OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2011: ASPECTOS FISCAIS RECEITAS

Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura

2010

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura

Nota Técnica Nº 13/10
(4 de Outubro)

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2011

ASPECTOS FISCAIS

RECEITAS

SUMÁRIO

I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES 2
II – METAS FISCAIS 7
III – CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS 11
IV – RECEITAS 14
V – DESPESAS PRIMÁRIAS 23
VI – INVESTIMENTO E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 26
VII – LACUNAS NA PROPOSTA 27
VIII – ANEXO 30

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

Endereços na Internet::
http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof
http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil
E-mail: conof@camara.gov.br

I – ANTECEDENTES E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. A dívida líquida do setor público consolidado vinha caindo desde 2003 e chegou a 38,4% do PIB em 2008. Na curta recessão de 2009, entretanto, a dívida cresceu para 42,8% do PIB. O superávit primário anual obtido pelo setor público manteve-se acima de 3,2% do PIB entre 2002 e 2008, e vinha em alta desde 2007 graças aos resultados do governo federal. Foi de mais de 3,5% do PIB em 2008[1]. Em 2009 houve alteração da meta primária para 2,5% do PIB, no intuito de abrir espaço nos orçamentos fiscal e da seguridade social para desonerações tributárias e o atendimento de compromissos elevados com despesas obrigatórias. Com medidas expansionistas e a queda da atividade econômica, o resultado foi de apenas 2,05% do PIB, a despeito de um grande esforço de arrecadação.

2. As contas públicas em 2010 não estão evoluindo satisfatoriamente. A dívida pública líquida ficou em 41,4% do PIB em agosto, sendo o aumento do ritmo da atividade econômica o principal determinante desse recuo modesto em relação ao fim de 2009. O superávit primário consolidado até agosto foi de apenas 2,07% do PIB, o pior percentual apurado no mesmo período desde 2002, inferior ao do problemático exercício de 2009, e muito abaixo dos 3,85% do PIB mínimos observados de 2002 a 2008, mesmo em anos eleitorais.

3. A rápida retomada da economia em 2010 tem influenciado positivamente as receitas federais, embora a recuperação das receitas tributárias esteja sendo menos rápida que o previsto pelo Executivo. As estimativas da arrecadação anual da Receita Federal do Brasil, excetuada a contribuição para o INSS, diminuem a cada avaliação bimestral e devem estar ainda superestimadas. Na 4ª Avaliação bimestral, a frustração já observada até agosto não foi projetada nos meses à frente. A arrecadação líquida do regime geral da Previdência, de outro lado, pode superar as estimativas, diante do crescimento ininterrupto do emprego formal.

4. A previsão de receitas não administradas na reprogramação de 2010 praticamente coincidia com os valores que constaram da lei orçamentária. A arrecadação do primeiro semestre ficou muito próxima da metade da estimativa para o exercício, mas as receitas de dividendos foram além, e autoridades da área fazendária afirmavam que teriam ainda melhor desempenho no segundo semestre, por conta do aumento da lucratividade das empresas públicas. Até agosto, haviam sido arrecadados 80% do valor previsto na 4ª Avaliação, explicando-se parte disso pela necessidade de cumprir a meta quadrimestral.

5. As despesas discricionárias, incluindo as do Programa de Aceleração do Crescimento, e as extra-orçamentárias, como em todos os últimos exercícios, presumivelmente não se realizarão conforme a reprogramação. Daqui até o fim do exercício o Executivo deverá

[1] Contribuíram também para a queda da dívida líquida em 2008 a desvalorização do real em fim de período (US$ 1=R$ 2,34, contra US$ 1=RS$ 1,77 em 2007) e, destacadamente, o crescimento do Produto no ano, estimado pelo IBGE em mais de 5%.

rever outras vezes suas estimativas de receitas e avaliar que desvio, se algum, está disposto a apresentar em relação às metas de superávit primário (3,3% do PIB) e de dívida líquida do setor público. A cessão onerosa de 5 bilhões de barris de petróleo à Petrobras pode, diante da legislação baixada recentemente, que envolve as entidades da administração indireta, em particular o BNDES, e o Fundo Soberano do Brasil (FSB) na capitalização da empresa, gerar um saldo de receitas não administradas extraordinárias que não consta das estimativas da 4ª Avaliação.

O Executivo, em projetos de LDO e de orçamento anual, e o dito "mercado" hoje divergem relativamente pouco quanto ao comportamento das principais variáveis econômico-fiscais do ano corrente, pois a economia está estável, os agentes estão crescentemente bem informados, e há pouco espaço para mudanças da legislação de receitas que impliquem o aumento da carga tributária.

6. A proposta prevê que a relação dívida líquida/PIB caia em 2010 e continue sua trajetória declinante em 2011, para 36,7% do PIB. Esse recuo refletiria, além dos fatores citados acima, superávit primário na meta de 3,3% do PIB em 2010 e 2011. O mercado, entretanto, está menos confiante, esperando superávit primário de 2,6% e 2,9% do PIB em 2010 e 2011, e que a dívida caia para, respectivamente, 40,6% e 39,2% do PIB.

7. A meta primária para 2011 foi pela primeira vez estabelecida na LDO em reais, malgrado os inconvenientes dessa iniciativa.[2] De acordo com as hipóteses da proposta, resultado positivo de R$ 125,5 bilhões representará pouco mais de 3,2% do PIB, se o Produto de 2011 não for recalculado. Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a fixação da meta primária em reais significou até agora sua redução de 2,15% do PIB para 2,1% do PIB, ou o equivalente a pouco mais de R$ 1,9 bilhão de reais.[3]

8. É plausível que o PIB cresça em 2011 a taxa muito próxima da esperada pelas autoridades. Em 2010, não. Na proposta, o país cresceria 6,5% em 2010, e 5,5% em 2011. Pela sondagem Focus de 17/9, 7,5% e 4,5%, respectivamente. Na 4ª Avaliação, 7,2% em 2010, embora o Banco Central já previsse 7,3% de crescimento ainda antes de o IBGE apurar o crescimento do PIB do 2º trimestre, de 1,2% (8,9% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior). Essa taxa garantiria crescimento de 7% mesmo que a economia ficasse estagnada no 2º semestre. O PIB em 2011, tudo o mais permancendo constante, será maior que prevê a proposta.

2008 é tomado como referência para as comparações da receita porque foi o exercício financeiro de recorde de arrecadação, depois da extinção da CPMF.

[2] Ver http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt06.pdf Nota Técnica CD 6/10 a propósito dos tópicos econômico-fiscais da LDO de 2011.

[3] Considerando o limite de abatimento da meta por conta do PAC constante da proposta orçamentária, mesmo que não seja plenamente realizável, a margem para programação de despesas excedentes é de R$ 33,9 bilhões.

9. Mesmo que o PIB de 2011 cresça um pouco mais rápido ou seja maior por efeito do ritmo da atividade econômica em 2010, é improvável que as receitas da União (as administradas pela RFB, em particular) respondam tão rapidamente e aumentem sua participação no PIB para além do que representaram em 2008, como consta da proposta orçamentária. Erros de previsão vêm sendo cometidos pelo governo desde 2009, tendo como consequência a autorização de despesas sem os recursos correspondentes, incerteza quanto aos resultados fiscais e o crescente alijamento do Congresso na decisão sobre a alocação dos recursos.

10. Em 2011, segundo a proposta, ingressarão receitas equivalentes a 24,9% do PIB. Essa arrecadação significa crescimento de 0,9 ponto de percentagem do PIB em relação a 2010 e de 1% do PIB em relação a 2008. As receitas administradas pela RFB, incluído o INSS, serão 1,3% do PIB maior que a previsão para 2010 e 0,7 p.p. do PIB que em 2008, dando lugar a novo recorde de carga tributária. As receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade pertencentes à União – i.e., deduzidas as transferências a estados e municípios – deverão representar 20,6% do PIB, em alta em relação não só a 2010, mas também a 2008 (aumento de 1% do PIB).

11. Em comparação com 2010, o aumento da receita pode ser em parte justificado pelo fato de que os estímulos tributários adotados em 2009 para combater a crise financeira ainda afetaram o 1º semestre deste exercício e a recuperação das receitas estar lenta.

12. Todos os grupos de receitas da arrecadação da RFB, incluindo o INSS, crescem em relação ao PIB em 2011, com destaque para o imposto de renda. A arrecadação da Cofins fica praticamente estagnada. As receitas não administradas, no entanto, apresentam quedas notáveis, em particular os *royalties* e as compensações financeiras (de R$ 3,6 bilhões) e ampla categoria das "demais receitas" (R$ 6,3 bilhões). Dividendos, maiores na proposta em relação à reprogramação, passaram a ser menores com a reestimativa da 4ª Avaliação. Receitas das operações com ativos, que se tentam sem sucesso arrecadar desde o orçamento de 2008, não comparecem em 2011.

13. As receitas estão superestimadas, pelo menos sob um aspecto. De um lado, a previsão de receitas extraordinárias da RFB, que em pequenos volumes pode agregar qualidade às projeções, somam exatos R$ 31 bilhões em 2011. Em 2008, as atípicas somaram R$ 17,4 bilhões. Em 2009, exercício de grande esforço de arrecadação, foram realizados R$ 25,2 bilhões de receitas atípicas da RFB. Porém, descontada a arrecadação de depósitos judiciais por conta de Lei 12.099/09 e Portarias MF 510 e 531/09 – que não se repetirá em 2011–, esse valor cai para R$ 10,2 bilhões (sem contar a Previdência).

14. Com receitas abundantes, meta de superávit primário de até o mínimo de 1,28% do PIB, muito menor que os resultados obtidos nos últimos exercícios (no mínimo 2,2% do PIB, de 2006 a 2008), a proposta orçamentária de 2011 permite alojar despesas equivalentes a 19,3% do PIB. As despesas primárias vêm crescendo desde 2006, absorvendo a maior parte do aumento de receitas e da carga tributária federal. O

crescimento real das despesas é notável, o que a expansão do PIB nesse período mascara.

15. As despesas de pessoal permanecem abaixo de 5% do PIB e são o menor problema por trás do crescimento das despesas correntes. Em 2008, ficaram estáveis porque os reajuste salariais concedidos no ano foram parcelados em 3 exercícios e o PIB cresceu fortemente. Em 2009, ao contrário, tiveram forte expansão, porque os reajustes no ano foram generosos e alcançaram muitas categorias de servidores, e o PIB foi negativo. De 2009 para 2010 espera-se que caiam de 4,9% do PIB para 4,7% do PIB, com o vigoroso crescimento econômico que se espera no ano, e que fiquem estáveis em 2011. Não há previsão de aumento geral para os servidores do Executivo.

16. As despesas com benefícios previdenciários e outras vinculadas ao salário mínimo crescem de maneira acelerada, influenciadas pela correção do piso nacional de salários acima da inflação, estendida a aposentadorias e pensões superiores ao mínimo. Essa política faz com que as despesas, com alguma oscilação, superem o aumento do PIB, porque os benefícios previdenciários têm crescimento vegetativo alto. A situação das despesas vinculadas ao salário mínimo, quase 44% das primárias, é particular, pois desta vez a proposta não contempla aumento real do piso, deixando para o Congresso preencher a lacuna, ou para entendimentos entre o Presidente eleito e os representantes sindicais. Cada R$ 1,00 que se pretenda acrescentar ao salário mínimo importará despesa líquida de R$ 286,4 milhões.

Só de 2003 em diante, o salário mínimo teve aumento real de quase 54%. Desde 2007, a LDO traz a regra pela qual o aumento real no ano é o crescimento do PIB de 2 anos antes. Em 2009 o PIB caiu em termos reais. A Lei 12.255, de 2010, diz que até 31 de março de 2011 o Executivo encaminhará ao Congresso projeto de lei dispondo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2012 e 2023, inclusive; e que o referido projeto preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

17. Atentam contra o realismo da proposta orçamentária, além de algumas receitas superestimadas e outras não consideradas, o fato de ela não contemplar dotações para despesas conhecidas e previsíveis. Nesse caso temos as compensações financeiras a estados exportadores (R$ 3,9 bilhões em orçamentos anteriores), a complementação do subsídio ao BNDES por conta do Programa de Sustentação do Investimento (R$ 300 milhões), despesas que recorrentemente se revelam na etapa da execução (R$ 350 milhões) e o aumento do fluxo das despesas com benefícios previdenciário dos aposentados e pensionistas que estavam submetidos ao

Outro ponto por ser destacado na proposta orçamentária é tratar-se de proposição de primeiro ano de um novo governo, que poderá ser alterada por conta de decisões que estão por ser feitas, incluindo a retomada de debates sobre a reforma tributária, politica para o salário mínimo e esforço fiscal.

teto em 1998 e em 2003 (R$ 470 milhões)[4]. Ainda, se R$ 550,00 vier a ser o valor do salário mínimo a partir de janeiro, custará R$ 3,4 bilhões. Caso o mesmo percentual de reajuste real seja estendido aos que recebem benefícios de valor superior ao mínimo, a conta será de R$ 2,4 bilhões. Com o aumento dos subsídios dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República nos termos de projetos encaminhados ao Congresso, o impacto adicional ao previsto na proposta é de R$ 400 milhões. Se aprovados os projetos de lei 6.613 e 6.697, de 2009, as despesas com pessoal do Judiciário e do MPU aumentariam liquidamente em mais de R$ 6 bilhões.

