



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Avaliação de Receitas e Despesas do Governo Federal 5º bimestre de 2010

Nota Técnica

109/2010

Brasília, 08 de dezembro de 2010.

**Análise da 5ª avaliação
de Receitas e Despesas
no Orçamento de 2010 -
Contingenciamentos Anteriores**

Grupo de Receita e Macroeconomia:

José Rui Gonçalves Rosa

Maria Liz de Medeiros Roarelli



ÍNDICE

I. ASPECTOS LEGAIS	3
II. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DO 5º BIMESTRE.....	4
III. O CENÁRIO MACROECONÔMICO.....	7
IV. AS METAS FISCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2010	8
V. A ESTIMATIVA DAS RECEITAS PRIMÁRIAS PARA 2010	9
VI. RECEITA ESTIMADA NA LOA-2010 COMPARADA COM A RECEITA REPROGRAMADA E A RECEITA REALIZADA DE JANEIRO A OUTUBRO DE 2010	15
VII. A ESTIMATIVA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS EM 2010	19
IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	22



I. ASPECTOS LEGAIS

1. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas da União, referente ao 5º bimestre de 2010, contendo a análise dos diversos itens de receitas e despesas que compõem a formação do resultado primário.
2. Esse Relatório objetiva dar suporte técnico às decisões tomadas com base no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *caput*, que determina que 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 na LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios também fixados na LDO.
3. Embora o citado art. 9º trate apenas da avaliação da receita orçamentária, para efeito de uma completa avaliação do cumprimento das metas, é necessário também efetuar avaliação do comportamento das despesas primárias, em especial daquelas de execução obrigatória, uma vez que alterações em seus valores, em relação à LOA, podem afetar o alcance da meta de resultado primário.¹
4. O referido Relatório foi construído com base nos valores de receita e despesa realizados até o mês de outubro e parâmetros macroeconômicos atualizados “que refletem a realidade atual e as expectativas até o final do exercício”.²

1. A Lei nº 12.017, de 12.08.2009, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para 2010 (LDO-2010), determinou, em seu art. 70, *caput* e §º 4º, que se for necessário efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará o valor a cada um dos órgãos referidos no art. 20 da LRF. O Executivo deverá, ainda, encaminhar ao Congresso Nacional, relatório a ser apreciado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) que, entre outras informações, conterá a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade daquela limitação, bem como os cálculos de frustração das receitas primárias e a revisão dos parâmetros e projeções de variáveis macroeconômicas. Reafirme-se, assim, que a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, conforme realizada hoje pelo Executivo, pode decorrer tanto de variações não previstas na realização da receita quanto de aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias, além da reabertura de créditos adicionais ou de variações da meta nominal de resultado primário. Registre-se, porém, que em caso de recuperação da receita prevista, ainda que de forma parcial, ou de reestimativa para menor de despesa obrigatória, a LRF prevê a recomposição das dotações cujos empenhos foram objeto de limitação, proporcionalmente às reduções anteriormente efetivadas.

2. No âmbito da Comissão Mista de Orçamentos, a Resolução nº 1, de 2006 – CN remete ao Comitê de Avaliação da Receita a responsabilidade de acompanhar a evolução da arrecadação das receitas durante o exercício. Para tanto, o Comitê deve realizar, bimestralmente, reuniões de avaliação de seus relatórios com os representantes dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela previsão e acompanhamento da estimativa das receitas.



II. RESULTADOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DO 5º BIMESTRE 2010

5. A expectativa do Poder Executivo, no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 5º bimestre de 2010, é de que aumentou em R\$ 61,8 bilhões a estimativa de arrecadação da Receita Primária Bruta para 2010 (exceto RGPS), com relação à previsão da 4ª Avaliação, conforme pode ser observado na Tabela I, adiante.³

6. Considerando-se os valores acumulados de todas as Avaliações, pela primeira vez no exercício, devido a ingresso extraordinário, a estimativa na arrecadação da Receita Primária Bruta em 2010 ficou maior em R\$ 28,7 bilhões do que a previsão de receita contida na LOA-2010. A Receita Primária Líquida, por sua vez, superou em R\$ 40,8 bilhões a previsão orçamentária. (Tabela I).⁴

7. A despeito desse aumento na estimativa de arrecadação, nesta 5ª Avaliação, destacam-se: a) a continuidade de redução na previsão da arrecadação das Receitas Administradas pela RFB, em particular nas receitas do Imposto Renda, CSLL e IPI, que mostra queda de R\$ 321,9 milhões; e b) a redução nas previsões de receita com Concessões, *Royalties*, Receita Própria e Demais Receitas não administradas, com queda de R\$ 12,7 bilhões .

8. Desse modo, o aumento na estimativa da Receita Primária Bruta decorreu, basicamente, do expressivo aumento de R\$ 74,8 bilhões na previsão de receitas com Operações com Ativos, como resultado da cessão onerosa de 5 bilhões de barris de petróleo à Petrobrás, no bojo do processo de capitalização dessa empresa.

9. Aquele aumento da arrecadação bruta associado à redução na estimativa de transferências aos estados e municípios, que diminuiu

3. Na Avaliação do 1º bimestre, a redução na estimativa da arrecadação da Receita Primária Bruta de 2010, com relação ao valor previsto na LOA 2010, alcançou R\$ 22,4 bilhões. No 2º bimestre houve redução adicional de R\$ 9,4 bilhões em relação à reestimativa anterior.

4. Na Tabela I, o excesso da Receita Primária Bruta prevista até o 5º bimestre é menor do que o assinalado na Tabela III, adiante, porque esta última inclui um aumento da previsão da arrecadação do RGPS de R\$ 6,0 bilhões.



em R\$ 3,6 bilhões, possibilitou um aumento na Receita Primária Líquida de R\$ 65,4 bilhões no 5º bimestre.

10. A estimativa das Despesas Primárias, por sua vez, aumentou em R\$ 46,4 bilhões com relação à Avaliação anterior, com aumento da previsão com despesas obrigatórias, exceto RGPS, e, principalmente, com o aporte de recursos para a capitalização da Petrobrás pela União, no montante de R\$ 42,9 bilhões.

11. Relativamente ao RGPS, nesta 5ª Avaliação há uma expectativa de queda da arrecadação no exercício de R\$ 290,0 milhões e de igual movimento no pagamento de benefícios de R\$ 288,9 milhões, resultando num pequeno acréscimo líquido de R\$ 1,1 milhão no *deficit* projetado para o ano, agora previsto para crescer em R\$ 1,7 bilhão com relação ao *deficit* previsto na LOA 2010.

12. A Tabela I, adiante, mostra ainda que a revisão da expectativa de crescimento real do PIB e de adequação da variação esperada nos preços, leva a um aumento do PIB nominal em relação à 4ª Avaliação e à LOA-2010, e, por consequência, a meta de resultado primário sobe em R\$ 315,3 milhões e, no acumulado, fica em R\$ 717,8 milhões maior do que o PIB adotado na lei orçamentária de 2010.⁵

4. No 1º bimestre, devido à revisão do PIB, a meta de resultado primário do Governo Central aumentou em R\$ 2,4 bilhões. Porém, segundo o Relatório, por outro lado a meta foi reduzida em R\$ 33,6 bilhões, sendo R\$ 29,8 bilhões por conta do PAC (art. 3º da LDO2010) e R\$ 3,8 bilhões de restos a pagar de créditos extraordinários do PAC, resultando em uma redução de R\$ 1,4 bilhão em relação à meta prevista na LOA-2010.



