



**AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO
QUARTO BIMESTRE DE 2009**

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

**RESULTADOS E METAS DO SETOR PÚBLICO
RECEITAS E DESPESAS EM 2009
INVESTIMENTOS – PPI E PAC
INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS**

***Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura***

RELATÓRIO DE RECEITAS

30/Setembro/2009

Endereços na Internet:

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

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

E-mail: conof@camara.gov.br

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



SUMÁRIO

I – ANTECEDENTES E RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
II – RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO E METAS FISCAIS	6
III – A QUARTA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	8
IV – CENÁRIO MACROECONÔMICO E INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS	10
V - DESPESAS NA 4ª AVALIAÇÃO E SUPERÁVIT PRIMÁRIO	12
VI – PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTO E PAC.....	16
VII – RELATÓRIO DE RECEITAS	17
VII.1 RECEITA ADMINISTRADA.....	19
VII.2 RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS.....	22
VII.3 TÓPICO ESPECIAL: ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS DA RFB ATÉ AGOSTO DE 2009	23

I – ANTECEDENTES E RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Em 2008, os resultados fiscais foram excepcionais, apesar do mau desempenho no último bimestre. A dívida líquida veio caindo desde 2003 e ficou em 38,8% do PIB¹ em 2008, refletindo coincidência extremamente favorável para as contas públicas: a melhora acentuada da posição credora externa pela acumulação de reservas, e a brusca desvalorização do real. Contribuíram para a queda da dívida o crescimento do Produto, estimado pelo IBGE em mais de 5%, e o aumento do superávit primário do setor público para quase 3,7% do PIB, graças à queda expressiva do déficit do INSS e à excelente arrecadação da União. Nesse exercício, o governo federal foi capaz de aumentar suas despesas e reservar mais de R\$ 14 bilhões para a formação do Fundo Soberano do Brasil. A carga tributária, todas as esferas de governo, cresceu o equivalente a 1,1 ponto de porcentagem do PIB em relação a 2007, para 35,8% do PIB.
2. 2009 é o ano de acentuada deterioração das finanças públicas, por força da crise global. O superávit primário do setor público, de janeiro a agosto de 2009, foi de 2,2% do PIB. Paralelamente, a dívida atingiu 44% do PIB. A expectativa atual dos analistas do setor financeiro é que a relação dívida/PIB recue moderadamente, para 43,25% do PIB em dezembro de 2009. O aumento em relação a dezembro de 2008 pode ser em parte explicado pela estimativa mediana do mercado, de crescimento nulo do PIB e de redução do superávit para 1,8% do PIB.
3. O resultado primário deste ano vem sendo puxado para baixo pelo governo federal (superávit de 4,1% do PIB e de 1,2% do PIB nos oito primeiros meses de, respectivamente, 2008 e 2009). Já todo o aumento da dívida líquida do setor público até agosto foi causado pelo governo federal. Esses resultados refletem ainda o baixo crescimento econômico e movimento do câmbio (apreciação do real) inverso ao ocorrido em 2008.
4. A arrecadação federal vem sendo frustrada pelos efeitos prolongados da recessão² e de desonerações tributárias concedidas para estimular a economia. Agosto de 2009 assistiu à 10ª queda real consecutiva das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil. O governo federal está tendo, ao mesmo tempo, que cumprir obrigações de caráter continuado assumidas à época de recordes mensais de arrecadação e atender a novas despesas compensatórias, incluindo transferências sem contrapartida a governos subnacionais.
5. O Executivo obteve hoje, com a aprovação do PLN 63/09 no Congresso, importantes alterações na composição e na meta de superávit primário da União deste exercício, estendida para a previsão do esforço de estados e municípios.³ Antes mesmo de o PL ser aprovado, a programação orçamentária e financeira já tinha se adaptado às mudanças pretendidas, assim como a meta de resultado

¹ Sem o grupo Petrobras.

² O Brasil estava tecnicamente em recessão: no último trimestre de 2008, o PIB trimestral tinha caído 3,4%, e o IBGE divulgou queda do PIB no 1º trimestre de 2009 em 9/6, revisto o percentual para 1% em 11/9.

³ Ver o PL 63-CN, de 2009, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2009/msg763-090917.htm. A expectativa de crescimento do Produto subjacente a essas mudanças ainda era de 2% em 2009. O PL 15-CN, de 2009, em tramitação mais adiantada na Câmara, foi prejudicado. Ver a íntegra do projeto e respectiva exposição de motivos em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2009/msg326-090514.htm (acesso em 30/9/09).



primário do governo federal, cujo cumprimento deverá ser demonstrado em outubro para o quadrimestre encerrado em agosto.

6. O PLN 63/09 reduziu provisoriamente (em 2009) a meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB e aumentou em 83% ou mais as despesas de investimento que podem ser abatidas (todo o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, substituindo o Projeto Piloto de Investimento – PPI), até o montante em que forem executadas, da meta primária. Esse aumento, sem que receitas do último quadrimestre tenham sido reestimadas para menor, resultará no descontingenciamento de despesas discricionárias de R\$ 5,4 bilhões.
7. Nos últimos anos o Executivo tem mantido a previsão da receita otimista até o final do exercício, mesmo havendo sinais em contrário, o que permite acomodar a execução das despesas obrigatórias e ao mesmo tempo manter na programação um saldo elevado para as despesas discricionárias. Esse saldo assegura que, durante a execução, um maior volume de despesas permaneça livre de contingenciamento e subsequentemente seja inscrito em restos a pagar. Em 2009, com a crise, multiplicou-se o uso de instrumentos com a mesma finalidade, uma vez que não só a receita está superestimada, como a meta primária foi reduzida, e ainda novamente ampliada a margem para o abatimento da meta, mesmo não sendo viável a execução integral dos investimentos que não afetam o resultado primário. Conseqüência dessa conjugação de fatores será maior descasamento dos limites financeiro e orçamentário, gerando volume recorde de restos a pagar.
8. A inscrição em restos a pagar, tanto das despesas do PAC, como das demais discricionárias objeto do descontingenciamento, amplia e preserva a possibilidade de o governo federal executá-las, mesmo que as referidas ações não constem do orçamento do exercício seguinte, ou enquanto ele não for aprovado. Esse procedimento é facilitado pela prática, até agora incontestada, de liquidar despesas irrestritamente, ou de inscrever os chamados restos a pagar não processados.
9. Resumidamente, deu-se o seguinte, nesta ordem: (a) o cenário econômico fiscal em 2009 piorou e o Executivo propôs a redução da meta primária, bem como a exclusão da Petrobras do esforço fiscal (PL 15); (b) o projeto de LDO para 2010 foi emendado no Congresso, e o tradicional PPI, valorado em R\$ 16,9 bilhões, foi substituído pelo PAC, de R\$ 22,5 bilhões (Lei 12.017/09, de 12/8); (c) a arrecadação não se recuperou conforme esperado e o Executivo propôs a substituição, também neste exercício, do PPI pelo PAC, desta vez com R\$ 28,5 bilhões (PL 63), de forma a incluir as dotações do programa Minha casa minha vida (de R\$ 6 bilhões). Na seqüência, pode surgir a iniciativa de acrescentar ao montante do PAC que pode ser abatido da meta primária em 2010 as dotações do mesmo programa (R\$ 7,2 bilhões).
10. O montante de R\$ 5,4 bilhões de despesas discricionárias do Executivo que serão proximamente descontingenciadas ingressará presumivelmente na reserva cuja liberação se faz por meio de portaria interministerial, pois a citada reserva já conta com R\$ 9,1 bilhões que ainda não foram alocados por órgão. Haverá ao fim do exercício descasamento entre limites financeiro e orçamentário, porque



não haveria tempo hábil para os pagamentos correspondentes até dezembro, como também pelo fato de que a realização das receitas conforme prevista é extremamente duvidosa.

11. A mudança de PPI para PAC, acrescentando-se os restos a pagar, como critério para o abatimento da meta, se a execução das despesas fosse viável, implicaria autorização para abater até R\$ 46,1 bilhões da meta primária do governo central, e o superávit se transformaria em déficit de R\$ 3,4 bilhões.
12. Desde a avaliação orçamentária relativa ao 1º bimestre de 2009, as previsões de receitas vêm caindo, mas a 4ª avaliação ainda é otimista. O Executivo espera queda da receita de 0,64 ponto do PIB em comparação com o recorde alcançado em 2008, e a previsão do ingresso líquido de receitas em 2009 acusa baixa de apenas 0,2% do Produto – equivalente a R\$ 6,4 bilhões, usando-se no cálculo a mais recente projeção oficial do PIB.
13. Os cálculos do Executivo de perda, em relação a 2008, de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, atribuída a desonerações (de R\$ 17,3 bilhões a preços de 2009, nos dois primeiros quadrimestres deste ano, ou de R\$ 25,3 bilhões durante todo o ano) estão provavelmente superestimados. Somados R\$ 5 bilhões de compensações atípicas, equivaleriam de 1% a 1,1% do PIB, conforme o período, igual à queda de receitas em proporção do PIB esperada para 2009, e levariam à conclusão de que, para o Executivo, toda a perda prevista no ano se deveria a essas iniciativas, descartando a hipótese de que a arrecadação é elástica em relação ao Produto.
14. Outros aspectos sugerem haver superestimativa de receitas em 2009: (a) a RFB, sem o INSS, arrecadou nos 2 primeiros quadrimestre R\$ 18,8 bilhões a menos que no mesmo período de 2008, mas a 4ª avaliação prevê que, para o exercício, 2009 será inferior a 2008 em R\$ 8 bilhões; (b) a previsão de receitas da RFB inclui no mínimo R\$ 15,7 bilhões de receitas extraordinárias⁴; (c) permanecem nas previsões receitas de operações com ativos somando R\$ 2,5 bilhões; (d) apenas R\$ 1,65 bilhão ingressou a título de concessões até agosto, mas a previsão continua em R\$ 4,6 bilhões desde a lei orçamentária. Deixarão de ingressar ao menos R\$ 2 bilhões correspondentes a outorga de serviços de telecomunicações e de bônus de assinatura de contrato de concessão (petróleo); e (e) o ingresso de dividendos até agosto superou a previsão para todo o exercício, alcançou montante recorde no período recente, e o Executivo não programa novo aporte que pudesse compensar a frustração de outros itens de receita.
15. Além de manter elevada a estimativa de receitas e de reduzir a meta de superávit, o Executivo, reduziu a previsão de subsídios e subvenções em R\$ 7,3 bilhões em relação ao orçamento, o que nunca ocorreu em avaliações bimestrais.
16. Especificamente em relação a 2008, as despesas aumentam em 1,8% do PIB, ou R\$ 83 bilhões em valores correntes. Desse aumento: (a) R\$ 54,4 bilhões (2/3) serão com a previdência e outras despesas assistenciais afetadas pelo salário

⁴ Ver comentários sobre receitas extraordinárias e seu volume aceitável em previsões de arrecadação na Nota Técnica 20/09, desta Consultoria, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT-%2020-09.doc>.



mínimo e com os salários dos servidores. Com o aumento de 12% concedido ao salário mínimo em fevereiro, as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários subirão R\$ 23,7 bilhões este ano, correspondendo a aumento de pouco mais de 0,4% do PIB. O Executivo comprometeu-se com um aumento, de um ano para outro, de despesas de pessoal de R\$ 21,4 bilhões, Elas sobem de 4,6% do PIB para mais de 5% do PIB em 2009; (b) todas as despesas obrigatórias, incluindo as despesas dos poderes, respondem por 80%. Elas crescem mais de 1,5 ponto percentual do PIB, ou R\$ 65,8 bilhões em valores correntes.

