



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Avaliação de Receitas e Despesas do Governo Federal 3º bimestre de 2014

Nota Técnica

79/2014

Brasília, 20 de agosto de 2014.

**Análise do Relatório de
Avaliação das Receitas e
Despesas do 3º bimestre do
Orçamento para 2014**

Grupo de Receita e Macroeconomia:

Daniel Veloso Couri

José Rui Gonçalves Rosa

Maria Liz de Medeiros Roarelli



Assunto: Exame dos principais aspectos do *Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º Bimestre de 2014*, elaborado pelo Poder Executivo, que teve como resultado líquido a manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação ao Relatório do 2º Bimestre que, por sua vez, já havia mantido os limites estabelecidos no Relatório anterior. Lembramos que no 1º Bimestre houve uma redução de R\$ 261,8 milhões nesses limites, relativamente ao estabelecido pelo Decreto nº 8.197, de 20.02.2014, que já havia reduzido em R\$ 30,5 bilhões a programação contida na Lei nº 12.952, de 20.01.14, Lei Orçamentária para 2014 (LOA2014)¹. Acompanhamento feito pela CONORF/SF indica que a **arrecadação vem se comportando aquém daquela prevista na LOA2014** e que a *política fiscal é expansionista*, tanto pela formulação política como em termos dos dados efetivamente realizados.

1. REFERENCIA LEGAL - Esse Relatório busca atender ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que determina que, *se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios também fixados na LDO 2014 (art. 51 da Lei nº 12.919, de 26.12.13)*. Uma completa avaliação exige que se efetue também análise do comportamento das despesas primárias, em especial daquelas de execução obrigatória, uma vez que alterações em seus valores, em relação à LOA, igualmente podem afetar o alcance da meta de resultado primário.

1.1 – CAUTELA GERENCIAL – Do ponto de vista operacional é uma medida preventiva, pois, em caso de recuperação da receita prevista, ainda que de forma parcial, ou de reestimativa para menor de despesa obrigatória, a LRF prevê a recomposição das dotações cujos empenhos foram objeto de limitação, proporcionalmente às reduções anteriormente efetivadas.

¹ A LOA2014 estabeleceu uma programação de gastos discricionários de R\$ 283,1 bilhões e o citado Decreto a reduziu para R\$ 252,6 bilhões.



1.2 – OBJETIVO DO ACOMPANHAMENTO – Assegurar o cumprimento da meta de resultado primário previsto na Lei, conforme mencionado em 1, e, conseqüentemente, contribuir para a trajetória cadente e sustentada da relação Dívida Pública Líquida/PIB.

1.3 – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO 3º BIMESTRE - O Poder Executivo elaborou o Relatório do 3º bimestre de 2014, com base nos valores de *“...arrecadação das receitas federais e a realização das despesas primárias até o mês de junho de 2014, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente”*.

2. META FISCAL LEGAL DE RESULTADO PRIMÁRIO PARA 2014 - A meta de resultado primário do Governo Federal (Governo Central e empresas estatais federais), para o exercício de 2014, foi inicialmente fixada na LDO-2014 em R\$ 116,1 bilhões (2,15% do PIB), cabendo tudo ao Governo Central, pois no caso das empresas estatais foi fixada em zero. Para o Consolidado do Setor Público não financeiro foi considerada a meta de R\$ 167,3 bilhões (3,10% do PIB), o que significa que para os Governos Locais a meta foi de R\$ 51,3 bilhões (0,95% do PIB).

Com o advento da LOA2014, embora os valores absolutos tenham sido mantidos, em termos de percentual do PIB houve um aumento para 3,17% do PIB para o Consolidado do Setor Público; para 2,20% do PIB para o Governo Federal e para 0,97% do PIB para os Governos Locais, em decorrência de o PIB desta Lei ter sido estimado em R\$ 5.280,4 bilhões contra um PIB de R\$ 5.398,7 bilhões contido nas estimativas da LDO2014. Se os Governos Locais não cumprirem sua meta, a LDO2014 não obriga, mas faculta ao Governo Central o qual *“poderá”* aumentar o seu esforço fiscal de forma a obter o resultado previsto para o Setor Público Consolidado.



