



Nota Técnica
n.º 07/08

**PRIMEIRA AVALIAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DE 2008**

CONTINGENCIAMENTO DE ABRIL

(OBSERVAÇÕES PRELIMINARES)

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares

José Fernando Cosentino Tavares

Márcia Rodrigues Moura

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

28/Abril/2008

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

SUMÁRIO

VISÃO GERAL	2
TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO.....	3
APRESENTAÇÃO DOS LIMITES	4
RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	8
INVESTIMENTOS	8
DESPESAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS	9
DESPESAS COM SAÚDE.....	10
CONTINGENCIAMENTO DE INVESTIMENTO E CUSTEIO E EMENDAS PARLAMENTARES.	11
CENÁRIO MACROECONÔMICO E PARÂMETROS FISCAIS.....	12
SALÁRIO MÍNIMO E DÉFICIT DO INSS.....	14
SUPERÁVIT DAS ESTATAIS.....	14
.....	15
TÓPICO ESPECIAL: RELATÓRIO DE RECEITAS.....	15
TE.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	16
TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS.....	20
QUADROS ANEXOS	22

VISÃO GERAL

1. A direção imprimida pelo governo à política fiscal vem mudando substancialmente desde 2005. Mudanças que tocam direta ou indiretamente à programação financeira pode ser exemplificadas como se segue: (1) as estimativas e reestimativas oficiais de receitas tornaram-se mais realistas. Isso liberou espaço para melhor execução das despesas, dando-lhe racionalidade durante o exercício; (2) parte da programação de investimentos federais passou a integrar o projeto piloto de investimento (PPI), que supostamente atende ações estruturantes e de baixa relação custo-benefício. Suas despesas podem ser abatidas da meta primária¹ (c) o PPI cresceu rapidamente, equivalendo hoje a cerca de 0,5% do PIB. Esses fatores abririam caminho para maiores investimentos que, por dificuldades na execução, não se vêm realizando nos volumes pretendidos; (d) os limites ao crescimento da carga tributária e das despesas correntes obrigatórias, estabelecidos na LDO de 2006 por iniciativa do Executivo, além de descumpridos, deixaram de ser preocupação das autoridades. Dispositivo com mesmo propósito acrescentado ao projeto de LDO de 2007 foi vetado; e (e) metas primárias, quando são alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visam a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.

¹ O estabelecimento, em lei, de meta para o superávit primário no exercício mudou, a partir de 1999, a maneira como se elabora e como se executa o orçamento. Segundo a LRF, a perspectiva, na avaliação do Executivo, de que a receita não se realize faz com que as despesas autorizadas na lei orçamentária anual sejam contingenciadas (o que é feito por órgão), e que sejam paulatinamente liberadas à medida que novas estimativas garantam o resultado fiscal pretendido. As despesas discricionárias (custeio e investimento) são forçosamente o elemento residual de ajuste. Extravasando o que determinou a LRF e no vácuo das LDO, o contingenciamento se baseia ainda na percepção do Executivo da evolução das despesas obrigatórias e, menos transparentemente, da trajetória da dívida líquida do setor público, a partir, principalmente, do desempenho da economia real, taxa de juros e câmbio.

2. Entretanto, o afrouxamento da regra fiscal se dá *pari passu* com a desorganização das prioridades estabelecidas pelo Congresso. O Executivo tem buscado reservar a seu critério um espaço fiscal e incluído investimentos prioritários no orçamento ao largo do debate parlamentar, tanto com o PPI, quanto mediante créditos extraordinários que abre por medidas provisórias. Para preservar os créditos correspondentes, de um exercício para outro, os inscreve em restos a pagar. Uma vantagem a mais desse procedimento para o Executivo é que as despesas que priorizou serão executadas no seu devido tempo, mesmo em caso de atraso na aprovação do orçamento.
3. Investimentos aquém do programado e excelente arrecadação tributária (forte crescimento econômico recente, melhoria dos métodos de cobrança ...), combinados, permitiram à União ainda em 2007 a obtenção de superávit superior à meta sem usar a faculdade do abatimento do PPI.
4. Especificamente em relação a 2008, embora o decreto seja de 22 de abril, em 7 de abril o Ministério do Planejamento divulgou nota² antecipando conclusões de seu relatório de avaliação orçamentária e o contingenciamento do primeiro decreto de programação financeira. Essa antecipação foi atribuída ao receio, mais tarde concretizado, de que o Comitê de Política Monetária (Copom) retomasse o aumento da taxa de juros para combater a aceleração da inflação. O aumento dos juros, além de ter custo fiscal elevado, atrai dólares (outro custo fiscal), aprecia o real e, por variadas vias, desincentiva o investimento produtivo.
5. Com o entendimento de que o crescimento das despesas do governo continua a contribuir para o aquecimento da demanda agregada, o corte de gastos voltou ao centro dos debates. A lei orçamentária que saiu do Congresso já havia dado passos nessa direção, eliminando despesas com pessoal. Esperava-se contribuição do Executivo da ordem de R\$ 20 bilhões, para reduzir a demanda interna, a mesma da primeira estimativa oficial do quanto se perderia com o fim da CPMF.³

TAMANHO DO CONTINGENCIAMENTO

6. O primeiro decreto de programação orçamentária de 2008 limitou, em relação à lei, o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias do Executivo em R\$ 19,2 bilhões, como mostra a Tabela da página seguinte (linha g).
7. O contingenciamento dos demais poderes, em projetos, foi pequeno. Somado ao do Executivo, perfaz R\$ 19,4 bilhões.
8. Esse foi o maior contingenciamento em um primeiro decreto de programação desde a LRF, graças à inclusão, no decreto, de volumosas despesas, tidas como obrigatórias, imprevisíveis e urgentes, referentes a créditos extraordinários (medidas provisórias) abertos em 2008, reabertos em 2008 ou inscritos em restos a pagar. Esse item, entre outros, estava ausente na proposta e na lei.
9. O contingenciamento ocorreu não obstante a reestimativa de receitas do Executivo superar a do Congresso; ou seja, no decreto, são maiores que na lei orçamentária. A reestimativa do Executivo supera a da lei liquidamente em R\$ 1,4 bilhões, apesar da extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF).

² Ver em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/noticias/znoticia.asp?Cod=2288>.

³ Ver em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/noticias/znoticia.asp?Cod=2130>.

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

	Proposta (PL)		Lei		Decreto 6.439/08 1ª Avaliação		Variação do Decreto em Relação a	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	Lei	PL
							R\$ bilhões	
Receita Administrada pela SRF ⁽²⁾	448,6	16,3	443,8	15,7	448,1	15,8	4,2	(0,6)
Arrecadação Líquida do INSS	157,1	5,7	161,7	5,7	159,9	5,6	(1,8)	2,9
Demais Receitas ⁽³⁾	77,0	2,8	82,0	2,9	79,1	2,8	(2,9)	2,1
Total das Receitas Brutas	682,7	24,9	687,6	24,4	687,1	24,2	(0,5)	4,4
Transferências a Estados e Municípios (-)	117,1	4,3	124,0	4,4	122,1	4,3	(1,9)	5,0
Receita Líquida (a)	565,6	20,6	563,6	20,0	565,0	19,9	1,4	(0,6)
Pessoal e Encargos Sociais	130,0	4,7	126,9	4,5	126,9	4,5	0,0	(3,2)
Benefícios da Previdência	198,7	7,2	199,4	7,1	200,4	7,1	0,9	1,7
Demais Despesas Vinculadas ao Mínimo	34,4	1,3	34,7	0,7	36,7	0,7	1,9	2,3
Créditos Extraordinários	0,0	0,0	0,0	0,0	11,0	0,4	11,0	11,0
Outras Despesas Obrigatórias	22,4	0,8	21,3	1,3	25,2	1,4	3,9	2,8
Despesas Obrigatórias ⁽⁴⁾ (b)	385,5	14,0	382,3	13,6	400,1	14,1	17,8	14,6
Legislativo, Judiciário e MPU (c)	6,6	0,2	6,5	0,2	6,3	0,2	(0,2)	(0,4)
Meta de Resultado Primário (d)	60,4	2,2	59,4	2,1	62,4	2,2	3,0	2,0
Margem Discricionária (e)=(a)-(b)-(c)-(d)	113,1	4,1	115,4	4,1	96,2	3,4	(19,2)	(16,9)
Projeto Piloto de Investimento (PPI) (f)	13,8	0,5	13,8	0,5	13,8	0,5	0,0	(0,0)
Desp. Discricionárias do Executivo (g)=(e)+(f)	126,9	4,6	129,2	4,6	110,0	3,9	(19,2)	(16,9)
Resultado Primário + PPI (h)=(d)-(f)	46,6	1,7	45,6	1,6	48,6	1,7	3,0	2,0
Total das Despesas (i)=(b)+(c)+(g)	519,0	18,9	518,0	18,3	516,4	18,2	(1,6)	(2,6)
Memorando:								
Déficit da Previdência (RGPS)	(41,6)	(1,5)	(37,7)	(1,3)	(40,5)	(1,4)	(2,8)	1,2
PIB (R\$ bilhão)	2.744,8	100	2.819,5	100	2.837,9	100

Fonte: Orçamento de 2008; Decreto citado; 1º Relatório de Avaliação Orçamentária; e Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG). Elaboração dos autores.

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

⁽²⁾ Não inclui as receitas do INSS.

⁽³⁾ Inclui operações com ativos.

⁽⁴⁾ Critério dos decretos de contingenciamento. Inclui despesas extra-orçamentárias e créditos extraordinários reabertos/restos a pagar desses créditos. Não inclui, na proposta, reserva de contingência para emendas parlamentares.

