do PAC no total dos investimentos quase triplicou de 2008 para 2010, mas esse fato pode em parte ser explicado pelo ritmo com que novas despesas passaram a constar do orçamento sob esse rótulo. Em relação ao PIB, depois de vários

²¹ 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.



anos de crescimento contínuo (desde 2003, o que a Tabela não mostra), em 2011 é grande a possibilidade de se registrar uma queda.

XI – O DESCONTINGENCIAMENTO NO DECRETO 7.622/11

149. A Tabela da página seguinte mostra como evoluiu em 2011, por órgão, o contingenciamento das dotações a cargo do Executivo e o compara com as emendas.
150. Foram liberados na 5ª Avaliação R\$ 12,2 bilhões, cabendo R\$ 200 milhões aos demais poderes. O descontingenciamento do Executivo foi destinado, em sua maior parte, a despesas de caráter social. No Decreto 7.622/11, os programas sociais Bolsa Família e Brasil sem Miséria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome compartilharam R\$ 2,7 bilhões, cujo limite excede a dotação aprovada na lei orçamentária em aproximadamente o mesmo valor. Outros R\$ 2,3 bilhões foram entregues ao Ministério das Cidades e serviram em grande parte (R\$ 2 bilhões) para recompor as dotações do programa Minha Casa Minha Vida, parte integrante do PAC, que havia sido originalmente limitado em R\$ 5 bilhões.
151. Em particular sobre o programa Bolsa Família, o reajuste dos benefícios do programa foi anunciado em fevereiro, com impacto estimado de R\$ 2,1 bilhões. Não havia menção na 1ª Avaliação a esse aumento de gastos. O Ministério do Planejamento, contudo, afirmou, por meio de nota, que os recursos viriam 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). O acerto das dotações do programa só aconteceu agora na 5ª avaliação, em montante maior, e utilizando recursos decorrentes de excesso de arrecadação.
152. Defesa teve seu limite aumentado em R\$ 2,4 bilhões. Informou-se que R\$ 1,5 bilhão seria para atender compromissos previstos em contratos internacionais para a modernização das três Armas.
153. O Executivo, por ocasião da apresentação do novo decreto, anunciou que do valor descontingenciado a maior parte, de R\$ 5,7 bilhões, foi destinada a programas do Ministério da Saúde, para assegurar o cumprimento do piso constitucional. Os anexos correspondentes aos novos limites por órgão não exprimem essa afirmação, pois, em relação ao Decreto 7.575, o valor autorizado para empenho de dotações do citado ministério aumentou apenas em R\$ 635 milhões e passou a superar em R\$ 56 milhões o limite da lei orçamentária.²²

²² Ver em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20111124_1. Faltam ainda R\$ 600 milhões para o atendimento do piso constitucional agora que o PIB de 2010 foi revisto para cima.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, 2011
 Variação nos Limites por Órgão do Executivo, Contingenciamento e Emendas
 (R\$ Mil)