17. As despesas discricionárias do Executivo aumentam pouco mais de 0,8% do PIB, R\$ 31,5 bilhões correntes, e parte delas são despesas quase obrigatórias. Desse aumento, R\$ 20,7 bilhões, quase 0,7% do PIB, são consumidos pelo aumento do PPI/PAC. Em contrapartida, em 2009 não se repetem as despesas com o Fundo Soberano do Brasil.
18. As despesas aumentarão o equivalente a 2,28% do PIB de 2008 para 2009, não se considerando a inversão no FSB como despesa no fim do ano passado. Esse aumento consumirá 93% da redução do superávit. A comparação com o desempenho em 2008, com o citado ajuste, mostraria queda no resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade de 2,92% do PIB (R\$ 90 bilhões a preços de 2009) para 0,46%. Esse cálculo reafirma a conclusão de que a alteração das metas não se deveu à necessidade de compensar a queda das receitas.
19. Não obstante todos os percalços evidentes das finanças federais, as autoridades da área econômica continuam afirmando que a nova meta de 2,5% do PIB será cumprida sem quaisquer abatimentos. Frente à evidente frustração da arrecadação, o cumprimento, se ocorrer, dar-se-á por meio de antecipações de receitas não administradas, de ingressos que só ocorrem uma vez, e do adiamento de despesas. A reserva citada anteriormente, não sendo alocada, pode equacionar a necessidade de recursos novos.

II – RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO E METAS FISCAIS

20. O novo rumo dado à política fiscal em 2009 pelo governo federal teve como pano de fundo o contágio da economia pela crise internacional e o desenrolar do ciclo eleitoral.
21. O Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional em 5/5 o PL 15, de 2009-CN, para alterar a LDO de 2009, determinando, em lugar de 3,8% do PIB, meta de superávit primário para o setor público consolidado equivalente a 2,5% do PIB. A poupança primária foi reduzida para o governo central (estatais à parte) de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB, e de 0,7% do PIB para 0,2% do PIB para o Programa de dispêndios globais, e as empresas do Grupo Petrobras não estão mais sendo consideradas na meta⁵. A redução da contribuição de governos

⁵ Sobre a mudança metodológica, a exclusão da Petrobras da meta de resultado foi justificada na Exposição de Motivos do Projeto de LDO de 2010: o grupo é distinto das demais empresas estatais, pois está entre as dez maiores petrolíferas do mundo, com ações negociadas em bolsas de valores e autonomia para captar recursos no mercado financeiro nacional e internacional.



regionais para 0,9% do PIB deveu-se à previsão de que arrecadarão menos. O resultado alcançado pode ainda ser inferior, tendo o Executivo em 2009 a possibilidade de não considerar como despesas os investimentos incluídos no PPI efetivamente realizados, de até R\$ 15,6 bilhões, equivalentes a 0,51% do PIB.⁶ Isso reduziria o superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade para 0,89% do PIB, ou R\$ 27,1 bilhões. A esse montante, de acordo com a LDO, poderiam ser acrescidos os restos a pagar de investimentos da mesma categoria.

22. A Tabela seguinte mostra como evoluíram, desde 2006, até a mais recente avaliação orçamentária, resultados ou metas para o setor público e para seus componentes, tendo em conta as sucessivas alterações da meta primária para 2009 nos PL 15 e 63-CN e, para avaliação de tendência, a proposta orçamentária de 2010.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2006-2010

Discriminação	Resultados			Metas													
				2009						2010							
	2006	2007	2008	Orçamento (a)		Decreto 6.808/09 (b)		Decreto 6.867/09 (c)		Decreto 6.923/09 (d)		IV Avaliação (e)		(f) = (e)-(b)		Projeto de Lei Orçamentária (e)	
				R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Setor Público	3,80	3,91	4,08	119,9	3,80	117,5	3,80	76,4	2,50	76,2	2,50	76,2	2,50	(41,3)	(1,30)	109,8	3,30
Governos Regionais	1,07	1,16	1,13	30,0	0,95	29,4	0,95	27,5	0,90	27,4	0,90	27,4	0,90	(1,9)	(0,05)	31,6	0,95
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽¹⁾																	
Receita Primária	23,02	23,88	24,83	805,3	25,52	756,9	24,48	745,2	24,39	743,3	24,39	737,0	24,19	(19,9)	(0,29)	853,6	25,66
Despesa Primária ⁽²⁾	20,98	21,66	22,40	753,0	23,86	706,0	22,83	718,0	23,49	716,2	23,50	722,9	23,72	16,8	0,89	804,6	24,2
Resultado Primário	2,05	2,22	2,43	52,3	1,66	50,9	1,65	27,2	0,89	27,1	0,89	14,2	0,46	(36,8)	(1,18)	49,0	1,47
PPI/PAC ⁽³⁾	0,12	0,20	0,27	15,6	0,49	15,6	0,50	15,6	0,51	15,6	0,51	28,5	0,94	12,9	0,43	22,5	0,68
Resultado Primário II ⁽⁴⁾	2,16	2,42	2,70	67,9	2,15	66,5	2,15	42,8	1,40	42,7	1,40	42,7	1,40	(23,8)	(0,75)	71,5	2,15
Memorando ⁽¹⁾																	
Setor Público sem Petrobras	3,24	3,45	3,68	104,9	3,33	102,7	3,32	76,4	2,50	76,2	2,50	76,2	2,50	(26,6)	(0,82)	109,8	3,30
Gov Federal sem Petrobras	2,18	2,29	2,55	75,0	2,38	73,4	2,37	48,9	1,60	48,8	1,60	48,8	1,60	(24,6)	(0,77)	78,2	2,35
Meta Federal sem PPI/PAC	...	...	...	74,4	2,36	72,6	2,35	33,4	1,09	33,2	1,09	20,3	0,66	(52,3)	(1,69)	55,7	1,67
Meta Gov Central sem PPI/PAC	...	...	...	52,3	1,66	50,9	1,65	27,2	0,89	27,1	0,89	14,2	0,46	(36,8)	(1,18)	49,0	1,47
Receíveis de Itaipu	0,12	0,07	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	3,97	5,67	5,08	3,5		2,0		1,0		1,0		1,0		(1,0)		4,5	

Fonte: Banco Central do Brasil; informações complementares ao PL 38/08; PL 46/09; Nota Técnica CD 20/09; e decretos e avaliações citados. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2008 os recebíveis de Itaipu, conforme estatísticos de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽²⁾ Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI e o PAC.

⁽³⁾ Até o Decreto 6.923/09, PPI; a partir daí, PAC.

⁽⁴⁾ Retira da meta as despesas com o PPI/PAC. Em 2009 e 2010, desconsidera a possibilidade de retirar adicionalmente da meta restos a pagar dessas programações, pois é irrealizável a execução de montante de investimento a esse título superior a R\$ 28,5 bilhões em 2009. Para 2010, não se conhece o montante de restos a pagar.

23. Embora o citado PL não tivesse sido aprovado, o Decreto 6.867/09, de 29/5 estabeleceu nova programação financeira para 2009 considerando o novo resultado na definição das metas quadrimestrais.

Não caberiam restrições que lhe afetem as condições concorrenciais. A empresa tem sido extremamente rentável nos últimos anos e apresentado lucro líquido crescente. Ainda, segue regras idênticas às aplicadas às empresas privadas de capital aberto.

⁶ A possibilidade de abater da meta as despesas efetivamente realizadas com o PPI existe desde 2005, a margem para o abatimento veio crescendo em percentagem do PIB, mas nunca foi usada.



24. O Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional em 16/9 o PL 63, de 2009-CN. A proposição visava também a alterar a LDO de 2009, desta vez prevendo a possibilidade de abatimento, da meta prevista para os orçamentos fiscal e da seguridade, de até R\$ 28,5 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A esse montante, segundo o PL, poderão ser acrescidos os correspondentes restos a pagar de exercícios anteriores.
25. Essa perspectiva de a execução do PAC propiciar a redução da meta dos orçamentos fiscal e da seguridade levaria a meta primária do setor público consolidado para até 1,56% do PIB (que a tabela não mostra), em lugar de 2,5% do PIB, sem contar a execução de restos a pagar.
26. A alteração da meta primária é temporária. A LDO para 2010 restabeleceu para 2,15% do PIB a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade, manteve o superávit do PDG em 0,2% do PIB, e estima a contribuição dos governos subnacionais, de 0,95% do PIB. O resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2010 é de 3,3% do PIB. Se o PAC de R\$ 2,5 bilhões vier a ser executado e abatido integralmente, a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade cai de R\$ 71,5 bilhões para R\$ 49 bilhões (1,47% do PIB).
27. A comparação com o desempenho em 2008 mostra queda no resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade de quase 2,5% do PIB (R\$ 75 bilhões a preços e PIB de 2009). Esse cálculo consideram no ano passado o ajuste para Itaipu de quase R\$ 1,8 bilhão, a menos em relação à estatística do Banco Central, e o aporte ao FSB equivalente a quase 0,5% do PIB como saldo positivo.
28. Segundo as autoridades, nem as sucessivas frustrações de receita, nem a autorização para abater da meta despesas com o PAC e seus restos a pagar, significará descumprimento da nova meta de superávit primário para 2009. Contudo, a expectativa mediana das instituições financeiras consultadas em 25/9, de que o superávit do setor público consolidado seja de apenas 1,8% do PIB, indica, a menos que se acredite na execução de R\$ 21,3 bilhões do PAC, que a meta da União não será atingida.

III – A QUARTA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

29. O art. 71 da LDO determina que as avaliações orçamentárias sejam produzidas e divulgadas pelo Executivo até 20 do mês seguinte ao bimestre a que se referem.
30. A 4ª avaliação, de 18/9, teve saldo positivo em relação à anterior, diante da combinação de fatores descritos resumidamente na Tabela a seguir.