2.1 – Meta Fiscal Efetiva – Pela LDO2014, a Meta Fiscal do Governo Federal ainda poderia ser reduzida em até R\$ 67,0 bilhões (0,86% do PIB), por gastos com investimentos à título do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e desonerações tributárias visando estimular a competitividade na economia. Com esse abatimento, a meta fiscal seria de 1,29% para o Governo Central, e, seria mantida a meta para Governos Locais em 0,95%, de maneira que a meta para o setor público como um todo seria de 2,24%. Sem o abatimento, a meta total seria de 3,10%, conforme acima comentado.

Com a edição da LOA2014, os valores absolutos em Reais das metas para resultados primários foram confirmados, mas a autorização para abater gastos com o PAC e desonerações foi fixada em até R\$ 58,0 bilhões (1,10% do PIB). Com isso a meta fiscal efetiva poderia ficar reduzida a 1,10% do PIB para o Governo Federal, que, somada à meta dos Governos Locais de 0,97% do PIB, resultaria na meta de 2,07% para o setor público como um todo. Sem o abatimento, a meta total legal seria de 3,17% do PIB, conforme antes comentado.

Com o Decreto nº 8.197/2014 (reprogramação financeira) a permissão para abatimento do PAC foi reduzida para R\$ 35,3 bilhões, de forma a contribuir para viabilizar o aumento do resultado fiscal esperado do Governo Federal para R\$ 80,8 bilhões - 1,55% do PIB² - e sinalizar austeridade da política fiscal para a sociedade. Para o Setor Público Consolidado, a meta fiscal ficou em 1,90% do PIB, sendo que cabe aos Governos Locais o superávit de R\$ 18,2 bilhões - 0,35% do PIB (o Governo assume tacitamente que irá responder pelo esforço fiscal dos governos locais na hipótese de que estes não cumpram as suas metas). Sem o

² O ajuste total divulgado pelas autoridades somou R\$ 44,0 bilhões (0,85% do PIB), foi assim explicado: a) redução das despesas discricionárias em R\$ 30,5 bilhões; b) menor estimativa de desembolsos com despesas obrigatórias em R\$ 7,5 bilhões e c) menor expectativa de gastos com compensação pela desoneração da folha em R\$ 6,0 bilhões. Mas, como boa parte do ajuste deveu-se ao fato de se ter menor possibilidade de gastos em função da menor expectativa de arrecadação de receitas primárias em 2014 (redução de R\$ 15,3 bilhões na estimativa para 2014, sem contar a compensação de R\$ 6,0 bilhões ao RGPS) pela assunção de menor hipótese de crescimento do PIB, então o ajuste efetivo que significou aumento efetivo de austeridade fiscal somou apenas R\$ 22,7 bilhões (0,44% do PIB) que foi o aumento da meta de superávit primário efetivo agora buscado pelo Poder Executivo.



abatimento, a meta fiscal permaneceria a mesma da Lei Orçamentária – LOA 2014, R\$ 116,07 bilhões, ou seja, 2,23% do PIB, para o Governo Federal. Porém, a meta atribuída aos Governos locais foi reduzida para 0,35%. Com isso, a meta do Setor Público como um todo, sem o abatimento do PAC, ficou em 2,58% do PIB, situando-se abaixo do valor projetado na Lei Orçamentária, de 3,17% do PIB.

Assim, observa-se que a meta de resultado primário do Setor Público Consolidado vem sendo reduzida desde a edição da LDO2014 até o Decreto de reprogramação orçamentária, tanto sem o abatimento das despesas do PAC (*“meta cheia”*), quanto em se fazendo esse abatimento. A austeridade pretendida deu-se apenas na redução do abatimento pretendido para as despesas do PAC. Mas, esse abatimento não compensou a queda no resultado primário esperado dos Governos Locais. Dessa forma, conclui-se que a política fiscal continua expansionista.

META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO PARA 2014

SETOR PÚBLICO	(% do PIB)		
	Governo Central	Governos Locais	Setor Público Consolidado
1) Meta "Cheia"			
1.1 LDO 2014	2,15	0,95	3,10
1.2 LOA 2014	2,20	0,97	3,17
1.3 Decreto 8.197/14	2,23	0,35	2,58
2) Abatimento PAC			
2.1 LDO 2014	0,86	-	0,86
2.2 LOA 2014	1,10	-	1,10
2.3 Decreto 8.197/14	0,68	-	0,68
3) Meta Líquida (Efetiva) = 1 - 2			
3.1 LDO 2014	1,29	0,95	2,24
3.2 LOA 2014	1,10	0,97	2,07
3.3 Decreto 8.197/14	1,55	0,35	1,90