18. Despesas com investimentos e inversões somam na proposta R$ 54,4 bilhões, dos quais o PAC representa R$ 29,9 bilhões. Esse valor deverá aumentar após a intervenção do Congresso. O valor da proposta corresponde a 1,4% do PIB, um patamar difícil de alcançar dada a tendência do aumento do investimento federal desde 2007.

19. A programação do investimento está permeada pelo PAC 2, com janelas orçamentárias, i.e., projetos de intitulação genérica e de baixo valor. Contempla 26 ações com dotação de até R$ 100 mil; 7 de entre R$ 100 mil e R$ 500 mil; e 13 de até R$ 1 milhão. As demais despesas do PAC na proposta são de R$ 13,6 bilhões, na maior parte do programa "Minha casa, minha vida". O PAC é de R$ 43,5 bilhões em 2011. O montante que a LDO autoriza a deduzir por conta da execução de despesas contempladas no próximo orçamento é de R$ 32 bilhões, e foi este o montante usado no demonstrativo das necessidades de financiamento para 2011

[4] Supõe-se, como anunciado, que o esqueleto de entre R$ 1,5 bilhão e 2,3 bilhões referente a ressarcimento de perdas de beneficiários em exercícios anteriores será pago ainda em 2010 e que esteja incluído no aumento das despesas com benefícios da 4ª Avaliação.

II – METAS FISCAIS

20. O superávit primário do setor público em 2009 foi de 2,05% do PIB, como mostra a Tabela.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2006-2010 (1)

	2006	2007	2008	2009	Agosto					
					Até o mês			12 meses		
					2008	2009	2010	2008	2009	2010
				(% do PIB)						
Nominal	3,54	2,69	1,90	3,33	0,90	3,20	3,29	2,18	3,41	3,38
Governo Central	2,98	2,14	0,69	3,43	(0,47)	3,64	2,37	0,63	3,39	2,59
Governo Federal e Banco Central	3,14	2,24	0,83	3,42	(0,32)	3,58	2,38	0,75	3,39	2,62
Empresas Estatais Federais	(0,17)	(0,10)	(0,14)	0,01	(0,15)	0,06	(0,02)	(0,12)	0,00	(0,03)
Governos Regionais	0,56	0,55	1,21	(0,10)	1,37	(0,45)	0,92	1,55	0,02	0,79
Juros nominais	6,78	6,06	5,45	5,38	6,12	5,34	5,36	6,11	4,94	5,39
Governo Central	5,15	4,37	3,14	4,72	3,45	4,84	3,58	3,51	4,07	3,88
Governo Federal e Banco Central	5,31	4,47	3,20	4,77	3,52	4,89	3,63	3,60	4,11	3,93
Empresas Estatais Federais	(0,16)	(0,10)	(0,06)	(0,05)	(0,08)	(0,05)	(0,05)	(0,09)	(0,04)	(0,05)
Governos Regionais	1,63	1,68	2,30	0,66	2,67	0,50	1,78	2,60	0,87	1,51
Primário	(3,24)	(3,37)	(3,54)	(2,05)	(5,22)	(2,14)	(2,07)	(3,93)	(1,54)	(2,01)
Governo Central	(2,18)	(2,23)	(2,45)	(1,29)	(3,92)	(1,19)	(1,21)	(2,88)	(0,68)	(1,29)
Governo Federal, Bacen e INSS	(2,17)	(2,23)	(2,37)	(1,35)	(5,02)	(2,90)	(2,63)	(4,32)	(2,14)	(2,63)
INSS	1,78	1,69	1,20	1,36	1,24	1,46	1,32	1,48	1,35	1,28
Empresas Estatais Federais	(0,01)	(0,00)	(0,08)	0,06	(0,07)	0,12	0,04	(0,02)	0,04	0,01
Governos Regionais	(1,07)	(1,14)	(1,09)	(0,76)	(1,30)	(0,95)	(0,86)	(1,05)	(0,86)	(0,71)
				(R$ milhões)						
Primário	(76.828)	(89.730)	(106.420)	(64.517)	(102.854)	(43.477)	(47.781)	(113.638)	(47.044)	(68.822)
Governo Central	(51.579)	(59.471)	(73.727)	(40.582)	(75.704)	(26.538)	(28.838)	(82.629)	(22.142)	(44.743)
Governo Federal, Bacen e INSS	(51.352)	(59.439)	(71.308)	(42.443)	(75.704)	(26.538)	(28.838)	(82.629)	(22.142)	(44.743)
Governo Federal	(93.589)	(104.965)	(107.987)	(86.177)	(100.358)	(56.440)	(59.831)	(125.775)	(64.069)	(89.568)
Bacen	172	645	472	866	260	341	417	454	553	942
INSS	42.065	44.882	36.207	42.868	24.394	29.561	30.577	42.692	41.374	43.883
Empresas Estatais Federais	(227)	(32)	(2.419)	1.861	(1.458)	2.335	871	(673)	1.374	396
Governos Regionais	(25.249)	(30.259)	(32.694)	(23.935)	(25.692)	(19.274)	(19.814)	(30.336)	(26.275)	(24.475)
Memo: PIB Nominal (R$ bilhões)	2.369,48	2.661,34	3.004,88	3.143,01	1.969,10	2.027,87	2.310,57	2.893,34	3.063,65	3.425,71

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

(1) Valores correntes. Valores negativos correspondem a superávit.

21. Foi o pior resultado em proporção do PIB desde 2001. Receitas tributárias em baixa por força da queda do PIB e das desonerações anti-crise e a aceleração das despesas levaram a superávit primário do setor público em 2009 de apenas R$ 64,5 bilhões – quase 40% menor que em 2008.

22. A meta havia sido reduzida de 3,3% do PIB para 2,5% do PIB, mas a LDO mais uma vez permitia que o superávit do setor público caísse em até o que fosse efetivamente despendido pelo governo com os investimentos do PAC, que em 2009 somaram R$ 17,9 bilhões (0,57% do PIB). Com o ajuste, seria de no mínimo 1,93% do PIB. Os orçamentos fiscal e da seguridade social registraram superávit de 1,35% do PIB, quando a meta cheia era de 1,4% do PIB. Essa flexibilidade dada pelo PAC ajudou ainda o governo central a compensar empresas estatais federais e governos estaduais pelo seu desempenho insuficiente, como manda a LDO. As estatais deveriam ter poupado o

equivalente a 0,2% do PIB, mas tiveram resultado negativo de 0,06% do PIB. Os governos estaduais e municipais, assim como suas empresas, produziram superávit de 0,76% do PIB, em lugar de 0,9%. Com a mais recente estimativa do PIB de 2009, o desconto foi de R$ 14,1 bilhões, ou 0,45% do PIB para cumprir a meta fiscal do setor público em 2009. Isso equivale a quase 80% da execução do programa nesse período.

23. Sem as variadas medidas extraordinárias tomadas pelo governo federal no segundo semestre de 2009, como o recolhimento de depósitos judiciais não tributários, bem como de depósitos judiciais tributários efetuados antes de 1998, a antecipação do ingresso de dividendos da Eletrobrás, o aumento do percentual do lucro do BNDES de exercícios anteriores a ser distribuído sob a forma de dividendos e a elevação dos retornos líquidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), não seria cumprida nem mesmo a meta de superávit, reduzida para 2,5% do PIB, ainda que ajustada pelos investimentos do PAC. Sem contar os dividendos do BNDES, os demais itens somaram R$ 20,3 bilhões (depois de descontada a partilha com governos subnacionais), e o que não foi aproveitado do PAC para reduzir a meta foi apenas R$ 3,8 bilhões.

O governo autorizou a Petrobras, por meio de Decreto de 10 de setembro, a aumentar seu capital social em até R$ 150 bilhões, mas foi de R$ 120,4 bilhões. Simultaneamente, o governo federal aumentou sua participação na Petrobras, via Tesouro ou empresas públicas financeiras, de 40% em fim de agosto, para 48%.

24. Incluídos os juros, o resultado foi negativo no equivalente a 3,33% do PIB (o déficit nominal foi de 1,9% do PIB em 2008), sendo que o déficit do governo federal mais que quadruplicou, diante do fraco esforço fiscal e do crescimento negativo. A conta de juros propriamente dita foi menor que em 2008, com a queda da Selic, e a menor da série histórica desde 2002.

25. A despeito do resultado insatisfatório obtido até agosto, as autoridades anunciam a intenção do governo de atingir a meta sem recorrer ao abatimento das despesas do PAC. Em 2010, não obstante a economia já ter saído da crise, subsistiam preocupações quanto à capacidade de os orçamentos fiscal e da seguridade cumprirem sua meta primária, como se pode se concluir do seguinte exemplo.

26. Supondo-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social tenham que poupar o equivalente a 2,3% do PIB em 2010, para compensar pelo menos ¾ da meta das estatais federais, o superávit primário a alcançar seria de R$ 80,7 bilhões, R$ 39,6 bilhões a mais que em 2009. Temos, do lado das despesas, as despesas obrigatórias previstas na 4ª Avaliação de 2010, de R$ 507,3 bilhões; o aumento hipotético nas despesas do PAC, de R$ 7,5 bilhões, para R$ 25,4 bilhões; despesas discricionárias com Saúde de R$ 49,6 bilhões; e o programa Bolsa Família, R$ 13,1 bilhões. Ocorre que as receitas líquidas seriam de R$ 711,6 bilhões, se se realizassem conforme os cálculos da 4ª Avaliação. Caso as demais despesas discricionárias do Executivo cresçam para R$ 53,6 bilhões (uns 5,3% em relação ao exercício de 2009, por conta da inflação), faltariam R$ 18,1 bilhões para o cumprimento da meta cheia.

27. O conjunto de medidas adotadas desde junho pelo governo em relação à gestão das participações societárias da União[5] poderá permitir, sem corte de despesas, o cumprimento formal da meta fiscal via o ingresso de receitas extraordinárias resultante do processo de capitalização da Petrobras. Como na cobertura do déficit de 2009, o BNDES poderá ter participação decisiva.

28. A União cedeu onerosamente à Petrobras 5 bilhões de barris de petróleo do pré-sal, correspondentes a R$ 74,8 bilhões, em uma operação que em princípio não teria impacto primário, pois compra de ações no mesmo valor deveria ocorrer como parte da capitalização da estatal. Receberia pela cessão títulos da dívida pública federal ou reais e integralizaria o capital da Petrobrás com títulos da dívida pública federal.

29. A MP 487/10[6] foi o primeiro de uma série de normativos que abriram a possibilidade de que o Tesouro tenha resultado positivo em um conjunto de operações envolvendo a capitalização da Petrobras, uma vez que autorizou a contratação recíproca entre a União e as entidade da administração federal indireta, e entre elas e o Fundo Soberano do Brasil, de operações de "aquisição, alienação, permuta e cessão de ações, inclusive seus respectivos direitos econômicos, representativas do capital social de empresas nas quais participe minoritariamente ou aquelas excedentes ao necessário para manutenção do controle acionário em sociedades de economia mista federais" e a "cessão de créditos decorrentes de adiantamentos efetuados para futuro aumento de capital", e ainda "a cessão de alocação prioritária de ações em ofertas públicas de sociedades de economia mista federais ou a cessão do direito de preferência para a subscrição de ações em aumento de capital". A partir do número de ações detidas pelo Tesouro, a cotação da ação e o aumento de capital anunciado, estimava-se que lhe bastariam R$ 41 bilhões para a integralização, podendo ser mais para aumento da participação do governo federal na empresa, se outras entidades não pudessem integralizar capital em seu lugar.