10. O Executivo foi capaz de anunciar um corte de despesas praticamente igual à arrecadação que, ao fim de 2007, estimava perder com o fim da CPMF⁴. Não houve de fato esse corte porque, em relação ao orçamento, foi compensado por aumento equivalente de despesas obrigatórias e de despesas das estatais federais. Foi incluído na conta o aumento da meta primária dos orçamentos fiscal e da seguridade.

APRESENTAÇÃO DOS LIMITES

11. Os limites para as despesas discricionárias do Executivo no decreto podem ser resumidos, globalmente, na forma da próxima Tabela.

⁴ De fato, em comparação com a proposta, onde a CPMF constava com arrecadação prevista de pouco menos de R\$ 40 bilhões, e depois de rever as receitas (+R\$ 10 bilhões por conta de mudanças nos parâmetros de estimação) e considerar a arrecadação adicional (+R\$ 10 bilhões) derivada de medidas compensatórias no âmbito do IOF e da CSLL das entidades financeiras.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008

Limites do Primeiro Decreto de Programação Financeira do Executivo

(R\$ mil)

Limites dos Anexos e Reservas	Decreto 6.439/08
1. Movimentação e Empenho	109.998.146
2. Reserva Orçamentária	-
3. Limite Orçamentário (1+2)	109.998.146
4. Pagamentos ⁽¹⁾	109.189.939
5. Reserva Financeira	808.207
6. Limite Financeiro (4+5)	109.998.146
7. Diferença entre Reservas (5 -2)	808.207

Fonte: Decreto citado e

http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/decreto/080422_dec_6439_anexos.pdf.

Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Refere-se a toda a programação, inclusive o PPI e restos a pagar.

12. Mantidos e executados integralmente ambos os limites, o total a ser inscrito em restos a pagar para o exercício de 2009 seria equivalente ao total pago de restos a pagar no presente exercício, o que impediria o acúmulo desses passivos que vem ocorrendo nos últimos anos. Isso acontece porque, embora durante o ano os limites permaneçam aproximadamente equivalentes, no final do exercício o limite para movimentação e empenho aumenta, resultando em empenhos que se transformarão em restos a pagar.
13. Como em outros anos, foi constituída reserva financeira a ser distribuída entre os órgãos a critério dos Ministros do Planejamento e da Fazenda (art. 9º).

DETERMINANTES DO CONTINGENCIAMENTO.

14. Diversos elementos colaboraram, positiva ou negativamente, na determinação do total contingenciado, como mostra a Tabela da página seguinte.
15. São esses elementos: (1) mudança da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social, refletindo a estimativa mais atualizada do PIB e a compensação entre essa meta e a do resultado das estatais federais⁵ (R\$ 3 bilhões a menos); (2) discordância do Executivo quanto à reestimativa de receitas do Congresso,⁶ (R\$ 1,4 bilhões líquidos, a mais); (3) aumento das despesas orçamentárias obrigatórias, recalculadas pelo Executivo⁷ (R\$ 3,2 bilhões), incluindo

⁵ LDO, art. 2º: "A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta Lei.

§ 1º Poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 12, inciso VI, desta Lei.

...

⁶ De todos os valores que implicam o contingenciamento, a única hipótese explicitamente amparada pela LRF: "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

...

⁷ O Legislativo tem procurado regular via LDO as alterações dessa natureza na lei orçamentária no prazo mais curto, dado que já estariam sendo levadas em conta na apuração do resultado fiscal. Ver LDO, art. 64: "Sendo estimado aumento das despesas primárias obrigatórias, o Poder Executivo abrirá crédito suplementar, na forma prevista no texto da Lei Orçamentária de 2008, ou encaminhará projeto de lei de crédito adicional, no montante do acréscimo demonstrado no relatório a que se refere o § 4º do art. 74 desta Lei:

recomposição de dotação para subsídios agrícolas; (5) créditos extraordinários: restos a pagar desses créditos, a serem presumivelmente executados em 2008; do exercício anterior, reabertos; e os abertos em 2008 (R\$ 11,0 bilhões); e (6) compensação para o aumento das despesas obrigatórias extraorçamentárias, calculadas pelo Executivo, em empréstimos líquidos (*net lending*) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (R\$ 1,4 bilhão), cédulas e moedas (pouco mais de R\$ 600 milhões) e subsídios para os fundos de desenvolvimento do Norte e do Nordeste (R\$ 1,4 bilhão), que se refletirão na apuração do resultado pelo Banco Central.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008

Determinantes do Contingenciamento de Despesas do Executivo no Primeiro

Decreto de Programação Financeira ⁽¹⁾

(R\$ milhões)

Item de Variação em Relação a Lei	Valor	%
Aumento da Previsão de Receitas Líquidas	1.404,8	7,3
<i>Receitas Administradas</i>	4.249,8	22,1
<i>Receitas Não Administradas</i>	(2.890,0)	(15,1)
<i>Arrecadação do INSS</i>	(1.824,3)	(9,5)
<i>Operações com Ativos</i>	-	-
<i>Transferências a Estados e Municípios</i>	1.869,3	9,7
Aumento da Necessidade de Superávit	3.024,1	15,8
<i>Aumento da Estimativa do PIB</i>	324,3	1,7
<i>Redução da Meta das Estatais Federais</i>	2.699,9	14,1
Aumento de Despesas Obrigatórias ⁽²⁾	17.573,5	91,6
<i>Pessoal e Encargos</i>	-	0,0
<i>Benefícios Previdenciários</i>	947,8	4,9
<i>Benefícios Assistenciais Vinculados ao Mínimo</i>	1.911,9	10,0
<i>Créditos Extraordinários</i>	11.041,1	57,5
<i>Outras Despesas Obrigatórias</i> ⁽²⁾	3.672,7	19,1
Contingenciamento	19.192,9	100,0
<u>Memorando:</u>		
<i>Contingenciamento na Saúde</i>	2.467,7	12,9

Fonte: Tabelas desta Nota.

⁽¹⁾ Diferenças podem decorrer de arredondamento.

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

I - até 31 de julho, no caso das reestimativas de aumento realizadas no primeiro semestre; e

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

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

I - ...

...

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

..."

16. O aumento das despesas obrigatórias da lei para o decreto (R\$ 17,6 bilhões) representa 92% do valor contingenciado. Os créditos extraordinários representam quase 58% do valor contingenciado. Desses, R\$ 8,1 bilhões (que a Tabela não mostra) correspondem a restos a pagar desses créditos abertos em exercícios anteriores a 2008.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

17. Pode-se interpretar o art. 74, § 7º, da LDO como a determinação de que a primeira avaliação orçamentária devesse ter sido produzida e divulgada pelo Executivo até 20 de março,⁸ e com antecedência de um mês já teria sido conhecido o montante contingenciado. O dispositivo, incluído na LDO pela primeira vez, visa a dar publicidade às reestimativas do Executivo e instruir o Congresso, mesmo que eventualmente não haja orçamento aprovado. O Executivo interpretou diferentemente, encaminhando apenas agora, com o orçamento publicado, a avaliação.
18. Não prosperou a idéia de superávit da União acima do exigido na LDO (Lei 11.514/07, de 13/8)⁹. Um passo na direção de conter o consumo do governo, o excesso de demanda agregada e a queda do saldo da balança comercial foi restabelecer a meta primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social.¹⁰
19. Em comparação com o início de exercícios passados, o Executivo está mais otimista com receitas e indulgente com as despesas. Nas despesas, incorpora como obrigatórias somas elevadas de restos a pagar de créditos extraordinários¹¹ e assim, apesar da boa arrecadação, promove o contingenciamento da programação aprovada

⁸ "Art. 74. Se for necessário efetuar a limitação de movimentação e empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º ...

...

§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo:

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

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

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

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

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

...

§ 7º O relatório a que se refere o § 4º deste artigo será elaborado e encaminhado na forma prevista neste artigo também nos bimestres em que não houver limitação ou restabelecimento dos limites de movimentação e empenho.

..."

⁹ No passado, isso foi já feito sem alteração da LDO. A última vez em que se anunciou meta mais elevada que a prevista na LDO foi para o exercício de 2004. Ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2005/nt022005.pdf> e <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/nt112006.pdf> notas técnicas que mencionam o assunto.

¹⁰ Admitindo-se que as despesas que as estatais voltam a poder realizar são investimento. O Congresso, ao apreciar a proposta orçamentária, entendeu cabível aumentar a meta de superávit primário das estatais federais e, em compensação, reduzir no equivalente ao mesmo percentual do PIB, a dos orçamentos fiscal e da seguridade.

¹¹ Créditos extraordinários abertos por MP têm ainda servido a outros propósitos menos consentâneos com o adequado atendimento das diretrizes orçamentárias. Constatou-se na LDO de 2006 limite para conter o rápido crescimento das despesas correntes obrigatórias. O atendimento desse limite teria exigido a anulação de dotações de despesas correntes discricionárias. Entretanto, a solução encontrada pelo Executivo para atendê-lo limite foi por meio de uma interpretação jurídica, de que as autorizações de despesas correntes primárias constantes de créditos extraordinários não se somavam para fins de verificação do atendimento do limite.

pelo Congresso. Despesas discricionárias são substituídas por um conjunto de outras despesas, também discricionárias, embora ditas obrigatórias.

20. Teria havido perante a junta orçamentária três diferentes cenários de contingenciamento (antes de calcular o corte de despesas dos Poderes), variando entre R\$ 14,5 bilhões e R\$ 19,6 bilhões. O cenário adotado foi mais conservador em relação à receita, mas também otimista em relação às despesas, que provavelmente vão crescer.
21. Em 2007, chegou-se à inusitada situação em que a previsão do total das receitas brutas no decreto era inferior ao da proposta de orçamento. Encerrado o exercício, as receitas superaram a lei em R\$ 2,1 bilhões, e em R\$ 4,4 bilhões, liquidamente.¹² Em 2008, a mudança de abordagem é considerável – a estimativa oficial supera a do Congresso –, não obstante desonerações concedidas depois da aprovação da lei e os incentivos tributários por conceder para promoção da política industrial e aos exportadores.

RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

22. Regra geral, quando do contingenciamento, prestava-se menos atenção ao estoque de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores porque eram valores relativamente pequenos, que supostamente se compensariam de um ano para outro. Mais recentemente essas inscrições aumentaram muito pois, de um lado, abandonou-se a idéia de limitar os restos a pagar – já houve diretriz em LDO anteriores impondo sua redução de um exercício para outro.
23. De outro lado, o Executivo reservou a seu critério um espaço fiscal (PPI); passou a identificar investimentos prioritários, que incluiu na programação mediante créditos extraordinários; e, para preservá-los, inscreve os créditos correspondentes em restos a pagar. Constituem um orçamento paralelo. Assim, serão executados mesmo em caso de atraso na aprovação do orçamento.
24. Esses créditos extraordinários são despesas obrigatórias para fins da programação orçamentária e financeira e para fins do contingenciamento, porque assim o Executivo decidiu. Não se trata de uma norma que emane da LRF (que, aliás, só se refere a frustrações de receitas como motivo para o contingenciamento).
25. Tão ou mais grave é que, sendo o montante de créditos extraordinários incluídos como despesas obrigatória inferior ao total dos créditos extraordinários inscritos em restos a pagar¹³, não se sabe qual a programação correspondente ao que se pretende ainda executar, nem os órgãos executores.

INVESTIMENTOS

26. Em relação a investimentos, a próxima Tabela destaca os valores executáveis em 2008 e o peso dos restos a pagar que integram o limite financeiro do exercício.

¹² A receita líquida efetivamente realizada teria superado a lei em R\$ 5,9 bilhões pelo que se segue. Na reestimativa de receita realizada pelo Congresso, levou-se em conta ainda desoneração de R\$ 2,2 bilhões referente à correção da tabela do imposto de renda e à prorrogação da depreciação acelerada (CSLL). Entretanto, optou-se, na lei, por apropriar a receita pelo total antes dessas desonerações e deixar na reserva de contingência R\$ 1,5 bilhão correspondente à perda líquida para a União.

¹³ Levantamentos no Siafi, em 14 de abril de 2008, mostram que mais de R\$ 17 bilhões em créditos extraordinários abertos em 2007 não foram pagos. Na 1ª Avaliação de receitas e despesas, apenas de R\$ 8,1 bilhões são considerados.

27. A Tabela mostra também como evoluiu o investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2000, seja pelo critério do empenho, seja pelo de pagamento; e também o quanto aumentou a inscrição de resto a pagar nos exercícios seguintes.

INVESTIMENTOS, 2000 A 2008 ⁽¹⁾

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(R\$ milhões)

Exercício	Lei + Créditos	RP Inscritos Ex Anteriores	Executável ⁽²⁾	Empenhado	Liquidado I ⁽³⁾	Liquidado II ⁽⁴⁾	Pago ⁽⁵⁾
2000	14.716,3	...	14.716,3	10.099,1	10.099,1	5.503,2	7.930,5
2001	19.499,6	5.131,8	24.631,4	14.580,4	14.580,4	6.361,3	10.237,8
2002	18.183,9	9.325,1	27.509,0	10.146,0	10.126,8	5.907,6	12.247,9
2003	13.949,6	6.320,1	20.269,7	6.456,5	6.452,1	4.731,3	5.219,1
2004	15.246,4	5.003,8	20.250,2	10.866,1	10.866,0	5.552,9	9.070,8
2005	23.374,5	6.854,3	30.228,8	17.322,2	17.322,1	6.542,0	10.306,4
2006	26.156,0	13.255,8	39.411,8	19.606,6	19.606,6	7.290,8	15.266,8
2007	42.067,8	16.712,6	58.780,5	34.027,2	34.027,1	10.003,5	19.170,2
2008	37.883,0	27.676,6	65.559,6				

Fonte: SIAFI. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Obrigatórios e discricionários. Apenas grupo de despesa 4, ou seja, não inclui inversões financeiras.

⁽²⁾ Soma de lei + créditos e restos a pagar inscritos de exercícios anteriores. Autorização orçamentária para gastar se houvesse o correspondente limite financeiro.

⁽³⁾ Inclui restos a pagar não processados do exercício.

⁽⁴⁾ Não inclui restos a pagar não processados do exercício.

⁽⁵⁾ Inclui pagamentos do orçamento do exercício e de restos a pagar dos exercícios anteriores.

28. A soma dos limites para pagamentos de restos a pagar (R\$ 26,4 bilhões), conforme anexos III e IV do decreto, não autoriza só investimentos, e é pouco inferior aos restos a pagar de investimentos inscritos e não cancelados de exercícios anteriores a 2008.

DESPESAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS

29. O decreto estima despesas R\$ 1,62 bilhão menores do que as aprovadas na lei orçamentária.¹⁴

30. Despesas obrigatórias superam as da lei em R\$ 17,6 bilhões. Alguns elementos (ADA e ADENE, com R\$ 1,44 bilhão, e cédulas e moedas, com pouco mais de R\$ 630 milhões) ficaram ausentes da proposta, não foram considerados na lei e repercutiram no contingenciamento. Os casos de subestimativas na lei que merecem destaques são (1) o do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo e ao INPC (de R\$ 2,86 bilhões). Deveu-se à evolução do cenário macroeconômico posterior à aprovação da lei e eventualmente à insuficiência de dotação na proposta; e (b) dos subsídios agrícolas (de R\$ 1,46 bilhão, despesa extraorçamentária em sua maior parte).

31. De resto, ocupam o espaço do orçamento em vigor despesas relativas à execução provável de créditos extraordinários de exercícios anteriores e do próprio exercício, que o Congresso não tem meios de estimar.

¹⁴ Das quais R\$ 365 milhões relativos a transferência para a cobertura de déficit do FGTS, com igual contrapartida na receita.

32. Essas despesas, mesmo extraorçamentárias, deveriam ter vindo indicadas na proposta. A inclusão e a revisão desses valores, a critério do Executivo, recoloca em debate as idéias de restringi-los e de tornar o orçamento impositivo.
33. Durante a discussão no Congresso despesa com pessoal foi reduzida de R\$ 3,18 bilhões em relação à proposta. Não houve, em relação à lei orçamentária de 2008, aumento em pessoal no decreto. Foram mantidas no orçamento reservas de R\$ 3 bilhões para atender a novas concessões salariais, nos termos do Anexo V da lei orçamentária, suficientes para atender as negociações em andamento. Ocorre que apenas o aumento recentemente anunciado para os militares consumirá mais de R\$ 3 bilhões dessas reservas e há outras negociações em andamento.
34. As despesas obrigatórias com a desoneração das exportações foram mantidos no decreto em R\$ 3,9 bilhões. O decreto estima receitas brutas pouco abaixo do que constou da lei orçamentária.

DESPESAS COM SAÚDE

35. O decreto inclui nas discricionárias as despesas com saúde, inclusive as obrigatórias relacionadas no seu Anexo XI. Com a reestimativa do PIB, as despesas com saúde na lei orçamentária ficaram praticamente no piso constitucional (diferença de apenas R\$ 1,8 milhão), como mostra a Tabela.

DESPESAS MÍNIMAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE,
2004-2008
(R\$ milhões)

	Ano	PIB Variação Nominal	Empenhado/ Liquidado	% do PIB
Realizado	2004	...	33.032,8	1,70
	2005	...	36.491,2	1,70
	2006	...	40.746,2	1,75
	2007	...	44.287,3	1,73
Projeção/Mínimo	2008 ⁽¹⁾	1,09682	48.575,4	1,71

Memorando:

Despesas com ações e serviços de Saúde na Lei	48.577,2
Despesas com ações e serviços de Saúde nos Decretos	45.983,1
Despesa contingenciada no 1º Decreto	2.594,1
Diferença entre o valor previsto na Lei e mínimo	1,8
Diferença entre decreto e mínimo	2.592,3

Fonte: Orçamento de 2008; Decreto 6.439/08; STN; IBGE; e Banco Central. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Variação do PIB de 2006 para 2007, segundo dado preliminar divulgado pelo Bacen.

36. O contingenciamento de R\$ 2,6 bilhões nas despesas do Ministério da Saúde deverá ser revertido ao longo do exercício para viabilizar o cumprimento do mínimo constitucional, previsto na Emenda Constitucional nº 29/2000.
37. Caso o projeto de lei complementar nº 121/07, que regulamenta a Emenda 29, venha a ser aprovado também na Câmara dos Deputados, seriam necessários outros R\$ 7,4 bilhões para atender as novas determinações.

CONTINGENCIAMENTO DE INVESTIMENTO E CUSTEIO E EMENDAS PARLAMENTARES.