3. MUDANÇAS NOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – No Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, destaque para a menor expectativa do Poder Executivo com o crescimento real do PIB para 2014, de 3,80% na LOA2014 para 2,50% no Relatório do 2º Bimestre e, agora, apenas 1,80% neste Relatório³. Adicionalmente, aumenta a expectativa de inflação, com o IPCA acumulado subindo de 5,60% para 6,20%, respectivamente. O resultado do efeito conjunto, da redução do crescimento real do PIB em 0,70 pontos de porcentagem com o aumento na expectativa da inflação, foi a redução da estimativa do PIB nominal de R\$ 5.280,4 bilhões na LOA2014 para R\$ 5.291,2 bilhões na Avaliação do 2º bimestre e R\$ 5.258,8 bilhões neste bimestre (ver Tabela 2, em anexo). A nova posição do Governo ficou mais próxima à expectativa do mercado, embora ainda seja bem mais otimista: segundo o Focus – Relatório de Mercado do Banco Central, de 01.08.2014, os agentes privados esperam para 2014 um crescimento real do PIB de apenas 0,86% e uma inflação medida pelo IPCA de 6,39%.

4. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA EM QUEDA COM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO DE 2014 - Nesta Avaliação do 3º Bimestre, com a realização de seis meses de arrecadação, a expectativa do Poder Executivo é de nova queda da arrecadação, representando redução total de R\$ 19,2 bilhões, em relação ao Orçamento. A atual estimativa de Receita Primária Bruta (RPB) é de R\$ 1.295,3 bilhões em 2014 contra uma estimativa de R\$ 1.314,6 bilhões contida na LOA2014, de R\$ 1.291,6 bilhões dada pela Programação Financeiro/Orçamentária de fevereiro de 2014 (Decreto nº 8.197/14) e de R\$ 1.296,8 bilhões na Avaliação do 2º Bimestre (ver Tabelas I e III, em anexo)⁴.

³ Na realidade, o Decreto nº 8.197/14, que estabeleceu a programação financeira/orçamentária para o exercício já havia reduzido essa expectativa de crescimento do PIB para 2,50% e alterado as estimativas para o IPCA e IGPdi. No Projeto de Lei Orçamentária (PLOA2014) a expectativa de crescimento real do PIB pelo Poder Executivo era ainda mais elevada: 4,00%. Notar que, mesmo sendo mais comedido em sua expectativa de crescimento, o Poder Executivo ainda prevê um crescimento mais de duas vezes superior ao do mercado que espera 0,81%, segundo o Relatório FOCUS do Bacen de 08.08.14.

⁴ Não está computada nesses valores a estimativa da quantia relativa à compensação financeira ao RGPS pela desoneração da folha de pagamento de setores selecionados, dentro do entendimento de que tal valor não se constitui arrecadação propriamente dita, mas, apenas,



4.1 Como se distribui essa queda de Receita - As maiores reduções de receita, comparada com a estimativa contida na LOA2014, concentram-se na estimativa da arrecadação das Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, com menos R\$ 16,6 bilhões, e na estimativa da Arrecadação Líquida do INSS, com menos R\$ 5,0 bilhões (Tabela III, em anexo)⁵.

4.2 Receitas Administradas pela SRFB - Destacam-se as quedas nas estimativas das receitas do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, com R\$ 6,3 bilhões; do Imposto de Renda – IR, com R\$ 13,7 bilhões; do IOF, com R\$ 4,8 bilhões; da COFINS, com R\$ 7,5 bilhões; da PIS/PASEP, com R\$ 3,4 bilhões, da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, com R\$ 1,5 bilhão e do Imposto de Importação, com R\$ 1,5 bilhão, basicamente como consequência da adoção de menor hipótese para o crescimento real do PIB, bem abaixo das hipóteses empregadas na LOA2014 e no PLOA2014. Destaque positivo para Outras Receitas Administradas pela SRFB, um item de variadas fontes de receitas, que mostra crescimento de R\$ 22,2 bilhões, principalmente devido a reabertura do programa de refinanciamento de dívidas – REFIS⁶.

transferências entre esferas orçamentárias. Na LOA2014 esse valor é de R\$ 17,0 bilhões e no Decreto nº 8.197/14 e Relatório do 1º bimestre é de R\$ 11,0 bilhões.