O Decreto 7.278/10, de 26/8, autorizou o Conselho de Administração do BNDES a declarar dividendos intermediários à conta do lucro líquido apurado no balanço encerrado em 30 de junho de 2010 e dividendos complementares à conta da Reserva de Lucros para Futuro Aumento de Capital, relativamente ao saldo existente no balanço levantado em 31 de dezembro de 2009. A MP 500 permitiu que o BNDES comprasse dividendos da Eletrobras devidos ao Tesouro. Apesar dessas decisões, não se conseguiu cumprir integralmente a meta primária de agosto, que já havia sido reduzida em relação a Avaliação anterior.

30. Até 2008, houve expressiva redução da dívida líquida do setor público. A proposta de orçamento para 2011 prevê que a relação dívida pública/PIB caia para 39,6% do PIB em 2010, seguida de queda para 36,8% do PIB em 2011. Para a melhora da relação

[5] Ver a Lei 12.276/10, as MP 487/10, 500/10 e 505/10, o Decreto sem número de 26 de agosto, o Decreto 7.295/10 e o Decreto sem número de 10 de setembro.

[6] A MP 500, de 30 de agosto, ampliou as autorizações constantes da MP 487, que perdeu a eficácia.

dívida/PIB em 2011 contribuem crescimento real de 5,5%; câmbio, com a cotação media do dólar 2,05% mais elevada (R$ 1,84); e a meta de superávit do setor público consolidado, que permanece em 3,3% do PIB.

31. Quanto a 2010, o reprogramado (Decreto 7.247 e proposta orçamentária para 2011) previa o comprometimento da União com saldo positivo de 2,15% do PIB, equivalentes a R$ 75,8 bilhões, como mostra a Tabela. Na 4ª Avaliação e novo PIB, R$ 76 bilhões.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS DO SETOR PÚBLICO, 2006-2011

Discriminação	Real				Metas											
					2010						2011					
					Orçamento (a)		Reprogramado (Dec 7.247/10) (b)		4ª Avaliação (c)		(d) = (c)-(a)	Projeto de LDO (d)		Projeto de Lei Orçamentária (e)		(f) = (e)-(d)	
	2006	2007	2008	2009												
	% PIB				R$ Bi	% PIB	R$Bi [1]	% PIB	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	% PIB
Setor Público	3,24	3,37	3,54	2,05	110,1	3,31	116,3	3,30	116,6	3,30	6,6	125,5	3,30	125,5	3,22	0,0	(0,08)
Governo Federal	2,18	2,23	(2,45)	(1,29)	78,5	2,36	82,8	2,35	83,0	2,35	4,6	89,4	2,35	89,4	2,30	-	(0,05)
Governo Central	2,17	2,23	2,37	1,35	71,8	2,16	75,8	2,15	76,0	2,15	4,2	81,8	2,15	81,8	2,10	-	(0,05)
Estatais Federais	0,01	0,00	0,08	(0,06)	6,7	0,20	7,0	0,20	7,1	0,20	0,4	7,6	0,20	7,6	0,20	-	(0,00)
Governos Regionais	1,07	1,14	1,09	0,76	31,6	0,95	33,5	0,95	33,6	0,95	2,0	36,1	0,95	36,1	0,93	-	(0,02)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [2]																	
Receita Primária	23,02	23,31	23,88	23,56	873,9	26,28	845,1	23,98	847,1	23,97	(26,8)	936,5	24,63	967,6	24,86	31,2	0,23
Despesa Primária [3]	20,98	21,14	21,54	22,26	831,9	25,02	802,9	22,78	804,7	22,77	(27,2)	886,7	23,32	917,9	23,58	31,2	0,26
Resultado Primário	2,05	2,17	2,33	1,31	42,0	1,26	42,2	1,20	42,4	1,20	0,4	49,8	1,31	49,8	1,28	0,0	(0,03)
PPI/PAC [4]	0,12	0,19	0,26	0,57	29,8	0,90	33,6	0,95	33,6	0,95	3,8	32,0	0,84	32,0	0,82	-	(0,02)
Resultado Primário II [5]	2,16	2,36	2,59	1,88	71,8	2,16	75,8	2,15	76,0	2,15	4,2	81,8	2,15	81,8	2,10	0,0	(0,05)
Memorando [2]											-						
PPI/PAC [4]	0,12	0,19	0,26	0,57	29,8	0,90	33,6	0,95	33,6	0,95	3,8	32,0	0,84	32,0	0,82	-	(0,02)
Meta Federal sem PPI/PAC		...	...		48,7	1,46	49,3	1,40	49,5	1,40	0,8	57,4	1,51	57,4	1,47	-	(0,03)
Recebíveis de Itaipu	0,12	0,07	0,04	0,04	...	...	...	...			...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	3,97	6,08	5,14	(0,19)	5		6,5		7,2		...	5,5		5,5		...	...

Fonte: Banco Central do Brasil; PL 59/10, Decreto 7.247 e 4ª Avaliação orçamentária. Elaboração dos autores.

[1] Valores da reprogramação.

[2] Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2009 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

[3] Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI/PAC.

[4] Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

[5] Retira da meta as despesas com o PPI/PAC.

32. A expectativa do mercado financeiro, apurada pelo boletim Focus de 1/10 é de que a dívida pública caia para 40,75% do PIB ao final de 2010 – mais 1 ponto percentual do PIB –, e recue moderadamente para 39,5% do PIB no fim de 2011. Essa diferença para mais explica-se em grande parte pela expectativa mediana do mercado, de menor superávit primário em 2010 (2,6% do PIB) e em 2011 (2,8% do PIB) e de de crescimento menor (4,5%) que o oficialmente previsto em 2011.

33. A meta primária para 2011 foi pela primeira vez estabelecida na LDO em reais, malgrado os inconvenientes dessa iniciativa.[7] De acordo com as hipóteses da proposta, resultado positivo de R$ 125,5 bilhões representará pouco mais de 3,2% do PIB, enquanto o Produto de 2010 não é recalculado. Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a

[7] Ver http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt06.pdf Nota Técnica CD 6/10 a propósito dos tópicos econômico-fiscais da LDO de 2011.

fixação da meta primária em reais significou até agora sua redução de 2,15% do PIB para 2,1% do PIB, ou o equivalente a pouco mais de R$ 1,9 bilhão de reais.[8]

34. O resultado fiscal alcançado pode ainda ser inferior, tendo o Executivo em 2011 a possibilidade, a seu critério, de não considerar como despesas os valores efetivamente realizados por conta de investimentos incluídos no PAC. Usando como hipótese o abatimento citado na LDO, de R$ 32 bilhões, equivalentes a 0,82% do PIB, o superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade cairia para pouco menos de 1,3% do PIB, ou R$ 49,8 bilhões. Essa possibilidade de abatimento existe desde 2005 e foi usada em 2009, apesar da meta reduzida daquele exercício.

III – CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS

35. A previsão de crescimento em 2010 foi revista sucessivamente para mais, como mostra a Tabela em anexo.

Depois de divulgado em 8/6 o crescimento do 1º trimestre deste ano, (11,4% anualizado), melhoraram rapidamente os prognóstico para o ritmo de atividade econômica em 2010, pois se o país estagnasse naquele trimestre, ainda assim estaria garantida a taxa de 5,9%. Durante agosto, a previsão do mercado era de 7,2% de crescimento.

A retomada da economia vem se dando não obstante a piora da balança comercial, calcada na expansão do consumo interno (crédito, emprego e renda do trabalho) e nos investimentos. públicos e privados.

36. O Congresso, ao aprovar o orçamento, e as autoridades econômicas previam taxa de crescimento de 5%. As expectativas foram melhorando gradualmente. Na reprogramação de 2010 da proposta de 2011, esperava-se 6,5%. A partir da 4ª Avaliação, será de 7,2%. Aumentos das estimativas oficiais do PIB nominal de 2010 devem-se também aos índices de preços e ao deflator.

37. A 4ª Avaliação pode ainda estar subestimando o crescimento deste ano. Incorporando-se o resultado provisório para o 2º trimestre, divulgado em 2/9 pelo IBGE, de 1,2%, o país cresceria 7% mesmo que os avanços do PIB fossem nulos no 3º e no 4º trimestres. O mercado em 27/8 previa 7,1%.

[8] Considerando o limite de abatimento da meta por conta do PAC, considerado na proposta orçamentária mesmo que não seja plenamente realizável, a margem para programação de despesas excedentes é de R$ 33,9 bilhões.

Já em 1/10 o mercado elevou seu prognóstico para 7,55%. A projeção do Banco Central, no Relatório de Inflação de setembro, permanece com crescimento de 7,3%.

A previsão de crescimento de 6,5% em 2010 correspondia ao pior de 3 cenários alternativos traçados por **Economia Brasileira em Perspectiva** *(junho-julho de 2010). A publicação do Ministério da Fazenda também prevê a expansão média do PIB em média 5,7% a.a. entre 2010 e 2014.*

38. O cenário da proposta orçamentária para 2011 foi construído supondo a continuidade do crescimento em bases sustentáveis, após curta e suave recessão de 2009 motivada por fatores externos e a recuperação acelerada do PIB em 2010. Antes, foram dois anos consecutivos de expansão significativa, de 6,1% em 2007, e de 5,1% em 2008. A hipótese de crescimento de 5,5% em 2011 supera a do mercado, estagnada há 43 semanas em 4,5%, mas é certo que os analistas financeiros subestimam esse indicador – o Executivo previu para 2010 ritmo de atividade de 4,5%, enquanto o mercado, à época do encaminhamento da proposta de orçamento deste exercício, prognosticava 4%, e todos se enganaram.

39. Regra geral, esse indicador deveria afetar as estimativas de receitas, que dependem também dos índices gerais de preços, de preços específicos de produtos ou mercadorias e da taxa de juros, para citar os mais importantes. Por exemplo, no orçamento estimou-se que o IGP-di acumulado em 2010 seria de 4,5%; na reprogramação, foi admitida a hipótese de 8,7%; na 4ª Avaliação, 8,4%; e o mercado já prevê 9,4% (1/10). A mesma tendência se observa em relação ao IPCA, embora com menores divergências.

40. Para 2011, a proposta orçamentária prevê evolução do IPCA ponta a ponta de 4,5%, e o mercado, 4,9%. Relativamente ao IGP-di, 4,5% e quase 5,1%, respectivamente. Quanto ao INPC, que definirá o índice de recuperação do poder de compra a ser aplicado no reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência iguais ou superiores ao mínimo, o projeto de lei orçamentária estimou para 2010 em pouco mais de 5,5%, e o mercado em 5%.

41. A Selic não foi alterada na reunião do Copom de 1º de setembro. A estabilização da Selic no patamar atual até dezembro de 2011, como prevê a proposta, seria em parte possível com o arrefecimento da atividade econômica e a melhora das expectativas do mercado quanto a preços em 2010, que vinha ocorrendo a partir do boletim Focus de junho. Depois de ter caído a um dígito para dinamizar a economia, a taxa básica de juros aumentou desde o final de abril deste ano, chegando a 10,75% em julho e lá ficando. A perspectiva dos analistas consultados pelo Banco Central em 1/10 quanto à taxa básica é o de manutenção até o fim de 2010 e de aumento para 11,75% ao ano até o fim de 2011. A perspectiva oficial, fundamentada em parte pelo teor da ata do Copom[9], é de manutenção da taxa de juros, do que o mercado discorda.

[9] Disse a Ata de setembro: "O Copom avalia que a política monetária deve contribuir para a consolidação de um ambiente macroeconômico favorável em horizontes mais longos. Nesse sentido, reitera que, no regime de metas para a inflação, orienta suas decisões de acordo com os valores projetados para a inflação pelo Banco Central e com base na análise de cenários

42. A par do maior crescimento da economia, a previsão de expansão da massa salarial melhorava a cada bimestre em 2010. Foi 10,4% na lei orçamentária, quase 14% na reprogramação, e queda para 13,2% na 4ª Avaliação. Para 2011, a proposta tem como hipótese 10,6%, com o novo aumento nominal resultando da continuada recuperação do emprego formal, posto que os rendimentos cresceriam menos na hipótese de reajuste real nulo do salário mínimo.

43. O câmbio para 2010, conforme os prognósticos mais recentes do mercado, tanto em fim de período, como na média, será mais baixo que o previsto no projeto de lei orçamentária. Em relação ao orçamento, essa evolução no 1º semestre, a par do aumento dos volumes importados, tem permitido desempenho melhor que o previsto para os impostos e contribuições cobradas na importação. Na média, o Executivo estima a cotação do dólar em R$ 1,80, enquanto o mercado em 1/10 recuou para R$ 1,77. Na mesma data a cotação do dólar estava em queda, abaixo de R$ 1,70. Para 2011, a proposta estima o dólar, na média, em R$ 1,84; por sua vez o mercado, R$ 1,78. Esses números são ruins para a economia, e as autoridades já anunciam medidas para conter a desvalorização da moeda estrangeira.

