



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Avaliação de Receitas e Despesas do Governo Federal 2º bimestre de 2010

Nota Técnica

60/2010

Brasília, 20 de julho de 2010

**Análise do Relatório de
Avaliação das Receitas e
Despesas do 2º bimestre do
Orçamento para 2010**

Grupo de Receita e Macroeconomia:

Ana Cláudia Castro Silva Borges

José Rui Gonçalves Rosa



ÍNDICE

I. ASPECTOS LEGAIS	3
II. RESUMO E RESULTADOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO DO 2º BIMESTRE.....	4
a. O CENÁRIO MACROECONÔMICO	6
b. AS METAS FISCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2010.....	8
c. A NOVA ESTIMATIVA DAS RECEITAS PRIMÁRIAS PARA 2010 .8	
c.1. COMPARAÇÃO ENTRE A RECEITA ESTIMADA NA LOA-2010 COM A RECEITA REESTIMADA NA REPROGRAMAÇÃO E COM A RECEITA REALIZADA (RFB E RGPS) ATÉ O 2º BIMESTRE DE 2010.....	12
d. AS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS EM 2010	14
III. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO.....	15



Nota Técnica de Avaliação de Receitas e Despesas do Governo Federal nº 60/2010

Assunto: Resumo e análise do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, referente ao 2º bimestre de 2010, elaborado pelo Poder Executivo.

I. ASPECTOS LEGAIS

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas da União, referente ao 2º bimestre de 2010, contendo a análise dos diversos itens de receitas e despesas que compõem a formação do resultado primário.

Esse relatório tem por objetivo dar suporte técnico às decisões tomadas em atendimento ao disposto 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios também fixados na LDO.

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.

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.

O Poder Executivo, com apoio nessas diretrizes, elaborou o Relatório objeto da presente análise, referente ao 2º bimestre de 2010, com base nos valores de receita realizados até o mês de abril e parâmetros macroeconômicos atualizados que “...refletem a realidade atual e as expectativas até o final do exercício”.

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 realizará, 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. RESUMO E RESULTADOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO DO 2º BIMESTRE.

Na Avaliação do 2º bimestre de 2010, a expectativa do Poder Executivo é de redução adicional de R\$ 9,4 bilhões na arrecadação da Receita Primária Bruta de 2010 (exceto RGPS), além daquela prevista na 1ª Avaliação¹. Considerando também a queda prevista na 1ª Avaliação, com relação à previsão contida na LOA-2010, a queda total

¹ 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.



prevista na arrecadação em 2010 chegaria a R\$ 32,4 bilhões, em relação à receita prevista na LOA (Tabela I)².

Nesta Avaliação, as maiores reduções de receita concentraram-se na previsão da arrecadação do Imposto de Renda e de Dividendos. É de se registrar que o Poder Executivo acrescentou R\$ 3,0 bilhões na receita com Dividendos na 1ª Avaliação e, agora, na 2ª Avaliação, retirou os mesmos R\$ 3,0 bilhões.

Do lado das despesas primárias de execução obrigatória, exceto RGPS, a expectativa é de que haverá uma redução de R\$ 2,4 bilhões em relação à LOA-2010, com destaque para redução da previsão com gasto de pessoal e encargos sociais e subsídios e o aumento do apoio financeiro a estados e municípios (Tabela IV).

Relativamente ao RGPS, ficou mantida a expectativa de arrecadação da Avaliação anterior, que se situa pouco acima da prevista na LOA-2010, e houve um pequeno aumento na previsão de gastos com benefícios previdenciários, resultando num aumento de R\$ 31,0 milhões no déficit desse regime.

Como houve revisão da expectativa de crescimento real do PIB e de adequação da variação esperada nos preços, o PIB nominal aumentou em relação à primeira Avaliação e à LOA-2010, e, por consequência, a meta de resultado primário aumentou em R\$ 758 milhões³.

A **conclusão do Poder Executivo** é que o somatório líquido desses movimentos indicam a necessidade de redução adicional dos limites de movimentação e empenho e de pagamento, em relação à primeira Avaliação, de R\$ 7,6 bilhões⁴ em despesas discricionárias.