TABELA I
Resumo da Avaliação de Receita e Despesa até o 5º Bim de 2010

Discriminação	R\$ milhões					
	1ª Av - LOA10 [a]	2ª Av - 1ª Av [b]	3ª Av - 2ª Av [c]	4ª Av - 3ª Av [d]	5ª Av-4ª Av [e]	Acum - LOA10 [f=a+b+c+d+e]
1. Receita Primária Bruta, exceto RGPS	-23.016,50	-9.390,20	-194,70	-538,70	61.804,40	28.664,30
2. Transf. A Estados e Municípios	-5.243,50	-148,50	-1.665,40	-1.410,80	-3.628,50	-12.096,70
3. Receita Primária Líquida (1-2)	-17.773,00	-9.241,70	1.470,70	872,10	65.432,90	40.761,00
4. Despesas Obrigatórias (exceto benefícios previdenciários e créditos adicionais dos Poderes Leg. e Jud. e MPU)	1.433,40	-2.427,60	-300,00	-343,00	46.445,20	44.808,00
5. Créd. Adicionais Poderes Leg. e Jud. e MPU		10,50	15,20	24,70	91,40	141,80
6. Aumento do Déficit do RGPS	3.968,60	31,00	-1.599,10	-745,20	1,10	1.656,40
7. Meta de Resultado Primário	-1.369,30	758,30	806,70	206,80	315,30	717,80
8. Créditos Extraordinários					9.968,20	9.968,20
8. Limitação/Ampliação Despesas Discricionárias (3-4-5-6-7)	-21.805,80	-7.613,90	2.547,90	1.728,90	8.611,70	-16.531,20

Fonte: Relatórios de Avaliação da Receita e Despesa do 1º/ 2º/3º/4º e 5º Bim de 2010 (SOF/MP).

13. A conclusão do Poder Executivo, resumida na Tabela I, é de que o somatório líquido desses movimentos permitiu uma flexibilização dos limites de movimentação e empenho e de pagamento na 5ª Avaliação, em relação à Avaliação anterior, possibilitando a ampliação do teto de gastos das despesas discricionárias em R\$ 8,6 bilhões e a previsão de R\$ 10,0 bilhões para créditos extraordinários.

14. Consideradas as cinco Avaliações acumuladas, nota-se que o contingenciamento total das despesas discricionárias, em relação à programação contida na Lei Orçamentária de 2010, embora tenha diminuído nas 3ª, 4ª e 5ª Avaliações, ainda alcança R\$ 16,5 bilhões, motivado, fundamentalmente, pela quedas esperadas na arrecadação das Receitas Primárias Brutas e Líquidas e, em menor grau, pelo aumento do déficit previdenciário.



III. O CENÁRIO MACROECONÔMICO

15. Os desvios de valores executados do orçamento, com relação aos valores inicialmente projetados na lei orçamentária, decorrem de fatores de naturezas diversas, entre os quais as mudanças nos parâmetros econômicos base empregados nas previsões, que afetam as estimativas de receita de natureza tributária e alguns itens de despesas. Outros desvios podem decorrer de valores não previstos, ou estimados em magnitude insuficiente, em determinadas despesas quando da elaboração do orçamento.

16. A expectativa de crescimento do PIB para 2010, a partir desta 5ª Avaliação, foi revista para maior, refletindo também a melhor expectativa dos agentes econômicos desde o final de 2009. O Governo espera, agora, crescimento de 7,50% para 2010, contra apenas 4,50% projetado na LOA-2010 e 6,20% previsto na Avaliação anterior. O PIB nominal sobe para R\$ 3.548,70 bilhões.

17. A expectativa do Governo para o crescimento da economia é apenas ligeiramente inferior à dos agentes de mercado, que aguardam crescimento real de 7,54% para o PIB em 2010.⁶

18. Contudo, há uma divergência metodológica: enquanto os agentes de mercado trabalham com uma taxa de juros Selic média de 10,03%, o Governo pressupõe apenas 9,80%, ou seja, apesar de utilizar uma taxa de juros média menor o Governo projeta crescimento econômico inferior ao mercado.

19. Quanto à inflação, o Governo espera que a variação do IPCA acumulado continue em 5,10% e o que o IGDPdi passe de 8,43% para 9,84%, relativamente à 4ª Avaliação. O mercado estima 5,78% e 11,18% para esses índices, respectivamente.

5. FOCUS - Relatório de Mercado, do Bacen, de 03.12.2010.



20. O Governo espera uma maior variação da Massa Salarial, que passa de 13,19% para 15,26%, e um preço médio para o barril de petróleo de US\$ 78,03, um pouco acima do que previa na 4ª Avaliação.

21. Os demais parâmetros não sofreram variações significativas ou permaneceram imutáveis, conforme demonstra a Tabela II, a seguir.

TABELA II
Parâmetros empregados na LOA 2010 comparados com os adotados nas 3ª, 4ª e 5ª Avaliações das Receita e Despesa de 2010.

Parâmetros Econômicos	LOA2010 [a]	Av. 3º bim [b]	Av. 4º bim [c]	Av. 5º bim [d]	Diferença [e] = [d-a]
PIB real - var %	4,50	6,50	7,20	7,50	3,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.326,50	3.524,40	3.534,00	3.548,70	222,20
IPCA acumulado (%)	4,33	5,20	5,10	5,10	0,77
IGP-di acumulado (%)	4,50	8,68	8,43	9,84	5,34
Taxa Over Selic - média (%)	8,71	9,60	9,81	9,80	1,09
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,01	1,80	1,78	1,76	-0,25
Massa Sal Nominal - variação (%)	10,49	13,95	13,19	15,26	4,77
Petróleo - média - US\$/barril	77,86	76,68	76,79	78,03	0,17
Salário Mínimo - R\$	510,00	510,00	510,00	510,00	0,00
Reajuste Nominal do Salário Mínimo (%)	9,68	9,68	9,68	9,68	0,00
Reajuste Demais Benefícios Previdenciários (%)	3,54	7,72	7,72	7,72	4,18

Fontes: LOA 2010 e Relatórios de Avaliação da Receita e Despesa 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Bim/2010 (SOF/MP).

IV. AS METAS FISCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2010

22. A meta de Resultado Primário do Governo Federal (Governo Central e empresas estatais federais), para o exercício de 2010, foi fixada na Lei nº 12.017, de 12.08.09, (LDO-2010) em 2,35% do PIB, o que corresponderia a R\$ 82,8 bilhões. Desse total, 2,15% do PIB referiam-se ao resultado dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, denominado Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), e 0,20% do PIB, às empresas estatais



federais. Os Governos Regionais tiveram meta fixada em 0,95% do PIB. No Setor Público Consolidado, portanto, o Resultado Primário a ser alcançado seria de 3,30% do PIB.

23. A meta federal, porém, poderia ser reduzida no montante de R\$ 29,8 bilhões, segundo o art. 3º da LDO-2010. Esse valor correspondente às despesas programadas dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que segundo a LDO, podem reduzir a meta no total de seus pagamentos. A meta ainda poderia ser reduzida pelo total de pagamento das despesas inscritas em restos a pagar relativas ao PAC, perfazendo uma redução possível de meta da ordem de R\$ 33,6 bilhões.

24. Porém, com o envio do PLN nº 86, de 2010 que altera as Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2010 e 2011 o Resultado Primário Consolidado para 2010 será reduzido para 3,10% do PIB. A redução de 0,20% do PIB decorre da exclusão do Grupo Eletrobrás do esforço fiscal determinado para as empresas estatais federais, fazendo com que a meta estimada a esse conjunto de empresas seja nula a partir da aprovação dessa proposição.