4ª AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2009
Variação em Relação à 3ª Avaliação

Discriminação	R\$ milhões	Principais Fatores Explicativos
Receita Administrada pela RFB	(7.409,5)	Queda na previsão de todos os tributos, em especial Imposto de Renda (R\$ 3,8 bilhões), Cofins (nova queda de R\$ 2,6 bilhões) e CSLL (R\$ 1,1 bilhão). Aumento de "outras administradas pela RFB" (R\$ 1,5 bilhão, conforme depósito judicial transferido para CEF - MP 465/09).
Demais Receitas	1.641,1	Aumento de receitas de dividendos (R\$ 1,5 bilhão), limitado no ano ao arrecadado até agosto. Maiores receitas próprias e de convênios de órgãos.
Receita Primária, exceto Contribuição Previdenciária	(5.768,4)	
Redução das Transferências a Estados e Municípios (-)	(2.253,2)	Queda na previsão dos Impostos de Renda e IPI.
Subtotal Receita Líquida	(3.515,2)	
Aumento das Despesas Obrigatórias, exceto Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	(3.100,0)	Maiores despesas (R\$ 1 bilhão de aumento cada) com seguro-desemprego, apoio financeiro a Municípios e créditos extraordinários (novo cronograma de pagamentos).
Aumento do Déficit da Previdência	(702,8)	Queda na previsão de receita previdenciária (R\$ 500 milhões) e aumento de benefícios.
Subtotal Aumento de Despesas	(3.802,8)	
Redução da Meta de Resultado Primário	12.948,4	Considera como se aprovadas metas do PLN 15/09 e a modificação do PLN 63/09 (abatimento da programação do PAC até R\$ 28,5 bilhões).
Saldo	5.630,4	

Fonte: Relatório de Avaliação do 4º Bimestre de 2009, Ministério do Planejamento (SOF). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui despesas dos demais poderes.

31. Os resultados desta avaliação permitirão, por decreto do Executivo, a ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento estabelecidos na 3ª avaliação. Caso o decreto remeta à reserva⁷ o valor descontingenciado, somar-se-á aos R\$ 9,1 bilhões já lá existentes.
32. Não se teria gerado margem para a ampliação desses limites, e sim redução, caso o Executivo não tivesse (a) abatido da arrecadação prevista apenas a frustração das receitas administradas ocorrida no 3º bimestre; (b) reestimado o esforço no recolhimento de dividendos; (c) ampliado a faculdade de redução da meta primária, em R\$ 12,9 bilhões. Ao contrário, por exemplo, se o PPI não tivesse sido substituído pelo PAC, o contingenciamento teria que ser aumentado em R\$ 8,3 bilhões.
33. Examinando, de outro lado, os itens que permaneceram constantes da 3ª para a 4ª avaliação, chama a atenção o seguinte: (a) nada foi arrecadado a título de operações com ativos, e essa receita constou dos 2 orçamentos anteriores sem se ter realizado, mas continua a previsão do ingressos de R\$ 2,5 bilhões; (b) apenas R\$ 1,65 bilhão ingressou a título de concessões, mas a previsão continua em R\$ 4,6 bilhões desde a lei orçamentária; e (c) o ritmo das despesas com pessoal até agosto parece apontar para um desembolso mais elevado, mas o total correspondente não foi revisto.
34. Relativamente aos demais grandes grupos de receitas, temos: (a) a frustração de receitas administradas pela RFB, exceto Previdência, admitida ocorrer até agosto no Decreto 6.923/09, afeta a previsão para o acumulado no ano no mesmo montante (R\$ 7,4 bilhões), significando que se imagina que os fatores que levaram ao desvio esgotam sua influência no 2º quadrimestre e a receita se

⁷ Referimo-nos à reserva de que trata o art. 8º do Decreto 6.808/09, de 27/3.

recomponha; (b) parte considerável da frustração no 4º bimestre se deu em receitas partilhadas, fazendo com que a receita administrada líquida dessas transferências caia apenas em R\$ 5,3 bilhões; e (c) a previsão de receitas não administradas aumenta no exercício, contribuindo com mais R\$ 1,6 bilhão de acréscimo ao total da arrecadação do exercício entre as duas avaliações, e para que a perda de receita líquida, excluído o INSS, se limite a R\$ 3,5 bilhões.

35. Houve itens que foram alterados, e mais importantes foram despesas obrigatórias: (a) a título de auxílio financeiro aos municípios, passou de R\$ 1 bilhão de crédito aberto pela Lei 11.939/09, de 14/5, para R\$ 2 bilhões, por conta do PL 62/09, lido no Congresso em 21/9; supõe-se que já se tenha esgotado a necessidade de compensação aos municípios de que tratou a MP 462/09; (b) despesas com o seguro-desemprego, com mais R\$ 1 bilhão; e (c) créditos extraordinários, com mais R\$ 1 bilhão. O déficit da Previdência no ano sobe R\$ 700 milhões, predominantemente em decorrência da queda da previsão de receitas do INSS.

IV – CENÁRIO MACROECONÔMICO E INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS

36. A próxima Tabela compara dados de 2007 e 2008, projeções do mercado, do Congresso e do Executivo para 2009, e, para sinalização de tendência, na proposta orçamentária de 2010. Pondere-se que o uso das hipóteses da 3ª avaliação no último Relatório, além de não atender plenamente à finalidade da atualização bimestral do cenário econômico-fiscal, não incorpora a evolução já observada de alguns indicadores produzidos mensalmente por instituições de pesquisa e estatísticas, tais como os índices de preços, nem das expectativas do mercado, que o Executivo consulta para estabelecer suas próprias projeções.
37. A previsão de crescimento em 2009 foi revisto sucessivamente para menos. A partir da 2ª avaliação, passou-se a esperar 1%, taxa otimista perto da expectativa do mercado de expansão nula do PIB, já refletindo o crescimento negativo no 1º trimestre deste ano e o crescimento no 2º trimestre apurados pelo IBGE. A previsão do Banco Central para o crescimento em 2009 continua de 0,8%, no Relatório de Inflação de setembro.
38. A taxa básica de juros vem sendo diminuída desde o início de 2009, chegando-se pela primeira vez à Selic de um dígito (9,25% a.a.) na reunião do Copom de 10/6, e agora de 8,75% a.a. desde 22/7, projeção mantida para até o final do ano tanto pelo mercado, quanto pelo Executivo. Na 3ª avaliação, prevê-se que a Selic média do ano seja de quase 10%, pouco acima do mercado. Para os analistas consultados pelo Banco Central em 25/9, a taxa real de juros (IPCA) ficará ao redor de 5,3% a.a..
39. A queda da Selic foi em parte possível diante da melhora das expectativas do mercado quanto a preços. Os índices de inflação em 2009 estão sendo revisados para baixo nas sucessivas avaliações. Os prognósticos recentes do mercado são melhores que as últimas previsões oficiais. Por exemplo, no orçamento estimou-se que o IGP-di médio em 2009 seria de 7,9%; na 4ª avaliação, a hipótese permanecia em 2,6%; e o mercado prevê 2%. No acumulado, foi de 5,8%, 1,35%, e -0,16%, respectivamente.



PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2007-2010 ⁽¹⁾								
Variável/indicador	2007	2008	2009				2010	
	Realizado		Orçamento 2009 Congresso	PLDO 2010	3ª e 4ª Aval Bimestrais/ Proposta 2010 ⁽²⁾	Mercado 25/9/2009	Proposta 2010	Mercado 25/9/2009
Produto e Crescimento								
PIB nominal (R\$ bilhões)	2.597,611	2.889,719	3.155,935	3.092,002	3.047,192	3.010,159	3.326,525	3.261,837
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	9,61	11,25	9,58	7,00	5,45	4,17	9,17	8,36
Crescimento real do PIB (% a.a.)	5,67	5,08	3,50	2,00	1,00	0,00	4,50	4,50
Preços e Câmbio								
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	3,73	5,87	5,87	4,91	4,41	4,17	4,46	3,86
Inflação IGP-DI (% a.a.)	7,89	9,10	5,80	4,16	1,35	(0,16)	4,50	4,50
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	5,08	11,24	7,90	4,82	2,64	2,01	4,62	2,93
Inflação IPCA (% a.a.)	4,46	5,90	4,50	4,50	4,42	4,30	4,33	4,40
Inflação IPCA médio (% a.a.)	3,64	5,68	5,19	4,94	4,98	4,89	4,40	4,17
Inflação INPC (% a.a.)	5,16	6,48	4,30	4,30	4,20	4,49	4,33	4,45
IER (% a.a.)	4,29	8,18	6,41	4,88	3,93	3,59	4,50	3,61
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	1,77	2,34	2,08	2,30	1,98	1,80	2,04	1,80
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,95	1,83	2,04	2,31	2,08	2,01	2,01	1,82
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	72,09	96,51	76,37	47,27	59,18	...	77,86	...
Salários e Massa Salarial								
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽³⁾	3,30	4,97	6,22	5,92	5,92	5,92	3,54	3,83
Salário Mínimo (R\$)	380,00	415,00	464,71	465,00	465,00	465,00	505,90	507,30
Reajuste do salário mínimo (%)	8,57	9,21	11,98	12,05	12,05	12,05	8,80	9,10
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	3,30	5,00	6,22	5,92	5,92	5,92	3,54	3,83
Massa salarial (variação média %)	11,32	16,44	12,95	6,29	8,82	...	10,49	...
Dívida Pública e Juros								
Selic fim de período (% a.a.)	11,18	13,66	13,33	10,25	8,75	8,75	8,75	9,50
Selic média acumulada (% a.a.)	11,88	12,48	13,57	10,80	9,98	9,81	8,71	8,94
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	7,10	6,21	8,68	6,03	5,32	5,28	4,20	4,35
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,25	6,25	6,25	6,00	...	6,00	...
Indicadores Fiscais em % do PIB ⁽⁴⁾								
Resultado Primário Consolidado	3,91	4,08	3,80	2,50	2,50	1,80	3,30	2,50
Resultado Primário Governo Central	2,29	2,47	2,15	1,40	1,40	...	2,15	...
Resultado Primário Estatais Federais	0,46	0,49	0,70	0,20	0,20	...	0,20	...
Resultado Primário Governos Regionais	1,16	1,13	0,95	0,90	0,90	...	0,95	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(6,14)	(5,62)	(5,70)	...	(4,64)	(4,70)	(3,63)	(4,00)
Juros Nominais Governo Central	(4,58)	(3,22)	(4,21)	...	...	...	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(2,23)	(1,53)	(1,90)	...	(2,14)	(2,90)	(0,33)	(1,50)
Dívida líquida (% do PIB)	42,03	36,00	39,30	39,40	41,4	43,25	38,1	41,20
Outros Indicadores								
Bebidas: quantidade (variação %)	5,46	0,43	3,97	0,39	3,00	...	3,50	...
Fumo: quantidade (variação %)	(2,15)	(5,70)	(1,38)	(3,63)	(15,70)	...	(5,00)	...
Veículos: quantidade (variação %)	24,31	11,85	9,00	(3,98)	(2,55)	...	4,50	...
Veículos: preço (variação %)	1,44	2,78	5,00	(2,37)	(8,10)	...	(2,17)	...
Importação sem combustível (variação %)	32,03	41,04	9,62	(5,23)	(24,06)	...	14,62	...
Fonte: Orçamento 2009; PL 07/09-CN; informações complementares; PL 15/09-CN; PL 46/2009-CN; IBCE; Banco Central do Brasil; SPE; avaliação citada; Relatório de Mercado citado. Cálculos, estimativas e elaboração das Consultorias.								
⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.								
⁽²⁾ Na 4ª Avaliação, o Executivo manteve os parâmetros da avaliação anterior.								
⁽³⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.								
⁽⁴⁾ Excluído o grupo Petrobras no PLDO 2010 e em diante.								