A Tabela I, a seguir, mostra a decomposição dessa conclusão acrescida dos efeitos decorrentes dos fatores que justificaram o contingenciamento inicial (1ª Avaliação).

² Na Tabela I, a queda da Receita Primária Bruta é maior do que a assinalada na Tabela III, adiante, porque esta última inclui um aumento da previsão da arrecadação do RGPS de R\$ 635,20 milhões.

³ No 1º bimestre, devido à revisão do PIB, a meta de resultado primário do Governo Central aumentou em R\$ 2,4 bilhões. Porém, de outro lado, segundo o Relatório, 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.

⁴ Em relação ao previsto na LOA-2010 a redução se eleva para R\$ 29,4 bilhões.



TABELA I
Resumo da Avaliação de Receita e Despesa até o 2º Bim de 2010

Discriminação	R\$ milhões		
	1ª Avaliação - LOA 2010 [a]	2ª Aval. - 1ª Aval. [b]	2ª Avaliação - LOA 2010 [c=a+b]
1. Receita Primária Bruta, exceto RGPS	-23.016,50	-9.390,20	-32.406,70
2. Transf. A Estados e Municípios	-5.243,50	-148,50	-5.392,00
3. Receita Primária Líquida (1-2)	-17.773,00	-9.241,70	-27.014,70
4. Despesas Obrigatórias (exceto benefícios previdenciários e créditos adicionais dos Poderes LEJU+MPU)	1.433,40	-2.427,60	-994,20
5. Créditos Adicionais Poderes Leg., Jud. E MPU		10,50	10,50
6. Aumento do Déficit do RGPS	3.968,60	31,00	3.999,60
7. Meta de Resultado Primário	-1.369,30	758,30	-611,00
8. Limitação de Desp. Discricionárias (3-4-5-6)	-21.805,80	-7.613,90	-29.419,70

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

Consideradas as duas Avaliações, nota-se que o contingenciamento total das despesas discricionárias alcança R\$ 29,4 bilhões, motivado, fundamentalmente, pela queda esperada na arrecadação da Receita Primária e, em menor grau, pelo aumento do déficit previdenciário.

a. O CENÁRIO MACROECONÔMICO

Os desvios de valores executados do orçamento, com relação aos valores inicialmente projetados, 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.

A expectativa de crescimento do PIB para 2010, a partir desta 2ª Avaliação, foi revista para maior, refletindo também a melhor expectativa dos agentes econômicos desde o final de 2009. O Governo espera, agora, crescimento de 5,50% para 2010, contra apenas 4,50% projetado na LOA-2010 e 5,20% previsto na Avaliação anterior.



Embora maior do que a estimativa da 1ª Avaliação, a expectativa do Governo ainda é inferior à dos agentes de mercado, que aguardam crescimento de 6,99% para o PIB em 2010⁵.

Essa discrepância fica mais injustificável quando se considera que os agentes de mercado trabalham, para 2010, com a taxa de juros Selic média de 10,44%, enquanto o Governo pressupõe apenas 9,19%.

Os parâmetros medidores da inflação também sofreram alterações: o Governo espera que o IPCA acumulado passe de 5,00% para 5,50% e o IGDPI, de 5,91% para 9,14%, relativamente à 1ª Avaliação, e, aproximadamente, em consonância com os valores esperados pelos agentes de mercado. O Governo projeta, também, variação nos aumentos percentuais da Massa Salarial, de 11,64% para 12,69%, e do barril de petróleo, de US\$ 77,10 para US\$ 80,47. 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 1ª e 2ª Avaliações das Receita e Despesa de 2010.