25. O Governo espera para 2010 uma relação Dívida Pública Líquida/PIB da ordem de 40,80% do PIB enquanto que o mercado estima 40,50% do PIB.

V. A ESTIMATIVA DAS RECEITAS PRIMÁRIAS PARA 2010

26. As estimativas da Avaliação do 5º bimestre de 2010, elaboradas pelo Poder Executivo, foram construídas incorporando a receita realizada até o mês de outubro e mantendo-se as projeções para o restante do ano, conforme elaboradas na 1ª Avaliação bimestral do exercício. Desse modo, como procedido nas Avaliações anteriores, não foram levadas em consideração, para o último bimestre de 2010, as mudanças nos parâmetros econômicos processadas pelo próprio Poder Executivo e constantes da Tabela II.

27. Conforme se recorda, o cenário econômico nacional, como decorrência da crise financeira global, sofreu profunda desaceleração ao final de 2008, que se prolongou até o primeiro trimestre de 2009, quando, a partir de então, a atividade econômica passou apresentar



fortes sinais de recuperação, chegando ao quarto trimestre de 2009 com um crescimento de 2,0% com relação ao trimestre precedente.

28. No primeiro trimestre de 2010, essa retomada ficou ainda mais vigorosa ao registrar um crescimento de 2,7% sobre o último trimestre do exercício anterior e, no segundo trimestre, esse crescimento, embora desacelerado, registrou 1,2% sobre o trimestre anterior. Essa evolução permitiu que a expectativa de crescimento para 2010 subisse para 6,50%, na ótica do Governo, e para 7,55% na visão dos agentes econômicos.

29. As reestimativas das Receitas Primárias Bruta (incluindo o RGPS) e Líquida para 2010, segundo a 5ª Avaliação do Poder Executivo, mostraram novamente crescimento em relação à reestimativa do bimestre precedente. Porém, contrariamente o que ocorreu até a 4ª Avaliação, agora mostra um excesso de arrecadação em relação às estimativas de receitas contidas na LOA2010 de R\$ 34,7 bilhões e R\$ 46,8 bilhões, respectivamente, conforme se observa na coluna “Diferença”, da Tabela III, a seguir.

TABELA III
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Primárias Brutas e Líquidas Estimadas para 2010: LOA 2010 e 4ª e 5ª Avaliações da Receita

Discriminação	R\$ milhões								Diferença R\$ [e = b-d]
	Realizado 2009 [a]		LOA 2010[b]		Aval 4º Bim 2010 [c]		Aval 5º Bim 2010 [d]		
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA	740.627,7	25,63	873.895,0	26,27	847.081,0	23,97	908.595,4	25,60	-34.700,4
1.1 Receita Administrada pela RFB	456.084,5	15,78	557.739,7	16,77	521.944,2	14,77	521.622,2	14,70	36.117,5
I.1.1. Imposto de Importação	15.967,9	0,55	17.186,2	0,52	20.418,70	0,58	20.759,80	0,58	-3.573,6
I.1.2. IPI	28.086,4	0,97	39.722,9	1,19	38.891,60	1,10	37.883,10	1,07	1.839,8
I.1.3. Imposto de Renda	178.741,0	6,19	207.738,3	6,24	189.847,60	5,37	188.662,00	5,32	19.076,3
I.1.4. IOF	19.293,4	0,67	27.596,4	0,83	25.939,80	0,73	26.629,20	0,75	967,2
I.1.5. COFINS	118.957,1	4,12	152.066,3	4,57	139.445,80	3,95	140.429,30	3,96	11.637,0
I.1.6. PIS/PASEP	31.723,2	1,10	38.347,2	1,15	36.492,70	1,03	36.672,50	1,03	1.674,7
I.1.7. CSLL	45.050,1	1,56	56.225,8	1,69	46.430,20	1,31	45.601,70	1,29	10.624,1
I.1.8. CIDE-combustíveis	4.914,5	0,17	7.306,3	0,22	7.777,50	0,22	7.757,40	0,22	-451,1
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	13.350,9	0,46	11.550,3	0,35	16.700,30	0,47	17.227,20	0,49	-5.676,9
1.2 Arrecadação Líquida do RGPS	182.008,4	6,30	204.338,5	6,14	210.664,70	5,96	210.374,70	5,93	-6.036,2
1.3 Receitas Não-Administradas pela RFB	100.031,9	3,46	107.265,0	3,22	109.912,30	3,11	97.231,10	2,74	10.033,9
I.3.1. Concessões	3.091,4	0,11	1.812,7	0,05	2.461,00	0,07	639,10	0,02	1.173,6
I.3.2. Dividendos	26.683,0	0,92	16.117,0	0,48	19.117,00	0,54	19.117,00	0,54	-3.000,0
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	7.558,6	0,26	9.184,0	0,28	9.184,00	0,26	9.184,00	0,26	0,0
I.3.4. Salário-Educação	9.588,9	0,33	10.868,0	0,33	10.868,00	0,31	10.868,00	0,31	0,0
I.3.5. Royalties/Comp Financeiras	19.412,0	0,67	28.416,1	0,85	28.416,10	0,80	24.058,90	0,68	4.357,2
I.3.6. Demais Receitas	22.560,2	0,78	28.627,1	0,86	26.858,30	0,76	20.562,30	0,58	8.064,8
I.3.7. Receita Própria (fts 50, 81 e 82)	11.137,8	0,39	12.240,1	0,37	13.007,90	0,37	12.801,80	0,36	-561,7
1.4 Complemento do FGTS	2.502,9	0,09	2.253,3	0,86	2.644,10	0,07	2.644,10	0,07	-390,8
1.5 Incentivos Fiscais	0,0	0,00	-101,5	0,00	-484,30	-0,01	-484,30	-0,01	382,8
1.6 Operações com Ativos	0,0	...	2.400,0	0,00	2.400,00	0,07	77.207,60	2,18	-74.807,6
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	119.900,0	4,15	143.913,0	4,33	135.444,90	3,83	131.816,40	3,71	12.096,6
III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)	620.727,7	21,48	729.982,0	21,94	711.636,1	20,14	776.779,0	21,89	-46.797,0
Estimativa do PIB nominal	2.889.719,0		3.326.525,0		3.534.000,0		3.548.700,0		

Fontes: LOA 2010 e Relatórios de Avaliação da Receita e Despesa do 1º, 2º e 3º, 4º e 5º Bim/2010 (SOF/MP).



30. Essa inversão de tendência, que passou de uma estimativa de receita altamente negativa até a 4ª Avaliação, para um excesso de arrecadação nesta Avaliação, deveu-se, primordialmente, à incorporação nesta 5ª Avaliação de receita extraordinária de Operações com Ativos, que gerou ingressos de recursos da ordem de R\$ 74,8 bilhões, valor este referente à cessão onerosa de 5 bilhões de barris à Petrobrás, pela União, no bojo do processo de capitalização dessa empresa.

31. Não fosse essa receita extraordinária, as estimativas de Receitas Primárias Brutas e Líquidas da 5ª Avaliação teriam voltado a cair, em R\$ 13,0 bilhões, com relação à Avaliação anterior, e estariam inferiores às receitas previstas na LOA2010 em R\$ 40,1 bilhões.

32. A queda de R\$ 13,0 bilhões entre esta Avaliação e a precedente deveu-se à menor expectativa de arrecadação com as Demais Receitas Não Administradas (menos R\$ 6,3 bilhões); Receitas com Royalties e Compensações Financeiras (menos R\$ 4,4 bilhões); Receitas com Concessões (menos R\$ 1,8 bilhão); Receita com Imposto de Renda (menos R\$ 1,2 bilhão) e Receita com IPI (menos R\$ 1,0 bilhão).