44. A evolução do mercado internacional de petróleo pode estar sendo superestimada pelo Executivo. Na reprogramação a projeção do preço médio do barril Brent em 2010 é de US$ 76,7; na 4ª Avaliação, US$ 76,80, mas as cotações mostram tendência de alta no segundo semestre, com preço no mercado futuro para dezembro (observação em 7/9) alcançando US$ 78,40. Dados observados e previsões sugerem média do ano entre US$ 77,10 e US$ 77,40. No entanto, na proposta para 2011, salta para a média de US$ 80,3. Essa cotação deve ser aceita com otimismo – dificilmente se justifica diante do comportamento do mercado da *commodity* conhecido hoje: as notícias são de que os EUA alcançaram estoques recordes de combustíveis; os consumidores americanos revelaram no verão passado mudanças em seu padrão de consumo de energia; e a Europa continuará imersa na crise da dívida. A fraca demanda internacional sugere cautela, e estimativa entre US$ 75 e US$ 80.[10]

---

alternativos para a evolução das principais variáveis que determinam a dinâmica dos preços. O Comitê entende, também, que riscos baixos para a inflação subjacente no curto prazo tendem a reduzir incertezas em relação ao comportamento futuro da inflação plena, facilitam a avaliação de cenários por parte da autoridade monetária, assim como auxiliam no processo de coordenação de expectativas dos agentes econômicos, em particular, dos formadores de preços" e "Como consequência da estabilização e da correção de desequilíbrios, as quais determinaram mudanças estruturais importantes, o processo de amadurecimento do regime de metas se encontra em estágio avançado, e isso se reflete favoravelmente na dinâmica da taxa de juros neutra e na potência da política monetária. Evidências a esse respeito são oferecidas, entre outros, pelo cumprimento das metas para a inflação nos últimos seis anos, ao mesmo tempo em que as taxas reais de juros recuaram. Progressos na estrutura dos mercados financeiros, redução do prêmio de risco cambial e do inflacionário, entre outros, parecem ter determinado redução significativa da taxa neutra".

[10] As médias da cotação do barril do petróleo Brent no mercado *spot* foram, em respectivamente 2007, 2008 e 2009, USS$ 72,44; US$ 96,94; e US$ 61,74 (US$ 77,04 no triênio).
Ver http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=rbrte&f=m. Acesso em 6/9.

IV – RECEITAS

45. Em relação à LDO de 2011, proposta em abril e sancionada em agosto, as receitas aumentam R$ 31,2 bilhões na proposta orçamentária. A evolução das receitas orçamentárias desde 2007 está na Tabela a seguir.

RECEITAS, 2007 - 2011

Receitas Primárias Brutas e Líquidas

Discriminação	Realizado			2010								2011	
	2007	2008	2009	Proposta Orçamentária		Lei Orçamentária		Decreto 7.247/10 (Reprogramação)		4ª Avaliação Bimestral		Proposta Orçamentária	
		% PIB		R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB
RECEITA TOTAL	23,31	23,88	23,56	853.606,1	25,66	873.894,9	26,28	845.068,8	23,98	847.081,1	23,97	967.626,1	24,86
Receita Administrada pela RFB	15,69	15,52	14,51	544.964,3	16,38	557.638,1	16,77	525.350,9	14,91	521.460,0	14,76	631.991,0	16,24
Imposto de Importação	0,46	0,57	0,51	17.186,2	0,52	17.186,2	0,52	20.104,5	0,57	20.418,7	0,58	23.130,9	0,59
IPI	1,20	1,24	0,89	39.722,9	1,19	39.722,9	1,19	39.344,3	1,12	38.891,6	1,10	50.736,3	1,30
Imposto de Renda	5,57	5,97	5,69	207.636,7	6,24	207.636,7	6,24	190.749,2	5,41	189.363,3	5,36	242.902,1	6,24
IOF	0,30	0,68	0,61	21.122,6	0,63	27.596,4	0,83	25.981,1	0,74	25.939,8	0,73	28.939,3	0,74
COFINS	3,89	4,06	3,78	145.866,3	4,38	152.066,3	4,57	139.897,3	3,97	139.445,8	3,95	157.117,7	4,04
PIS/PASEP	1,01	1,05	1,01	38.347,2	1,15	38.347,2	1,15	36.541,2	1,04	36.492,7	1,03	41.094,7	1,06
CSLL	1,30	1,48	1,43	56.225,8	1,69	56.225,8	1,69	46.882,1	1,33	46.430,2	1,31	54.461,3	1,40
CPMF	1,37	0,04	0,00	-	-	-	-	(49,1)	(0,00)	(20,9)	(0,00)	-	-
CIDE-Combustíveis	0,30	0,20	0,16	7.306,3	0,22	7.306,3	0,22	7.723,1	0,22	7.777,5	0,22	8.636,1	0,22
Outras Administradas pela SRF	0,30	0,24	0,42	11.550,3	0,35	11.550,3	0,35	18.177,2	0,52	16.721,2	0,47	24.972,4	0,64
Arrecadação Líquida do INSS	5,28	5,44	5,79	204.338,5	6,14	204.338,5	6,14	208.113,7	5,90	210.664,7	5,96	233.853,4	6,01
Receitas Não Administradas	2,35	2,92	3,26	103.003,3	3,10	109.518,3	3,29	109.204,2	3,10	112.556,4	3,18	101.781,6	2,61
Concessões	0,08	0,20	0,10	5.397,7	0,16	5.412,7	0,16	2.461,0	0,07	2.461,0	0,07	2.076,5	0,05
Dividendos	0,26	0,44	0,85	16.117,0	0,48	16.117,0	0,48	16.117,0	0,46	19.117,0	0,54	17.563,9	0,45
Contribuição ao CPSS	0,21	0,22	0,24	9.184,0	0,28	9.184,0	0,28	9.184,0	0,26	9.184,0	0,26	9.736,6	0,25
Salário-Educação	0,27	0,29	0,31	10.868,0	0,33	10.868,0	0,33	10.868,0	0,31	10.868,0	0,31	11.904,2	0,31
Royalties/Comp. Financeiras	0,64	0,83	0,62	28.416,1	0,85	28.416,1	0,85	28.416,1	0,81	28.416,1	0,80	24.844,2	0,64
Demais Receitas	0,48	0,52	0,72	18.627,1	0,56	25.027,1	0,75	26.842,5	0,76	26.858,3	0,76	20.533,7	0,53
Receita Própria (fts 50 & 81)	0,33	0,34	0,35	12.140,1	0,36	12.240,1	0,37	13.062,3	0,37	13.007,9	0,37	12.283,4	0,32
FGTS	0,08	0,06	0,08	2.253,3	0,07	2.253,3	0,07	2.253,3	0,06	2.644,1	0,07	2.839,0	0,07
Operações com Ativos	-	-	-	1.300,0	0,04	2.400,0	0,07	2.400,0	0,07	2.400,0	0,07	-	-
TRANSF. EST E MUNICÍPIOS	3,83	4,24	3,81	143.913,0	4,33	143.913,0	4,33	136.855,7	3,88	135.444,9	3,83	164.873,5	4,24
FPE/FPM/IPI-EE	3,09	3,39	3,10	113.269,4	3,41	113.269,4	3,41	106.663,8	3,03	105.796,6	2,99	135.819,0	3,49
Fundos Regionais	0,08	0,09	0,10	4.228,4	0,13	4.228,4	0,13	3.710,8	0,11	3.155,4	0,09	3.591,4	0,09
Salário Educação	0,17	0,17	0,18	6.520,8	0,20	6.520,8	0,20	6.520,8	0,19	6.520,8	0,18	7.142,5	0,18
Compensações Financeiras	0,41	0,53	0,39	17.872,7	0,54	17.872,7	0,54	17.872,7	0,51	17.872,7	0,51	16.019,9	0,41
Cide-combustíveis	0,07	0,05	0,03	1.692,2	0,05	1.692,2	0,05	1.771,1	0,05	1.783,7	0,05	1.968,3	0,05
Demais	0,01	0,01	0,01	329,6	0,01	329,6	0,01	316,5	0,01	315,7	0,01	332,4	0,01
RECEITA LÍQUIDA	19,48	19,64	19,75	709.693,1	21,33	729.981,9	21,95	708.213,1	20,09	711.636,2	20,14	802.752,5	20,62
Memorando:													
Produto Interno Bruto				3.326.525,0		3.325.465,5		3.524.381,5		3.533.998,0		3.892.476,3	

Fonte:Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria da Receita Federal; Orçamento de 2010; IBGE; PL 59/10-CN; Decreto e Avaliação citados. Elaboração dos autores.

46. Em 2009, para fechar as contas e alcançar superávit o governo federal tomou medidas extraordinárias no segundo semestre, algumas legítimas a título de esforço de arrecadação, como o recolhimento de depósitos judiciais não tributários, bem como de

depósitos judiciais tributários efetuados antes de 1998[11]; outras artificiais e na contramão da política econômica, como a antecipação do ingresso de dividendos da Eletrobrás e o aumento do percentual do lucro do BNDES de exercícios anteriores a ser distribuído sob a forma de dividendos – estas duas prejudicando a capacidade operacional do Banco – e a elevação dos retornos líquidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Sem tais iniciativas não seria cumprida nem mesmo a meta de superávit, reduzida para 2,5% do PIB, ainda que ajustada pelos investimentos do PAC. Sem contar os dividendos do BNDES, os demais itens somaram R$ 20,3 bilhões.

47. As receitas totais em 2011 chegarão a R$ 967,6 bilhões. Delas, R$ 632 bilhões são receitas administradas pela RFB, exceto as do RGPS (65% do total); R$ 233,9 bilhões de arrecadação do RGPS (24%); e R$ 101,8 bilhões das chamadas "não administradas" (11%), estas últimas um extenso rol de itens, alguns cuja participação no total é expressiva e tem aumentado rapidamente nos últimos exercícios (compensações financeiras, dividendos, contribuição para o salário educação e contribuição dos servidores para o seu plano de seguridade).

48. As receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social caíram de 2008 para 2009 para o equivalente a 23,6% do PIB, sobem em 2010 para 24% do PIB, e continuam crescendo, com mais intensidade, chegando em 2011 a 24,9% do PIB.

49. O cenário da proposta sugere que, na avaliação das autoridades econômicas, 2009 e 2010, no que se refere a receitas, foram pontos fora da reta ascendente e que, em 2011, a trajetória original será recuperada. Isso é particularmente verdade para a arrecadação da RFB que, caso se confirme a previsão para 2011, superará 2008, dando lugar a novo recorde de carga tributária. [12]

50. Retomando a trajetória de alta, as receitas em 2011 participarão do PIB em mais 1 ponto percentual do PIB que em 2008, como mostra a Tabela seguinte.

[11] Os parcelamentos da Lei 11.941 (Refis IV) e o crédito prêmio (MP 470/09) renderam R$ 5,3 bilhões em 2009 e foram apropriados como outras receitas administradas. Desse total, pouco mais de R$ 1,1 bilhão foi estimado como sendo de IPI e IR para efeito de repartição provisória com estados e municípios.

[12] 2008 é referência também porque foi o ano em que tributos federais, já extinta a CPMF, contribuíram, de acordo com a metodologia adotada pela RFB em seus estudos, com 24,9 pontos para carga tributária recorde, estimada em 34,4% do PIB. Ver em http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2009.htm.