Parâmetros Econômicos	LOA2010 [a]	Aval. 1º bim [b]	Aval. 2º bim [c]	Diferença [d] = [c-b]
PIB real - var %	4,50	5,20	5,50	0,30
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.326,50	3.451,60	3.486,90	35,30
IPCA acumulado (%)	4,33	5,00	5,50	0,50
IGP-di acumulado (%)	4,50	5,91	9,14	3,23
Taxa Over Selic - média (%)	8,71	8,70	9,19	0,49
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,01	1,82	1,79	-0,03
Massa Sal Nominal - variação (%)	10,49	11,64	12,69	1,05
Petróleo - média - US\$/barril	77,86	77,10	80,47	3,37
Salário Mínimo - R\$	510,00	510,00	510,00	0,00
Reajuste Nominal do Salário Mínimo (%)	9,68	9,68	9,68	0,00
Reajuste Demais Benefícios Previdenciários (%)	3,54	6,14	6,14	0,00

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

⁵ FOCUS - Relatório de Mercado, do Bacen, de 11.06.2010. Há, contudo, analistas que prevêem aumento maior do que isto. O Merrill Lynch Bank of America, em 14.06.10, previa 7,20%, e o Morgan Stanley, em 16.06.10, esperava 7,90%, segundo o *site* INFOMONEY.



b. AS METAS FISCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2010

A meta de resultado primário do Governo Federal (Governo Central e empresas estatais federais), para o exercício de 2010, está fixada na Lei nº 12.017, de 12.08.09, (LDO-2010) em 2,35% do PIB, o que corresponde a R\$ 79,4 bilhões. Desse total, 2,15% do PIB referem-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 têm como meta 0,95% do PIB. No setor público consolidado, portanto, o resultado primário a ser alcançado é de 3,30% do PIB.

Essa meta, porém, poderá 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 poderá ser reduzida pelo total de pagamento das despesas inscritas em restos a pagar relativas ao PAC, perfazendo uma redução possível da meta da ordem de R\$ 33,6 bilhões.

c. A NOVA ESTIMATIVA DAS RECEITAS PRIMÁRIAS PARA 2010

As estimativas da 2ª Avaliação de 2010 foram elaboradas incorporando a receita realizada até o mês de abril e mantendo-se as projeções para o restante do exercício, conforme elaboradas na 1ª Avaliação. Inexplicavelmente, não foram levadas em consideração as mudanças nos parâmetros econômicos, processadas pelo próprio Poder Executivo, e constantes da Tabela II.

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 a apresentar fortes sinais de recuperação, chegando ao quarto trimestre de 2009 com um crescimento de 2,0%, com relação ao trimestre precedente. 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, sugerindo uma expansão anual do produto da ordem de 11,2%.



Porém, a despeito dessa avaliação mais otimista sobre o crescimento da economia, as Receitas Primárias Bruta (incluindo o RGPS) e Líquida, segundo a 2ª Avaliação, foram novamente reestimadas para menor, perfazendo uma redução acumulada R\$ 31,8 bilhões e R\$ 26,4 bilhões, respectivamente, tendo como base a previsão estabelecida na LOA-2010, conforme se observa na coluna “Diferença”, da Tabela III.

TABELA III
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Receitas Primárias Brutas e Líquidas Estimadas para 2010