38. Em Nota¹⁵ referente ao primeiro contingenciamento do exercício de 2007, demonstramos que os limites para movimentação financeira e empenho se distribuíam por órgão aproximadamente de acordo com o volume de emendas aprovadas ao orçamento encaminhado pelo Executivo. Observou-se que *“As emendas para investimento foram 100% contingenciadas, ou seja, o contingenciamento de investimento e inversões financeiras, de R\$ 11,3 bilhões, equivale ao acréscimo líquido nesses mesmos grupos derivado das emendas parlamentares”*.
39. É razoável supor que o governo não planeje executar despesas que não incluiu na proposta. Teria assim um critério simples para calcular o valor que deveria contingenciar. O fato de o Congresso emendar o PPI cria um obstáculo a esse procedimento, pois não se justificaria, nem a LDO permitiria, contingenciar as prioridades, ainda que revistas mediante emendas. Nada garante a execução das emendas ao PPI.
40. Para analisar o contingenciamento de 2008, levantamos todas as fontes usadas para a aprovação de emendas¹⁶ e todos os subtítulos (ações) em que houve aumento de dotação em relação à proposta, o que está de forma agregada no Anexo. Nas Tabelas em anexo comparam-se, por órgão, o acréscimo na programação decorrente das emendas parlamentares e os cortes promovidos pelo decreto.
41. O aumento de despesas primárias discricionárias correspondentes a esses subtítulos, passíveis de contingenciamento, somam R\$ 17,1 bilhões, pouco menos que o aumento, no decreto, das despesas obrigatórias (R\$ 17,6 bilhões) em relação ao que já consta da lei orçamentária.
42. Os ministérios mais bem agraciados com emendas parlamentares foram: Cidades (R\$ 2,8 bilhões), Saúde (R\$ 2,5 bilhões), Transportes (R\$ 2,3 bilhões), Turismo (R\$ 2,2 bilhões), Educação (R\$ 1,5 bilhão) e Integração Nacional (R\$ 1,4 bilhão).
43. Na lista dos órgãos que sofreram os maiores cortes no contingenciamento estão estes mesmos ministérios (em montantes bastante próximos), e também o Ministério da Defesa, na seguinte ordem: Cidades (R\$ 2,7 bilhões), Saúde (R\$ 2,6 bilhões), Turismo (R\$ 2,2 bilhões), Defesa (R\$ 1,9 bilhão), Educação (R\$ 1,6 bilhão), Integração Nacional (R\$ 1,3 bilhão) e Transportes (R\$ 1 bilhão).
44. No caso do ministério dos Transportes, o corte foi R\$ 1,2 bilhão menor do que o total de emendas, o que se justificaria pelo fato de quase 57% (R\$ 1,4 bilhão) das emendas aprovadas neste ministério terem se destinado a despesas do PPI, que não estão sujeitas a contingenciamento.
45. Essa coincidência entre emendas aprovadas e recursos contingenciados também se verifica nos ministérios da Agricultura, Justiça, Esporte, Cultura, Meio Ambiente, Minas e Energia e Desenvolvimento Social.
46. Os ministérios da área financeira (Fazenda e Planejamento) tradicionalmente recebem poucas emendas e arcam com parte considerável da cota de sacrifício quando das limitações orçamentárias. Em 2008, contribuem com R\$ 1,1 bilhão do contingenciamento ou mais de 30% de suas programações originais.

¹⁵ Ver Nota Técnica Conjunta 2, de 2007, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>.

¹⁶ Reserva de contingência primária, reestimativa de receitas, cortes de outras despesas ou redução do superávit primário.

47. As emendas à programação do Ministério da Ciência e Tecnologia, a exemplo de exercícios anteriores, foram preservadas, em virtude de dispositivo da LDO¹⁷.
48. O investimento é despesa meritória, em detrimento das despesas correntes.¹⁸ Em 2008, a estimativa oficial é de que serão investidos R\$ 38 bilhões, da mesma ordem de grandeza constante da lei.¹⁹ As dotações do PPI (R\$ 13,8 bilhões) e outras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram preservadas do corte. Foi anunciado também o propósito do governo de liberar emendas a partir de 22 de maio deste ano. O Decreto não estabelece limites separados para investimento e despesas de custeio, e sim portaria interministerial.²⁰ A separação foi feita da forma da Tabela em anexo.
49. Dos R\$ 19,2 bilhões contingenciados, R\$ 12,3 bilhões foram em investimentos e R\$ 6,9 bilhões em custeio. As emendas parlamentares haviam acrescentado ao orçamento R\$ 14,3 bilhões em investimentos e R\$ 2,8 bilhões em custeio. Isso mostra que, até agora, existe a disposição de cortar custeio em relação à proposta.
50. O corte em investimentos é praticamente do mesmo tamanho das emendas nos ministérios da Agricultura, Educação, Indústria e Comércio, Justiça, Trabalho, Cultura, Meio Ambiente, Esporte, Integração, Turismo, Desenvolvimento Social e Cidades.
51. No caso do Ministério da Saúde há uma curiosa inversão entre as emendas e o corte em custeio e investimento.
52. Para o Ministério do Transporte, o corte em investimentos R\$ 1,2 bilhão menor do que o tamanho das emendas se justifica por se tratarem de emendas ao PPI.

CENÁRIO MACROECONÔMICO E PARÂMETROS FISCAIS

53. O decreto de contingenciamento foi elaborado com hipóteses de comportamento das variáveis econômicas estabelecidas em 14 de março. Projeções do decreto podem ter ficado ultrapassadas. A Tabela da página seguinte traz algumas comparações.
54. O crescimento em 2007 foi revisto pelo IBGE depois de aprovado (com 5,2%) o orçamento de 2008, e é maior no decreto (5,42%). O PIB nominal de 2008 aumentou, apesar de mantida a hipótese de crescimento real de 5%, por conta da revisão de 2007 e maior deflator. O mercado em 18 de abril ainda projetava crescimento menor para 2008.
55. Outras divergências entre o decreto e a lei estão nos índices de preços. Todos os índices de preços aumentam no decreto, em relação às estimativas da lei, incluindo o IPCA ponta a ponta, de 4,2% para o centro da meta fixada pelo Banco Central (4,5%) e o índice específico da RFB, ponderado. O mercado, por sua vez, acredita em inflação ainda maior, qualquer que seja a medida dos preços. A evolução do mercado de petróleo foi outro elemento que surpreendeu o Congresso.

¹⁷ Ver Anexo IV, ii, 2 da LDO de 2008.

¹⁸ Investimento e inversão financeira do Poder Executivo autorizados na lei que afetam o cálculo do resultado primário, de R\$ 39,1 bilhões, representam pouco mais de 30% das dotações sujeitas a limites no Decreto (R\$ 129,2 bilhões), porém contribuirão com mais de 60% do contingenciamento. O contingenciamento das dotações do orçamento forçosamente implica a limitação das despesas com investimento, objeto da quase totalidade das emendas dos parlamentares, pois parcela substancial do custeio do governo é incompressível. O corte do custeio é compatível com a noção de refrear o consumo do governo.

¹⁹ Em 2007, o valor anunciado (R\$ 20 bilhões, que aproximadamente se realizaram) foi inferior ao constante da lei.

²⁰ A Portaria Interministerial ainda não foi baixada. Alternativamente, ver https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2008/2008-04-23_Proposta_Limite_Orcamentario_Apresentacao.ppt.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS DO ORÇAMENTO, 2005 A 2008 ⁽¹⁾

Variável/indicador	Realizado		2007		2008		
	2005	2006	LOA 2008	Realizado	LOA 2008	Decreto 6.439/08 LDO 2009	Mercado 18/04/08
Produto e Crescimento							
PIB nominal (R\$ bilhões)	2.147,239	2.332,936	2.551,481	2.558,821	2.806,571	2.837,936	...
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	10,60	8,65	9,37	9,68	10,00	10,91	...
Crescimento real do PIB (% a.a.)	3,16	3,75	5,20	5,42	5,00	5,00	4,60
Preços e Câmbio							
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	7,21	4,72	3,96	4,05	4,76	5,63	...
Inflação IGP-DI (% a.a.)	1,22	3,79	7,89	7,89	4,68	5,65	6,00
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	5,97	1,73	5,08	5,08	7,73	8,57	8,61
Inflação IPCA (% a.a.)	5,69	3,14	4,46	4,46	4,20	4,50	4,71
Inflação IPCA médio (% a.a.)	6,87	4,18	3,64	3,64	4,37	4,64	4,85
Inflação INPC (% a.a.)	5,05	2,81	5,16	5,16	4,10	4,34	4,64
Inflação INPC médio (% a.a.)	5,76	3,26	4,09	4,09	4,89	5,18	5,35
IER (% a.a.)	6,47	3,08	4,29	4,29	5,88	6,41	6,54
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,34	2,14	1,77	1,77	1,80	1,77	1,75
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,43	2,18	1,95	1,95	1,78	1,72	1,74
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	52,77	64,36	72,92	72,09	90,00	100,67	...
Salários e Massa Salarial							
Inflação INPC reajuste do mínimo (% no período) ⁽²⁾	6,61	3,21	3,30	3,30	4,60	5,00	...
Salário Mínimo (R\$)	300,00	350,00	380,00	380,00	412,42	415,00	...
Reajuste do salário mínimo (%)	15,38	16,67	8,57	8,57	8,53	9,21	...
Reajuste dos demais benefícios do INSS (%)	6,36	5,01	3,30	3,30	4,60	5,00	...
Massa salarial (variação média %)	11,50	13,09	10,81	12,18	11,25	12,59	...
Dívida Pública e Juros							
Selic fim de período (% a.a.)	18,00	13,19	11,18	11,18	10,50	11,25	12,75
Selic média acumulada (% a.a.)	19,12	15,08	11,88	11,88	11,00	11,34	12,16
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	12,71	11,57	7,10	7,10	6,53	6,54	...
Dívida líquida (% do PIB)	46,45	44,91	...	42,67	42,00	40,90	41,45
TJLP fim de período (% a.a.)	9,75	6,85	6,25	6,25	6,25	6,25	...
Outros							
Bebidas: quantidade (variação %)	6,36	7,08	...	5,37	5,37	5,50	...
Fumo: quantidade (variação %)	(9,51)	0,97	...	(2,15)	0,00	(2,00)	...
Veículos: quantidade (variação %)	4,29	9,49	27,80	24,31	17,50	20,01	...
Veículos: preço (variação %)	10,34	3,52	...	2,37	3,11	4,10	...
Importação sem Combustível (variação %)	17,46	23,42	...	32,11	17,61	24,71	...