RECEITAS, 2008 - 2011

Receitas Primárias Brutas e Líquidas

Discriminação	Diferenças entre: 4ª Avaliação Bimestral e Reprogramação 2010		Diferenças entre: Proposta Orçamentária de 2011 e Reprogramação 2010		Diferenças entre: Proposta Orçamentária de 2011 e 4ª Avaliação Bimestral 2010			Diferenças entre: Proposta Orçamentária de 2011 e 2009	Diferenças entre: Proposta Orçamentária de 2011 e 2008
	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	Difer %	% PIB	
RECEITA TOTAL	2.012,4	(0,01)	122.557,3	0,88	120.544,9	0,89	14,2	1,29	0,98
Receita Administrada pela RFB	(3.890,8)	(0,15)	106.640,2	1,33	110.531,0	1,48	21,2	1,73	0,72
Imposto de Importação	314,2	0,01	3.026,5	0,02	2.712,3	0,02	13,3	0,09	0,02
IPI	(452,7)	(0,02)	11.392,1	0,19	11.844,7	0,20	30,5	0,41	0,06
Imposto de Renda	(1.385,9)	(0,05)	52.152,9	0,83	53.538,8	0,88	28,3	0,55	0,28
IOF	(41,2)	(0,00)	2.958,3	0,01	2.999,5	0,01	11,6	0,13	0,07
COFINS	(451,5)	(0,02)	17.220,4	0,07	17.671,9	0,09	12,7	0,25	(0,02)
PIS/PASEP	(48,5)	(0,00)	4.553,5	0,02	4.602,0	0,02	12,6	0,05	0,01
CSLL	(451,9)	(0,02)	7.579,2	0,07	8.031,1	0,09	17,3	(0,03)	(0,09)
CPMF	28,2	0,00	49,1	0,00	20,9	0,00	(100,0)	(0,00)	(0,04)
CIDE-Combustíveis	54,4	0,00	913,1	0,00	858,6	0,00	11,0	0,07	0,02
Outras Administradas pela SRF	(1.456,0)	(0,04)	6.795,3	0,13	8.251,2	0,17	49,3	0,22	0,40
Arrecadação Líquida do INSS	2.551,0	0,06	25.739,8	0,10	23.188,7	0,05	11,0	0,22	0,57
Receitas Não Administradas	3.352,2	0,09	(7.422,7)	(0,48)	(10.774,9)	(0,57)	(9,6)	(0,65)	(0,31)
Concessões	-	(0,00)	(384,5)	(0,02)	(384,5)	(0,02)	(15,6)	(0,05)	(0,15)
Dividendos	3.000,0	0,08	1.446,8	(0,01)	(1.553,2)	(0,09)	(8,1)	(0,40)	0,01
Contribuição ao CPSS	-	(0,00)	552,5	(0,01)	552,5	(0,01)	6,0	0,01	0,03
Salário-Educação	-	(0,00)	1.036,2	(0,00)	1.036,2	(0,00)	9,5	0,00	0,01
Royalties /Comp. Financeiras	-	(0,00)	(3.571,9)	(0,17)	(3.571,9)	(0,17)	(12,6)	0,02	(0,19)
Demais Receitas	15,8	(0,00)	(6.308,8)	(0,23)	(6.324,6)	(0,23)	(23,5)	(0,19)	0,00
Receita Própria (fts 50 & 81)	(54,4)	(0,00)	(778,8)	(0,06)	(724,5)	(0,05)	(5,6)	(0,04)	(0,03)
FGTS	390,7	0,01	585,6	0,01	194,9	(0,00)	7,4	(0,01)	0,01
Operações com Ativos	-	0,00	(2.400,0)	(0,07)	(2.400,0)	(0,07)	(100,0)	0,00	0,00
TRANSF. EST E MUNICÍPIOS	(1.410,8)	(0,05)	28.017,8	0,35	29.428,6	0,40	21,7	0,42	(0,00)
FPE/FPM/IPI-EE	(867,2)	(0,03)	29.155,2	0,46	30.022,4	0,50	28,4	0,39	0,10
Fundos Regionais	(555,4)	(0,02)	(119,4)	(0,01)	436,0	0,00	13,8	(0,00)	0,00
Salário Educação	-	(0,00)	621,7	(0,00)	621,7	(0,00)	9,5	0,00	0,01
Compensações Financeiras	-	(0,00)	(1.852,8)	(0,10)	(1.852,8)	(0,09)	(10,4)	0,02	(0,11)
Cide-combustíveis	12,6	0,00	197,2	0,00	184,6	0,00	10,3	0,02	(0,00)
Demais	(0,8)	(0,00)	15,9	(0,00)	16,7	(0,00)	5,3	(0,00)	(0,00)
RECEITA LÍQUIDA	3.423,1	0,04	94.539,5	0,53	91.116,3	0,49	12,8	0,87	0,99
Memorando:									
Produto Interno Bruto	9.616,5	-	368.094,7	-	358.478,2	-	10,14	-	-

Fonte:Tabela anterior. Elaboração dos autores.

51. Em relação a 2009, quando a receita teve desempenho medíocre, o aumento é de 1,3% do PIB.

52. Em 2011, segundo a proposta e em comparação com a 4ª Avaliação de 2010, ingressarão (antes da repartição com estados e municípios) R$ 120,5 bilhões a mais nos cofres federais (pouco mais de 14% de aumento), ou o equivalente a 0,9 ponto de percentagem do PIB. A receita pertencente à União, líquida de transferências a governos subnacionais, aumentará, de 2010 para 2011, 12,8%, em R$ 91,1 bilhões, e ½ ponto de percentagem do PIB.

53. Em relação a 2010, a arrecadação da RFB cresce mais rapidamente que as receitas totais e mais que compensam a perda nas receitas não administradas. Essas últimas encolhem nominalmente e em relação ao PIB. Espera-se, já com a 4ª Avaliação,

aumento de 2010 para 2011, da ordem de R$ 110,5 bilhões, nas receitas administradas pela RFB, excluído o INSS. A receita previdenciária contribuirá com crescimento de R$ 23,2 bilhões. Por sua vez as receitas não administradas caem R$ 10,8 bilhões.

54. A arrecadação da RFB, incluindo a previdenciária, aumenta no equivalente a 1,5% do PIB em relação a 2010. O aumento na comparação com 2009 é de 1,95% do PIB, o que se poderia explicar em parte pelas peculiaridades desse ano (desonerações fiscais[13], queda da atividade econômica...). O aumento na comparação com 2008 é de 1,3% do PIB.

55. Todos os grupos de tributos administrados pela RFB crescem nominalmente e em relação ao PIB de 2010 para 2011, inclusive a arrecadação líquida do INSS, contribuindo para novo aumento da carga tributária.

56. Os maiores crescimentos ocorrem nos seguintes tributos ou grupos de tributos: (a) impostos de renda, com crescimento nominal de 28%, ou R$ 53,5 bilhões a mais, aumento de 0,9 ponto de percentagem do PIB. Estão previstos, em relação a 2010, particularmente, o aumento de 26% do imposto de renda da pessoa jurídica, em R$ 22 bilhões, refletindo a expectativa de lucros altos em 2010, a serem declarados sob forma de ajuste em 2011; e o aumento do imposto de renda na fonte sobre o trabalho, de 31%, ou R$ 14,6 bilhões. Mesmo com essas explicações, parece excessivo o crescimento. O único aumento relevante associado a alteração na legislação do IR é o fim da correção da tabela do imposto de renda da pessoa física, que existiu desde 2007 (4,5% a cada ano). Espera-se também o aumento da CSLL em 17,3%, ou R$ 8 bilhões; (b) Cofins, com 12,7%, ou R$ 17,7 bilhões a mais, aumento praticamente nulo em percentagem do PIB. Espera-se também o aumento do PIS/Pasep em 12,6%, ou R$ 4,6 bilhões; e (c) IPI, com 30,5%, ou R$ 11,8 bilhões a mais, e aumento de 0,2 ponto de percentagem do PIB em relação a 2010. O aumento reflete a recomposição da alíquota do IPI sobre automóveis, caminhões e produtos da linha branca, aumento do consumo de produtos industrializados e a incidência sobre volumes importados em expansão.

57. A queda de R$ 10,8 bilhões das receitas não administradas, de 2010 para 2011, corresponde a 0,6 p.p. do PIB. Em relação ao PIB todos os itens caem. Nominalmente, o único aumento expressivo é das receitas da contribuição do salário educação, de R$ 1 bilhão. Mesmo com a hipótese de aumento do preço médio do barril de petróleo em 2011, a proposta estima queda das receitas de *royalties* e compensações financeiras de R$ 3,6 bilhões. Outro fator importante na determinação dessa última receita é o volume de produção. Diminuem em R$ 6,3 bilhões as demais receitas não administradas, sendo parte da explicação o fato de em 2010 ter havido volumoso recolhimento de depósitos judiciais não tributários, que não deverão novamente ocorrer. Receitas de operações

[13] Principalmente a redução da alíquota do IOF em operações de crédito, redução do prazo de aproveitamento de crédito do PIS/Cofins na aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses e a redução da alíquota de IPI sobre automóveis.

com ativos esrão ausentes nas previsões para 2011. Os dividendos, segundo a proposta, cairiam em 2011 quase R$ 1,6 bilhão, levando-se em conta a previsão constante da 4ª Avaliação.

58. Fala-se do orçamento como peça de ficção, e alguns aspectos do método usado pelo Executivo na elaboração das estimativas de receitas da proposta sugerem que isso possa ocorrer em 2011. As razões são de 3 ordens, que terão que ser cautelosamente ponderadas enquanto o orçamento tramita no Congresso.

59. Primeiro: as previsões para 2010 são otimistas. No tocante às receitas administradas, a 4ª Avaliação já prevê arrecadação menor do que a da reprogramação para 2010 – reprogramação que é base para projeções de receitas da proposta de 2011.

60. Segundo: a carga que as receitas em 2011 representam em relação ao PIB é elevada, principalmente se isolarmos a arrecadação da RFB.

61. Por último, sem que a possamos dissociar dos aspectos anteriores, temos a questão das receitas extraordinárias, afetando tanto 2010 quanto 2011. A previsão de receitas extraordinárias da RFB em 2011, que em pequenos volumes pode agregar qualidade às estimativas, somam exatos R$ 31 bilhões, ou 5% do total desse grupo. A arrecadação de 2010, em que se fundamenta a previsão oficial de receitas da RFB para 2011, contém presumivelmente volume elevado de receitas atípicas[14] de julho em diante, que a 3ª Avaliação não revelou como devido[15]. A mesma crítica se aplica à 4ª Avaliação. Sem que

---

[14] A 1ª Avaliação, quando pela última vez o Executivo deu transparência a esses dados, incluiu R$ 20 bilhões de receitas extraordinárias para os 10 meses seguintes do exercício. Ver, a propósito as Notas Técnicas 3/2010 e 7/2010 em http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010.

[15] Diz o art. 70 da Lei 12.017/09 (grifos nossos): " Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o 20º (vigésimo) dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º ...

...

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

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

II – **a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis** de que tratam o inciso XXV do Anexo III e o Anexo de Metas Fiscais desta Lei;

III – a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

IV **– os cálculos da frustração das receitas primárias**, que **terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XII do Anexo III desta Lei, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receita**s, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista; e

ainda se saiba quanto resultaria do modelo de previsão e quanto há de ingressos atípicos programados até o fim do exercício, seria prematuro avaliar a qualidade das estimativas do Executivo para 2010. Mais: a julgar pelas informações complementares da proposta de 2011, o Executivo em lugar de limpar a base de projeção de receitas que se caracterizariam como atípicas em 2010, acrescentou valores.

62. Receitas extraordinárias carecem de justificativa técnica, pois não são fruto de variações de preço ou quantidade, ou de mudanças legislativas.[16] Parece imprudente a inclusão de receitas atípicas tão volumosas. Em 2008, quando sobraram mais de R$ 14 bilhões para alocar no Fundo Soberano do Brasil, as atípicas identificadas pela RFB (Previdência à parte) somaram R$ 17,4 bilhões. 2009 foi exercício de grande esforço de arrecadação e nele foram realizados R$ 25,2 bilhões de receitas atípicas da RFB – porém, descontada a arrecadação de depósitos judiciais por conta de Lei 12.099/09 e Portarias MF 510 e 531/09, que não se repetirá em 2011, esse valor cai para R$ 10,2 bilhões, e cairia mais se expurgássemos os ingressos do Refis IV.

63. O Congresso Nacional já vinha desde 2004 incorporando às estimativas de arrecadação as chamadas receitas atípicas, extraordinárias ou fruto do esforço de cobrança. Isso se fez a título de correção de desvios entre os resultados de aplicação de modelos lineares de previsão e os resultados observados.

64. Em avaliações bimestrais de 2006, pela primeira vez o Executivo usou desse recurso, que passou a constar das propostas orçamentárias desde 2007. Em 2007, as receitas extraordinárias brutas administradas pela RFB somaram na proposta R$ 10,2 bilhões, mas R$ 7,1 bilhões foram excluídos ao mesmo título da receita de 2006, base da projeção. Em 2008, R$ 12,2 bilhões, mas R$ 5,6 bilhões foram excluídos da receita de 2007, base da projeção. Em 2009, R$ 6,5 bilhões, além das do segundo semestre do exercício que permanecessem da base de projeção. Em 2010, houve descontrole, com receitas extraordinárias de R$ 31,6 bilhões na proposta, novamente nenhum abatimento, e na 1ª Avaliação foram mantidos R$ 20 bilhões na projeção de receita de março a dezembro cuja parcela relativa ao segundo semestre não está sendo expurgada a base de projeção para 2011.