40. A mesma tendência se observa em relação ao IPCA, embora com menores divergências. Em razão da desaceleração do IPCA e do IGP-di, o índice específico da receita, ponderado, também diminuiu. A situação é oposta relativamente ao INPC, determinante em parte do próximo reajuste do salário mínimo, que o orçamento de 2009 estimou no acumulado em 4,3%, foi reavaliado para 4,2% na 4ª avaliação, enquanto o mercado projeta 4,5%.
41. A par do menor crescimento da economia, a massa salarial deve se expandir menos, que a lei orçamentária considerou de 12,95%, e agora será de 8,8%. As expectativas eram piores na 2ª avaliação (5,7%).
42. A evolução do mercado internacional de petróleo tem sido vista com cautela pelo Executivo. O preço médio do barril Brent no ano foi previsto agora em US\$ 59,2 – era menor nas 1ª e 2ª avaliações –, ainda muito abaixo do que se considerou no orçamento, e o comportamento das cotações indica que poderá ser pouco maior (US\$ 62). As cotações do Brent já mostram propensão à estabilidade, com preço para dezembro (observação em 30/9) alcançando US\$ 65.
43. Em relação a parâmetros específicos que afetam itens relevantes da arrecadação, como tributos indiretos sobre fumo, bebidas e veículos, houve mudanças, da lei em diante, afetando negativamente as receitas. Em relação ao orçamento, deverá ser menor o volume tributado de bebidas, e ainda muito menor o de produtos do fumo; e de positivas na lei passam a drasticamente negativas as estimativas de variação de quantidades de veículos e de importações.

V - DESPESAS NA 4ª AVALIAÇÃO E SUPERÁVIT PRIMÁRIO

44. As despesas aumentam em 1,8% do PIB em relação a 2008, mesmo considerando o FSB como despesa no ano passado, ou R\$ 83 bilhões em valores correntes, como mostra a Tabela da próxima página.
45. Despesas obrigatórias, incluindo as despesas dos poderes, respondem por 80% desse aumento. Elas crescem mais de 1,5 ponto percentual do PIB, ou R\$ 65,8 bilhões em valores correntes. As despesas discricionárias do Executivo aumentam pouco mais de 0,8% do PIB, R\$ 31,5 bilhões correntes, e parte delas são despesas quase obrigatórias. Desse aumento, R\$ 20,7 bilhões, quase 0,7% do PIB, é consumido pelo aumento do PPI/PAC, incluindo agora o programa Minha casa minha vida, com R\$ 6 bilhões; e R\$ 10,8 bilhões, ou quase 0,2% do PIB, pela execução das despesas discricionárias propriamente ditas. A ausência de despesas com o FSB em 2009 corresponde a economia de 0,5% do PIB e compensa parcialmente os demais aumentos.
46. O aumento das despesas de 2008 para 2009 consumirá, em potencial, 93% da redução do superávit em proporção do PIB. Esse cálculo considera no ano passado o ajuste para Itaipu, para menos na estatística do resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade apurada por baixo da linha, e, a mais, o aporte ao FSB equivalente a quase 0,5% do PIB como superávit. A comparação com o desempenho em 2008 mostraria queda no resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade de 2,46% do PIB e aporte ao FSB de 0,49% do PIB (somados, R\$ 90 bilhões a preços e PIB de 2009).



ORÇAMENTO, 2008-2009

Despesas Primárias e Resultado da União

Discriminação	2008 Real	2009					Diferenças da 4ª Avaliação de 2009 para					
		Orçamento 2009	1ª	2ª	3ª	4ª	2008 Realizado	Orçamento 2009	2ª	3ª		
			Avaliação 2009 (Dec 6.808/09)	Avaliação 2009 (Dec 6.867/09)	Avaliação 2009 (Dec 6.923/09)	Avaliação 2009			Avaliação	Avaliação		
% PIB	R\$ Milhões					% PIB	R\$ Milhões					
TOTAL DAS DESPESAS	17,95	609.789,9	578.764,8	593.124,7	592.718,0	601.651,2	19,74	82.995,2	1,80	(8.138,7)	8.526,5	8.933,21
Pessoal e Encargos Sociais	4,58	154.911,9	153.845,0	153.845,0	153.845,0	153.845,0	5,05	21.439,2	0,47	(1.066,8)	-	-
Benefícios da Previdência	6,91	228.642,8	220.992,0	223.068,1	223.068,1	223.270,9	7,33	23.708,9	0,42	(5.371,9)	202,8	202,8
Demais Desp Vinc Sal Mínimo	1,26	42.897,9	42.897,9	44.396,3	44.737,5	45.737,5	1,50	9.290,1	0,24	2.839,6	1.341,2	1.000,0
Abono e Seguro Desemprego	0,71	24.349,5	24.349,5	25.277,4	25.618,6	26.618,6	0,87	6.207,4	0,17	2.269,1	1.341,2	1.000,0
LOAS	0,49	16.674,0	16.674,0	17.226,7	17.226,7	17.226,7	0,57	3.139,3	0,08	552,8	-	-
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,07	1.874,5	1.874,5	1.892,2	1.892,2	1.892,2	0,06	(56,6)	(0,01)	17,7	-	-
Kandir/Comp Est ICMS	0,18	3.900,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	3.900,0	0,13	(1.316,1)	(0,05)	-	-	-
Outras Despesas Obrigatórias	0,43	22.045,4	21.331,7	22.735,8	21.987,9	24.013,0	0,79	11.730,0	0,36	1.967,5	1.277,1	2.025,0
Subsídios e Subvenções	0,14	11.292,4	6.006,9	6.006,9	4.006,9	4.006,9	0,13	22,9	(0,01)	(7.285,5)	(2.000,0)	-
Sentenças Judiciais - Demais	0,05	2.098,6	2.098,7	2.101,6	2.101,6	2.102,1	0,07	528,3	0,01	3,5	0,5	0,5
Fundef/Fundeb - Complement	0,11	5.061,8	5.070,2	5.070,2	5.070,2	5.070,2	0,17	1.895,8	0,06	8,3	-	-
Doações	0,00	107,0	107,0	110,9	111,1	111,1	0,00	46,9	0,00	4,0	0,2	-
Convênios	0,00	265,3	265,3	390,6	425,2	449,7	0,01	321,8	0,01	184,5	59,1	24,5
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	-	1.200,0	1.200,0	1.200,0	1.200,0	0,04	867,4	0,03	1.200,0	-	-
Fundo Constitucional do DF	0,02	690,9	450,5	450,5	450,5	450,5	0,01	(23,5)	(0,00)	(240,4)	-	-
Créditos Extraordinários	-	-	3.000,0	3.300,0	4.517,3	5.517,3	0,18	5.517,3	0,18	5.517,3	2.217,3	1.000,0
Fabricação Cédulas e Moedas	0,02	-	600,0	600,0	600,0	600,0	0,02	0,1	(0,00)	600,0	-	-
FGTS	0,06	2.253,1	2.253,1	2.253,1	2.253,1	2.253,1	0,07	415,4	0,01	-	-	-
Transf. Ag Nacional de Águas	0,00	35,1	35,1	35,1	35,1	35,1	0,00	12,1	0,00	-	-	-
Anistiados	0,00	226,7	226,7	198,7	198,7	198,7	0,01	107,1	0,00	(28,0)	-	-
Benef Legislação Especial	-	14,4	18,3	18,3	18,3	18,3	0,00	18,3	0,00	3,8	-	-
Apoyo Financeiro Municípios	-	-	-	1.000,0	1.000,0	2.000,0	0,1	2.000,0	0,07	2.000,0	1.000,0	1.000,0
Legislativo/Judiciário/MPU	0,20	6.320,7	5.994,4	6.228,5	6.228,5	6.544,0	0,21	907,6	0,02	223,2	315,5	315,5
Subtotal Despesas Obrigatórias	13,55	458.718,7	448.961,1	454.173,8	453.767,1	457.310,4	15,01	65.759,6	1,46	(1.408,3)	3.136,6	3.543,3
Discricionárias - Executivo	3,91	151.071,2	129.803,7	138.950,9	138.950,9	144.340,8	4,74	31.479,6	0,83	(6.730,4)	5.389,9	5.389,9
Outras Discricionárias	3,63	132.923,7	114.252,1	117.399,3	117.399,3	115.840,8	3,80	10.816,9	0,17	(17.082,9)	(1.558,5)	(1.558,5)
Reserva Orçamentária	-	2.595,9	-	-	-	-	-	-	-	(2.595,9)	-	-
Prog Minha Casa Minha Vida	-	-	-	6.000,0	6.000,0	-	-	-	-	-	(6.000,0)	(6.000,0)
PPI/PAC	0,27	15.551,6	15.551,6	15.551,6	15.551,6	28.500,0	0,94	20.662,7	0,66	12.948,4	12.948,4	12.948,4
Fundo Soberano do Brasil	0,49	-	-	-	-	-	-	(14.244,0)	(0,49)	-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA ⁽¹⁾	(0,05)	-	-	-	-	-	-	1.322,4	0,05	-	-	-
SUPERÁVIT PRIMÁRIO ⁽¹⁾												
FISCAL E SEG COM PPI/PAC	2,43	52.311,7	50.926,4	27.231,0	27.109,1	14.160,7	0,46	(55.918,1)	(1,96)	(38.151,0)	(13.070,4)	(12.948,4)
FISCAL E SEG SEM PPI	2,70	67.863,3	66.478,0	42.782,7	42.660,7	42.660,7	1,40	(35.255,4)	(1,30)	(25.202,6)	(122,0)	0,0
ESTATAIS FEDERAIS	0,49	22.080,8	21.644,0	6.111,8	6.094,4	6.094,4	0,20	(7.941,4)	(0,29)	(15.986,4)	(17,4)	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Secretaria de Orçamento Federal (SOF), decretos e avaliações citados. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui no realizado ajuste metodológico referente à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

47. As despesas de custeio são as que mais crescem. O Executivo comprometeu-se com um aumento, de ano para ano, de despesas de pessoal de R\$ 21,4 bilhões, sendo R\$ 7 bilhões por conta de reajustes e novos concursos. Despesas de pessoal sobem de 4,6% do PIB em 2008 para mais de 5% do PIB em 2009. Até agosto de 2009 foram gastos com pessoal R\$ 82,1 bilhões, e para o ano a previsão se manteve em R\$ 153,7 bilhões.