Fonte: PLO 2008, LOA 2008, PLDO 2009, IBGE, Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado de 18 de abril de 2008, decreto citado, 1º Relatório de Avaliação Orçamentária de 2008 e Relatórios do Comitê de Receitas de 2008, e informações complementares. Cálculos, estimativas e elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelos autores.

⁽²⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.

⁽³⁾ Parâmetros SPE com dados de 14/mar/08 para o período março a dezembro de 2008 seriam: bebidas:5,18%; fumo: 1,86%; veículos qtde: 18,13%; veículos preço: 4,4%; e importação s/ comb: 19,69%.

56. A expectativa do decreto quanto ao câmbio médio (R\$ 1,72/US\$1) é de maior valorização do real, em comparação com a previsão do orçamento (R\$ 1,78). O mercado prevê R\$ 1,74, já após a elevação dos juros pelo Copom em reunião de 16 de abril.

57. A perspectiva quanto à taxa básica de juros é de alta. No decreto, prevê-se que a Selic de fim de período será de 11,25% a.a., taxa que será certamente superada, e média de 11,34%. O Congresso, na elaboração do orçamento, foi cautelosamente otimista e previu queda para 10,5% em dezembro e média de 11%. O mercado, antes da leitura da ata de citada reunião,²¹ tinha expectativa de, respectivamente, 12,75% e 12,2%.

²¹ Da longa ata da 134ª reunião, destacamos o item 25: "Nesse contexto, avaliando a conjuntura macroeconômica e as perspectivas para a inflação, o Copom decidiu, por unanimidade, elevar a taxa Selic para 11,75% a.a., sem viés. O Comitê entende que a decisão de realizar, de imediato, parte relevante do movimento da taxa básica de juros irá contribuir para a diminuição tempestiva do risco que se

58. Todas as alterações citadas acima operaram no sentido do aumento das receitas em relação à lei, ainda mais elevadas se o mercado estiver correto.
59. A estimativa de crescimento da massa salarial em 2008 aumenta de 11,25% na lei, para 12,6% no decreto. Essa mudança é consentânea com salário mínimo um pouco mais elevado, maior formalização dos empregos, bons reajustes obtidos pelos trabalhadores em negociações coletivas recentes e escassez de mão de obra qualificada. O índice de reajuste dos benefícios previdenciários com valor acima do salário mínimo foi de 5%, quando na lei se previu 4,6%.
60. Em relação a parâmetros específicos de receitas, que afetam itens relevantes da arrecadação, como tributos indiretos sobre bebidas e veículos, houve mudanças afetando positivamente as receitas. Sobretudo também significativamente a previsão do aumento das importações em dólares, da lei para o decreto.

SALÁRIO MÍNIMO E DÉFICIT DO INSS

61. Na proposta orçamentária, a despesa com benefícios foi estimada em R\$ 198,7 bilhões, com hipótese de crescimento do salário mínimo para R\$ 407,33 e reajuste dos demais benefícios em 3,36%. A lei orçamentária previu, respectivamente, R\$ 412,42 e 4,6%. O reajuste do salário mínimo para R\$ 415,00, e, dos demais benefícios em 5%, como aconteceu, trouxe despesas adicionais de quase R\$ 950 milhões (além de aumentos em dotações de benefícios assistenciais indexados ao mínimo).
62. Assim, o déficit foi revisto é de R\$ 37,7 bilhões, da lei, para R\$ 40,5 bilhões, no decreto. É ainda menor que a última estimativa anunciada pela Previdência, de R\$ 42 bilhões.
63. Os erros de previsão dos benefícios previdenciários já não são, como foram até pouco tempo, importante fator para a limitação nas despesas discricionárias. Entre os fatores que contribuíram para a discrepância entre o previsto e o realizado no passado estiveram o crescimento atípico dos pagamentos com auxílio doença, a agilidade dos processos judiciais com os tribunais de pequenas causas, a informatização do INSS e o reconhecimento de outros passivos contingentes. Pelo decreto, as despesas da Previdência cairão em relação ao PIB de 2007 para 2008, revertendo tendência anterior.

SUPERÁVIT DAS ESTATAIS

64. A Tabela da próxima página compara metas de superávits de empresas ou grupo de empresas estabelecidas no projeto de lei orçamentária e no decreto. O Executivo não concordou com alteração introduzida pelo Congresso na lei orçamentária, ao restabelecer no Decreto a participação de 0,65% do PIB para o superávit das estatais.
65. A Petrobras aporta quase 70% do superávit que cabe às estatais federais. O decreto salienta que os resultados de Itaipu são indexados em dólares norte-americanos, e que essas novas metas ainda não estão formalizadas em novo PDG, a ser publicado.

configura para o cenário inflacionário e, como consequência, para reduzir a magnitude do ajuste total a ser implementado." (grifo nosso).

RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS, 2008

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

(R\$ bilhões)

Empresa ou Grupo	Proposta		Decreto		Diferença	
	Meta	% do PIB	Meta	% do PIB	Meta	% do PIB
Grupo Petrobras	12.083	0,44	12.487	0,44	404	(0,00)
Itaipu Binacional	4.870	0,18	5.053	0,18	183	0,00
Grupo Eletrobras	1.400	0,05	1.419	0,05	19	(0,00)
Demais	(513)	(0,02)	(512)	(0,02)	1	0,00
Total	17.840	0,65	18.447	0,65	607	0,00

Fonte: PL 30/07; informações complementares; Decreto nº 6.439/08; e 1ª Avaliação Orçamentária/08. Elaboração dos autores.

TÓPICO ESPECIAL: RELATÓRIO DE RECEITAS

66. Segundo a Imprensa, autoridades da área econômica declararam que o governo foi conservador na reestimativa das receitas, para deixar margem para uma segunda fase da política industrial e outras desonerações, cujos beneficiários cogitados incluem os exportadores.

67. O Congresso reestimou a receita de 2008 R\$ 4,85 bilhões acima da proposta orçamentária, com base na arrecadação observada em 2007 e nos elementos que a influenciam (variáveis macroeconômicas, tais como inflação, câmbio, juros e crescimento, e alterações legislativas), aplicando fatores de correção para o desvio observado entre os resultados do modelo e a arrecadação realizada em exercícios anteriores. Foi incorporado aos cálculos o fim da CPMF e as medidas compensatórias no IOF e na CSLL sobre instituições financeiras tomadas ainda em 2007.

68. O decreto não apenas corrobora as previsões de receita do Congresso, como, pela primeira vez, estima receitas líquidas superiores às da lei, o que mostra a Tabela.

RECEITAS 2007-2008

(R\$ milhões)

Discriminação	2007	2008						Variações do Decreto em Relação a				
	Real	Proposta (PL)		Lei		Decreto 6.439/08		PL 2008	Lei 2008	PL 2008	Lei 2008	2007 Real
	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		% PIB		
RECEITA TOTAL	24,24	682.722,7	24,87	687.577,5	24,36	687.112,9	24,22	4.390,2	(464,6)	(0,65)	(0,14)	(0,02)
Receita Administrada SRF ⁽¹⁾	16,32	448.645,3	16,35	443.838,0	15,71	448.087,8	15,79	(557,5)	4.249,8	(0,55)	0,08	(0,52)
Arrecadação Líquida INSS	5,49	157.063,2	5,72	161.740,0	5,74	159.915,7	5,64	2.852,4	(1.824,3)	(0,09)	(0,10)	0,15
Receitas Não Administradas	2,44	74.014,1	0,11	78.999,4	2,80	76.109,4	2,68	2.095,3	(2.890,0)	2,58	(0,12)	0,24
Operações com Ativos	0,00	3.000,00	0,11	3.000,0	0,11	3.000,0	0,11	0,0	0,0	(0,00)	(0,00)	0,11
TRANSFERÊNCIAS (-)	3,98	117.134,6	4,27	123.977,0	4,40	122.107,6	4,30	4.973,0	(1.869,3)	0,04	(0,09)	0,32
RECEITA LÍQUIDA	20,26	565.588,1	20,61	563.600,5	19,96	565.005,3	19,92	(582,8)	1.404,8	(0,69)	(0,05)	(0,35)

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

⁽¹⁾ Exceto INSS.

69. O Executivo espera arrecadar em 2008 pouco menos de R\$ 500 milhões que os R\$ 687,6 bilhões previstos na lei. Como reduções importantes acontecem nas receitas partilhadas (*royalties*, por exemplo), as transferências aos governos subnacionais também caem em relação à lei, resultando em ganho líquido de R\$ 1,4 bilhão. Em relação ao PIB, o decreto praticamente iguala a receita bruta de 2007.
70. Receitas administradas pela RFB (não incluindo as do INSS), que representam 65% da receita total, serão R\$ 4,25 bilhões maiores que as estimadas na lei orçamentária. Deverão cair em relação à lei tanto a arrecadação líquida do INSS como as demais receitas, estas últimas em maior proporção.