Órgão	Lei após Vetos	Lei + Créditos	Limites no Decreto		Aumento do Limite	Contingen I Lei - Limites	Contingen II Lei+Créditos - Limites	Emendas ⁽¹⁾	Diferença Contingen I Emendas	Diferença Créditos ⁽²⁾
			7.622/11	7.445/11						
55000 Desenv. Social Combate à Fome	17.765.060	19.659.283	20.475.510	17.742.209	2.733.301	(2.710.450)	(816.227)	66.286	(2.776.736)	1.894.223
52000 Defesa	15.275.079	15.094.725	13.333.515	10.891.927	2.441.588	1.941.564	1.761.210	1.092.823	848.741	(180.354)
56000 Cidades	21.120.012	21.123.403	14.892.540	12.542.562	2.349.978	6.227.472	6.230.863	3.325.409	2.902.063	3.391
25000 Fazenda	3.746.404	3.746.394	3.703.279	2.943.152	760.127	43.125	43.115	8.000	35.125	(10)
36000 Saúde	63.110.595	63.901.597	63.166.640	62.531.892	634.748	(56.045)	734.957	3.375.808	(3.431.853)	791.002
49000 Desenvolvimento Agrário	3.268.382	3.284.884	2.830.103	2.339.008	491.095	438.279	454.781	230.591	207.688	16.502
53000 Integração Nacional	4.648.518	4.826.723	3.256.482	2.831.609	424.873	1.392.036	1.570.241	1.717.957	(325.921)	178.205
54000 Turismo	3.655.853	3.655.873	900.081	573.415	326.666	2.755.772	2.755.792	2.828.865	(73.093)	20
2200 Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.869.568	2.887.676	1.713.584	1.401.416	312.168	1.155.984	1.174.092	1.179.300	(23.316)	18.108
42000 Cultura	1.336.039	1.564.763	1.062.805	806.669	256.136	273.234	501.958	207.176	66.058	228.724
30000 Justiça	4.760.134	5.041.035	3.485.343	3.233.767	251.576	1.274.791	1.555.692	225.244	1.049.547	280.901
33000 Previdência Social	2.165.953	2.197.053	2.043.767	1.810.667	233.100	122.186	153.286	55.286	66.900	31.100
51000 Esporte	2.374.731	2.736.103	1.029.662	853.222	176.440	1.345.069	1.706.441	1.188.101	156.968	361.372
28000 Desenv., Indústria e Com. Exterior	848.419	918.872	796.557	643.021	153.536	51.862	122.315	(2.832)	54.694	70.453
26000 Educação	28.026.900	28.724.201	25.065.020	24.925.007	140.013	2.961.880	3.659.181	987.542	1.974.338	697.301
44000 Meio Ambiente	1.078.490	1.033.938	800.019	680.335	119.684	278.471	233.919	144.379	134.092	(44.552)
39000 Transportes	18.411.636	18.721.561	16.131.533	16.018.190	113.343	2.280.103	2.590.028	2.678.601	(398.498)	309.925
38000 Trabalho e Emprego	1.456.274	1.461.299	1.046.159	960.414	85.745	410.115	415.140	147.682	262.433	5.025
20000 Presidência da República	3.289.702	3.614.945	2.691.941	2.607.985	83.956	597.761	923.004	239.251	358.510	325.243
24000 Ciência, Tecnologia e Inovação	5.760.804	5.761.600	4.857.995	4.807.205	50.790	902.809	903.605	121.431	781.378	796
41000 Comunicações	1.055.119	1.071.540	491.040	451.915	39.125	564.079	580.500	120.586	443.493	16.421
32000 Minas e Energia	978.807	1.013.161	764.951	741.936	23.015	213.856	248.210	138.871	74.985	34.354
20011 Advocacia-Geral da União	305.120	307.680	286.597	264.037	22.560	18.523	21.083	-	18.523	2.560
35000 Relações Exteriores	1.213.553	1.217.963	958.780	938.220	20.560	254.773	259.183	21.332	233.441	4.410
58000 Pesca e Aquicultura	526.828	527.148	220.609	215.991	4.618	306.219	306.539	178.340	127.879	320
20102 Vice-Presidência da República	3.633	3.633	3.631	3.356	275	2	2	-	2	0
74902 Rec. Superv. FFIEES-MEC	141.423	143.795	141.423	141.423	0	0	2.372	-	0	2.372
74903 Rec. Superv. FND-MDIC	60	60	60	60	0	0	0	-	0	0
74912 Rec. Superv. Fundo Nacional de Cultura	800	1.800	800	800	0	0	1.000	-	0	1.000
71000 Encargos Financeiros da União	1.360.426	1.360.426	662.374	672.511	(10.137)	698.052	698.052	620.000	78.052	0
73000 Transferências Estados, DF e Municípios	128.693	110.757	77.407	95.343	(17.936)	51.286	33.350	-	51.286	(17.936)
47000 Planejamento, Orçamento e Gestão	1.268.566	837.567	823.249	1.081.192	(257.943)	445.317	14.318	57.000	388.317	(430.999)
T O T A L	211.951.581	216.551.458	187.713.456	175.750.456	11.963.000	24.238.125	28.838.002	20.953.030	3.285.095	4.599.877

Fonte: Decretos citados; Proposta orçamentária e Orçamento de 2011; e cálculos dos autores. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Soma das variações positivas nas dotações dos subtítulos, por órgão, entre a proposta e a lei após vetos.