33. O excesso de previsão da receita da LOA2010 fica claro quando se analisa as Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB. Observamos que as estimativas dessas receitas nesta 5ª Avaliação, embora tenham caído apenas R\$ 321,9 milhões com relação a Avaliação anterior, continuam inferiores às contidas na LOA-2010, cuja estimativa é maior em R\$ 36,1 bilhões do que a estimada na 5ª Avaliação.

34. Como destaque negativo nesse segmento tem-se as quedas de R\$ 19,1 bilhões na estimativa da receita com o Imposto de Renda; de R\$ 11,6 bilhões na da COFINS, de R\$ 10,6 bilhões na CSLL e R\$ 1,8 bilhão no IPI. Como destaques positivos aparecem as “Outras Receitas Administradas pela RFB” e o Imposto de Importação, cujas estimativas são superiores à previsão da LOA2010 em R\$ 5,7 bilhões e R\$ 3,6 bilhões, respectivamente.

35. Variação positiva na estimativa de receita também repousa na arrecadação líquida do RGPS, cuja estimativa de receita supera em R\$ 6,0 bilhões a previsão da LOA2010, com o mesmo ocorrendo com a



estimativa de receita com dividendos que mostra R\$ 3,0 bilhões a mais do que nessa lei.

36. Variações negativas nas estimativas, além das já comentadas, surgem na receita com *Royalties* e Compensações Financeiras que ficam R\$ 4,4 bilhões abaixo da lei; na receita com Concessões que também apresenta queda de R\$ 1,2 bilhão e nas Demais Receitas (não administradas) que são inferiores em R\$ 8,1 bilhões ao previsto na LOA2010.

37. Como parte das estimativas de receitas da 5ª Avaliação, mais especificamente aquelas efetuadas para novembro e dezembro, são reproduções daquela trazida pela 1ª Avaliação para esses meses, é proveitoso lembrar algumas das principais modificações trazidas por esta última.

38. Lembramos que na 1ª Avaliação as reduções havidas nas expectativas de arrecadação para 2010 do Imposto de Renda e da CSL residiam basicamente em ajustes na arrecadação-base de 2009, que serviu de projeção para estimar a receita de 2010. Esses ajustes na arrecadação-base decorreram tanto pelo seu redimensionamento para menor em cerca de R\$ 12,0 bilhões, entre o PLOA2010 e a 1ª Avaliação, como pela redução na estimativa de arrecadação das Receitas Extraordinárias em 2010 com esses tributos, que caíram em cerca de R\$ 9,0 bilhões.⁷

39. No caso da COFINS, a queda da receita deveu-se basicamente à menor expectativa de arrecadação pelo Governo com Receitas Extraordinárias do tributo em 2010. Recordamos que, a esse título, foi inserida pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária a estimativa de R\$ 7,5 bilhões por conta da compensação, na receita da COFINS, de valores de crédito-prêmio do IPI à exportação, julgados indevidos pela justiça. Essa quantia, somada aos R\$ 7,3 bilhões que vieram estimados no PLOA-2010, perfaziam uma expectativa de arrecadação de Receitas Extraordinárias na COFINS de R\$ 14,8 bilhões em 2010.

6. A estimativa da receita para um ano t+1 toma como primeiro referencial a arrecadação realizada no ano t, depurada de eventos de receita que não se repetirão no ano subsequente. Essa arrecadação depurada do ano t, abstraída de eventos atípicos, é denominada "base ajustada". À base ajustada são incorporados os efeitos preços, quantidades e legislação esperados para o ano t+1, bem como as "receitas extraordinárias" previstas para serem arrecadadas nesse ano.



Na 1ª Avaliação a estimativa desse quesito foi, assim, reduzida para R\$ 5,4 bilhões.

40. Nesse ponto cabe uma observação: o Poder Executivo encaminhou o PLOA-2010 ao Congresso Nacional contendo R\$ 36,0 bilhões de estimativa de arrecadação a título de Receitas Extraordinárias para 2010 nos diversos tributos e contribuições. Desse total, R\$ 31,6 bilhões eram ingressos derivados da arrecadação de Receitas Administradas pela RFB e o restante da previdência social. Na 1ª Avaliação, a expectativa do Governo de arrecadação de Receitas Extraordinárias em 2010, nas rubricas Receitas Administradas pela RFB, caiu para R\$ 20,0 bilhões.

41. Assim, com uma menor base de projeção de 2009 e a expectativa de arrecadação de receitas extraordinárias para 2010 fortemente reduzidas, o efeito da incorporação de maior crescimento para o PIB mostrou-se enfraquecido para influenciar aumento na previsão de receita. A rigor, pode-se dizer que sem o aumento do crescimento no PIB, a queda na expectativa da arrecadação pelo Governo seria ainda mais pronunciada.

42. Em grande medida afetada pela diminuição na estimativa de arrecadação do Imposto de Renda e, em menor grau, do IPI, estima-se, ainda, queda de R\$ 12,1 bilhões nas estimativas com Transferências a Estados e Municípios, relativamente à LOA-2010.

43. Quanto ao RGPS, a estimativa de receita prevista da 5ª Avaliação praticamente não muda com relação à Avaliação anterior, mas mostra-se R\$ 6,0 bilhões acima da prevista na LOA2010. Os benefícios previdenciários também não se alteraram significativamente entre essas duas Avaliações. Com isso, a expectativa do déficit, ao situar-se em R\$ 44,9 bilhões quase não muda, mas ainda se situa acima do valor de R\$ 43,3 bilhões projetado na LOA-2010.

44. Por último, cabe um comentário a respeito da receita extraordinária, a título de Operações com Ativos, apurada em decorrência da cessão onerosa, pela União, de 5 bilhões de barris, à Petrobrás.

45. Primeiro, a boa técnica recomenda que como essa cessão refere-se a alienação de um ativo da União o mais recomendável seria que o



produto dessa operação fosse totalmente destinado para o resgate da dívida pública e não para financiar gastos.

46. Segundo, esse processo, embora contabilmente correto, como foi realizado dentro do setor público termina por ser sem maior significado econômico pois, se a União fosse a única entidade estatal a integralizar a sua participação no capital da Petrobrás, de um lado, teríamos uma despesa primária, com a capitalização da empresa por meio de títulos públicos e, de outro, uma receita primária pela cessão dos barris pagos com os mesmos títulos, tornando o impacto fiscal neutro.

47. Ocorre que, ao entrar no processo o BNDES, uma empresa pública, aconteceu uma triangulação contábil que possibilitou gerar um resultado primário positivo na operação, pois, de um lado, o Tesouro emprestou R\$ 30,0 bilhões em títulos ao BNDES, o que se constitui uma despesa financeira da União, visto que gera um crédito do Tesouro contra o BNDES. De outro, o BNDES integralizou sua participação no capital da Petrobrás entregando-lhe os mesmos títulos. A Petrobrás, por sua vez, de posse desses títulos entregou-os ao Tesouro como parte do pagamento da cessão onerosa dos barris e isso foi contabilizado como receita primária da União.

48. Em suma, uma despesa financeira inicial, após esse trânsito contábil, retornou ao Tesouro transmutada como uma receita primária e, assim, contribuiu para melhorar o resultado primário do mês de outubro. Como, em última análise, o Tesouro e o BNDES, em termos econômicos, integram o Estado, se não houvesse a triangulação contábil a despesa primária seria compensada pela receita primária e o resultado fiscal da operação teria sido nulo.