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

71. As estimativas de receitas administradas na lei foram altas pela combinação de alguns fatores: (a) a expectativa de crescimento econômico elevada, influenciando mais que proporcionalmente a arrecadação estimada para 2008; (b) o excelente desempenho da arrecadação em 2007. Da previsão da 3ª Avaliação Orçamentária de 2007 para o efetivamente realizado no ano, não incluindo o INSS, houve aumento de receitas de R\$ 13,3 bilhões, e foi captado nos cálculos do Comitê de Receitas; (c) alguns tributos foram positivamente influenciados por projeções otimistas de parâmetros, como venda de automóveis, variação positiva de alíquotas efetivas médias, disseminação da lucratividade entre os setores da economia, crescimento da massa salarial etc; (d) a perspectiva de maior controle nas compensações de impostos e maior eficácia em ações da RFB, isolada e em conjunto com a Procuradoria da Fazenda Nacional; e (e) impacto menor que o previsto das desonerações tributárias concedidas nos últimos anos. Os parâmetros usados pelo Congresso em sua reavaliação de receitas não diferiram muito das expectativas do mercado mais atualizadas disponíveis à época.
72. O Executivo espera arrecadar mais R\$ 2,4 bilhões de receitas administradas, incluindo o INSS, que o previsto na lei (R\$ 605,6 bilhões), conforme mostra a próxima Tabela.
73. Os aumentos concentram-se na Cofins (R\$ 2,9 bilhões), na CSLL (R\$ 2,1 bilhões), no IOF (quase R\$ 900 milhões) e no PIS/Pasep (quase R\$ 600 milhões). As principais frustrações são no IPI e no INSS (R\$ 1,8 bilhão em cada).
74. Dois principais fatores parecem estar se conjugando nesta 1ª Avaliação para o aumento das estimativas oficiais de receitas administradas em 2008 em relação à lei. Em primeiro lugar, os parâmetros subsidiários aos cálculos, que estão tendo projeções superiores ao que admitia o Comitê de Receitas. Essa mudança nas hipóteses de comportamento das principais variáveis já foi comentada e o será novamente adiante. Em segundo lugar, a arrecadação já realizada no primeiro trimestre passado mostrou um vigor imprevisto, que o Congresso só incorporou a suas projeções relativamente ao imposto de importação, em adendo de Plenário.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2007-2008
(R\$ milhões)

Discriminação	2007		2008						Variações do Decreto em Relação a		
	Real		Proposta (PL)		Lei		Decreto 6.439/08		2007 Real	PL 2008	Lei 2008
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		
TOTAL DAS RECEITAS DA RFB	557.911,1	21,80	605.708,6	22,07	605.577,9	21,48	608.003,5	21,42	50.092,3	2.294,9	2.425,5
Imposto de Importação	12.216,3	0,48	14.024,2	0,51	15.391,0	0,55	15.229,6	0,54	3.013,3	1.205,5	(161,3)
IPI	31.875,7	1,25	36.476,2	1,33	39.820,3	1,41	38.042,1	1,34	6.166,4	1.565,9	(1.778,2)
Imposto de Renda	148.003,7	5,78	160.669,0	5,85	168.756,9	5,99	168.373,8	5,93	20.370,2	7.704,9	-383,1
IOF	7.855,0	0,31	8.530,3	0,31	17.576,2	0,62	18.283,5	0,64	10.428,5	9.753,2	707,3
COFINS	103.195,6	4,03	110.695,8	4,03	115.287,7	4,09	118.203,8	4,17	15.008,2	7.507,9	2.916,1
PIS/PASEP	26.632,4	1,04	29.504,7	1,07	30.153,0	1,07	30.745,0	1,08	4.112,6	1.240,3	592,0
CSLL	34.471,3	1,35	34.961,4	1,27	40.673,3	1,44	42.758,7	1,51	8.287,4	7.797,3	2.085,4
CPMF	36.519,6	1,43	39.297,0	1,43	858,4	0,03	901,9	0,03	(35.617,7)	(38.395,0)	43,6
CIDE-combustíveis	7.943,0	0,31	8.567,5	0,31	8.535,9	0,30	8.291,6	0,29	348,6	(276,0)	(244,3)
Outras Administradas pela RFB	8.786,7	0,34	5.919,3	0,22	6.785,5	0,24	7.257,8	0,26	(1.529,0)	1.338,5	472,3
Arrecadação Líquida do INSS	140.411,8	5,49	157.063,2	5,72	161.739,9	5,74	159.915,7	5,63	19.503,9	2.852,4	(1.824,2)

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

75. Também é fato, por outro lado, que a arrecadação do trimestre já transcorrido carrega o crescimento da atividade econômica do final de 2007, não se prestando a conclusões simplistas. Outros parâmetros da economia, no entender do mercado, em particular após a última decisão do Copom quanto à taxa de juros, podem prognosticar um cenário menos otimista.
76. Pormenorizadamente, a comparação das estimativas de arrecadação da lei e do decreto é a que mostra a Tabela da próxima página.
77. Os parâmetros cuja alteração contribuíram para previsões de receitas tão folgadas foram, em primeiro lugar, PIB nominal mais elevado em 2008, por conta preponderantemente de maior deflator implícito. Além disso, a expectativa oficial é de maiores variações de todos os índices de preços, assim como do câmbio médio em 2008.
78. Nem sempre o mercado, como mostra a comparação com os resultados da sondagem de 18 de abril, concorda com as previsões do decreto. Prevalecendo as expectativas do mercado, a arrecadação nos próximos bimestres poderá ser ainda mais elevada.
79. No tocante aos parâmetros específicos de receita temos, no decreto em relação à lei: (1) previsão de menor produção de produtos do fumo; (2) maior volume de vendas e maiores preços de automóveis; (3) maior volume de importações; e (4) pequeno aumento nas vendas domésticas de bebidas. Não obstante, o IPI no decreto foi estimado abaixo da lei, exceto automóveis. O mesmo aconteceu com o imposto de importação.
80. Ao contrário, embora a previsão de arrecadação do imposto de renda seja quase R\$ 400 milhões inferior à da lei, dois itens específicos apresentam grandes variações positivas no decreto. O primeiro, cuja contribuição é a maior para o crescimento das receitas, é o imposto de renda das pessoas jurídicas, R\$ 3 bilhões acima do que constou da lei. Desse montante, R\$ 1 bilhão corresponde a receitas extraordinárias para o período de março a dezembro. O segundo, o imposto na fonte sobre rendimentos de capital, presumivelmente reestimado em mais R\$ 300 milhões tendo em conta o aumento da taxa de juros.

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB NA LEI E NO PRIMEIRO DECRETO, 2008

Arrecadação Líquida
(R\$ milhões)

RECEITAS	Lei		Decreto		Diferenças	Receitas Extraord Mar-Dez
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	R\$ milhões
Imposto sobre Importação	15.391	0,55	15.230	0,54	(161)	494
IPI	39.820	1,41	38.042	1,34	(1.778)	660
IPI - Fumo	3.622	0,13	3.285	0,12	(337)	44
IPI - Bebidas	3.275	0,12	2.740	0,10	(535)	35
IPI - Automóveis	6.545	0,23	6.632	0,23	87	90
IPI - Vinculado às Importações	9.443	0,33	9.012	0,32	(431)	202
IPI - Outros	16.936	0,60	16.373	0,58	(563)	289
Imposto sobre a Renda	168.757	5,99	168.374	5,93	(383)	3.129
IR -Pessoa Física	14.587	0,52	13.755	0,48	(832)	285
IR - Pessoa Jurídica ⁽¹⁾	77.933	2,76	80.955	2,85	3.022	1.036
IR Retido na Fonte	76.237	2,70	73.663	2,60	(2.574)	1.809
IRRF- Rendimentos do Trabalho	38.976	1,38	36.768	1,30	(2.208)	1.041
IRRF- Rendimentos de Capital	22.885	0,81	23.172	0,82	287	552
IRRF- Rendimentos de Residentes no Exterior	8.688	0,31	8.181	0,29	(507)	131
IRRF- Outros Rendimentos	5.687	0,20	5.542	0,20	(145)	85
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	17.576	0,62	18.284	0,64	708	522
ITR - Imposto Territorial Rural	382	0,01	406	0,01	24	3
CPMF - Contribuição Prov Movimentação Financeira	858	0,03	902	0,03	44	-
COFINS - Contribuição para a Seguridade Social	115.288	4,09	118.204	4,17	2.916	2.139
Contribuição para o PIS/Pasep	30.153	1,07	30.745	1,08	592	514
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	40.673	1,44	42.759	1,51	2.086	922
CIDE - Combustíveis	8.536	0,30	8.292	0,29	(244)	148
Contribuição para o Fundaf	429	0,02	404	0,01	(25)	6
Outras Receitas Administradas	5.975	0,21	6.448	0,23	473	64
SUBTOTAL EXETO PREVIDÊNCIA	443.838	15,74	448.090	15,79	4.252	8.600
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	161.740	5,74	159.916	5,63	(1.824)	...
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	605.578	21,48	608.006	21,42	2.428	8.600

Fonte: Orçamento 2008; 1º Relatório de Avaliação Orçamentária; Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

81. No caso da CSLL, o decreto supera a lei em R\$ 2,1 bilhões, dos quais mais de R\$ 900 milhões são receitas extraordinárias.
82. O maior desvio em relação à lei deve-se à reestimativa da Cofins, com acréscimo de R\$ 2,9 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões são receitas extraordinárias. Pode-se supor que essa previsão venha a se frustrar, pois a distribuição de receitas extraordinárias por tributo parece seguir simplesmente a proporção que ele representa no conjunto da arrecadação.
83. O Executivo incorpora a sua previsão mais de R\$ 8,6 bilhões de receitas “extraordinárias”²². Embora um avanço, a incorporação destas receitas desde as estimativas oficiais de 2007, ainda prescinde de um critério mais claro.
84. Não obstante todos os fatores que contribuem liquidamente para que as estimativas do decreto sejam superiores às da lei, a carga dos tributos administrados pela RFB,

²² Este valor é informado como correspondente ao período de fevereiro a dezembro de 2008. Na proposta previa-se R\$ 12,2 bilhões para o exercício.

incluídas ou não as receitas previdenciárias, cai de 2007 para 2008 (decreto). A arrecadação do INSS, separadamente, está em crescimento, ainda assim provavelmente subestimada, diante dos indicadores positivos de emprego formal e massa salarial²³. A arrecadação líquida da Previdência no decreto está R\$ 1,8 bilhão abaixo do previsto na lei orçamentária.