⁵ Na análise gerencial da arrecadação efetiva de janeiro a junho de 2014 a SRFB informa que as receitas administradas pelo órgão (tributos e RGPS) mostram crescimento nominal de 6,19% e real de apenas 0,11%, com relação a igual período de 2013, com crescimento real abaixo até mesmo da última expectativa dos agentes de mercado para o PIB. Destaque para as reduções reais de 8,41% na arrecadação do IOF, pela desoneração nas operações de entrada de moedas e menor volume de crédito; de 4,21% da arrecadação do IRPJ/CSLL, decorrente da queda dos que recolhem por estimativa mensal, e de 2,54% na arrecadação das Contribuições COFINS/PIS-PASEP, sendo que em ambas essas últimas houve influência negativa da arrecadação extraordinária de R\$ 4,0 bilhões decorrente de venda de participação societária e depósito judicial ocorridas no mês de maio da base comparativa.

⁶ As receitas dos REFIS passam, transitoriamente, por este item. Depois, são reclassificadas para os respectivos itens de receita que lhe deram origem.



4.3 Receitas Não-Administradas – Nesta 3ª Avaliação houve alteração de estimativa em relação à avaliação anterior e à LOA2014, com um aumento de R\$ 2,4 bilhões dos quais R\$ 2,0 bilhões decorre do pagamento de bônus de assinatura pela contratação direta da Petrobrás para a produção do volume excedente da cessão onerosa de Búzios, Entorno de Iara, Florim e Nordeste de Tupi, na região do pré-sal.

4.4 Receita do Regime Geral da Previdência Social - RGPS: A Avaliação do 3º Bimestre continua com a redução significativa de R\$ 5,0 bilhões em relação à estimativa de receita contida na LOA2014.

5. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA E TRANSFERÊNCIAS EM QUEDA – Nesta 3ª Avaliação, em comparação com a LOA2014, como resultado da menor expectativa de receita esperada no IPI e IR, há uma menor projeção das **Transferências Constitucionais e Legais para Estados e Municípios**, que caem em R\$ 10,0 bilhões, em relação à LOA 2014, e em R\$ 2,3 bilhões, em relação à 2ª Avaliação. Com isso, a estimativa da **Receita Primária Líquida (RPL)** ficou menor em R\$ 9,2 bilhões, caindo de R\$ 1.092,7 bilhões na LOA2014 para R\$ 1.083,5 bilhões na Avaliação do 3º Bimestre. Porém, em termos de percentagem do PIB e aumenta de 20,42% do PIB em 2013 (valor realizado) para 20,60% do PIB nesta 3ª Avaliação e 20,69% do PIB na LOA2014. As **Transferências para Estados e Municípios, também em percentagem do PIB**, aumentam de 3,76% do PIB em 2013 para 4,03% do PIB nesta Avaliação e 4,20% do PIB na LOA2014. (Tabela III, em anexo).

6. DESPESA PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA REESTIMADA – Nesta Avaliação, em relação à precedente, as Despesas Primárias Obrigatórias, exceto RGPS, tiveram aumentada a sua expectativa de gastos em 2014 para R\$ 714,5 milhões, como decorrência de *acrécimo* de estimativa de gastos com Complemento do FGTS (R\$ 200,0 milhões); aumento de créditos extraordinários decorrentes de pagamentos efetuados até junho de 2014 (R\$ 495,7 milhões) e despesas



discricionárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e DPU e MPU (R\$ 18,8 milhões) decorrente de abertura de créditos adicionais à conta de Recursos Próprios que, segundo o art. 51, § 13 da LDO2014 não se sujeitam aos limites de empenho e movimentação financeira.

7. CONTINGENCIAMENTO DA LOA2014: A conclusão do Poder Executivo é que, após a reestimativa das receitas e despesas na Avaliação do 1º bimestre, houve a necessidade de contingenciar, adicionalmente ao realizado pelo Decreto nº 8.197/14, o montante de R\$ 261,8 milhões nas despesas discricionárias, pois, embora tenha havido uma elevação de R\$ 4,1 bilhões na expectativa de arrecadação da RPL houve concomitante aumento

de R\$ 4,4 bilhões nas estimativas de despesas obrigatórias. Como, pelo citado Decreto, já havia sido feito um contingenciamento de R\$ 30,5 bilhões nos gastos discricionários, então, com o contingenciamento adicional de R\$ 261,8 milhões, a soma total contingenciada da programação da LOA2014 até o presente Relatório sobe para R\$ 30,8 bilhões.⁷ Com a manutenção dos limites nas 2ª e 3ª Avaliações esse número total fica sem modificação (ver Tabela 1, em anexo).