VI. COMPARAÇÃO ENTRE A RECEITA ESTIMADA NA LOA-2010 COM A RECEITA REPROGRAMADA PELO PODER EXECUTIVO E A RECEITA REALIZADA ATÉ OUTUBRO DE 2010

49. A Tabela IV, a seguir, mostra uma comparação entre a receita primária estimada para os oito primeiros meses de 2010, nos itens que respondem por 87,2% da Receita Primária Bruta prevista na LOA-2010, com as receitas projetadas na reprogramação orçamentária relativas ao 5º bimestre de 2010 e com a receita efetivamente realizada até outubro. Mostra, ainda, a receita realizada nos dez primeiros meses de 2009 comparada com a obtida no mesmo período de 2010, divulgadas pela Receita Federal do Brasil (RFB).

Tabela IV

Arrecadação das Principais Receitas Primárias Federais (Líquida de restituições e incentivos)
Receita Realizada 2009-2010; Previsão LOA2010 e Reprogramação Orçamentária da 5ª Avaliação de 2010
Período: Janeiro a Outubro de 2009-2010

PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS	Realizada	LOA	Repr. Orçam	Realizada	Realizada	LOA2010 /	LOA2010 /
	RFB - 2009	2010	ec. nº 7.144/1	RFB - 2010	2010/2009	Repr. Orçam	Realiz. RFB 2010
	[a]	[b]	[c]	[d]	[e = d/a]	[f = b/c]	[g= b/d]
I - Receita Administrada pela SRF	378.489	449.453	436.603	428.828	1,1330	1,0294	1,0481
Imposto de Importação	13.131	13.864	15.835	17.100	1,3023	0,8755	0,8108
Imposto s/ Produtos Industrializados	24.348	31.694	31.410	29.697	1,2197	1,0090	1,0673
Imposto Sobre a Renda	156.688	163.718	161.986	156.286	0,9974	1,0107	1,0476
Imposto s/ Operações Financeiras	14.872	22.582	21.226	21.762	1,4633	1,0639	1,0377
COFINS - Contrib. p/ a Seguridade Soc	93.427	124.131	114.034	115.256	1,2336	1,0885	1,0770
Contrib. p/ o Pis/Pasep	25.559	31.429	30.013	30.059	1,1760	1,0472	1,0456
Contrib. Social s/ Lucro Líquido	37.727	46.982	41.429	39.189	1,0388	1,1340	1,1988
CIDE - Combustíveis	3.557	6.149	6.287	6.405	1,8009	0,9780	0,9600
Demais Receitas	9.179	8.904	14.383	13.075	1,4243	0,6191	0,6810
II - Contrib. Soc. dos Trabalhadores ao IN	155.311	159.036	154.355	163.525	1,0529	1,0303	0,9726
III - Total (I + II)	533.800	608.490	590.958	592.352	1,1097	1,0297	1,0272

Fontes: LOA2010; Inf. Compl. PLOA-2010; RFB; INSS; Anexo V-VI do Dec. nº 7.144, de 30.03.2010, e Relatórios de Avaliação da Receita e Despesa

Nota: 1) O Dec. nº 7.144/10, fez a estimativa de receita para 2010, a partir dos valores realizados de arrecadação do 1º bim/10.

2) Os tributos integrantes desta tabela respondem por cerca de 87% da Receita Primária Bruta.

50. Pela coluna “g” da Tabela IV, última linha, observa-se que nos dez primeiros meses de 2010 o total da receita prevista na LOA-2010, nos itens analisados, encontra-se 2,7% acima dos valores efetivamente



arrecadados pela RFB, o que significa um excesso de previsão orçamentária da ordem de R\$ 16,1 bilhões (coluna “b” menos coluna “d”, última linha).⁸ Em comparação com a receita realizada em 2009 a receita total mostra um crescimento de 11,0% em 2010 (coluna “e”, última linha).

51. Na mesma direção, mas em maior magnitude, a Receita Administrada (tradicionalmente) pela RFB mostra um excesso de previsão orçamentária com relação aos valores realizados de 4,8% (coluna “g”, primeira linha), equivalente a R\$ 20,6 bilhões.⁹ Em comparação com a receita realizada em 2009 a Receita Administrada pela RFB mostra um crescimento de 13,3% em 2010 (coluna “e”, primeira linha).

52. Já no caso da Receita de Contribuição previdenciária a situação se inverte, com os valores realizados ficando acima dos valores previstos na LOA-2010 em cerca de 2,7% (coluna “g”), ou, R\$ 4,5 bilhões. Comparando-se as arrecadações previdenciárias realizadas nos primeiros dez meses de 2009 e 2010 há um acréscimo de 5,3% explicado pela maior formalização ocorrida no mercado de trabalho e aumento do emprego e da renda média dos trabalhadores (coluna “e”).

53. É de se registrar, ainda, que o desempenho acumulado até outubro de 2010 das receitas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da CSLL, está bastante abaixo da média. Segundo a RFB, a arrecadação está negativamente afetada pela declaração de ajuste de março, que reflete o desempenho ruim da economia em 2009, e pelos modestos desempenhos dos recolhimentos com base na estimativa mensal, uma vez que a arrecadação referenciada no lucro presumido e em balanços trimestrais tem mostrado variação expressiva. Transferências de depósitos judiciais tributários da CEF e outros bancos e receitas extraordinárias de 2009 também impactam o desempenho desses tributos em 2010. Segundo dados da RFB, a receita do Imposto de

7.

8. A arrecadação prevista na 5ª Avaliação pela Reprogramação Orçamentária (coluna “c”) mostra maior aderência com a arrecadação realizada no período (coluna “d”), porque o Poder Executivo incorpora na revisão da previsão anual de arrecadação a receita realizada até o 5º bimestre e mantendo apenas a estimativa para os dois meses restantes com base nos valores dos parâmetros de preços e quantidades modificados na primeira avaliação, além dos comentados ajustes (para menor) da base de 2009 e de redução na expectativa de arrecadação com receitas extraordinárias.



Renda sobre rendimentos de capital cai também em cerca de 4,5% pela queda de 60,6% das operações de *swap*.

54. Em contraponto a esse movimento, para o mesmo período, o Imposto de Renda da Pessoa Física aumenta em termos nominais, com relação à 2009, em 7,7%; o Imposto de Renda sobre o Trabalho Assalariado sobe 8,3%, refletindo o efeito conjunto do aumento da massa salarial em cerca de 12,0% e da correção da tabela em 4,5%.

55. Por essas razões, enquanto quase todos os tributos analisados mostram expressivas taxas de crescimento da arrecadação de 2009 para 2010 (coluna “e”), refletindo em grande medida a recuperação da economia, as receitas daqueles tributos mostram evolução até mesmo inferior à inflação do período, com variações nominais de -0,26% e 3,9%, respectivamente. Observa-se, ainda, que previsão contida na LOA2010 encontra-se bastante acima dos valores realizados no IR e CSLL em 4,8% e 19,9%, respectivamente (coluna “g”).

56. Ainda pela coluna “e”, acréscimos robustos de receita também são observados no Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, que aumenta em cerca de 22,0% no período, não somente em função do expressivo crescimento de 11,8% da produção industrial no acumulado de doze meses até outubro, como também pela supressão de estímulos tributários concedidos ao amparo da política anti-cíclica de 2009 (automóveis, eletrodomésticos de linha branca, etc.) e pelo aumento das alíquotas em 23,5% no setor de fumo. Porém, a previsão orçamentária do IPI ainda se situa 6,7% acima dos valores realizados (coluna “g”).