Discriminação	Realizado 2009 [a]		LOA 2010[b]		Aval 1º Bim 2010 [c]		Aval 2º Bim 2010 [d]		Diferença R\$ [e = b-d]
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA	740.627,7	25,63	873.895,0	26,27	851.549,8	24,67	842.123,5	24,40	31.771,5
I.1 Receita Administrada pela RFB	456.084,5	15,78	557.739,7	16,77	529.704,4	15,35	526.766,3	15,26	30.973,4
I.1.1. Imposto de Importação	15.967,9	0,55	17.186,2	0,52	19.494,7	0,56	19.758,40	0,57	-2.572,2
I.1.2. IPI	28.086,4	0,97	39.722,9	1,19	39.596,5	1,15	39.659,20	1,15	63,7
I.1.3. Imposto de Renda	178.741,0	6,19	207.738,3	6,24	194.755,3	5,64	193.007,90	5,59	14.730,4
I.1.4. IOF	19.293,4	0,67	27.596,4	0,83	26.093,4	0,76	26.024,00	0,75	1.572,4
I.1.5. COFINS	118.957,1	4,12	152.066,3	4,57	139.207,6	4,03	138.927,30	4,03	13.139,0
I.1.6. PIS/PASEP	31.723,2	1,10	38.347,2	1,15	36.627,2	1,06	36.484,90	1,06	1.862,3
I.1.7. CSLL	45.050,1	1,56	56.225,8	1,69	47.841,5	1,39	47.204,30	1,37	9.021,5
I.1.8. CIDE-combustíveis	4.914,5	0,17	7.306,3	0,22	7.638,2	0,22	7.814,30	0,23	-508,0
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	13.350,9	0,46	11.550,3	0,35	18.450,0	0,53	17.886,00	0,52	-6.335,7
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	182.008,4	6,30	204.338,5	6,14	204.973,7	5,94	204.973,70	5,94	-635,2
I.3. Receitas Não Administradas	100.031,9	3,46	107.265,0	3,22	112.702,7	3,27	106.214,5	3,08	1.050,5
I.3.1. Concessões	3.091,4	0,11	1.812,7	0,05	2.461,0	0,07	2.461,00	0,07	-648,3
I.3.2. Dividendos	26.683,0	0,92	16.117,0	0,48	19.117,0	0,55	16.117,00	0,47	0,0
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	7.558,6	0,26	9.184,0	0,28	9.184,0	0,27	9.184,00	0,27	0,0
I.3.4. Salário-Educação	9.588,9	0,33	10.868,0	0,33	10.868,0	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	28.416,1	0,82	28.416,10	0,82	0,0
I.3.6. Demais Receitas	22.560,2	0,78	28.627,1	0,86	30.300,7	0,88	26.802,80	0,78	1.824,3
I.3.7. Receita Própria (fts 50, 81 e 82)	11.137,8	0,39	12.240,1	0,37	12.355,9	0,36	12.365,60	0,36	-125,5
I.4 Complemento do FGTS	2.502,9	0,09	2.253,3	0,86	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	0,0
I.5 Incentivos Fiscais	0,0	0,00	-101,5	0,00	-484,3	-0,01	-484,30	-0,01	382,8
I.6 Operações com Ativos	0,0	...	2.400,0	0,00	2.400,0	0,07	2.400,00	0,07	0,0
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	119.900,0	4,15	143.913,0	4,33	138.669,6	4,02	138.521,10	4,01	5.391,9
III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)	620.727,7	21,48	729.982,0	21,94	712.880,2	20,65	703.602,4	20,38	26.379,6
Estimativa do PIB nominal	2.889.719,0		3.326.525,0		3.451.600,0		3.486.900,0		

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

Com relação à Avaliação anterior, nesta 2ª Avaliação, a queda na estimativa da arrecadação de 2010 alcança R\$ 9,4 bilhões e concentra-se nas Receitas Não-Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, que caem R\$ 6,5 bilhões, devido ao redimensionamento da receita com dividendos, que voltou ao patamar previsto na LOA2010, e à menor expectativa com as demais receitas, que igualmente volta a se aproximar da previsão contida na lei orçamentária deste exercício. Recorde-se que o próprio Poder Executivo, na 1ª Avaliação, aumentou em R\$ 3,0 bilhões a expectativa de receita com dividendos e, agora, nesta Avaliação, suprimiu esse aumento, retornando ao valor contido na LOA-2010.

Novamente tomando como referencial a estimativa da LOA-2010, a reestimativa para menor nesta 2ª Avaliação, efetuada pelo Poder Executivo, ainda se concentra na Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, que é menor em



R\$ 31,0 bilhões do que o valor estimado na LOA2010, com destaque para as quedas de R\$ 14,7 bilhões na estimativa da receita com o Imposto de Renda; de R\$ 13,1 bilhões na da COFINS; e R\$ 9,0 bilhões na da CSLL. Como destaque positivo aparece as “Outras Receitas Administradas pela RFB” que aumentam em R\$ 6,3 bilhões com relação à LOA-2010.