65. O Congresso teve êxito em sucessivas reavaliações, mesmo em 2007 (as receitas administradas brutas efetivamente realizadas excederam a Lei em R$ 2,1 bilhões) e 2008 (excesso de R$ 22,3 bilhões). Os relatórios do Comitê de Avaliação de Receitas

---

V – .... "

[16] Sobre isso determinou a LRF (LC 101/2000) "Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas."

ilustram adequadamente esse aspecto do processo.[17] O arrecadado em 2009 ficou abaixo da estimativa da proposta. A 4ª Avaliação de 2010 mostra que a arrecadação ficará muito abaixo da proposta.

66. O volume elevado de receitas extraordinárias incorporado na previsão em 2011, inclui item que dificilmente poderia ensejar ingressos atípicos tão elevados, como o imposto de renda na fonte. Essa previsão tem ainda o problema de estarem as receitas extraordinárias concentradas no imposto de renda, tributo partilhado. Não se vislumbra nova decisão judicial favorável à Receita, como em 2009 no caso do crédito-prêmio do IPI; novo parcelamento de atrasados, como o Refis da crise; ou a transferência de depósitos judiciais tributários.

67. Os parâmetros que foram utilizados nas projeções de receitas da proposta de 2011 estão razoavelmente bem estabelecidos, com a exceção citada abaixo, e a discordância dos prognósticos do mercado é pequena e pode mudar no decorrer deste ano. Além disso, a importância das hipóteses quanto ao comportamento das variáveis macroeconômicas se perde em relação aos tributos que consideram receitas atípicas.

68. Embora haja indícios de que, no conjunto, as receitas em 2011 estejam superestimadas, o exame itemizado revela aspectos dignos de aprofundamento pelo Relator e pelo Comitê de Avaliação da Receita.[18]

69. Do lado da arrecadação da RFB, chama a atenção, em primeiro lugar, a estimativa do IOF, o menor crescimento dentre as receitas que respondem positivamente a preço e quantidade. Embora o boletim "Análise da Arrecadação das Receitas Federais" busque o volume de operações de crédito como indicador do desempenho desse tributo, nenhum novo aumento foi considerado na previsão da proposta. Ainda, a prevalecer o entendimento de que, para conter a apreciação do real, um instrumento eficiente à disposição das autoridades econômicas é a tributação das liquidações de operações de câmbio para ingresso de capitais estrangeiros no país, para aplicação no mercado financeiro, não está descartado novo aumento da alíquota sobre essas operações no

[17] Por exemplo, o Parecer da Receita à proposta orçamentária de 2008 informa o seguinte: "Em 2004, a receita arrecadada ultrapassou em R$ 9,4 bilhões o previsto na lei orçamentária e, em relação à proposta orçamentária daquele exercício, a diferença foi mais que o dobro. Em 2005, o excesso bruto alcançou R$ 8,3 bilhões. Em relação à proposta, a diferença foi 4 vezes maior. Esse desempenho deveu-se ao impressionante aumento da arrecadação dos tributos sobre a renda. Impostos dependentes do câmbio, assim como compensações financeiras, comportaram-se mal. Em 2006, as receitas realizadas praticamente empataram com o estimado no orçamento e o projeto de lei do Executivo, como sempre, foi superado." (http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/receita/relatorio.pdf)

[18] Os comentários que se seguem poderão ser alterados em função de reestimativas futuras do PIB ou de nova avaliação bimestral de receitas. Em outro documento e na medida da obtenção de informações adicionais, o imposto de renda e o IPI serão desdobrados em seus componentes, assim como as demais receitas administradas, e comentados.

campo do IOF, para além da decidida em 4/10.[19] Se apenas duplicada para todas as operações de estrangeiros, aportaria mais R$ 4,2 bilhões ao Tesouro, a preços de 2011.

70. Quanto a PIS/Cofins, surpreende o pequeno crescimento de sua participação no PIB, denotando que a elasticidade dessas receitas pode ter sido subestimada. A Cofins passará ao equivalente a pouco mais de 4% do PIB. Essa contribuição social cresceu substancialmente em proporção do PIB, de 2007 para 2008, e teve receita frustrada em 2009 por conta de compensações de outros tributos. Em 2010, segundo a 4ª Avaliação, equivalerá a 3,95% do PIB.

71. O imposto de importação e o IPI vinculado à importação podem estar subavaliados, diante do fato de que na 4ª Avaliação a estimativa de arrecadação do primeito tributo já superou o reprogramado na proposta e que a hipótese de crescimento do volume de importações usada na proposta parece tímida – de outro lado, a evolução do câmbio tem que ser acompanhada.

72. Retomada a votação do PLP 306, de 2008, existe a possibilidade da criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS) no valor de um décimo por cento sobre a movimentação financeira, a ser cobrada, nos termos do substitutivo em votação, a partir da data de sua publicação, obedecida a noventena. A receita, corrigida pelo crescimento do PIB desde o último ano em que estava em vigor a CPMF até 2011 e pela alíquota, alcançaria R$ 14,1 bilhões/ano, ou R$ 4,7 bilhões se cobrada apenas no último quadrimestre. Nenhuma hipótese é feita relativamente à alíquota do imposto sobre operações financeiras de 0,38% atualmente em vigor sobre amplo rol de operações.

73. A arrecadação líquida do INSS reflete a expansão da massa salarial, o esforço de arrecadação e a formalização do emprego. A previsão de receita de R$ 233,9 bilhões incorpora R$ 3,5 bilhões de receitas extraordinárias e não considera a possibilidade, levantada em outras ocasiões, do leilão do pagamento da folha de benefícios, estimada a receita deste último com base na receita média por benefício e o número de benefícios emitidos. A estimativa da receita previdenciária, além disso, padece da mesma virtude do imposto de importação citada acima: a 4ª Avaliação já prevê ingressos R$ 2,55 bilhões acima do que constou na reprogramação. Outro elemento interessante é que a arrecadação do INSS cresce pouco em proporção do PIB, relativamente ao ritmo de exercícios anteriores.

74. As operações com ativos, que desde 2007 nunca renderam qualquer receita, referem-se à venda de ativos que não servem à União ("não operacionais"), como seriam imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal cuja administração foi transferida à Secretaria do Patrimônio da União naquele ano, ou imóveis de propriedade do INSS, cuja alienação já havia sido foi autorizada em 1998 (Lei 9.702, de 17/11). A MP 496/10[20], de 19/7, alterou

[19] Ver Decretos 6.983/09 e 7.011/09. Ver também o Decreto 7.323, de 4/10.

[20] Ver em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/496.htm.

leis anteriores ou nelas incluiu dispositivos que facilitam essas operações que, caso não se realizem em 2010 (em volumes substancialmente menores que o previsto no orçamento), poderão sê-lo em 2011. Na proposta de 2010, antes de reestimada pelo Congresso, o ingresso esperado com operações com ativos era de R$ 1,3 bilhão.

Vinha chamando a atenção a indecisão do Executivo quanto à estimativa de dividendos – conhecendo-se o papel que essa categoria desempenhou em 2009 como instrumento para o ajuste das contas e o rápido crescimento dos volumes pagos por empresas públicas e de economia mista, em especial empresas financeiras, nos últimos exercícios.

75. O caso das receitas de *royalties* e compensação financeira terá igualmente que ser melhor analisado, pois está prevista uma queda substantiva de 2010 para 2011 que só poderia ser atribuída ao volume de produção. Das duas uma: a produção em 2010 vem sendo superestimada desde o orçamento, ou a de 2011, subestimada.[21] Caso seja a primeira hipótese, não é compreensível que a estimativa de receita nessa rubrica tenha se mantido nos mesmos R$ 28,4 bilhões nas sucessivas Avaliações. A arrecadação desse item até agosto de 2010 representou 62% do previsto.

76. Concessões só representaram R$ 500 milhões até agosto de 2010, daí se justificando a diminuição dessas receitas em 2011. No entanto, comparativamente com a proposta de 2010, são bem menores porque foi aparentemente abandonada a intenção de governo de terceirizar os pagamentos da folha da União, cuja previsão de receitas era de R$ 3,6 bilhões. A terceirização encontra paralelo em decisões bem sucedidas de alguns estados e municípios e também de outros poderes da União. A decisão de leiloá-la tem forte componente político e o objetivo de fortalecer as contas públicas, permitindo novo aumento dos investimentos. Ocorre que outros meios mais rentáveis vêm sendo criados, como em operações de engenharia financeira recentes que financiaram o aumento da participação da União no capital da Petrobras e geraram saldo positivo entre a receita da cessão onerosa de barris de petróleo e a despesa com compra de ações diretamente pelo Tesouro.

77. Situação assemelhada se dá com o leilão da folha do INSS, que constou da proposta orçamentária de 2010 com receita de R$ 500 milhões. A rede bancária, que deveria dar os lances, vinha contestando a decisão do Executivo de cobrar pelo privilégio de pagar os benefícios. Argumentava que essa operação apresenta baixa ou até mesmo rentabilidade negativa, motivo pelo qual até bem pouco tempo a prestação do serviço era paga pela União

[21] De fato, na Nota Técnica 20 do ano passado foi observado que "Dentre as receitas não-administradas, a mais importante contribuição para o aumento de receitas de 2009 para 2010 é dada por compensações financeiras (inclusive *royalties*), que aumentam R$ 7,4 bilhões, ou 35% em relação a 2009 ..." Foi observado também que "A proposta de 2010 é otimista quanto a hipóteses adotadas para o comportamento de alguns macro-indicadores, mais favoráveis a estimativas de componentes significativos das receitas federais que espera o mercado: taxa média de câmbio acima de R$ 2,00, preço médio do barril de petróleo tipo Brent crescendo 32% de 2009 para 2010 ...". E a reprogramação para 2009, base dessa comparação, frustrou-se em R$ 1,6 bilhão. Em relação à proposta de 2009, a frustração foi de R$ 14 bilhões, em um total de R$ 33,5 bilhões. Ver em http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009.

78. Não há previsão na proposta de 2011 de recebimento de bônus de assinatura pela concessão de áreas de exploração de petróleo.

79. Dividendos e juros sobre o capital próprio oscilam parte em função de necessidades de caixa do Tesouro. Assim foi em 2009, e em 2010 provavelmente continuará sendo, diante das sucessivas frustrações da arrecadação de impostos e contribuições, mediante alterações de percentual de distribuição de lucros de empresas estatais, como já foi feito em relação ao BNDES no Decreto 7.278, de 26/8.[22] Pouco significa terem sido arrecadados até agosto dividendos de R$ 16,2 bilhões – em 2009, até o mesmo mês haviam ingressado R$ 18,2 bilhões, e o exercício fechou com R$ 26,7 bilhões. Importante para a avaliação da previsão para 2011 são não apenas esses fatos, mas a perspectiva de maior lucratividade das empresas públicas, a maior participação da União na Petrobrás após sua capitalização e o uso crescente dessa fonte para financiamento orçamentário.

V – DESPESAS PRIMÁRIAS

80. Não obstante praticamente o mesmo piso para o superávit primário, as despesas totais em 2011 crescem 0,4% do PIB em relação à 4ª Avaliação de 2010, e serão 0,8% do PIB maiores que em 2009. Elas aumentarão R$ 87 bilhões em relação ao reprogramado de 2010, e R$ 83,8 bilhões em relação à 4ª Avaliação, chegando a R$ 753 bilhões em 2011, como mostra a Tabela da página seguinte.

81. As receitas líquidas aumentarão de 2010 (4ª Avaliação) para 2011, como visto anteriormente, em R$ 91,1 bilhões, e ½ ponto de percentagem do PIB. Despesas obrigatórias consumirão R$ 46 bilhões, pouco mais da metade, e os benefícios vinculados ao salário mínimo, R$ 23,6 bilhões, caindo em relação ao PIB em ambos os casos.

82. As despesas discricionárias do Executivo aumentarão, segundo a proposta, R$ 37,8 bilhões, ou o equivalente a mais de ½ ponto de percentagem do PIB, com pequena queda das despesas do PAC. O que assegura essa expansão é o aumento esperado da arrecadação.