57. A receita do Imposto de Importação também cresce destacadamente com 30,2%, principalmente pelo efeito conjugado da elevação cerca de 47,3% do valor em dólar dessas operações, pelo aumento de 5,4% na alíquota média efetiva do tributo e pela redução de 13,4% na taxa média de câmbio. A previsão orçamentária deste tributo está 19,0% abaixo dos valores realizados (coluna “g”).

58. Ainda pela coluna “e”, o positivo desempenho de 46,3% do IOF nos dez primeiros meses, relativamente ao mesmo período de 2009, deve-se ao aumento de 2% para 6% da alíquota sobre operações de câmbio para aplicação financeira e ao crescimento de 16,8% no volume das operações de crédito.



59. As arrecadações das Contribuições Sociais da COFINS e Pis/Pasep em 2010 aumentam em 23,4% e 17,6%, respectivamente, com relação à 2009, explicada, segundo a RFB, pelo efeito líquido, entre outros, do crescimento de 14,2% volume das vendas, da ocorrência de depósitos judiciais e acréscimos legais em 2009, pelas compensações ocorridas em 2009 nesses tributos relativas a pagamento a maior de IRPJ e CSLL e pelas extinções de desonerações. Porém, as previsões da LOA2010 para esses tributos no período ainda acham-se superiores em 7,7% e 4,6%, respectivamente, à arrecadação realizada (coluna “g”).

60. Com respeito a isso, conforme já comentado, o Congresso Nacional adicionou à previsão orçamentária da COFINS a estimativa de R\$ 7,5 bilhões por conta da compensação, na receita da COFINS, de valores de crédito-prêmio do IPI à exportação, julgados indevidos pela justiça. Essa quantia, somada aos R\$ 7,3 bilhões que vieram estimados no PLOA-2010, perfizeram uma expectativa de arrecadação de Receitas Extraordinárias na COFINS de R\$ 14,8 bilhões em 2010.

61. A CIDE mostra crescimento de 80,0% devido ao aumento das alíquotas específicas sobre a gasolina e o diesel, a partir de junho de 2009 (Decreto nº 6.875/09), e ao fato de que no até o 4º bimestre desse ano houve compensação de tributo em cerca de R\$ 1,0 bilhão (coluna “e”). Neste item, relativamente à previsão orçamentária, os valores realizados acham-se em 4,0% acima.

62. As Demais Receitas Administradas aumentam em 42,4% com relação à 2009, principalmente devido à arrecadação de parcelamentos instituídos pela Lei nº 11.941/09 e MP nº 470/09, em aproximadamente R\$ 7,5 bilhões, e transferências de depósitos judiciais da Caixa Econômica Federal para a Conta Única do Tesouro Nacional conforme determinado pela MP nº 468/09. Em relação à LOA2010 os valores realizados estão superiores em 31,9%. Registre-se que, no começo do exercício de 2011, a RFB fará a reclassificação desses recursos direcionando seus valores para os tributos respectivos.

63. Grosso modo, e descontadas as sazonalidades, pode-se dizer que o excesso de previsão de receita da LOA-2010 até o 5º bimestre, com relação à receita efetivamente realizada, se expandido para todo o exercício justifica a magnitude do contingenciamento ainda mantido.



VII. A ESTIMATIVA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS EM 2010

64. As Despesas Primárias Totais atingiram, na 5ª Avaliação, R\$ 734,1 bilhões (20.69% do PIB), aumentando de R\$ 64,8 bilhões, em relação à quarta avaliação, quando totalizavam R\$ 669,2 bilhões (18,94% do PIB) (Tabela V).

65. Desse montante de acréscimo, R\$ 42,9 bilhões se referem à capitalização da Petrobrás. Apenas R\$ 21,9 bilhões se referem a outras despesas.

66. Em termos orçamentários, houve liberação de recursos para as despesas discricionárias da ordem de R\$ 18,6 bilhões, sendo R\$ 18,3 bilhões para os Órgãos do Poder Executivo, R\$ 384 milhões para os Outros Poderes.

67. Além disso, destinou-se mais R\$ 2,5 bilhões ao pagamento de pessoal, R\$ 500,0 milhões para subsídios, R\$ 381,8 milhões de gastos em FDA e FDE, R\$ 150,0 milhões em Sentenças Judiciais, R\$ 141,90 milhões para Benefícios de Prestação Continuada e R\$ 24,0 milhões, para Renda Mensal Vitalícia.

68. Esse aumento de despesas na 5ª Avaliação, inverteu a tendência de queda que vinha ocorrendo desde 1ª Avaliação, de 30 de março, quando as despesas primárias foram reduzidas em R\$ 15,1 bilhões. Em 30 de maio, na segunda avaliação, as despesas caíram mais R\$ 10,0 bilhões, tendo sido estimadas em R\$ 662,2 bilhões. Houve uma ligeira elevação, na terceira Avaliação, de 30 de julho de 2010, em relação à segunda, quando as despesas primárias foram estimadas em R\$ 665,9 bilhões.

69. Em relação ao Orçamento, na 5ª Avaliação, o Executivo aumentou as despesas primárias em R\$ 46,1 bilhões, sendo R\$ 42,9 bilhões referentes à despesa de capitalização da Petrobrás. A diferença refere-se ao aumento nas seguintes despesas obrigatórias: R\$ 1,3 bilhão, em Apoio Financeiro a Estados e Municípios, R\$ 1,2 bilhão, nos Fundos da Amazônia (FDA) e Nordeste (FDN), R\$ 536,0 milhões, de Complementação ao FUNDEB, R\$ 178,0 milhões, no Fundo Constitucional do DF, R\$ 209,6 milhões, de Benefícios de Legislação



Especial e R\$ 164,6 milhões de Benefícios de Prestação Continuada, LOAS.

70. Anteriormente, em relação à Lei Orçamentária, a despesa primária apresentou queda nas quatro Avaliações do Poder Executivo. Na 4ª Avaliação, a maior parte do ajuste ocorreu nas despesas discricionárias cuja redução foi de R\$ 25,1 bilhões.

71. O contingenciamento de despesas discricionárias ocorreu por meio dos Decretos nº 7.144/10, de 30 de março; nº 7.189/10, de 30 de maio; nº 7.247/10 de julho e as alterações do Decreto nº 7.189/10, que tratam da distribuição dos recursos entre os órgãos.

72. Nesta 5ª Avaliação, em relação ao Orçamento de 2010, no que tange às despesas discricionárias, houve queda de R\$ 6,3 bilhões.

73. No que tange às despesas obrigatórias, a redução das avaliações anteriores em pessoal, de R\$ 3,0 bilhões, foi compensada, de forma que permaneceu uma queda de apenas R\$ 443,9 milhões.

74. Em relação ao Orçamento para 2010, os benefícios da previdência aumentaram em R\$ 7,7 bilhões, tendo sido compensados pela queda de R\$ 6,3 bilhões nas despesas discricionárias e de R\$ 2,1 bilhões em subsídios, conforme já comentado.

75. Quanto às despesas primárias extra-orçamentárias com impacto financeiro, o valor para Fabricação de Cédulas e Moeda permaneceu em R\$ 1,0 bilhão, em relação ao Orçamento, e não houve alteração em relação à quarta avaliação.

76. Cumpre salientar que o contingenciamento atual das despesas discricionárias é R\$ 16 bilhões, excetuando-se os créditos extraordinários e de R\$ 6,3 bilhões, no total. Essa ampliação de limites de contingenciamento foi possível graças à operação da Petrobrás permitiu a ampliação desses gastos do Governo em R\$ 18,6 bilhões.