Lembramos que, quando da 1ª Avaliação, essas reduções na expectativa de arrecadação para 2010, no caso do Imposto de Renda e CSLL, basicamente, residiam em ajustes na arrecadação-base de 2009, que serviu de projeção para estimar a receita de 2010, 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 de Receitas Extraordinárias em 2010 com esses tributos, que caíram cerca de R\$ 9,0 bilhões⁶.

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. Lembremos que, a esse título, foi inserida pelo Congresso Nacional a estimativa de R\$ 7,5 bilhões por conta da compensação, na receita da COFINS, de valores de crédito-prêmio do IPI à exportação. Essa quantia, somada aos R\$ 7,3 bilhões que já vieram estimados no PLOA-2010, perfaziam uma expectativa de arrecadação de Receitas Extraordinárias na COFINS de R\$ 14,8 bilhões em 2010. Na 1ª Avaliação essa estimativa foi reduzida para R\$ 5,4 bilhões.

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.

Assim, com a base de projeção de 2009 menor e expectativa de arrecadação de receitas extraordinárias para 2010 fortemente reduzida, o efeito da incorporação de maior

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 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.



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 maior.

Outra queda expressiva na expectativa de arrecadação do Governo situa-se no IOF. A diminuição de R\$ 1,6 bilhão na receita esperada desse tributo é devida a que, na avaliação do Poder Executivo, o valor inserido pelo Congresso na LOA-2010, de R\$ 3,7 bilhões, por conta da tributação das aplicações de investidores estrangeiros em títulos de renda-fixa e ações brasileiras, estava superestimado.

As exceções à queda na expectativa do Governo de arrecadação da receita administrada pela RFB repousam no Imposto de Importação, que mostra acréscimo de R\$ 2,6 bilhões frente às projeções iniciais principalmente por conta do aumento das quantidades importadas e pela inclusão de R\$ 738 milhões de receitas extraordinárias; e nas Outras Receitas Administradas pela RFB, que aumentam em R\$ 6,3 bilhões, devido ao ajuste da base de 2009 em decorrência dos efeitos positivos do parcelamento de débitos ao amparo da MP nº 470/2009.

Em relação às Receitas Não Administradas, a reestimativa desta 2ª Avaliação acha-se R\$ 1,0 bilhão abaixo da estimativa constante da LOA-2010, destacando-se a queda de R\$ 1,8 bilhão nas Demais Receitas, como resultado da maior expectativa na restituição de benefícios não desembolsados, da menor recuperação de despesas de exercícios anteriores e de receitas de dívida ativa não-tributária, e o aumento de R\$ 650,0 milhões esperado na receita com Concessões.

Em consonância com a diminuição na estimativa de arrecadação do Imposto de Renda prevista, estima-se, ainda, queda de R\$ 5,4 bilhões nas Transferências a Estados e Municípios, relativamente à LOA-2010.

Quanto ao INSS, a estimativa de receita prevista da 1ª Avaliação foi mantida e soma R\$ 205,0 bilhões. Como houve um aumento nas projeções de pagamento de benefícios previdenciários em somente R\$ 31,0 milhões, a expectativa do Déficit do RGPS manteve-se em R\$ 47,3 bilhões nesta 2ª Avaliação, porém acima do projetado na LOA-2010 de R\$ 43,3 bilhões.

Conforme apontado, nesta 2ª Avaliação o Poder Executivo, ao projetar as receitas para todo o ano de 2010, apenas incorporou a receita realizada até o mês de abril e manteve



as projeções para o restante do exercício, conforme as hipóteses adotadas nas reestimativas da 1ª Avaliação. Assim, inexplicavelmente, não levou em consideração as mudanças nos parâmetros econômicos, processadas por ele próprio, em particular, o aumento da previsão do crescimento real do PIB de 5,20% para 5,50%, das variações de preços e da massa salarial (Tabela II) e, nem tampouco, a expectativa crescente dos agentes econômicos com relação ao crescimento real do PIB⁷.