48. Do aumento de R\$ 83 bilhões nas despesas de 2008 para 2009, R\$ 54,4 bilhões (2/3) serão com a previdência e outras despesas assistenciais afetadas pelo salário mínimo e com os salários dos servidores. As despesas com o abono salarial, com o seguro desemprego, com a lei orgânica de assistência social e com a renda mensal vitalícia subirão R\$ 9,3 bilhões de 2008 para 2009.

49. Com o aumento de 12% concedido ao salário mínimo em fevereiro, as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários subirão de R\$ 199,6 bilhões em 2008, para R\$ 223,3 bilhões este ano, correspondendo o aumento de pouco mais de 0,4% do PIB: aumento de R\$ 2 bilhões a mais que o de pessoal. Ficarão em 2009 R\$ 5,4 bilhões abaixo do que constou do orçamento.



50. Na 1ª avaliação de 2009 as despesas obrigatórias, somadas, foram, ao contrário de exercícios anteriores, reduzidas em relação ao orçamento, em R\$ 9,8 bilhões. As únicas dentre elas que aumentaram foram as que nem a proposta nem a lei previram, e a mais volumosa foram os créditos extraordinários – ainda assim em montante muito inferior aos que constaram em avaliações iniciais de outros anos.
51. Ocorre que, junto com a 2ª avaliação, o Executivo anunciou sua decisão de reduzir a meta primária em R\$ 23,7 bilhões (pequena parte por conta de nova estimativa do PIB).⁸ Ao mesmo tempo: (a) foi revista a previsão de despesas com benefícios previdenciários em mais R\$ 2,1 bilhões, revertendo em parte a redução de R\$ 7,6 bilhões em relação à lei orçamentária à época da 1ª avaliação; (b) outras despesas vinculadas ao salário mínimo foram aumentadas em R\$ 1,5 bilhão; (c) a previsão de despesas com a execução de créditos extraordinários aumentou de R\$ 3 bilhões para R\$ 3,3 bilhões; e (d) foi introduzido novo item de despesa obrigatória para compensar os municípios por perdas com a queda dos impostos compartilhados⁹, de R\$ 1 bilhão. As despesas discricionárias do Executivo aumentaram em R\$ 9,15 bilhões, dos quais R\$ 6 bilhões para o programa Minha casa minha vida que, assim explicitado, ganhou natureza de despesa obrigatória.
52. Na 3ª avaliação, as estimativas de despesas caíram R\$ 407 milhões em relação à 2ª, e a queda se deveu exclusivamente a novo prognóstico quanto a despesas obrigatórias. Nessa avaliação, o aumento da previsão de despesas com créditos extraordinários e com o seguro-desemprego – que deveria ter ocorrido na avaliação anterior, pois já havia sido anunciado – foi acomodado com menor previsão do desembolso de subsídios e subvenções.
53. Na 4ª avaliação, com o aumento da parcela dedutível das despesas, a meta de superávit primário cai em R\$ 12,9 bilhões. Parte serviu para compensar a queda da receita líquida da 3ª para a 4ª avaliação, de R\$ 4 bilhões. Dos R\$ 8,9 bilhões restantes, o aumento de despesas obrigatórias consumiu R\$ 3,5 bilhões, sendo R\$ 1 bilhão a mais para cada um dos seguintes itens: créditos extraordinários, (novamente) seguro desemprego, e auxílio financeiro a municípios. A elevação das despesas com pessoal, a nosso ver necessária à luz do ritmo de execução, não constou desta avaliação. As despesas discricionárias do Executivo aumentam em R\$ 5,4 bilhões.
54. No total, considerando a MP 462/09, os municípios perdedores serão compensados pelas perdas nominais de recursos distribuídos pelo FPM em até R\$ 2 bilhões. Para comparar, a perda nominal de receitas dos fundos de participação de estados e municípios e IPI dos exportadores (que as tabelas não mostra) será, de acordo com as previsões oficiais, de 0,33% do PIB em relação a 2008 (R\$ 10 bilhões a preços de 2009) e de R\$ 4,4 bilhões em valores correntes.
55. Mesmo que se acredite que as estimativas da 4ª avaliação foram elaboradas com a finalidade de acomodar o descontingenciamento de despesas discricionárias do Executivo, além daquelas do PAC, não deveria haver urgência, pois o

⁸ Sobre a 2ª avaliação, ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009> a NT 10/09. Ressalte-se que a necessária alteração da LDO de 2009, proposta no PL 15/09, não estava ainda aprovada.

⁹ Ver Lei 11.939/09, de 14/5, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11939.htm.



acompanhamento do uso da reserva que pode ser disponibilizada por portaria dos ministros do Planejamento e da Fazenda mostra que ainda sobram R\$ 9,1 bilhões para alocação nos limites dos órgãos. Assim sendo, essa mesma reserva é o destino provável do novo saldo de recursos. Também é provável que o novo decreto venha a diferenciar limite orçamentário de limite financeiro, de forma a que, em regime de caixa, permaneçam recursos reservados para acudir a presumível frustração de receitas, sem que isso inviabilize o empenho de despesas discricionárias e a subsequente inscrição das dotações em restos a pagar.

56. Esta é a primeira vez que, desde a 1ª avaliação, há redução de despesas com subsídios e subvenções, que misturam itens orçamentários e extra-orçamentários. Em exercícios passados, foi comum aumentar a previsão dessas despesas como forma de aumentar o contingenciamento. Ela foi justificada pela revisão do cronograma de pagamentos do exercício. Em relação ao orçamento, espera-se gastar R\$ 7,3 bilhões a menos, e a despesa prevista para o exercício ficará abaixo do que constou da proposta orçamentária.
57. Estados e municípios, em relação ao orçamento, estão tendo que assimilar a queda de R\$ 22 bilhões na receita, distribuída entre tributos federais partilhados e compensações financeiras (*royalties*). Além disso, o Fundo Constitucional do DF deixará de receber R\$ 240 milhões, uma vez que houve, no 1º semestre de 2008, erro no cálculo da receita corrente líquida, que desde janeiro deveria ter incluído como deduções as transferências para o Fundeb, a despesa com a complementação da União ao Fundeb e a cota-parte dos estados e do DF do salário-educação.¹⁰
58. Continuam ocupando o espaço do orçamento em vigor despesas que o Congresso não tem meios de estimar.¹¹ Diferentemente de 2008, o montante de créditos extraordinários incluídos como despesas obrigatórias corresponde estritamente ao total desses créditos passíveis de reabertura – já reabertos por decreto de 14 de janeiro –, novos créditos extraordinários abertos em 2009 e restos a pagar, sabendo-se por consequência qual a programação que se pretende ainda executar e os órgãos executores.
59. As despesas obrigatórias com a desoneração das exportações foram mantidas em R\$ 3,9 bilhões. Continua ausente da programação reivindicação dos estados, para que seja acrescentado R\$ 1,3 bilhão, não pago em 2008, apesar do excesso de arrecadação.

¹⁰ Ver Portaria STN nº 41, de 22/01/2009.

¹¹ Essas despesas, mesmo extra-orçamentárias, deveriam ter vindo indicadas na proposta. A inclusão e a revisão desses valores, a critério do Executivo, recolocam em debate as idéias de restringi-los e de tornar o orçamento impositivo.

VI – PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTO E PAC

60. Em questão a troca do PPI pelo PAC como conjunto de ações que faculte ao Executivo abater as despesas efetivamente realizadas da meta primária estabelecida na LDO. Antes privilegiando praticamente investimentos, no PAC para 2009, após a inclusão do programa habitacional, em R\$ 28,5 bilhões haverá pelos menos 25% de despesas correntes. Em 2009, o total do programa Minha casa minha vida é despesa corrente, distribuído entre subvenções e transferências a fundos. Despesas correntes são pelo menos R\$ 7 bilhões do PAC ampliado.
61. A possibilidade de abatimento do PPI da meta primária foi justificada em 2005 por se tratar de investimento cujo retorno econômico era alto, e que o projeto piloto seria acompanhado, de forma a assegurar que de fato havia elevada relação benefício-custo. Os critérios para inclusão de despesas no PPI observariam parâmetros estritamente técnicos, razão pela qual o Congresso de início absteve-se de emendar a programação. Com a possibilidade de abatimento das despesas do PAC, os motivos iniciais desapareceram¹², juntamente com os critérios, pois a aceleração do crescimento pode ser induzida com despesas de custeio governamentais, ou mesmo transferências a pessoas, dado que o setor público tem grande peso nas contas nacionais.
62. A Tabela da página seguinte mostra a execução do PPI e do PAC em 2009, até setembro de 2009.

¹² Havia o propósito de que o PPI fosse uma experiência para aprimorar a qualidade e a eficiência do investimento público no País. Suas ações seriam identificadas por meio de seleção rigorosa (manutenção de ativos estratégicos em infra-estrutura, finalização de projetos, avaliações de custos e benefícios) e sujeitas a processos aprimorados de implementação e monitoramento. Os projetos do PPI deveriam apresentar altas taxas internas de retorno.

As despesas do PPI, coerentemente, não sofrem limitação de empenho nem de movimentação financeira durante a execução do orçamento. Não obstante, a faculdade de dedução do valor realizado da meta primária nunca foi empregada.

O PAC foi apresentado como um conjunto de iniciativas para fazer o País crescer mais rapidamente. Em 2007 e 2008 o crescimento foi 5,7% e 5,1%, respectivamente, não obstante a pequena execução do PAC.

O PAC e o PPI são conceitualmente diferentes: aceleração do crescimento e capacidade de gerar benefícios econômicos elevados. Além dessa diferença, o total de investimentos do PPI que podia ser abatido, anualmente, correspondia a percentual do PIB que o Governo entendia poder abater da meta de superávit primário sem comprometer a equação fiscal. Por essas razões, apenas parte dos investimentos do PAC eram enquadrados no PPI.