[22] O decreto estabelece que: "Art. 1º Fica o Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a declarar:
I - dividendos intermediários à conta do lucro líquido apurado no balanço encerrado em 30 de junho de 2010; e
II - dividendos complementares à conta da Reserva de Lucros para Futuro Aumento de Capital, relativamente ao saldo existente no balanço levantado em 31 de dezembro de 2009.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2007-2011

Despesas e Resultados Primários

Discriminação	Realizado			2010						2011	
	2007	2008	2009	Lei Orçamentária		3ª Avaliação (Decreto 7.247) Proposta 2011		4ª Avaliação		Proposta Orçamentária	
	% PIB			R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB
TOTAL DAS DESPESAS	17,31	17,26	18,50	687.961,6	20,69	665.997,2	18,90	669.213,6	18,94	752.992,5	19,34
Pessoal e Encargos Sociais	4,42	4,41	4,88	168.976,1	5,08	165.933,9	4,71	166.032,1	4,70	182.833,0	4,70
Benefícios da Previdência	6,96	6,64	7,15	247.632,3	7,45	253.808,1	7,20	255.613,9	7,23	275.111,9	7,07
Demais Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	1,20	1,21	1,46	51.153,7	1,54	51.153,8	1,45	51.176,5	1,45	55.276,0	1,42
Abono e Seguro Desemprego	0,67	0,68	0,86	28.802,5	0,87	28.802,5	0,82	28.802,5	0,82	30.090,2	0,77
LOAS	0,46	0,47	0,54	20.521,2	0,62	20.521,3	0,58	20.544,0	0,58	23.436,2	0,60
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,07	0,06	0,06	1.830,1	0,06	1.830,1	0,05	1.830,1	0,05	1.749,7	0,04
Compensação Estados Exportadores ICMS	0,15	0,17	0,12	3.900,0	0,12	3.900,0	0,11	3.900,0	0,11	-	-
Outras Despesas Obrigatórias	0,56	0,41	0,51	21.893,2	0,66	23.628,8	0,67	23.164,8	0,66	32.557,0	0,84
Subsídios e Subvenções	0,30	0,13	0,08	8.742,3	0,26	7.017,8	0,20	6.177,8	0,17	14.719,5	0,38
Sentenças Judiciais - demais	0,05	0,05	0,06	2.791,1	0,08	2.791,2	0,08	2.141,0	0,06	2.886,9	0,07
Fundef/Fundeb - Complementação	0,08	0,11	0,16	6.177,5	0,19	6.177,5	0,18	6.714,5	0,19	8.917,5	0,23
Doações	0,00	0,00	0,00	128,9	0,00	129,5	0,00	129,5	0,00	602,5	0,02
Convênios	0,00	0,00	0,00	638,3	0,02	638,3	0,02	658,9	0,02	4,2	0,00
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	0,01	0,01	-	-	818,4	0,02	818,4	0,02	-	-
Fundo Constitucional do DF	0,02	0,02	0,02	504,1	0,02	674,5	0,02	683,0	0,02	806,4	0,02
Reserva de Contingência	-	-	-	50,0	0,00	50,0	0,00	50,0	0,00	-	-
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,02	0,02	0,03	-	-	1.014,1	0,03	1.014,1	0,03	1.050,1	0,03
FGTS	0,08	0,06	0,08	2.253,3	0,07	2.253,3	0,06	2.644,1	0,07	2.839,0	0,07
Transf. Agência Nacional de Águas	0,00	0,00	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	64,6	0,00	60,1	0,00
Anistiados	0,01	0,00	0,00	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01	195,0	0,01
Benefícios de Legislação Especial	-	-	0,00	232,3	0,01	372,3	0,01	441,8	0,01	359,2	0,01
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	-	-	0,06	-	-	1.316,6	0,04	1.316,6	0,04	-	-
Ressarcimento Est Mun - combustíveis fósseis	-	-	-	115,7	0,00	115,7	0,00	115,7	0,00	116,6	0,00
Legislativo/Judiciário/MPU	0,18	0,19	0,17	7.727,5	0,23	7.335,9	0,21	7.388,5	0,21	7.487,6	0,19
Subtotal das Despesas Obrigatórias	13,47	13,03	14,30	501.282,8	15,07	505.760,5	14,35	507.275,9	14,35	553.265,5	14,21
Discricionárias - Executivo	3,84	3,76	4,20	186.678,8	5,61	160.236,7	4,55	161.937,7	4,58	199.727,1	5,13
Outras Discricionárias	3,65	3,50	3,63	156.878,8	4,72	124.981,1	3,55	128.379,3	3,63	162.268,2	4,17
Créditos Extraordinários		-	-	-	-	1.697,3	0,05	-	-		-
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	-	-		-	5.458,9	0,14
PPI/PAC	0,19	0,26	0,57	29.800,0	0,90	33.558,4	0,95	33.558,4	0,95	32.000,0	0,82
Fundo Soberano do Brasil	-	0,47	-	-	-	-	-		-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(0,01)	(0,04)	0,06	-	-	-	-		-	-	-
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL		-					-		-		-
Com PPI/PAC	2,17	2,33	1,31	42.020,2	1,26	42.215,8	1,20	42.422,6	1,20	49.760,0	1,28
Sem PPI/PAC	2,36	2,59	1,92	71.820,2	2,16	75.774,2	2,15	75.981,0	2,15	81.760,0	2,10
Superávit Primário das Estatais Federais	0,51	0,12	(0,02)	6.650,9	0,20	7.048,8	0,20		-	7.610,0	0,20
Memorando									-		
Déficit da Previdência	(1,69)	(1,20)	(1,36)	(43.293,9)	(1,30)	(45.694,4)	(1,30)	(44.949,2)	(1,27)	(41.258,5)	(7,1)

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Orçamento de 2010; PL 59/10, IBGE; Decretos citados. Elaboração das Consultorias.

83. A pequena queda, em proporção do PIB, nas despesas obrigatórias reflete, em primeiro lugar, o fato de que a proposta não contemplou todas as despesas. De um lado, é nula em 2011 a previsão para despesas com auxílio financeiro e compensações a estados pela desoneração do ICMS na exportação, enquanto constam em 2010 R$ 3,9 bilhões a esse título. De outro, ainda há despesas que são apropriadas apenas na etapa da execução e estão em 2010 – subsídios para o FDA e o FNDE. Feitos esses ajustes, não haveria praticamente alteração de 2010 para 2011 em relação ao PIB. Ocorre que há um rol muito maior de despesas que podem se concretizar, que são apresentadas adiante e, se realizadas, levarão as despesas obrigatórias para um patamar bem mais elevado que no período observado.

84. A proposta melhorou ao incorporar pela primeira vez despesas com a fabricação de cédulas e moedas. Por outro lado, restos a pagar de créditos extraordinários passaram a integrar as despesas discricionárias na execução e a informação foi perdida em 2010.

85. As despesas de pessoal ficaram estáveis de 2007 para 2008 (4,4% do PIB), cresceram em 2009, situando-se ainda assim abaixo de 5% do novo PIB do IBGE, e reduziram–se em 2010, ficando estáveis na proposta de 2011 em 4,7% do PIB.[23]

A proposta orçamentária de 2011 contempla, segundo a Mensagem, a recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de segurança pública, infraestrutura, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental. O processo de reestruturação de carreiras terá continuação. Haverá também expansão dos quadros de pessoal no Poder Judiciário e no MPU. Está prevista a revisão do subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da Repúblic e seus efeitos no âmbito desse poder e do MPU.

86. As despesas com benefícios previdenciários e outras vinculadas ao salário mínimo vinham crescendo rapidamente sob influência do reajuste do salário mínimo bem acima dos índices oficiais de inflação e do crescimento do número de beneficiários. A regra atualmente em uso, proposta pelo Executivo no âmbito do PAC, (PL 1/07), ainda não aprovada, é de que o salário mínimo seja reajustado pela inflação e pelo crescimento real do PIB do segundo ano anterior. De outro lado, cai o déficit da Previdência, em virtude do excelente desempenho da arrecadação. Em 2011, caem as despesas com benefícios vinculados ao salário mínimo pelo fato de em 2009 ter havido queda real do PIB, e a proposta não contemplou qualquer valorização – o que não impede, a partir do que estabelece a LDO, que ocorra.

87. Os benefícios previdenciários, separadamente, apresentaram em 2008, queda em relação ao PIB, refletindo em parte menor crescimento da economia em 2006 (de 4%) que em 2008 (5,1%) e medidas administrativas para combate de fraudes. Em 2009, retoma trajetória ascendente, refletindo em grande medida o crescimento elevado de 2007 (6,1%) e o correspondente reajuste real, enquanto o PIB caiu em 2009 (queda de 0,2%). Foi a quase 7,2% do PIB e continuará subindo em 2010, caindo em 2011, de acordo com a proposta orçamentária. Ocorre que o projeto de lei não previu dotação para a despesa adicional que derivará do presumível aumento real dos benefícios previdenciários a ser decidido mais tarde.

88. LOAS, salário desemprego e renda mensal vitalícia, todas vinculadas ao salário mínimo, somadas, chegaram ao máximo a quase 1,5% do PIB em 2009 e 2010, e daí caem pouco.

[23] Em 2008, apesar das múltiplas concessões aos servidores (originalmente MP 431, 434, 440 e 441, cujo impacto foi estimado em R$ 29 bilhões), despesas com pessoal aumentaram moderadamente porque os reajustes salariais foram parcelados em 3 exercícios. Em 2009 houve o impacto da anualização dos reajustes concedidos em 2008 e ainda novos aumentos salariais.

VI – INVESTIMENTO E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

89. A Tabela abaixo mostra o rápido aumento dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
(R$ milhões)

Exercício	Lei + Créditos (I)	RP Exerc Anteriores (II)	Executável (I)+(II) [2]	Empenhado/ Liquidado 1	Liquidado 2 [3]	Pago	
						Valor [4]	% do PIB
2003	14.742,6	6.680,3	21.422,8	7.108,8	5.248,8	5.987,2	0,35
2004	16.567,6	5.394,6	21.962,2	12.099,2	6.706,5	10.215,9	0,53
2005	25.670,6	6.941,2	32.611,8	19.353,7	8.506,7	12.354,6	0,58
2006	28.433,8	13.385,6	41.819,4	21.569,9	9.127,5	17.098,1	0,72
2007	45.222,1	16.911,6	62.133,7	36.937,3	12.237,7	21.740,3	0,82
2008	50.645,3	31.580,1	82.225,4	37.955,4	11.306,0	28.048,7	0,93
2009	60.854,0	40.374,8	101.228,8	48.911,5	16.627,3	34.022,2	1,08
2010 [5]	72.441,5	52.411,4	124.852,9	32.475,7	10.772,6	27.269,2	1,18
2011 [6]	54.391,1						1,40

Fonte: SIAFI; IBGE; Banco Central do Brasil; Lei 12.214/2010; PL 59/10-CN. Elaboração dos autores.

[1] Obrigatórios e discricionários. Despesas primárias nos gnd 4 e 5, exceto o FSB. RP significa "restos a pagar".
[2] Autorização orçamentária para gastar se houvesse o correspondente limite financeiro.
[3] Não inclui restos a pagar não processados do exercício.
[4] Inclui pagamentos do orçamento do exercício e de restos a pagar dos exercícios anteriores.
[5] Posição atualizada com pagamentos até 31 de agosto de 2010. PIB acumulado no mês.
[6] Projeto de lei nº 59/2010. Não inclui a reserva parlamentar.

90. Em 2009, os investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade superaram 1% do PIB. Em 2010, todos os poderes, repartida a reserva do Executivo entre investimento e custeio nas mesmas proporções da Portaria Interministerial 145/10, de 29/3, poderão investir até R$ 45,4 bilhões, o equivalente a 1,3% do PIB. Até agosto, segundo o SIAFI, investimentos e inversões financeiras primários pagos, de todos os tipos (PAC e demais investimentos e inversões) foram R$ 27,3 bilhões, pouco mais de 60% daquele valor. Destacam-se, pelo volume que atingiram, os valores executáveis em 2010 e o peso crescente dos restos a pagar.

91. As despesas constantes da programação do PAC efetivamente executadas podem ser abatidas da meta de superávit primário. O valor que o Executivo previu para essas despesas em 2010 é de R$ 33,6 bilhões. Houve mudança no ritmo de execução em 2010, em que foram realizados R$ 11,9 bilhões até agosto, ou o equivalente a 0,52% do PIB acumulado no mês; em 2009, até agosto o realizado foi de R$ 7,7 bilhões, 0,38% do PIB.