85. A simulação apresentada na Tabela da página seguinte mostra que, a partir dos dados de arrecadação acumulados em 2006 e 2007 até março, mantida a sazonalidade da receita administrada, o atual exercício se encerraria com arrecadação de quase R\$ 487 bilhões, muito acima do que prevê a 1ª Avaliação Orçamentária.
86. O mesmo cálculo indica que aproximadamente a mesma proporção (cerca de 23,5%) do total do ano foi arrecadada nos primeiros trimestres de 2006 e 2007. Os resultados para 2008 dessa simulação devem ser vistos com muita cautela, pois houve mudança substancial na composição dos tributos no total da arrecadação e a arrecadação deste primeiro trimestre de 2008 está fortemente influenciada pelo crescimento do último trimestre de 2007, que não será carregado o ano todo. Essa simulação interessa pelos resultados para tributos em que esses fatores afetam menos.
87. Na simulação, destacam-se as projeções do imposto de renda, em parte pelas razões citadas acima como motivo de cautela.
88. Da diferença de R\$ 39 bilhões entre o resultado da simulação e o decreto, R\$ 11,3 bilhões decorrem do cálculo do imposto de renda na fonte sobre os rendimentos do trabalho. Esse item foi reduzido da lei para o decreto em R\$ 2,2 bilhões. Destaca-se, em relação ao tributo, a escassez de mão de obra qualificada, responsável pelo aumento dos salários, em especial nos setores, como o automobilístico. No entanto, a mudança da regra quanto aos fatos geradores aumentou em 1 decêndio de dezembro do ano anterior o período a que se refere o recolhimento em janeiro.
89. Dessa mesma diferença, R\$ 8 bilhões se devem ao imposto de renda da pessoa jurídica. A explicação da RFB para parte do aumento dessa receita nos 3 primeiros meses do ano, de 2007 para 2008, é a antecipação do recolhimento do saldo da declaração de ajuste de 2007, em particular por empresas do setor financeiro.²⁴ A mesma justificativa se aplica para a CSLL, cuja projeção, no entanto, se aproxima da do decreto.
90. No caso da CSLL e do IOF, as projeções do Decreto superam em muito a lei. Representa reconhecimento de que as projeções do impacto da majoração destes dois tributos para compensar o fim da CPMF, apresentadas à época pelo Executivo e utilizadas pelo Congresso, estavam subestimadas.
91. Outros R\$ 4,6 bilhões se devem ao imposto de renda da pessoa física. A RFB explica o crescimento da arrecadação desse tributo em relação a igual período de 2007 pela ocorrência de volumosos ganhos de capital por força da venda de participações acionárias.
92. O imposto de renda na fonte sobre remessas para o exterior projeta, supondo mesma sazonalidade, R\$ 2,7 bilhões acima do decreto. A dificuldade de aceitar-se esta estimativa decorre de o dólar ter caído durante 2006 e 2007, e a perspectiva em 2008 é de que volte a subir.

²³ A título de comparação, a expansão recorde do mercado de trabalho formal melhorou as contas do FGTS no primeiro trimestre do ano. De janeiro a março, a arrecadação líquida do fundo cresceu 33,6% em relação ao mesmo período do ano passado.

²⁴ Ver <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2008/AnalismensalMar08.pdf>.

93. Pela simulação, o imposto de renda sobre rendimentos de capital será maior que previu a lei e o decreto. A taxa média de juros foi subestimada na lei, por razões já citadas, o decreto corrigiu em parte essa subestimativa, mas nas atuais circunstâncias a simulação tem maior probabilidade de se realizar.

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB, 2008 ⁽¹⁾

(R\$ milhões)

RECEITAS	Realizada Jan-Mar	Simulação % Médio 2006/07	Decreto 6.439/08	Lei	Diferença	
					Simulação- Decreto	Decreto-Lei
Imposto de Importação	3.583	16.003	15.230	15.391	773	161
Imposto sobre a Exportação	9	37	32	52	5	20
Imposto sobre Produtos Industrializados	8.504	39.756	38.042	39.820	1.714	1.778
IPI-Fumo	798	3.425	3.285	3.622	140	337
IPI-Bebidas	660	2.633	2.740	3.275	(107)	535
IPI-Automóveis	1.389	6.810	6.632	6.545	178	(87)
IPI Vinculado à Importação	2.086	9.822	9.012	9.443	810	431
IPI-Outros	3.571	17.230	16.373	16.936	857	563
Imposto de Renda	47.491	198.775	168.374	168.757	30.401	383
IRPF - Pessoa Física	2.198	18.386	13.755	14.587	4.631	832
IRPJ- Pessoa Jurídica	24.428	88.950	80.955	77.933	7.995	(3.022)
IR - Fonte	20.865	92.356	73.663	76.237	18.693	2.574
IRRF - Trabalho	12.861	48.094	36.768	38.976	11.326	2.208
IRRF - Rendimentos de Capital	4.474	25.240	23.172	22.885	2.068	(287)
IRRF- Rendimentos de Residente no Exterior	2.262	10.904	8.181	8.688	2.723	507
IRRF- Outros	1.268	6.271	5.542	5.687	729	145
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	4.478	20.018	18.284	17.576	1.734	(708)
ITR - Imposto Territorial Rural	31	428	406	382	22	(24)
CPMF - Contribuição sobre a Mov Financeira	910	910	902	858	8	(44)
COFINS - Cont para o Fin da Seguridade Social	28.520	122.114	118.204	115.288	3.910	(2.916)
PIS/Pasep	7.431	31.189	30.745	30.153	444	(592)
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	11.120	42.443	42.759	40.673	(316)	(2.086)
CIDE - Combustíveis	1.985	8.544	8.292	8.536	252	244
Contribuição para o FUNDAF	60	250	404	429	(154)	25
Outras Receitas Administradas	1.303	6.519	6.416	5.923	103	(493)
Receitas de Loterias	446	1.807	2.007	2.046	(200)	39
CIDE - Apoio Tecnológico	196	698	748	809	(50)	61
Demais Administradas	662	4.111	3.661	3.068	450	(593)
Receita Administrada pela RFB	115.425	486.985	448.090	443.838	38.895	(4.252)

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças com outras tabelas podem ocorrer devido à revisão da arrecadação posterior à obtenção dos dados.⁽²⁾ Média dos percentuais de 2006 e 2007 do trimestre no total arrecadado do ano.

94. Por fim, a receita da Cofins, segundo a simulação, seria R\$ 3,9 bilhões acima da estimativa do decreto, que por sua vez foi superior à lei em R\$ 2,9 bilhões. A RFB explica o crescimento da arrecadação da Cofins e do PIS em relação a 2007 pelo aumento das importações e do faturamento de setores como atividades financeiras e fabricação de automóveis e combustíveis. Entre a lei e a simulação haveria ganho de 6%.

TE.2 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

95. A maior parte da queda das receitas não-administradas em relação à lei deve-se às compensações financeiras, conforme a Tabela.

RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS, 2007-2008

(R\$ milhões)

Discriminação	2007		2008						Variações do Decreto em Relação a		
	Realizado		Proposta (PL)		Lei		Decreto 6.439/08		2007 Real	PL 2008	Lei 2008
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		
TOTAL DAS DEMAIS RECEITAS	62.446,2	2,44	77.014,1	2,81	81.999,4	2,91	79.109,41	2,79	16.663,2	2.095,3	(2.890,0)
Concessões	2.064,0	0,08	1.955,0	0,07	3.556,6	0,13	3.533,6	0,12	1.469,6	1.578,6	(23,0)
Dividendos	6.977,1	0,27	9.503,1	0,35	10.132,1	0,36	9.503,1	0,33	2.526,0	0,0	(628,9)
Contribuição dos Servidores ao PSSS	5.648,5	0,22	6.845,5	0,25	6.845,5	0,24	6.845,5	0,24	1.197,0	0,0	0,0
Salário-Educação	7.088,5	0,28	8.762,2	0,32	8.762,2	0,31	9.070,3	0,32	1.981,7	308,1	308,1
Royalties/Compensações Financeiras	17.026,2	0,67	23.266,5	0,85	25.477,3	0,90	22.816,5	0,80	5.790,3	(450,0)	(2.660,8)
Demais Receitas	12.809,6	0,50	13.108,9	0,48	13.367,9	0,47	13.385,4	0,47	575,8	276,5	17,5
Receita Própria (fts 50 & 81)	8.826,5	0,34	8.639,2	0,31	8.924,2	0,32	8.685,6	0,31	(140,9)	46,4	(238,6)
FGTS	2.005,7	0,08	1.933,7	0,07	1.933,7	0,07	2.269,4	0,08	263,7	335,7	335,7
Operações com Ativos	0,0	0,0	3.000,0	0,1	3.000,0	0,11	3.000,0	0,11	3.000,0	0,0	0,0

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

96. As compensações financeiras tiveram suas previsões reduzidas em R\$ 2,7 bilhões em função das reestimativas do Executivo, embora o preço do barril de petróleo aumente no decreto em relação ao que o Congresso projetou. A pequena queda relativa no câmbio não justificaria essa revisão, que provavelmente se deve a outros fatores, como o volume da produção. A previsão do preço do barril pode estar incorreta, diante do movimento das últimas semanas e das cotações do mercado futuro de Nova Iorque. Na lei, usou-se o preço médio de US\$ 90; no decreto, a cotação é US\$ 100,67. Analistas concordam que o preço do petróleo não ficará abaixo de US\$ 100, e ainda temem que, com a retomada da economia norte-americana, situe-se em média bem acima disso.
97. A segunda grande queda de receita está em dividendos, que desconsidera a alteração do Congresso, retomando o número da proposta, mesmo diante da frustração de 2007, que levaria a crer que parte dessa arrecadação seria realizada neste ano.
98. Finalmente, o governo continua esperando arrecadar R\$ 3 bilhões com alienação de ativos inservíveis. Iniciativa semelhante redundou em fracasso absoluto em 2007.