Assim, enquanto a preocupação primeira foi de manter o esforço de ajuste fiscal, não se considerou possível transformar todo o PAC em PPI, por exceder a margem aceitável para a calibragem para menos da poupança pública primária, ou porque alguns de seus investimentos poderiam não proporcionar o retorno econômico exigido para enquadramento no PPI.



PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS E PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO, 2009

Situação em 30 de Setembro ⁽¹⁾
 (Em R\$ milhões)

	Orçamento de 2009		Pago			Restos a Pagar a Pagar	Limites para o Abatimento da Meta
	Dotação Autorizada	Empenhos	Do Exercício	De Outros Exercícios	Total		
PPI	15.323,6	10.043,6	2.135,0	4.698,1	6.833,1	6.895,7	26.917,4
PAC que não é PPI	13.176,4	2.927,4	794,2	1.865,3	2.659,5	4.124,5	19.166,2
Total (PAC)	28.500,0	12.971,0	2.929,1	6.563,4	9.492,6	11.020,1	46.083,6
Memorando:							
% da dotação autorizada							
PPI	100	65,5	13,9	30,7	44,6	...	...
PAC que não é PPI	100	22,2	6,0	14,2	20,2	...	...
Total (PAC)	100	45,5	10,3	23,0	33,3	...	...
% do PIB							
PPI	0,50	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,88
PAC que não é PPI	0,43	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,63
Total (PAC)	0,94	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	1,51

⁽¹⁾ Inclui na dotação autorizada R\$ 6,6 bilhões que ainda não estão apropriados como PAC. Nada do programa Minha casa minha vida foi empenhado. Não considera em empenhos e pagos o restante da programação do PAC ainda a ser identificado.

63. Se apenas o PPI pudesse ser abatido da meta, até setembro a redução seria de R\$ 6,8 bilhões, e proporcionalmente, R\$ 9,1 bilhões para todo o exercício, que equivaleriam a 0,3% do PIB. O PAC, apesar de incorporar o PPI, tem tido execução mais lenta, até porque somou-se a ele recentemente o programa habitacional, e o abatimento até setembro é de R\$ 9,5 bilhões. Proporcionalmente, em todo o exercício teríamos R\$ 12,7 bilhões, equivalentes a 0,42% do PIB. Na prática, a possibilidade de abatimento das despesas do PAC permitiria, segundo essa projeção, o abatimento extra de apenas R\$ 3,6 bilhões, sem alcançar a autorização original limitada ao PPI, de abater R\$ 15,5 bilhões.
64. A mudança de PPI para PAC, acrescentando-se os restos a pagar, como critério para o abatimento da meta, se a execução das despesas fosse viável, implicaria autorização para abater até R\$ 46,1 bilhões da meta primária do governo central, e o superávit se transformaria em déficit de R\$ 3,4 bilhões.
65. O PPI já tem 65% de sua programação empenhados, ritmo superior ao dos demais investimentos (que a tabela não mostra), que tradicionalmente se concentram no último bimestre. O PAC, que não é PPI, seguiria esse comportamento, o que reforçaria a impossibilidade de pagamentos neste exercício.

VII – RELATÓRIO DE RECEITAS

66. O acompanhamento da arrecadação das receitas da União ganhou destaque com a aprovação da Resolução nº 1, de 2006-CN.



67. As estimativas de receita constantes das leis orçamentárias vinham sendo, regra geral, inferiores ao efetivamente realizado. Tomando 2002 como ponto de partida, apenas em 2006 a arrecadação ficou abaixo do orçamento, e por muito pouco. Em 2007, houve novamente diferença positiva entre o efetivamente arrecadado e as estimativas. Em 2008, as diferenças entre o efetivamente arrecadado e as estimativas de receita foram expressivas, somando R\$ 34,7 bilhões.

68. Nesta 4ª avaliação, o Executivo espera arrecadar em 2009 R\$ 68,3 bilhões a menos do que o previsto na lei, como se vê abaixo.

RECEITAS 2008-2009												
Discriminação	2008		Lei 2009		2009				Variações da 4ª Avaliação em Relação a			
	Realizado				1ª Avaliação (Decreto 6.808/09)	2ª Avaliação (Decreto 6.867/09)	3ª Avaliação (Decreto 6.923/09)	4ª Avaliação	Lei 2009	3ª Avaliação	2008 Real	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões			% PIB	R\$ Milhões		% do PIB	
RECEITA TOTAL	717.442,2	24,83	805.286,1	25,52	756.946,7	745.206,7	743.297,9	737.029,6	24,19	(68.256)	(6.268)	(0,64)
Receita Administrada RFB ⁽¹⁾	466.336,0	16,14	522.351,6	16,55	484.974,1	473.034,0	465.699,0	458.289,5	15,04	(64.062)	(7.409)	(1,10)
Arrecadação Líquida INSS	163.355,3	5,65	187.831,8	5,95	180.936,3	180.936,3	182.285,8	181.785,8	5,97	(6.046)	(500)	0,31
Receitas Não Administradas	87.750,9	3,04	92.602,7	2,93	88.536,4	88.736,4	92.813,2	94.454,3	3,10	1.852	1.641	0,06
Operações com Ativos	0,0	0,00	2.500,0	0,08	2.500,0	2.500,0	2.500,0	2.500,0	0,08	-	-	0,08
TRANSFERÊNCIAS (-)	127.385,0	4,41	143.184,4	4,54	127.255,5	124.850,9	123.470,9	121.217,7	3,98	(21.967)	(2.253)	(0,43)
RECEITA LÍQUIDA	590.057,1	20,42	662.101,6	20,98	629.691,2	620.355,7	619.827,1	615.811,9	20,21	(46.290)	(4.015)	(0,21)

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

⁽¹⁾ Exceto INSS.

69. Como reduções importantes se dão em receitas partilhadas, as transferências aos governos subnacionais também caem em relação à lei, resultando para eles em perda líquida de R\$ 22 bilhões.

70. Desde a 1ª avaliação (Dec. 6.808/09, de 27/3), as previsões de receitas vêm caindo. Da 1ª avaliação para esta última, a estimativa de receitas baixou em R\$ 19,9 bilhões, e R\$ 13,9 liquidamente. Em março, em relação à lei orçamentária, a frustração de recursos da União era calculada em R\$ 32,4 bilhões. Na 2ª avaliação, as previsões recuaram mais R\$ 9,3 bilhões. Na 3ª avaliação, assumiu-se nova perda de receitas, de R\$ 529 milhões, líquidos. Na 4ª avaliação, as receitas diminuem R\$ 6,3 bilhões, e em R\$ 4 bilhões depois de descontadas as transferências a estados e municípios.

71. As estimativas mais recentes do Executivo, na 4ª avaliação, continuam otimistas em termos reais. Como proporção do PIB, espera-se queda da receita de 0,64 ponto do PIB em relação ao recorde alcançado em 2008. No entanto, a previsão do ingresso líquido de receitas em 2009, comparada com 2008, acusa baixa de apenas 0,2% do Produto, equivalente a R\$ 6,4 bilhões, usando-se a mais recente projeção oficial do PIB.

72. Receitas administradas pela RFB (não incluindo as do INSS) serão R\$ 64,1 bilhões menores que as estimadas na lei orçamentária. Também diminuem as receitas do INSS (menos R\$ 6 bilhões). As receitas não administradas, diferentemente, estão acima do projetado na lei em R\$ 1,85 bilhão.



73. As receitas do INSS aumentam em relação a 2008 o equivalente a 0,3% do PIB, mas caem em relação à 3ª avaliação.

VII.1 RECEITA ADMINISTRADA

74. O Executivo espera arrecadar menos R\$ 70,2 bilhões de receitas administradas, incluindo o INSS, que o previsto na lei (R\$ 710,3 bilhões), conforme mostra a Tabela abaixo.

RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008-2009

Discriminação	2008		2009				Variações da 4ª Avaliação em Relação a					
	Realizado		Lei 2009		1ª Avaliação (Decreto 6.808/09)	2ª Avaliação (Decreto 6.867/09)	3ª Avaliação (Decreto 6.923/09)	4ª Avaliação	Lei 2009	3ª Avaliação	2008 Real	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões			% PIB	R\$ Milhões	% PIB		
TOTAL RFB	629.692,3	21,79	710.290,5	22,51	666.003,8	653.970,3	647.984,8	640.075,3	21,01	(70.215,2)	(7.909,5)	(0,79)
Imposto de Importação	17.171,3	0,59	20.559,0	0,65	23.378,8	22.019,1	15.813,1	15.487,16	0,51	(5.071,8)	(326,0)	(0,09)
IPI	37.361,1	1,29	44.943,9	1,42	40.099,2	34.628,4	28.525,9	27.606,72	0,91	(17.337,2)	(919,2)	(0,39)
Imposto de Renda	179.249,4	6,20	202.800,9	6,43	185.221,4	184.083,9	186.886,2	183.110,34	6,01	(19.690,5)	(3.775,9)	(0,19)
IOF	20.340,3	0,70	21.875,6	0,69	19.067,7	18.630,1	18.641,3	18.576,98	0,61	(3.298,6)	(64,3)	(0,09)
COFINS	121.923,9	4,22	135.708,2	4,30	125.198,6	122.212,9	121.339,7	119.171,00	3,91	(16.537,2)	(2.168,7)	(0,31)
PIS/PASEP	31.515,8	1,09	34.666,0	1,10	32.792,5	32.222,7	32.138,8	31.570,72	1,04	(3.095,3)	(568,1)	(0,05)
CSLL	44.613,2	1,54	49.555,6	1,57	46.631,8	46.890,6	47.515,0	46.398,60	1,52	(3.157,0)	(1.116,4)	(0,02)
CPMF	1.109,5	0,04	0,0	0,00	22,3	72,7	73,1	144,42	0,00	144,4	71,3	(0,03)
CIDE-combustíveis	5.944,0	0,21	4.620,1	0,15	3.763,7	3.415,0	4.846,5	4.771,16	0,16	151,0	(75,4)	(0,05)
Outras Administradas	7.108,6	0,25	7.729,5	0,24	8.891,4	8.858,6	9.919,3	11.452,38	0,38	3.722,9	1.533,1	0,13
Arrecadação Líquida INSS	163.355,3	5,65	187.831,8	5,95	180.936,3	180.936,3	182.285,8	181.785,80	5,97	(6.046,0)	(500,0)	0,31

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

75. As reduções em relação à lei concentram-se no imposto de renda (R\$ 19,7 bilhões), na Cofins-PIS/Pasep (R\$ 19,6 bilhões) e no IPI (R\$ 17,3 bilhões). Um ganho proporcionalmente elevado ocorre nas outras receitas administradas (R\$ 3,7 bilhões). De fato, a MP 468/09, de 31/8, melhorou a expectativa de conversão em renda de depósitos judiciais.