TABELA V

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	LOA 2010		1ª Av. Bimestral 2010		2ª Av. Bimestral 2010		3ª Av. Bimestral 2010		4ª Av. Bimestral 2010		5ª Av. Bimestral 2010	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA LÍQUIDA	729.981,9	21,95	712.844,1	20,65	703.602,4	20,18	708.213,1	20,09	711.636,2	20,14	776.779,1	21,89
II. DESPESAS	687.961,7	20,69	672.193,3	19,47	662.193,3	18,99	665.997,2	18,90	669.213,6	18,94	734.041,2	20,69
II.1. Pessoal e Encargos Sociais	168.976,1	5,08	167.570,3	4,85	166.104,9	4,76	165.933,9	4,71	166.032,1	4,70	168.532,2	4,75
II.2. Benefícios da Previdência	247.632,3	7,45	252.236,2	7,31	252.267,2	7,23	253.808,1	7,20	255.613,9	7,23	255.325,0	7,19
II.3. Outras Desp. Obrigatórias	76.279,9	2,29	79.106,0	2,29	78.143,8	2,24	78.014,8	2,21	77.552,9	2,19	121.493,1	3,42
II.3.1. Abono e Seguro Desemprego	28.802,5	0,87	28.802,5	0,83	28.802,5	0,83	28.802,5	0,82	28.802,5	0,82	28.802,5	0,81
II.3.2. Benefícios de Prestação Continuada da LOAS	20.521,3	0,62	20.521,3	0,59	20.521,3	0,59	20.521,3	0,58	20.544,0	0,58	20.685,8	0,58
II.3.3. Renda Mensal Vitalícia - RMV	1.830,1	0,06	1.830,1	0,05	1.830,1	0,05	1.830,1	0,05	1.830,1	0,05	1.854,5	0,05
II.3.4. Sentenças Judiciais - OCC	2.791,2	0,08	2.791,2	0,08	2.791,2	0,08	2.791,2	0,08	2.141,0	0,06	2.291,0	0,06
II.3.5. Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00)	3.900,0	0,12	3.900,0	0,11	3.900,0	0,11	3.900,0	0,11	3.900,0	0,11	3.900,0	0,11
II.3.6. Fundo Constitucional do DF	504,1	0,02	504,1	0,01	503,5	0,01	674,5	0,02	683,0	0,02	683,0	0,02
II.3.7. Fundef / Fundeb - Complementação	6.177,5	0,19	6.177,5	0,18	6.177,5	0,18	6.177,5	0,18	6.714,5	0,19	6.714,5	0,19
II.3.8. Subsídios, Subvenções e Proagro	8.742,3	0,26	8.742,3	0,25	7.317,8	0,21	7.017,8	0,20	6.177,8	0,17	6.677,8	0,19
II.3.9. Fundos FDA e FDNE	0,0	0,00	1.155,5	0,03	818,4	0,02	818,4	0,02	818,4	0,02	1.200,1	0,03
II.3.10. Créditos Extraordinários (até 2009)	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II.3.11. Desp c/ Rec de Doações (até 2009)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II.3.12. Desp Custeadas com Rec de Convênios (até 2009)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II.3.13. Fabricação de Cédulas e Moedas	0,0	0,00	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03
II.3.14. Reserva de Contingência	150,0	0,00	150,0	0,00	150,0	0,00	150,0	0,00	150,0	0,00	0,0	0,00
II.3.15. Complemento do FGTS	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	2.253,3	0,06	2.253,3	0,06	2.644,1	0,07	2.644,1	0,07
II.3.16. Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	64,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00
II.3.17. Anistiados	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01	159,3	0,00
II.3.18. Benefícios de Legislação Especial	232,3	0,01	372,3	0,01	372,3	0,01	372,3	0,01	441,8	0,01	441,8	0,01
II.3.19. Apoio Financeiro aos Municípios / Estados	0,00	0,00	516,6	0,01	1.316,6	0,04	1.316,6	0,04	1.316,6	0,04	1.316,6	0,04
II.3.20. Ressar.a Estados e Municípios - combustíveis fósseis	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00
II.3.21. Capitalização da Petrobrás pela União	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.927,8	1,21
II.4. Despesas Discricionárias	195.073,5	5,87	173.280,7	5,02	165.677,4	4,75	168.240,4	4,77	170.014,7	4,81	188.690,8	5,32
II.4.1. Poder Executivo	186.678,8	5,61	165.219,0	4,79	157.730,2	4,52	160.236,7	4,55	161.937,7	4,58	180.225,0	5,08
II.4.2. Legislativo/Judiciário/MPU	7.627,5	0,23	7.294,5	0,21	7.180,0	0,21	7.235,9	0,21	7.288,5	0,21	7.672,5	0,22
II.4.3. Desp.c/Rec de Doações/Conv - Poder Executivo 2010	752,1	0,02	752,1	0,02	752,1	0,02	752,1	0,02	753,5	0,02	739,1	0,02
II.4.4. Desp.c/ Rec de Doações/Convênios - Leju+MPU 2010	15,0	0,00	15,0	0,00	15,0	0,00	15,0	0,00	35,0	0,00	54,3	0,00
III. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	0,0	0,00	0,00	0,00								
III.1. Discrepância Estatística	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III.2. Ajuste Metodológico Itaipu	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III.3. Erros e Omissões	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV. PRIMÁRIO OFS (I - II + III)	42.020,1	1,26	40.650,8	1,18	41.409,1	1,19	42.215,8	1,20	42.422,6	1,20	42.737,9	1,20
V. META OFS	71.820,1	2,16	74.209,2	2,15	74.967,5	2,15	75.774,2	2,15	75.981,0	2,15	76.296,2	2,15
VI. RECURSOS PARA O PPI/PAC	29.800,0	0,90	33.558,4	0,97	33.558,4	0,96	33.558,4	0,95	33.558,4	0,95	33.558,4	0,95
VII. META OFS PARA CUMPRIMENTO DA LDO (VII - VIII)	42.020,1	1,26	40.650,8	1,18	41.409,1	1,19	42.215,8	1,20	42.422,6	1,20	42.737,9	1,20

FONTE: SOF/MIN.PLANEJ.



VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

77. Conforme se observa na Tabela I, na 1ª Avaliação de 2010, o Poder Executivo realizou contingenciamento de gastos da ordem de R\$ 21,8 bilhões nas despesas discricionárias*10, como decorrência de sua expectativa de redução na estimativa de arrecadação em 2010 e do aumento das despesas previstas para esse exercício, em relação ao que estava contido na LOA-2010.

78. Em sua maior parte, o contingenciamento decorreu da então queda esperada de R\$ 17,8 bilhões na previsão da Receita Primária Líquida e de R\$ 23,0 bilhões na Receita Primária Bruta, em relação às estimativas da lei orçamentária deste exercício. As despesas obrigatórias, por sua vez, aumentavam em R\$ 1,4 bilhão.

79. Na 2ª Avaliação, o Poder Executivo estabeleceu novo contingenciamento de R\$ 7,6 bilhões nas despesas discricionárias, pois voltava a esperar nova queda de R\$ 9,2 bilhões na estimativa da Receita Primária Líquida e de R\$ 9,4 de Receita Primária Bruta. As despesas obrigatórias, porém, sofreram uma redução de estimativa de R\$ 2,4 bilhões.