Embora metodologicamente questionável, como o Poder Executivo ainda manteve nas estimativas anuais de receita para 2010 elevadas quantias de arrecadação a título de receitas extraordinárias (R\$ 20,0 bilhões), e que podem não se concretizar, isso atuaria no sentido de contrabalançar o efeito da não incorporação desses novos parâmetros nas revisões das estimativas de arrecadação para o exercício de 2010.

c.1. Comparação entre a Receita Estimada na LOA-2010 com a Receita Reestimada na Reprogramação e com a Receita Realizada (RFB e RGPS) até o 2º Bimestre de 2010

A Tabela IV, a seguir, mostra comparativo entre a receita estimada para o 1º quadrimestre para os principais itens da receita prevista na LOA-2010, que somados respondem por 87,2% do total da receita prevista na lei orçamentária, com as projeções das receitas constantes da reprogramação orçamentário-financeira, relativas ao 2º bimestre, e com a receita realizada até abril divulgadas pela Receita Federal do Brasil (RFB).

⁷ A expectativa corrente no mercado é de que o crescimento real do PIB em 2010 fique em torno de 7%.



TABELA IV
Acompanhamento das Principais Receitas Primárias Federais
(Líquida de restituições e incentivos)
Período: Janeiro a Abril de 2010

PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS	R\$ milhões				
	LOA 2010	Repg. Orç/Financ. Dec. nº 7.144	Realizada RFB	LOA x Reprog	LOA x Real. RFB
	[a]	[b]	[c]	[d = a/b]	[e= a/c]
I - Receita Administrada pela SRF	183.979	171.546	169.266	1,0725	1,0869
Imposto de Importação	5.099	5.784	6.048	0,8816	0,8431
Imposto s/ Produtos Industrializados	10.729	10.695	10.758	1,0032	0,9973
Imposto Sobre a Renda	75.700	70.795	69.142	1,0693	1,0948
Imposto s/ Operações Financeiras	8.417	7.958	7.889	1,0577	1,0669
Contrib. p/ a Seguridade Social	48.114	44.046	43.765	1,0924	1,0994
Contrib. p/ o Pis/Pasep	12.152	11.606	11.463	1,0470	1,0601
Contrib. Social s/ Lucro Líquido	21.523	18.315	17.678	1,1752	1,2175
CIDE - Combustíveis	2.245	2.347	2.523	0,9565	0,8898
Demais Receitas	3.715	5.770	5.268	0,6438	0,7052
II - Contrib. Soc. dos Trabalhadores ao INSS	59.860	60.046	61.496	0,9969	0,9734
III - Total (I + II)	243.839	231.592	230.762	1,0529	1,0567

Fontes: LOA2010; Inf. Compl. PLOA-2010; RFB; INSS; Anexo V-VI do Dec. nº 7.144/10 e Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 2º Bim/2010 (Distribuição das receitas de acordo com o Decreto nº 7.144/10).

Nota: O Dec. nº 7.144, de 30.03.2010, refez a estimativa de receita para 2010, a partir dos valores *realizados* no 1º bim/10.

Pela *coluna “e”* da Tabela IV, observa-se que, no 1º quadrimestre de 2010, o total da receita prevista na LOA-2010, nos itens analisados, encontra-se 5,7% acima dos valores efetivamente arrecadados pela RFB, o que significa um excesso de previsão orçamentária da ordem de R\$ 13,1 bilhões⁸. No mesmo sentido encontram-se os tributos administrados pela RFB, que apresentaram arrecadação até abril inferior em cerca de R\$ 14,6 bilhões aos projetados na LOA-2010⁹.

Já no caso da Receita Previdenciária, os valores realizados estão acima dos valores estimados na LOA-2010 em cerca de 2,6%.

É de se registrar, ainda, que o desempenho acumulado até abril das receitas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da CSLL, segundo a RFB, foi afetado pela declaração de ajuste de março, que reflete o desempenho ruim da economia em 2009. Porém, para o segundo semestre, espera-se um maior crescimento da receita com esses

⁸ Grosso modo, e descontadas sazonalidades, o excesso de previsão de receita da LOA-2010 no 1º quadrimestre, com relação à receita efetivamente realizada, se expandido para todo o exercício justifica o contingenciamento efetuado.