76. Pormenorizadamente, a comparação das estimativas de arrecadação da lei e da 4ª avaliação é a que mostra a Tabela na página a seguir.

77. As receitas administradas pela RFB, exceto INSS, caem em relação a 2008 1,1% do PIB, equivalente a R\$ 33,5 bilhões a preços e PIB da 4ª avaliação.

78. Em relação ao orçamento, agrupando os tributos, temos frustração de receitas de tributos sobre o valor adicionado (COFINS e PIS/PASEP) de R\$ 19,6 bilhões, sobre os lucros (IRPJ e CSLL) de R\$ 12,8 bilhões, e de seletivos sobre o consumo (IPI e Cide-combustíveis), de R\$ 17,2 bilhões. Os tributos sobre a renda dos indivíduos caem de forma menos pronunciada, R\$ 3,8 bilhões (IRPF e IR fonte-trabalho).

79. A perda de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) por conta de desonerações nos dois primeiros quadrimestres deste ano, em relação ao mesmo período de 2008, foi estimada pelo Executivo, após apurados os



resultados da arrecadação de agosto, em R\$ 17,3 bilhões a preços de 2009. Houve até agosto R\$ 5 bilhões de compensações de tributos imprevistas. De outro lado, ainda em julho, calculou-se na Mensagem que se perderiam R\$ 25,3 bilhões durante todo o ano. No período janeiro-agosto, estima-se que o PIB esteja acumulado em R\$ 1.966,5 bilhões, dos quais R\$ 22,3 bilhões representam 1,1%. Para 2009, estima-se que o PIB alcance R\$ 3.047,2 bilhões, dos quais R\$ 30,3 bilhões representam igual 1%. Não se computou a perda decorrente da decisão da Petrobras de alterar, a seu favor, o regime de apuração dos impostos sobre os lucros. Esse exercício simples torna difícil aceitar que as desonerações representem tanto; ao contrário, seria admitir que a arrecadação federal reage pouco à desaceleração do crescimento.

80. Na 4ª avaliação a projeção oficial inclui pelo menos R\$ 15,7 bilhões de receitas extraordinárias para o período de setembro a dezembro (na 4ª avaliação do ano passado, eram R\$ 10,7 bilhões, que não se realizaram), e na 3ª avaliação deste exercício, R\$ 23,1 bilhões. O montante de receitas extraordinárias equivale a 9,3% da arrecadação prevista para o 3º quadrimestre, presumivelmente superestimada, e se distribui basicamente entre o imposto de renda (R\$ 9,1 bilhões, sendo R\$ 4,7 bilhões na pessoa jurídica; R\$ 2,3 bilhões no imposto na fonte sobre rendimentos de capital; e R\$ 1,1 bilhão no imposto na fonte sobre remessas para o exterior); na CSLL (R\$ 2,7 bilhões); e na Cofins (R\$ 1,1 bilhão).



RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB NA LEI E NAS 4 PRIMEIRAS AVALIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, 2008-2009

Arrecadação Líquida de Restituições

Receitas	2009					Diferença entre 4ª Avaliação de 2009 para						Receitas Extraord Set-Dez ⁽¹⁾	
	Lei	1ª Avaliação (Decreto 6.808/09)		2ª Avaliação (Decreto 6.867/09)	3ª Avaliação (Decreto 6.923/09)	4ª Avaliação		2008 Realizado		2009			
		R\$ Milhões	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	Orçamento		3ª Aval
											R\$ Milhões		R\$ Milhões
Imposto sobre Importação	20.559	23.379	0,76	22.019	15.813	15.487	0,51	(1.684)	(0,09)	(5.072)	(326)	(326)	
IPI	44.944	40.099	1,30	34.628	28.526	27.607	0,91	(9.754)	(0,39)	(17.337)	(919)	(288)	
IPI - Fumo	3.176	3.077	0,10	3.177	3.304	3.262	0,11	50	(0,00)	86	(42)	(42)	
IPI - Bebidas	2.618	2.626	0,08	2.283	2.300	2.289	0,08	(200)	(0,01)	(329)	(11)	53	
IPI - Automóveis	7.781	4.366	0,14	3.127	1.769	1.824	0,06	(4.208)	(0,15)	(5.957)	55	55	
IPI - Vinculado às Importações	12.719	13.405	0,43	11.433	8.659	8.361	0,27	(1.990)	(0,08)	(4.358)	(298)	(298)	
IPI - Outros	18.650	16.624	0,54	14.609	12.494	11.871	0,39	(3.407)	(0,14)	(6.779)	(623)	(56)	
Imposto sobre a Renda	202.694	185.128	5,99	184.084	186.886	183.110	6,01	3.862	(0,19)	(19.583)	(3.776)	9.083	
IR - Pessoa Física	17.173	14.989	0,48	14.591	14.642	14.469	0,47	(578)	(0,05)	(2.704)	(173)	108	
IR - Pessoa Jurídica	91.404	86.023	2,78	84.340	84.714	81.781	2,68	368	(0,13)	(9.623)	(2.932)	4.715	
IR Retido na Fonte	94.116	84.116	2,72	85.153	87.531	86.860	2,85	4.072	(0,01)	(7.256)	(671)	4.259	
IRRF- Rendimentos do Trabalho	44.532	38.445	1,24	41.166	43.175	43.469	1,43	2.123	(0,00)	(1.063)	294	532	
IRRF- Rendimentos de Capital	32.566	27.082	0,88	26.238	26.679	25.852	0,85	267	(0,04)	(6.714)	(827)	2.282	
IRRF- Rendimentos Residentes no Exterior	10.759	12.097	0,39	11.495	11.300	11.388	0,37	1.456	0,03	629	88	1.079	
IRRF- Outros Rendimentos	6.259	6.492	0,21	6.255	6.377	6.151	0,20	227	(0,00)	(108)	(226)	366	
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	21.876	19.068	0,62	18.630	18.641	18.577	0,61	(1.763)	(0,09)	(3.299)	(64)	452	
ITR - Imposto Territorial Rural	443	497	0,02	493	488	482	0,02	17	(0,00)	39	(6)	(6)	
CPMF - Contribuição Prov Mov Financeira	-	22	0,00	73	73	144	0,00	(965)	(0,03)	144	71	71	
COFINS - Contribuição Seg Social	135.708	125.199	4,05	122.213	121.340	119.171	3,91	(2.753)	(0,31)	(16.537)	(2.169)	1.101	
Contribuição para o PIS/Pasep	34.666	32.792	1,06	32.223	32.139	31.571	1,04	55	(0,05)	(3.095)	(568)	162	
CSLL - Contribuição Social Lucro Líquido	49.556	46.632	1,51	46.891	47.515	46.399	1,52	1.785	(0,02)	(3.157)	(1.116)	2.689	
CIDE - Combustíveis	4.620	3.764	0,12	3.415	4.847	4.771	0,16	(1.173)	(0,05)	151	(75)	(75)	
Contribuição para o Fundaf	300	260	0,01	285	288	299	0,01	47	0,00	(1)	11	11	
Outras Receitas Administradas	6.986	8.135	0,26	8.081	9.143	10.672	0,35	4.280	0,13	3.686	1.529	2.867	
SUBTOTAL, EXCETO PREVIDÊNCIA	522.352	484.974	15,68	473.034	465.699	458.290	15,04	(8.046)	(1,10)	(64.062)	(7.409)	15.740	
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	187.832	180.936	5,85	180.936	182.286	181.786	5,97	18.431	0,31	(6.046)	(500)	...	
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	710.183	665.910	21,54	653.970	647.985	640.075	21,01	10.384	(0,79)	(70.108)	(7.909)	15.740	
Memorando:													
Cofins + PIS/Pasep (valor agregado)	170.374	157.991	5,11	154.436	153.479	150.742	4,95	(2.698)	(0,36)	(19.632)	(2.737)	1.263	
IPI+Cide (impostos seletivos)	49.564	43.863	1,42	38.043	33.372	32.378	1,06	(10.927)	(0,44)	(17.186)	(995)	(364)	
IRPJ + CSLL (lucros)	140.960	132.655	4,29	131.231	132.229	128.180	4,21	2.153	(0,15)	(12.780)	(4.049)	7.404	
IRPF+IR-fonte-trabalho (indivíduos)	61.706	53.434	1,73	55.757	57.817	57.938	1,90	1.544	(0,05)	(3.768)	121	640	

Fonte: Orçamento de 2009; decretos e avaliações citados; Receita Federal do Brasil; IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Na ausência de informação oficial, considera que toda a frustração de receitas do 3º bimestre teria se dado nas receitas extraordinárias previstas para o período.

81. A assunção de que o modelo linear de projeção (uso dos fatores convencionais, como base de projeção, parâmetros e alterações legislativas) é incapaz de explicar o desempenho da arrecadação reflete-se na inclusão de receitas atípicas nas previsões do Executivo. Essas receitas, que de início eram distribuídas proporcionalmente entre os tributos, têm agora tratamento mais refinado. No entanto, deve haver um limite para a projeção de receitas atípicas. Se 9,3% da arrecadação da RFB fosse extraordinária, em todo o exercício representariam R\$ 42,5 bilhões.

82. Não há informação sobre o montante arrecadado de receitas atípicas até agosto. Ainda pior, pela primeira vez não constou do Relatório da 4ª avaliação o demonstrativo que permite medir o impacto, nas estimativas, de quantidade e preços (incluindo os chamados parâmetros, comentados em seção anterior) e legislação, e destacar os valores atribuídos a receitas extraordinárias.

83. Foi informado oficialmente que não houve mudança nas hipóteses de comportamento das principais variáveis entre a 3ª e a 4ª avaliação, e a legislação em vigor em junho ficou mantida. Em Notas anteriores sobre avaliações orçamentárias, foi possível examinar e atribuir parte das alterações das



estimativas de receitas à evolução dessas variáveis. Desta vez as previsões mudaram apenas no montante que se deixou de arrecadar em julho e agosto.

84. As mudanças em relação à estimativa da 3ª avaliação refletem estritamente a frustração da arrecadação até agosto, exceto o INSS, de R\$ 7,4 bilhões, conforme Tabela a seguir.