80. Na 3ª Avaliação, a despeito de pequena queda na previsão das receitas e do aumento do resultado primário como decorrência da reestimativa do PIB, houve uma maior redução nas transferências a estados e municípios e redução do déficit previdenciário, o que permitiu flexibilizar em R\$ 2,5 bilhões o contingenciamento.

81. Na 4ª Avaliação, a despeito de nova queda na previsão das receitas e do aumento do resultado primário como decorrência da reestimativa do PIB, houve nova flexibilização de R\$ 1,7 bilhão, devido a uma maior redução nas transferências a estados e municípios e outra redução na expectativa do déficit previdenciário.

9. Aquelas passíveis de contingenciamento por não estarem incluídas no Anexo V da Lei das Diretrizes Orçamentárias para 2010. Esse Anexo, como se recorda, elenca todas as despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira por refletirem obrigações constitucionais ou legais. São as chamadas Despesas Obrigatórias.



82. Nesta 5ª Avaliação, a previsão das Receitas Primárias Bruta e Líquidas foi aumentada em R\$ 61,8 bilhões e R\$ 65,4 bilhões, respectivamente, praticamente como resultado da incorporação da receita com alienação de ativos de R\$ 74,8 bilhões pela cessão onerosa de 5 bilhões de barris à Petrobrás, uma vez que sem essa receita a Receita Primária Bruta teria caído em mais R\$ 13,0 bilhões em relação à Avaliação anterior. Isso, possibilitou ao Poder Executivo a proceder a nova flexibilização no orçamento de 2010 em R\$ 8,6 bilhões e, além disso, permitiu a execução de R\$ 10,0 bilhões em créditos extraordinários. O aumento de R\$ 46,4 bilhões nas despesas obrigatórias deveu-se, em quase a sua totalidade, à subscrição pela União do aumento do capital da Petrobrás.

83. Assim, no acumulado de dez meses de 2010, o contingenciamento das despesas discricionárias, exceto os créditos extraordinários soma R\$ 16,5 bilhões (coluna “f”, última linha), como resultado do aumento na previsão Receita Primária Líquida, comparada à prevista na LOA-2010, de R\$ 40,8 bilhões; do aumento de R\$ 44,8 bilhão na estimativa com despesas obrigatórias; do aumento de R\$ 1,7 bilhão no déficit do RGPS e do aumento de R\$ 717,8 milhões na meta nominal do resultado primário.

84. Considerando-se os créditos extraordinários, o contingenciamento em relação ao Orçamento de 2010 das despesas discricionárias somou R\$ 6,6 bilhões.

85. A análise da arrecadação dos primeiros dez meses de 2010, contida no item VI desta Nota, mostra que o contingenciamento efetuado, apoiado grandemente na expectativa de frustração da arrecadação, em relação à previsão contida na LOA-2010, está, *ceteris paribus*, coerente com o nível de Receita Primária Bruta realizada até outubro. Sem considerar a receita extraordinária de R\$ 74,8 bilhões da cessão onerosa, mostraria um excesso de previsão da lei orçamentária da ordem de R\$ 40,1 bilhões.

86. Ainda que as expectativas correntes de crescimento real do PIB, evolução de preços e de variação da massa salarial sejam substancialmente maiores do que aquelas que embasaram as estimativas de receitas da LOA2010 é de se recordar que nesta há a expectativa de elevado volume de arrecadação de receitas



extraordinárias (R\$ 39,1 bilhões) que podem não se realizar em sua completude.

87. Em conclusão, o contingenciamento efetuado, *ceteris paribus*, está coerente com o desempenho da arrecadação realizada até o 5º bimestre do exercício.

88. Relativamente ao fato de os novos parâmetros econômicos fornecidos pelo Poder Executivo não terem sido incorporados em suas estimativas de arrecadação, há que se levar em conta que em sua estimativa há também a previsão de elevada arrecadação de receitas extraordinárias que igualmente pode não se realizar em sua integralidade.

89. Dessa forma, a meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2010 é de 2,15% do PIB, o que equivale a R\$ 76,3 bilhões. Não fosse a operação de capitalização da Petrobrás, que liquidamente rendeu R\$ 31,9 bilhões, tais orçamentos incorreriam num déficit de R\$ 31,6 bilhões (0,89% do PIB). Isso ocorre devido à queda na expectativa de arrecadação de R\$ 13,3 bilhões, acompanhada de queda nas transferências a estados e municípios de R\$ 3,6 bilhões e aumento nas despesas primárias de R\$ 21,9 bilhões. Mesmo que fossem expurgadas despesas com o PAC da ordem de R\$ 33,6 bilhões, não seria possível cumprir-se a meta equivalente de resultado primário, de R\$ 42,7 bilhões ou 1,2% do PIB (Tabela V).

90. Esse procedimento, contabilmente discutível, como foi realizado dentro do setor público termina por ser uma medida sem maior significado econômico. Isto porque, se a União fosse a única entidade estatal a integralizar a sua participação no capital da Petrobrás, de um lado, teríamos uma despesa primária, com a capitalização da empresa por meio de títulos públicos e, de outro, uma receita primária pela cessão dos barris pagos com os mesmos títulos, tornando o impacto fiscal neutro.

91. Ocorre que, ao entrar nesse processo uma empresa pública financeira, o BNDES, aconteceu uma triangulação contábil que possibilitou gerar um resultado primário positivo na operação. De um lado, o Tesouro emprestou R\$ 30,0 bilhões em títulos ao BNDES, o que se constitui uma despesa financeira da União, visto que gera um crédito do Tesouro contra o BNDES. De outro, o BNDES integralizou



sua participação no capital da Petrobrás entregando-lhe os mesmos títulos. A Petrobrás, por sua vez, de posse desses títulos entregou-os ao Tesouro como parte do pagamento da cessão onerosa dos barris, e essa operação foi contabilizada como receita primária da União.

92. Em suma, uma despesa financeira inicial, após esse trânsito contábil, retornou ao Tesouro transmutada como uma receita primária e, assim, contribuiu para melhorar o resultado primário do mês de outubro. Se não houvesse a triangulação contábil a despesa primária seria compensada pela receita primária e o resultado fiscal da operação teria sido nulo.

93. A meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2010 é de 2,15% do PIB, o que equivale a R\$ 76,3 bilhões. Não fosse a operação de capitalização da Petrobrás, que rendeu R\$ 31,9 bilhões liquidamente, tais orçamentos incorreriam num déficit de R\$ 31,6 bilhões (0,89% do PIB). Isso ocorre devido à queda na expectativa de arrecadação de R\$ 13,3 bilhões, acompanhada de queda nas transferências a estados e municípios de R\$ 3,6 bilhões e aumento nas despesas primárias de R\$ 21,9 bilhões. Mesmo que fossem expurgadas despesas com o PAC da ordem de R\$ 33,6 bilhões, não seria possível cumprir-se a meta equivalente de resultado primário, de R\$ 42,7 bilhões ou 1,2% do PIB.

94. Lembramos ainda que a Eletrobrás, por meio do PLN nº 86/2010, foi retirada da obrigação de integrar a meta do resultado primário das empresas estatais federais. O Resultado Primário Consolidado, realizado até setembro, era de 2,90% do PIB, abaixo da então meta de 3,30% do PIB. Com a exclusão da Eletrobrás, o Resultado Primário Consolidado realizado aumentou para 2,96% do PIB e a meta foi reduzida para 3,10% PIB. Portanto, a exclusão da Eletrobrás foi um segundo fator que contribuiu para evitar que se tornasse evidente o déficit primário do setor público não-financeiro consolidado.

José Rui Gonçalves Rosa
Consultor

Maria Liz de Medeiros Roarelli
Consultora