QUADROS ANEXOS

CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008

Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo

Órgãos	Obrigatórias		Demais ⁽¹⁾				Total				Contingenciamento		Emendas parlamentares ⁽²⁾
	Lei = Decreto		Lei		Decreto		Lei		Decreto		Valor (R\$ mil)	% do Total	
	Valor (R\$ mil)	% do Total	Valor (R\$ mil)	% do Total	Valor (R\$ mil)	% do Total	Valor (R\$ mil)	% do Total	Valor (R\$ mil)	% do Total			
Presidência da República	25.375	0,1	2.608.974	3,2	1.920.975	3,1	2.634.349	2,0	1.946.350	1,8	687.999	3,6	423.818
Gabi. da Vice-Presidência	67	0,0	2.620	0,0	2.620	0,0	2.687	0,0	2.687	0,0	0	0,0	0
Advocacia-Geral da União	15.879	0,0	234.222	0,3	214.321	0,3	250.101	0,2	230.200	0,2	19.901	0,1	0
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	83.722	0,2	1.714.739	2,1	918.278	1,5	1.798.461	1,4	1.002.000	0,9	796.461	4,1	716.022
Ciência e Tecnologia	32.510	0,1	3.932.126	4,9	3.898.290	6,4	3.964.636	3,1	3.930.800	3,6	33.836	0,2	660.239
Fazenda	69.621	0,1	2.802.195	3,5	1.903.679	3,1	2.871.816	2,2	1.973.300	1,8	898.516	4,7	43.690
Educação	3.597.227	7,4	9.593.372	11,9	7.980.573	13,0	13.190.599	10,2	11.577.800	10,5	1.612.799	8,4	1.512.713
Desenv., Indústria e Comércio Exterior	8.041	0,0	721.181	0,9	488.159	0,8	729.222	0,6	496.200	0,5	233.022	1,2	168.155
Justiça	59.250	0,1	3.182.167	4,0	2.918.750	4,8	3.241.417	2,5	2.978.000	2,7	263.417	1,4	272.442
Minas e Energia	16.166	0,0	485.923	0,6	428.634	0,7	502.089	0,4	444.800	0,4	57.289	0,3	51.763
Previdência Social	150.633	0,3	1.512.961	1,9	1.249.367	2,0	1.663.594	1,3	1.400.000	1,3	263.594	1,4	5.920
Relações Exteriores	4.805	0,0	1.014.602	1,3	965.295	1,6	1.019.407	0,8	970.100	0,9	49.307	0,3	1.597
Saúde	33.536.069	68,9	9.714.305	12,1	7.120.231	11,6	43.250.374	33,5	40.656.300	37,0	2.594.074	13,5	2.467.650
Trabalho e Emprego	17.070	0,0	1.557.192	1,9	1.143.730	1,9	1.574.262	1,2	1.160.800	1,1	413.462	2,2	212.033
Transportes	143.504	0,3	9.853.149	12,2	8.838.296	14,4	9.996.653	7,7	8.981.800	8,2	1.014.853	5,3	2.248.207
Comunicações	6.671	0,0	407.563	0,5	373.329	0,6	414.234	0,3	380.000	0,3	34.234	0,2	6.000
Cultura	10.381	0,0	847.011	1,1	655.519	1,1	857.392	0,7	665.900	0,6	191.492	1,0	195.546
Meio Ambiente	15.555	0,0	707.291	0,9	554.445	0,9	722.846	0,6	570.000	0,5	152.846	0,8	130.324
Planejamento, Orçamento e Gestão	38.346	0,1	617.559	0,8	369.254	0,6	655.905	0,5	407.600	0,4	248.305	1,3	5.200
Desenvolvimento Agrário	93.649	0,2	2.705.221	3,4	2.434.451	4,0	2.798.870	2,2	2.528.100	2,3	270.770	1,4	131.599
Esporte	559	0,0	1.127.683	1,4	199.041	0,3	1.128.242	0,9	199.600	0,2	928.642	4,8	909.700
Defesa	321.045	0,7	9.214.254	11,4	7.308.555	11,9	9.535.299	7,4	7.629.600	6,9	1.905.699	9,9	332.157
Integração Nacional	13.938	0,0	4.268.849	5,3	2.997.162	4,9	4.282.787	3,3	3.011.100	2,7	1.271.687	6,6	1.405.251
Turismo	1.125	0,0	2.627.886	3,3	394.375	0,6	2.629.011	2,0	395.500	0,4	2.233.511	11,6	2.165.645
Desenv. Social e Combate à Fome	10.369.739	21,3	2.797.504	3,5	2.604.761	4,2	13.167.243	10,2	12.974.500	11,8	192.743	1,0	192.722
Cidades	23.665	0,0	5.910.777	7,3	3.189.835	5,2	5.934.442	4,6	3.213.500	2,9	2.720.942	14,2	2.795.073
Encargos Financeiros da União	0	0,0	226.593	0,3	158.909	0,3	226.593	0,2	158.909	0,1	67.684	0,4	0
Transf. Estados, DF e Municípios	46.406	0,1	26.443	0,0	13.294	0,0	72.849	0,1	59.700	0,1	13.149	0,1	8.547
Operações Oficiais de Crédito	0	0,0	75.610	0,1	53.000	0,1	75.610	0,1	53.000	0,0	22.610	0,1	1.150
TOTAL	48.701.018	100,0	80.489.972	100,0	61.297.128	100,0	129.190.990	100,0	109.998.146	100,0	19.192.844	100,0	17.063.165

Fonte: Decreto 6.439, de 22/04/07. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui dotações do Projeto Piloto de Investimento no valor de R\$ 13,8 bilhões.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008															
Primeiro Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas por Grupo de Despesa															
	Proposta			Lei			Limite			Contingenciamento			Emendas ⁽¹⁾		
	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Custeio (R\$ milhões)	Invest+Invers (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)
Presidência da República	1.847	1.196	3.043	1.584	1.303	2.887	1.144	1.035	2.179	440	268	708	58	366	424
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.067	167	1.234	1.048	750	1.799	859	144	1.002	190	607	797	108	608	716
Ciência e Tecnologia	2.989	995	3.984	2.881	1.084	3.965	2.857	1.074	3.931	24	10	34	266	395	660
Fazenda	2.811	449	3.260	2.505	367	2.872	1.650	323	1.973	855	44	899	16	28	44
Educação	10.623	2.131	12.754	10.342	2.849	13.191	9.859	1.719	11.578	483	1.130	1.613	381	1.132	1.513
Desenv., Indústria e Comércio Exterior	633	44	677	538	191	729	455	41	496	83	150	233	28	140	168
Justiça	2.281	868	3.149	2.206	1.035	3.241	2.165	813	2.978	41	223	263	20	252	272
Minas e Energia	568	45	613	439	63	502	419	26	445	20	37	57	30	22	52
Previdência Social	1.711	88	1.799	1.575	88	1.664	1.322	78	1.400	254	10	264	2	4	6
Relações Exteriores	1.212	44	1.256	981	39	1.019	932	39	970	49	0	49	2	0	2
Saúde	40.075	2.422	42.497	39.895	3.366	43.250	38.089	2.568	40.656	1.796	798	2.594	839	1.629	2.468
Trabalho e Emprego	1.576	94	1.670	1.453	121	1.574	1.071	90	1.161	382	31	413	175	37	212
Transportes	1.036	8.180	9.217	934	9.062	9.997	890	8.092	8.982	44	971	1.015	37	2.212	2.248
Comunicações	438	55	493	364	51	414	358	23	380	6	28	34	6	0	6
Cultura	623	138	760	662	196	857	539	127	666	123	68	192	108	88	196
Meio Ambiente	612	57	668	599	124	723	535	35	570	64	89	153	49	82	130
Planejamento, Orçamento e Gestão	699	53	752	604	52	656	388	20	408	216	33	248	5	0	5
Desenvolvimento Agrário	1.264	1.738	3.002	1.123	1.676	2.799	1.038	1.490	2.528	85	186	271	54	78	132
Esporte	246	27	274	233	895	1.128	172	28	200	61	867	929	30	880	910
Defesa	5.875	4.255	10.129	5.380	4.155	9.535	4.336	3.294	7.630	1.045	861	1.906	18	315	332
Integração Nacional	242	2.939	3.181	205	4.078	4.283	180	2.831	3.011	25	1.247	1.272	43	1.362	1.405
Turismo	313	187	500	616	2.014	2.629	291	105	396	325	1.909	2.234	326	1.840	2.166
Desenv. Social e Combate à Fome	13.131	118	13.249	12.990	177	13.167	12.867	107	12.975	123	70	193	123	70	193
Cidades	652	3.985	4.637	584	5.351	5.934	479	2.735	3.214	105	2.616	2.721	52	2.743	2.795
Encargos Financeiros da União	275	0	275	227	0	227	159	0	159	68	0	68	0	0	0
Transf. Estados, DF e Municípios	68	0	68	73	0	73	60	0	60	13	0	13	9	0	9
Operações Oficiais de Crédito	76	0	76	76	0	76	53	0	53	23	0	23	0	1	1
TOTAL	92.944	30.274	123.218	90.104	39.086	129.191	83.163	26.835	109.998	6.941	12.251	19.193	2.781	14.282	17.063

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2008/080423_Proposta_Limite_Orc_Apres.ppt. Elaboração dos autores.

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