7.1 Contingenciamento nos Poderes e MPU – Da necessidade total de contingenciamento de R\$ 30,8 bilhões, identificada até na avaliação do 1º bimestre, cabe aos Poderes da União e Ministério Público da União - MPU a parcela equivalente à sua participação na base contingenciável do orçamento⁸. Com relação ao Poder Executivo, essa participação é de 99,15%, ou R\$ 30,5 bilhões. Os R\$ 261,8 milhões restantes, 0,85% da base contingenciável, foram distribuídos entre os demais Poderes e o MPU na medida de suas participações percentuais. O montante do Poder Executivo corresponde ao já contingenciado

⁷ Pelo Decreto, com relação à LOA2014, de um lado houve uma expectativa de menor arrecadação de RPL de R\$ 15,3 bilhões para 2014 e, de outro, elevação de R\$ 8,1 bilhões em despesas obrigatórias, explicados quase que integralmente pela revisão para menos de gastos com subsídios, em R\$ 6,7 bilhões (em 2013 também veio superestimado no Projeto de Lei), e benefícios da previdência, em R\$ 1,4 bilhões.

⁸ O cálculo da base contingenciável está disciplinado nos §§ 1º e 2º do art. 51 da LDO2014.



por meio do Decreto nº 8.197/14 e, portanto, não foi necessária a edição de novo decreto no âmbito deste Poder⁹.

7.2 Distribuição do Contingenciamento entre os Órgãos do Poder Executivo

– O montante de R\$ 30,5 bilhões contingenciado no Poder Executivo equivale a 17% de suas despesas discricionárias, incluindo PAC e emendas parlamentares individuais. A distribuição do contingenciamento entre os ministérios, no entanto, é heterogênea. Algumas pastas foram preservadas, como os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Outras, em compensação, tiveram parcela relevante do gasto discricionário contingenciada, como os Ministérios do Planejamento

(52%), do Turismo (43%), da Defesa (36%), da Fazenda (35%) e da Integração Nacional (31%) (ver Tabelas V e VI, em anexo).

7.3 Contingenciamento de Emendas Parlamentares - As *Emendas Parlamentares Individuais* também tiveram limitação de empenho. Do total autorizado, de R\$ 8,6 bilhões, foram liberados 6,5 bilhões, ou 75%, e contingenciados R\$ 2,1 bilhões, ou 25%. De acordo com a *regra do orçamento impositivo*, contida no art. 52 da LDO2014, há obrigatoriedade de se executar, em emendas parlamentares (as chamadas “*emendas impositivas*”) o equivalente a 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior (no presente caso, ano de 2013). Esse valor corresponde a R\$ 7,8 bilhões, sobre o qual aplicou-se o contingenciamento de 17,3%, respaldado no § 5º do mesmo art. 52 que admite a possibilidade de limitação das emendas individuais em até o mesmo percentual de limite do conjunto das despesas discricionárias. As *Emendas Parlamentares*

⁹ O § 5º do art. 51 da LDO2014 determina que: “*Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação do empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral, devendo...*”. Isto posto, numa interpretação estrita da lei, poderia se indagar se seria apropriado somar os dois valores, R\$ 30,5 bilhões e R\$ 261,8 milhões, e depois distribuí-los entre os Poderes e MPU.



Coletivas, por sua vez, no montante de R\$ 11,0 bilhões, foram totalmente contingenciadas.

8. RESULTADO PRIMÁRIO REALIZADO: De acordo com o BACEN, o **Resultado Primário Consolidado do Setor Público**, medido nos últimos doze meses, alcançou em 2014, no mês de junho, 1,36% do PIB, marca *inferior* aos registrados em dezembro de 2013, que foi 1,89% do PIB; em dezembro de 2012, que alcançou 2,39% do PIB e, em dezembro de 2011, que registrou 3,11% do PIB. É inferior, também, à marca de 1,99% do PIB atingida em junho de 2013¹⁰. Também se *mostra inferior à meta de resultado primário* perseguida pelo Poder Executivo de 1,90% do PIB e anunciada por ocasião da *Reprogramação Orçamentário-Financeira em fevereiro de 2014*. O cumprimento da meta torna-se, assim, cada vez mais dependente de receitas não recorrentes, como o relançamento do programa de refinanciamento de dívidas tributárias (REFIS), que é esperado para gerar R\$ 18,0 bilhões, e o leilão de concessão da banda 4G, que tem expectativa de arrecadação de R\$ 8,0 bilhões.