⁹ A arrecadação prevista para o 1º quadrimestre pela Reprogramação Orçamentária (*coluna “b”*) mostra maior aderência com a arrecadação realizada no período porque incorporou na revisão da previsão anual de arrecadação para 2010 a receita realizada no 1º bimestre e refez a estimativa para os dez meses restantes com base nos valores dos parâmetros de preços e quantidades modificados, além dos comentados ajustes (para menor) da base de 2009 e redução na expectativa de arrecadação com receitas extraordinárias.



tributos, uma vez que os lucros das empresas vêm aumentando em ritmo bastante superior ao contido nas estimativas de receita da LOA-2010 que tomaram como referencial o crescimento real de 4,5% para o PIB. Acréscimos maiores de receita também são esperados no Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI não somente em função do expressivo crescimento da produção industrial como, também, pela supressão de estímulos tributários concedidos ao amparo da política anti-cíclica de 2009.

Ainda segundo a RFB, no 1º quadrimestre de 2010, com relação ao mesmo período do ano anterior, as receitas desses tributos das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro presumido aumentaram em 11,6% e as provenientes das empresas tributadas pelo lucro real, com estimativa trimestral, aumentaram 31,4%, já refletindo o melhor desempenho da economia. Mas, o menor pagamento das pessoas jurídicas na declaração de ajuste, inferior em 29,8% ao ocorrido em 2009, resultou em que a variação total das receitas daqueles tributos em 2010 ficasse superior em apenas 0,38%, com relação ao mesmo período do ano anterior.

Por último, outro indicador que corrobora as boas perspectivas da arrecadação corrente reside na confrontação entre o valor arrecadado da Receita Administrada pela RFB no 1º quadrimestre de 2010 com aquele arrecadado no mesmo período do ano passado: há um aumento nominal de arrecadação de 16,47% e real de 10,96%. Quanto à receita do INSS, os aumentos nominal e real foram, respectivamente, de 14,7% e 9,25%.

d. AS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS EM 2010

Nesta 2ª Avaliação do Poder Executivo, as despesas primárias obrigatórias foram redimensionadas para R\$ 504,2 bilhões, mostrando, em relação à previsão da Lei Orçamentária de 2010, um acréscimo total de R\$ 3,7 bilhões.

De um lado, destacam-se os aumentos de R\$ 4,6 bilhões na estimativa de desembolsos com benefícios previdenciários, e, de outro, a queda de R\$ 2,9 bilhões nas estimativas de gastos com pessoal e de R\$ 1,4 bilhão das despesas com subsídios, subvenções e Proagro. Despontam, ainda, principalmente por não figurarem na lei orçamentária, a estimativa de gastos de R\$ 818,4 milhões com os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e Nordeste (FDA e FDNE); de R\$ 1,0 bilhão com



Fabricação de Cédulas e Moedas e de R\$ 1,3 bilhão com Apoio Financeiro aos Estados e Municípios.

Essas modificações são demonstradas na Tabela V, a seguir:

TABELA V
Despesas Obrigatórias da União

Discriminação	R\$ milhões			
	LOA 2010	Aval 1º Bim	Aval 2º Bim	Aval 2º Bim - LOA 2010
Pessoal e Encargos Sociais	168.976,1	167.570,3	166.104,9	(2.871,2)
Subsídios, Subvenções e Proagro	8.742,3	8.742,3	7.317,8	(1.424,5)
Fundo Constitucional do DF	504,1	504,1	503,5	(0,6)
Abono e Seguro Desemprego	28.802,5	28.802,5	28.802,5	-
Anistiados	195,0	195,0	195,0	-
Benefícios da Previdência	247.632,3	252.236,2	252.267,2	4.634,9
Benefícios de Prestação Continuada - LOAS	20.521,3	20.521,3	20.521,3	-
Comitê de Baciais	64,6	64,6	64,6	-
Complementação da Atualização do FGTS	2.253,3	2.253,3	2.253,3	-
Fundeb - Complementação	6.177,5	6.177,5	6.177,5	-
Lei Complementar nº 87/96 e 115/02	3.900,0	3.900,0	3.900,0	-
Renda Mensal Vitalícia	1.830,1	1.830,1	1.830,1	-
Reserva de Contingência	150,0	150,0	150,0	-
Ressarcimento a Estados e Municípios - Comb. Fósseis	115,7	115,7	115,7	-
Sentenças Judiciais	2.791,2	2.791,2	2.791,2	-
LEJU + MPU	7.642,5	7.655,5	7.666,0	23,5
Benefícios da Legislação Especial	232,3	372,3	372,3	140,0
Fundos FDA e FDNE		1.155,5	818,4	818,4
Fabricação de Células e Moedas		1.014,1	1.014,1	1.014,1
Apoio Financeiro a Estados e Municípios		516,6	1.316,6	1.316,6
Total	500.530,8	506.568,1	504.182,0	3.651,2

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

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

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.

Em sua maior parte, o contingenciamento decorreu da então queda esperada de R\$ 16,4 bilhões na previsão da Receita Primária Líquida e de R\$ 22,3 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.

¹⁰ 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.



Nesta 2ª Avaliação, o Poder Executivo estabeleceu novo contingenciamento de R\$ 7,6 bilhões nas *despesas discricionárias*, pois volta a esperar nova queda de R\$ 9,3 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.

Assim, no **acumulado do primeiro quadrimestre**, o contingenciamento das *despesas discricionárias* soma R\$ 29,4 bilhões, em função de previsão de queda na estimativa anual da Receita Primária Líquida, comparada à prevista na LOA-2010, de R\$ 26,4 bilhões; do aumento de R\$ 3,7 bilhões na estimativa das *despesas obrigatórias* e da redução em R\$ 611,0 milhões da *meta nominal de resultado primário*, como resultado líquido da redução de R\$ 1.369,3 milhões processada na 1ª Avaliação e do aumento de R\$ 758,3 milhões devido à reestimativa do PIB no 2º bimestre.

A análise da arrecadação, contida no **item c.1** 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 realizada até o 1º quadrimestre que mostra um excesso de previsão da lei orçamentária da ordem de R\$ 13,1 bilhões.

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.

Em conclusão, a despeito de os novos parâmetros econômicos não terem sido incorporados nas estimativas de arrecadação do Poder Executivo nesta 2ª Avaliação e do fato de também estarem acima dos indicadores que embasaram as estimativas de receita da LOA2010, há que se levar em conta que tanto em uma como em outra estimativa há previsão de elevada arrecadação de receitas extraordinárias que não podem se realizar em sua integralidade. Assim, o contingenciamento efetuado, *ceteris paribus*, está coerente com o desempenho da arrecadação realizada até o 1º quadrimestre do exercício.

Por último, mas não menos importante, o discurso recente do Poder Executivo de que cortará R\$ 10,0 bilhões adicionais de despesas para auxiliar no combate à inflação não está claramente demonstrado nos Relatórios de Avaliação.



Como visto, até o mês de abril, o total do contingenciamento de despesas da LOA-2010 foi justificado pelo Poder Executivo sobretudo pelo fato de que projeção que a Receita Primária Bruta a ser arrecadada no ano ficaria R\$ 31,8 bilhões abaixo daquela prevista na LOA-2010, seguindo preceito da LRF de que não havendo receitas suficientes deve-se efetuar contingenciamento de despesas para preservar as metas fiscais.

Assim, se são realizados cortes da despesa programada, compatíveis com a queda esperada na arrecadação prevista na LOA2010, não há esforço fiscal adicional, pois o resultado primário é mantido como previsto na LDO e o nível da demanda agregada da economia permanece inalterado.

José Rui Gonçalves Rosa
Consultor

Ana Claudia Castro S. Borges
Consultora