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB, 2009

Diferenças entre Receita Realizada e Prevista

Janeiro a Agosto e no Exercício

(R\$ milhões)

Discriminação	Frustração da Arrecadação no Período Janeiro-Agosto	Diferenças no Exercício (4ª Avaliação - 3ª Avaliação)
TOTAL DAS RECEITAS DA RFB	(7.351,0)	(7.909,5)
Imposto de Importação	(326,0)	(326,0)
IPI	(919,2)	(919,2)
Imposto de Renda	(3.775,9)	(3.775,9)
IOF	(64,3)	(64,3)
COFINS	(2.168,7)	(2.168,7)
PIS/PASEP	(568,1)	(568,1)
CSLL	(1.116,4)	(1.116,4)
CPMF	71,3	71,3
CIDE-combustíveis	(75,4)	(75,4)
Outras Administradas pela SRF	1.533,1	1.533,1
Subtotal	(7.409,5)	(7.409,5)
Arrecadação Líquida do INSS	58,5	(500,0)

Fonte: Secretarias de Orçamento Federal e da Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

85. As alterações foram todas para menor, com a exceção das outras receitas administradas. As mais importantes reduções estão na Cofins-PIS/Pasep (R\$ 2,7 bilhões) e em tributos sobre rendimentos e lucros (IR-CSLL, de R\$ 4,9 bilhões).

VII.2 RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

86. A previsão das receitas não-administradas, diferentemente, vem sendo elevada a cada nova avaliação e ultrapassou o constante do orçamento, conforme a Tabela.



RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS EM 2008, NA LEI E NAS 4 PRIMEIRAS AVALIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 2009

Discriminação	2008		2009									Diferença da 4ª Avaliação para		
			Lei		1ª Avaliação (Dec. 6.808/09)		2ª Avaliação (Dec. 6.867/09)		3ª Avaliação (Dec. 6.923/09)		4ª Avaliação		Lei	1ª Aval	3ª Aval
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	
TOTAL DAS DEMAIS RECEITAS	87.750,9	3,04	95.102,7	3,01	91.036,4	2,94	91.236,4	95.313,2	96.954,3	3,18	1.851,6	5.917,9	1.641,1	
Concessões	6.080,0	0,21	4.572,3	0,14	4.572,3	0,15	4.572,3	4.572,3	4.572,3	0,15	-	-	-	
Dividendos	13.363,8	0,46	10.106,2	0,32	13.700,0	0,44	13.700,0	16.700,0	18.235,9	0,60	8.129,7	4.535,9	1.535,9	
Contribuição dos Servidores PSSS	6.627,5	0,23	8.140,1	0,26	8.140,1	0,26	8.140,1	8.140,1	8.140,1	0,27	-	-	-	
Salário-Educação	8.776,4	0,30	10.687,0	0,34	10.624,9	0,34	10.624,9	10.624,9	10.624,9	0,35	(62,2)	-	-	
Royalties/Compensações Financeiras	25.031,7	0,87	27.916,3	0,88	20.318,4	0,66	20.318,4	21.034,8	21.034,8	0,69	(6.881,5)	716,4	-	
Demais Receitas	15.750,9	0,55	17.355,5	0,55	16.973,7	0,55	17.438,7	17.738,9	17.738,9	0,58	383,4	765,2	-	
Receita Própria (fts 50 & 81)	10.283,1	0,36	11.572,1	0,37	11.953,9	0,39	11.688,9	11.749,1	11.854,3	0,39	282,2	(99,6)	105,2	
FGTS	1.837,7	0,06	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	2.253,1	2.253,1	2.253,1	0,07	-	-	-	
Operações com Ativos	-	-	2.500,0	0,08	2.500,0	0,08	2.500,0	2.500,0	2.500,0	0,08	-	-	-	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO); Orçamento de 2009, decretos e avaliações citados; IBGE. Elaboração dos autores.

87. Comparativamente à avaliação anterior, espera-se arrecadar mais R\$ 1,6 bilhão. Desse novo aumento, R\$ 1,5 bilhão é em dividendos, o que, caso concretizado, representará volume recorde de contribuição das estatais, cujo pagamento não só vem sendo antecipado, como reestimado para maior para todo o exercício. Aliás, sobre dividendos e juros sobre o capital próprio: (a) em agosto foram recolhidos a esse título R\$ 7,8 bilhões, garantindo o cumprimento da meta de superávit, como será examinado em outra Nota; e (b) o SIAFI acusa ingressos até agosto de R\$ 19,6 bilhões, superando já o montante para todo o exercício estimado no Relatório.
88. As receitas de *royalties* de petróleo podem vir a ser mais elevadas, agora que a cotação internacional do barril voltou a crescer.
89. Há indícios, entretanto, de que outras receitas estão superestimadas. Apenas R\$ 1,65 bilhão ingressou a título de concessões até agosto, mas a previsão continua em R\$ 4,6 bilhões desde a lei orçamentária. Deixarão de ingressar ao menos R\$ 2 bilhões correspondentes a outorga de serviços de telecomunicações e de bônus de assinatura de contrato de concessão (petróleo).
90. Desde 2007 pretende-se arrecadar a título de operações com ativos, sem êxito. Esse item de receita e o valor que lhe foi atribuído foram incorporados ao orçamento de 2009 por emenda parlamentar. Retornam na proposta de orçamento de 2010 pela metade (R\$ 1,3 bilhão). O governo continua esperando arrecadar R\$ 2,5 bilhões com alienação de ativos inservíveis. Iniciativas semelhantes redundaram em fracasso absoluto desde 2007, e até agosto nada foi arrecadado a esse título.

VII.3 TÓPICO ESPECIAL: ARRECAÇÃO DAS RECEITAS DA RFB ATÉ AGOSTO DE 2009

91. O boletim "Análise da Arrecadação das Receitas Federais"¹³ mostra que as receitas brutas administradas pela RFB (incluindo as receitas do INSS), de

¹³ Ver <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2009/Analisemensaljun09.pdf>.



janeiro a agosto de 2009, tiveram, em relação ao mesmo período do ano anterior, diminuição nominal de cerca de 1,6%.

RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB

Arrecadação Bruta, 2008 e 2009

(R\$ milhões)

DEFLATOR	2009			2008		Variação (%)		
	AGO	JUL	JAN-AGO	AGO	JAN-AGO	AGO-09/ JUL/09	AGO-09/ AGO/08	JAN-AGO/09 JAN-AGO/08
NOMINAL	51.062	55.727	419.686	52.562	426.434	(8,37)	(2,85)	(1,58)
IPCA	51.062	55.810	424.226	54.856	453.497	(8,51)	(6,92)	(6,45)
IGP-DI	51.062	55.777	416.689	52.277	438.112	(8,45)	(2,32)	(4,89)

Fonte: Receita Federal do Brasil, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", setembro de 2009.

92. O Banco Central estima que o PIB nominal tenha aumentado 3,6% de janeiro a agosto de 2009, em relação ao mesmo período de 2008. A arrecadação, portanto, caiu pouco mais de 5,2% em relação ao PIB do período. A arrecadação teve queda de 6,45% e 4,9% em relação ao IPCA e ao IGP-di acumulados, respectivamente. Tal comportamento não tem paralelo em exercícios recentes, em que a arrecadação das receitas administradas cresceu regularmente acima da variação do PIB e dos principais índices de preços.
93. Excluindo as receitas do INSS, a queda nominal foi de 5,9%, e de 10,6% e 9,1% em relação ao IPCA e ao IGP-di acumulados, respectivamente.
94. Esses percentuais confirmam que a relação entre as receitas administradas e o PIB está em baixa, tendo atingido 20,3%, inferior à carga dos primeiros oito meses do exercício passado, que foi de 21,5% do PIB, conforme mostra, por item, a Tabela da página seguinte.
95. Comparando-se o realizado com o previsto na 3ª avaliação, apura-se frustração de R\$ 7,4 bilhões para as receitas administradas, liderada pelo imposto de renda da pessoa jurídica (R\$ 2,9 bilhão), seguido da Cofins (R\$ 2,2 bilhões); CSLL (R\$ 1,1 bilhão); imposto de renda na fonte sobre rendimentos de capital (R\$ 827 milhões) e IPI-outros (R\$ 623 milhões).
96. As compensações de tributos administrados pela RFB, atípicas, somaram R\$ 5 bilhões, que deixaram de ser pagos de janeiro a agosto de 2009. Desse total, R\$ 3,9 bilhões dizem respeito ao PIS/Cofins e R\$ 1 bilhão refere-se à Cide, segundo as fontes oficiais.



Previsão e Arrecadação, de Janeiro a Agosto ⁽¹⁾

(R\$ milhões)

RECEITAS	Jan - Ago 2008	Jan - Ago 2009		Jan - Ago 2008	Jan - Ago 2009	
	Arrecadado	Previsto ⁽¹⁾	Arrecadado	Frustração (-)	% do PIB	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	10.241	10.529	10.203	(326)	0,54	0,52
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	27	52	55	3	0,00	0,00
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	24.184	17.843	16.924	(919)	1,27	0,86
I.P.I. - FUMO	2.126	2.148	2.106	(42)	0,11	0,11
I.P.I. - BEBIDAS	1.695	1.501	1.490	(11)	0,09	0,08
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	4.048	981	1.036	55	0,21	0,05
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	6.088	5.693	5.395	(298)	0,32	0,27
I.P.I. - OUTROS	10.227	7.521	6.898	(623)	0,54	0,35
IMPOSTO SOBRE A RENDA	120.554	121.704	117.928	(3.776)	6,35	6,00
I.R. - PESSOA FÍSICA	10.689	10.344	10.172	(173)	0,56	0,52
I.R. - PESSOA JURÍDICA	58.189	55.363	52.430	(2.932)	3,07	2,67
I.R. - RETIDO NA FONTE	51.676	55.997	55.326	(671)	2,72	2,81
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	27.831	29.724	30.018	294	1,47	1,53
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	14.638	15.546	14.719	(827)	0,77	0,75
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	5.542	6.772	6.860	88	0,29	0,35
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.665	3.956	3.730	(226)	0,19	0,19
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	13.210	11.915	11.850	(64)	0,70	0,60
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	81	72	66	(6)	0,00	0,00
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	1.060	72	143	71	0,06	0,01
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	79.368	74.693	72.525	(2.169)	4,18	3,69
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	20.436	20.113	19.545	(568)	1,08	0,99
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	30.469	31.377	30.260	(1.116)	1,61	1,54
CIDE - COMBUSTÍVEIS	4.365	2.426	2.351	(75)	0,23	0,12
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	159	189	199	11	0,01	0,01
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	3.817	5.576	7.102	1.526	0,20	0,36
SUBTOTAL	307.970	296.562	289.152	(7.409)	16,22	14,70
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO INSS	99.926	110.594	110.653	59	5,26	5,63
RECEITA ADMINISTRADA	407.896	407.156	399.805	(7.351)	21,49	20,33

Fonte : RFB/MF, STN, INSS, SOF/MPO. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Refere-se à previsão do Poder Executivo no Decreto 6.923/09, considerando-se os seis primeiros meses do ano já realizados.