9. JUROS NOMINAIS LÍQUIDOS – A mesma fonte aponta que os **Juros Nominais Líquidos do Setor Público**, medidos nos últimos doze meses, que eram de 5,27% do PIB em janeiro de 2011; 5,70% do PIB em janeiro de 2012 e 4,89% do PIB em janeiro de 2013, em junho de 2014 voltaram a subir para 5,00%, explicado tanto pela retomada de aumento da taxa de juros SELIC como pelo aumento da dívida pública bruta.

10. RESULTADO NOMINAL (DEFICIT NOMINAL) – O Resultado Nominal Consolidado do Setor Público, por consequência, retomou a trajetória de aumentos: 2,61% do PIB no acumulado do ano de 2011; 2,48% em 2012; 3,25% do PIB em 2013 e 3,61% em junho de 2014. ***Assim, conclui-se que, também***

¹⁰ Na realidade, o resultado primário pode ter sido efetivamente menor se considerarmos os movimentos efetuados por conta da chamada “*contabilidade criativa*” e do emprego de receitas atípicas, como, por exemplo, a derivada da concessão do campo petrolífero de Libra.



pelos números efetivamente realizados, a política fiscal mostra-se expansionista.

11. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO - DLSP: O objetivo da obtenção do resultado primário, e de todo o controle da evolução das contas públicas, é contribuir para uma trajetória controlada do endividamento, sinalizando solvabilidade do setor público. De acordo com o BACEN, a Dívida Líquida do Setor Público em relação ao produto (**DLSP/PIB**) vinha mostrando trajetória cadente ao registrar 38,8% do PIB em janeiro de 2011; 35,2% do PIB em janeiro de 2013 e 33,6% do PIB em dezembro de 2013. Em junho de 2014 registrou 34,9% do PIB. A queda observada deveu-se, em grande parte, à desvalorização do real frente ao dólar¹¹.

12. TENDÊNCIAS DA RELAÇÃO DLSP/PIB – Observa-se uma **estabilidade na relação DLSP/PIB** ao longo dos últimos meses, a despeito de menores resultados primários e do retorno ao aumento da massa de juros, não apenas pela retomada de aumento da taxa SELIC, mas também pelo maior magnitude de endividamento bruto devido à maior emissão líquida de títulos públicos.

Com respeito à isso, a **Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**, um fundamental elemento no cálculo da DLSP/PIB, mostra indicativos que desde o início da década vem ocorrendo aumento em sua relação com o produto (**DBGG/PIB**): em janeiro de 2011 essa relação era 54,1% do PIB; em janeiro de

¹¹ A emissão de títulos para financiar bancos públicos, como tem ocorrido com o BNDES/CAIXA, não afeta a dívida líquida porque o maior endividamento do Tesouro é compensado pela criação de créditos deste com essas instituições. Mas afeta a dívida bruta, porque aumenta o nível de endividamento bruto da União e isso tem reflexos no maior comprometimento com encargos financeiros, agravado num contexto de necessidade de elevação da taxa de juros visando combater a inflação. Por outro lado, como as reservas, um ativo, são dedutíveis da dívida e são denominadas em dólares a desvalorização do real aumenta o seu valor e reduz a dívida líquida.



2013 saltou para 59,1% do PIB e em janeiro de 2014 caiu para 58,1% do PIB e em junho voltou a subir para 58,5% do PIB¹².

13. RECEITA PRIMÁRIA / PIB - CARGA TRIBUTÁRIA - EM ELEVAÇÃO: Em termos de percentagem do PIB, ou “*Carga Tributária Bruta*”, a Receita Primária Bruta (RPB) nesta Avaliação cai se comparada com a estimativa da receita contida na LOA2014 (24,63% do PIB contra 24,90% do PIB).

Mas, se comparada com os *valores de arrecadação realizados de 2013* (24,18% do PIB), a RPB reestimada para 2014 nesta 3ª Avaliação **aumenta em 0,45 pontos** de percentagem do PIB.

Esse aumento é determinado, principalmente, pelo expressivo crescimento esperado na receita para 2014, também ainda nesta 3ª Avaliação, em comparação com os valores realizados de 2013. A Receita Administrada é, assim, esperada para aumentar em R\$ 61,2 bilhões; a Arrecadação Líquida do INSS em R\$ 37,7 bilhões; a Receita com *Royalties* em R\$ 11,5 bilhões e a Receita com Dividendos em R\$ 6,8 bilhões.