92. Para 2011, antes da intervenção do Congresso, as despesas com investimentos e inversões somam R$ 54,4 bilhões, dos quais o PAC representa R$ 29,9 bilhões. O valor da proposta corresponde a 1,4% do PIB, um patamar difícil de alcançar dada a tendência observada do aumento do investimento federal.

93. As despesas do PAC somam R$ 43,5 bilhões na proposta: R$ 29,9 bilhões de investimentos e inversões e R$ 13,6 bilhões de custeio, na maior parte do programa "Minha casa, minha vida". Do total, R$ 32 bilhões são passíveis de abatimento da meta de superávit primário, segundo a LDO.

94. A programação do investimento do PAC está permeada pelo PAC 2, com janelas orçamentárias, i.e., projetos de intitulação genérica e de baixo valor. Contempla 26 ações com dotação de até R$ 100 mil; 7 de entre R$ 100 mil e R$ 500 mil; e 13 de até R$ 1 milhão.

VII – LACUNAS NA PROPOSTA

95. A proposta para 2011 não é realista, seja porque as despesas obrigatórias estão subestimadas, algumas omitidas; seja porque algumas receitas estão superestimadas. O quadro melhorará se novas fontes de receita vierem a ser criadas.

96. A Tabela resume os principais fatores de desequilíbrio na proposta que não dizem respeito a comportamento de receitas e de variáveis econômico-fiscais.

FATORES DE DESEQUILÍBRIO NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2011
(R$ milhões)

	Subestimativa de Despesa Obrigatória
Lei Kandir e Auxílios Financeiros a Estados Exportadores	3.900
Aumento Real do Salário Mínimo	3.394
Aumento Real dos Demais Benefícios Previdenciários	2.422
Demais Benefícios Previdenciários. Decisão do STF sobre o Teto	470
Reajustes do Judiciário e do MPU	6.233
Reajustes do Teto - Judiciário e MPU (5,2% x 14,79%)	403
Subsídios da MP 501/10	300
Subtotal Orçamentário	16.822
Despesas extraorçamentárias	350
Soma	17.472

Fonte: PL 59/10. Estimativas e elaboração dos autores.

97. Tramitam no Congresso os projetos de lei 6.613 e 6.697, de 2009, propondo reestruturação das carreiras do Judiciário e do MPU, cujo custo a proposta não considerou. Se aprovados na forma que estão, e se o impacto fosse integralmente apropriado em 2011, as despesas de pessoal desses poderes aumentariam liquidamente em mais de R$ 6 bilhões.

98. Em segundo lugar, como despesas em potencial, tem-se o reajuste do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, em percentual que a LDO deixou para ser decidido em articulação com centrais sindicais e representantes dos beneficiários tendo em conta uma política e aumentos reais do PIB.[24] Na suposição de que se tome a média entre as taxas conhecidas de crescimento do PIB em 2009 e 2008, o salário mínimo (arredondado) seria reajustado em 2011 para R$ 550,00, com impacto nas despesas com benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao piso de R$ 3,4 bilhões/ano. Não havendo argumentos que excluam os benefícios superiores ao salário mínimo desse critério de correção real, teremos com esse segundo grupo despesas adicionais de R$ 2,4 bilhões.

99. Observa-se também a ausência na proposta de recursos para compensação a estados (e municípios, por repartição) pela desoneração das exportações (Lei Kandir). Em 2010, a dotação foi incluída pelo relator do orçamento depois de um acordo entre estados e a União. Os estados pediram R$ 5,2 bilhões, mas apenas R$ 3,9 bilhões foram aprovados. O R$ 1,3 bilhão restante ficou de ser pago caso houvesse excesso de arrecadação, cada vez menos provável diante dos novos métodos de estimação de receita. Alguns estados pressionaram a União mediante a divulgação de que, sem a transferência, não poderiam continuar autorizando o uso de créditos acumulados de ICMS pelos exportadores.

100. O STF decidiu que o INSS deverá pagar a 154 mil beneficiários aposentados e pensionistas que estavam sujeitos ao teto dos benefícios em 1998 e em 2003 a diferença referente ao que lhes foi pago e o limite em vigor naqueles anos, de respectivamente, R$ 1.081 e R$ 1.200, e de R$ 1.869 para R$ 2.400. Essa decisão fez surgir um esqueleto de R$ 1,5 bilhão, que supostamente será pago ainda em 2010, e um fluxo adicional de despesas com benefícios previdenciários desse grupo (R$ 470 milhões), não considerado na proposta.

[24] Estabeleceu a Lei 12.309/10, de agosto, em seu artigo 51:
"...
§ 3º Serão assegurados os recursos orçamentários necessários ao atendimento da:
I - política de aumento real do salário mínimo a ser definida em articulação com as Centrais Sindicais; e
II - política de ganhos reais aplicável às aposentadorias e pensões do Fundo do Regime Geral de Previdência Social a ser definida em articulação com as Centrais Sindicais e com representantes das organizações dos aposentados.
§ 4º Para efeito das negociações previstas no §3º, será considerada a variação real do PIB."

101. A proposta prevê despesa com o aumento dos subsídios dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República. O cálculo dessa despesa, no entanto, foi feito considerando correção de 5,2%, estimada à época pelo IPCA, em relação aos tetos anteriores. Caso o reajuste venha a ser aprovado nos termos de projetos encaminhados ao Congresso, o impacto adicional ao previsto é de R$ 400 milhões.

102. Finalmente, seria necessária a complementação do subsídio ao BNDES por conta do Programa de Sustentação do Investimento (R$ 300 milhões), em virtude da edição da MP 501, de 8/9, posterior ao encaminhamento da proposta, e a previsão de outras despesas que recorrentemente se revelam na etapa da execução (R$ 350 milhões).

VIII – ANEXO

PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS E PROJEÇÕES, 2007-2011 [1]

Variavel/indicador	2007	2008	2009	2010									2011		
	Realizado			PLDO 2010	Orçamento SPE 12/11/2009	Mercado 25/9/2009	1ª Avaliação PLDO 2011 Dec 7.144/10	2ª Avaliação Dec 7.189/10	3ª Avaliação Dec 7.247/10	Proposta 2011	4ª Avaliação	Mercado 27/8/2010	PLDO 2011	Proposta 2011	Mercado 27/8/2010
Produto e Crescimento															
PIB nominal (R$ bilhões)	2.661,344	3.004,881	3.143,015	3.377,232	*3.457,994*	*3.687,263*	*3.451,591*	*3.486,860*	*3.524,382*	3.524,382	3.533,998	*3.531,465*	3.802,827	3.892,476	*3.877,335*
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	12,32	12,91	4,60	9,22	9,40	*8,54*	9,82	*10,94*	*12,13*	12,13	12,44	*12,36*	*10,18*	10,44	*9,79*
Crescimento real do PIB (% a.a.)	6,08	5,14	(0,19)	4,50	5,00	4,50	5,16	5,50	6,50	6,50	7,20	7,09	5,50	5,50	4,50
Preços e Câmbio															
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	*5,88*	*7,39*	4,79	4,52	*4,19*	*3,86*	*4,43*	*5,16*	*5,29*	5,29	4,89	*4,92*	*4,43*	4,69	*5,07*
Inflação IGP-DI (% a.a.)	7,89	9,10	(1,44)	4,50	*4,50*	4,50	5,91	9,14	8,68	8,68	8,43	8,49	...	4,50	5,00
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	5,08	11,24	1,78	4,74	3,49	*2,93*	3,21	...	...	4,94	...	*4,97*	...	6,26	*5,97*
Inflação IPCA (% a.a.)	4,46	5,90	4,31	4,50	*4,45*	4,40	5,00	5,5	5,2	5,20	5,10	5,07	4,50	4,50	4,87
Inflação IPCA médio (% a.a.)	3,64	*5,68*	*4,89*	4,45	4,42	*4,17*	4,83	...	...	5,02	...	*4,90*	...	4,16	*4,77*
Inflação INPC (% a.a.)	5,16	6,48	4,11	4,50	4,50	4,45	5,08	...	...	5,52	...	5,21	4,50	4,50	4,77
IER (% a.a.)	4,29	8,18	*3,49*	*4,58*	*4,00*	*3,61*	4,10	...	...	*4,99*	...		...	*5,11*	*5,31*
Câmbio fim de período (R$/US$)	1,77	2,34	1,74	2,25	1,75	1,80	...	...	...	1,81	...	1,80	1,88	1,86	1,85
Câmbio médio (R$/US$)	1,95	1,84	1,99	2,29	1,72	1,82	1,82	1,79	1,80	1,80	1,78	1,79	...	1,84	1,82
Preço médio do petróleo Brent (US$)	72,09	96,51	61,01	56,06	78,90	...	77,10	80,47	76,68	76,68	76,79	...	...	80,30	...
Salários e Massa Salarial															
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) [2]	3,30	4,97	5,92	3,64	*3,47*	*3,83*	...	...	...	3,45	...	...	5,08	5,52	...
Salário Mínimo (R$)	380,00	415,00	465,00	506,44	*505,84*	*530,95*	510,00	510,00	510,00	510,00	510,00	...	535,91	538,15	...
Reajuste do salário mínimo (%)	8,57	9,21	12,05	8,91	*8,78*	*4,86*	9,68	9,68	9,68	9,68	9,68	...	5,08	5,52	...
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	3,30	5,00	5,92	3,64	*4,00*	*3,83*	6,14	6,14	7,72	7,72	7,72	...	5,08	5,52	...
Massa salarial (variação média %)	11,32	16,44	8,57	9,19	10,41	...	11,64	12,69	13,95	13,95	13,19	...	10,36	10,60	...
Dívida Pública e Juros															
Selic fim de período (% a.a.)	11,18	13,66	8,65	10,25	10,35	9,50	...	...	...	10,75	...	10,75	...	10,75	11,50
Selic média acumulada (% a.a.)	11,88	12,48	9,93	10,21	9,18	8,94	8,70	9,19	9,60	9,82	9,81	10,03	8,71	10,71	11,63
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	7,10	6,21	5,39	*5,46*	*4,53*	*4,35*	6,00	*3,50*	*4,18*	*4,39*	...	*4,72*	...	*5,94*	*6,45*
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,25	6,00	6,25	6,00	...	6,00	6,00	...	6,00	...	...	6,00	6,00	...
Indicadores Fiscais em % do PIB															
Resultado Primário Consolidado	3,37	3,54	2,05	3,30	3,30	2,50	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	2,60	3,30	3,2	2,92
Resultado Primário Governo Central	2,23	2,37	1,35	2,15	2,15	...	2,15	2,15	2,15	2,15	2,15	...	2,15	...	...
Resultado Primário Estatais Federais	0,00	0,08	(0,06)	0,20	0,20	...	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	...	0,20	...	...
Resultado Primário Governos Regionais	1,14	1,09	0,76	0,95	0,95	...	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	...	...	...	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(6,06)	(5,44)	(5,38)	*(4,06)*	...	*(4,00)*	...	...	...	...	...	*(5,15)*	*(3,86)*	...	*(5,32)*
Juros Nominais Governo Central	(4,47)	(3,20)	(4,77)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(2,69)	(1,90)	(3,33)	(0,76)	...	(1,50)	...	...	...	(1,6)	...	(2,55)	(0,56)	(1)	(2,40)
Dívida líquida (% do PIB)	42,82	38,39	42,80	36,9	...	41,20	...	...	...	39,6	...	40,73	36,70	36,8	39,50
Outros Indicadores [3]															
Bebidas: quantidade (variação %)	5,46	0,43	5,84	2,58	6,50	...	20,11	...	...	12,50	...	...	...	9,73	...
Fumo: quantidade (variação %)	(2,15)	(5,70)	(7,42)	(2,27)	(4,44)	...	2,54	...	...	5,49	...	...	...	0,13	...
Veículos: quantidade (variação %)	24,31	11,85	9,99	4,50	5,00	...	6,34	...	...	8,19	...	...	...	4,31	...
Veículos: preço (variação %)	1,44	2,78	(7,24)	4,32	...	...	3,89	...	...	3,45	...	...	...	3,55	...
Importação sem combustível (variação %)	32,03	41,04	(21,80)	16,03	25,62	...	18,79	...	...	32,49	...	...	7,34	3,55	...

Fonte: Orçamento 2010; PL 04/10-CN; PL 59/10-CN; Banco Central do Brasil; SPE/MF; Avaliações citadas; Relatório de Mercado citado. Cálculos, estimativas e elaboração dos autores.

[1] Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.

[2] Período entre dois reajustes consecutivos.

[3] Para 2010, na 1ª Avaliação/PLDO 2011, os indicadores são relativos ao período março a dezembro de 2010