A carga esperada de 2014 parece incompatível com o atual cenário econômico nacional. Diante da previsão de queda da atividade econômica, dificilmente esses aumentos ocorrerão, pois tem sido observado que a arrecadação tem um grau de sensibilidade frente ao PIB superior à unidade. Ou seja, quando a taxa de crescimento do PIB cai a arrecadação tributária cai mais ainda. Agrava esse quadro de receita o crescimento de 42,8% nas desonerações tributárias estimadas para o período de janeiro-junho de 2014 em comparação com o mesmo período de 2013. Assim, o total de receita esperado para 2014 depende das receitas não-administradas (“*royalties*”, bônus de assinatura) e de receitas extraordinárias.

¹² O aumento parece derivar do crescimento das operações compromissadas do Bacen que saltou de 10,9% do PIB em janeiro de 2012 para 14,6% em janeiro de 2013 e 14,0% em janeiro de 2014.



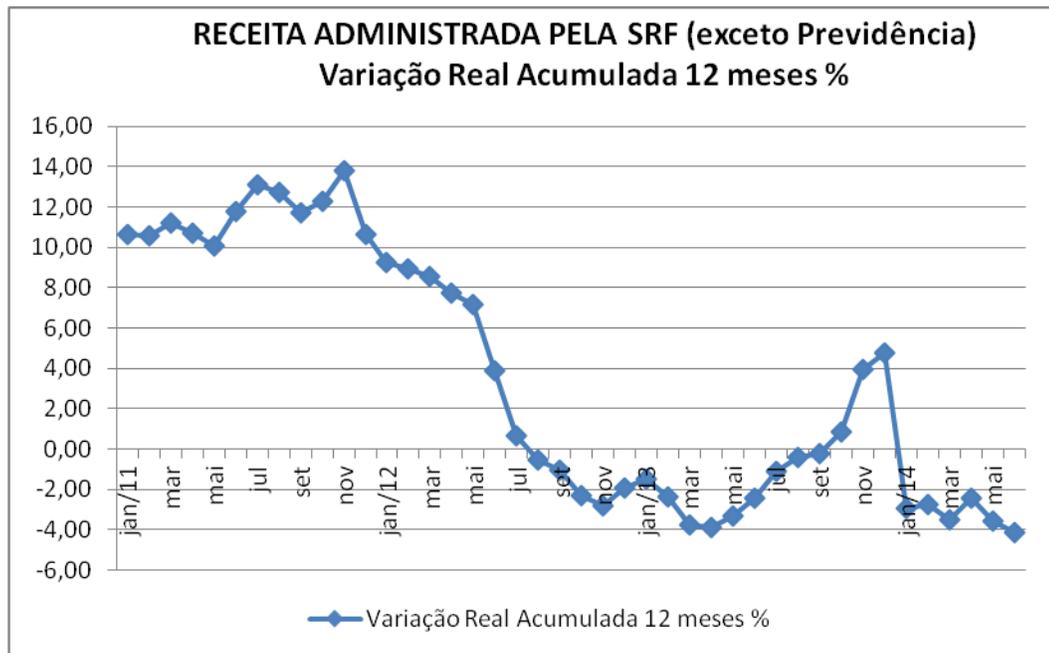
Contudo, o valor das receitas extraordinárias ainda está alto, considerando-se a média histórica anual de valores realizados de cerca de R\$ 12,0 bilhões. A previsão de arrecadação de receitas extraordinárias em 2014 que havia sido reduzida de R\$ 25,0 bilhões no PLOA 2014 para R\$ 18,7 bilhões na 1ª Avaliação voltou a subir para R\$ 27,0 bilhões nesta 3ª Avaliação na expectativa do relançamento exitoso do citado programa de refinanciamento de dívidas tributária (REFIS).

14. ACOMPANHAMENTO DA ARRECADAÇÃO - Em acompanhamento da arrecadação realizada, elaborado pela CONORF/SF, envolvendo tributos e contribuições que respondem por mais de 85% da Receita Primária Bruta total da União, constatamos que há uma *frustração de receita realizada em relação à previsão da LOA2014*, no acumulado dos primeiros seis meses deste exercício, da ordem de R\$ 34,6 bilhões (-6,3%).

Lembramos que o acréscimo bruto efetuado na estimativa de receita pelo Congresso Nacional na LOA2014 somou R\$ 13,0 bilhões e a redução da estimativa de arrecadação para 2014 elaborada com o Decreto de contingenciamento alcançou R\$ 15,3 bilhões ¹³.

O gráfico a seguir, mostra o comportamento da Receita Administrada pela SRFB realizada que, considerando os últimos doze meses de arrecadação tomados mês a mês, está com clara tendência de variação real declinante e até mesmo negativa.

¹³ Lembramos que o total contingenciado de despesas discricionárias somou R\$ 30,8 bilhões até o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre de 2014.



Assim, os dados observados indicam que, excluindo-se a inflação, a arrecadação tributária vem caindo em termos reais, refletindo a desaceleração da atividade econômica e a concessão de desonerações tributárias (no final do segundo semestre de 2013 a inversão de tendência é explicada pela adoção de um novo parcelamento de dívidas tributárias pela Receita Federal, uma receita não recorrente ou atípica).

Em suma, a redução das expectativas de crescimento do PIB, conjugada à manutenção das desonerações tributárias de PIS/Cofins, folha de pagamentos e cesta básica, reforça a ideia de que a arrecadação tributária será menor do que a prevista no Orçamento 2014 e, assim, o contingenciamento ora realizado é providência prudente, embora não suficiente, em termos de um saudável gerenciamento das contas públicas (ver Tabela IV, em anexo)¹⁴.

¹⁴ Em comparação com o mesmo período de 2013, a receita realizada no 1º semestre de 2014 mostra um crescimento nominal de apenas 6,3% no universo de receita do acompanhamento feito pela CONORF/SF, em linha com o aumento de 6,1% mostrado pelo acompanhamento gerencial feito pela SRFB para toda a receita administrada por ela, incluída a receita do RGPS.



José Rui Gonçalves Rosa

Consultor de Orçamentos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Consultora de Orçamentos

Daniel Veloso Couri

Consultor de Orçamentos



TABELA I
Resumo da Avaliação da Receita e Despesa do 3º Bim de 2014

Discriminação	R\$ milhões	
	Variações em relação ao 2º Bimestre	
1. Receita Primária Bruta Total	-1.473,5	
2. Transf. A Estados e Municípios	-2.188,0	
3. Receita Primária Líquida Total (1-2)	714,5	
4. Despesas Obrigatórias	714,5	
5. Redução nas Despesas Discricionárias	0,0	

Fonte: Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 3º Bimestre de 2014 - SOF/MPOG

TABELA II
Parâmetros empregados na LOA 2014 e os adotados no Decreto de Contingenciamento e na Avaliação da Receita e Despesa do 3º Bim de 2014

Parâmetros	LOA2014 [a]	Aval. 2º bim [b]	Aval. 3º bim [c]	Diferença [d] = [c-b]
PIB real - variação %	3,80	2,50	1,80	-0,70
PIB nominal - R\$ bilhões	5.280,40	5.291,20	5.258,80	-32,40
IPCA acumulado - variação %	5,80	5,60	6,20	0,60
IGP-di acumulado - variação %	6,00	7,25	7,25	0,00
Taxa Over Selic - média %	9,50 (a)	10,89	10,88	-0,01
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,30	2,29	2,29	0,00
Massa Sal Nominal - variação %	10,09	ni	ni	...
Petroleo - média - US\$/barril	104,50	107,04	108,87	1,83
Salário Mínimo - R\$	722,90	724,00	724,00	0,00
Reaj Nom Sal Mínimo - variação %	6,62	0,01	0,00	0,00

Fontes: LOA 2014 e Relat. Aval. Receita/Despesa do 3º Bim. de 2014.

Orçamentária e Financeira para 2014.

(a) Taxa Over Selic dez.



TABELA III
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Primárias Brutas e Líquidas Estimadas para todo o exercício de 2014

(R\$ milhões)

Discriminação	Realizada 2013 [a]		LOA 2014 [b]		Aval 2º Bim [c]		Aval 3º Bim [d]		Diferença R\$ [e = b - d]
	R\$	% PIB							
I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA	1.169.967,9	24,18	1.314.612,6	24,90	1.296.822,4	24,51	1.295.348,9	24,63	19.263,7
I.1 Receita Administrada pela RFB	719.196,8	14,87	797.008,7	15,09	784.016,3	14,82	780.371,7	14,84	16.637,0
I.1.1. Imposto de Importação	37.138,7	0,77	41.033,2	0,78	41.148,2	0,78	39.493,7	0,75	1.539,5
I.1.2. IPI	44.077,4	0,91	57.918,1	1,10	52.370,7	0,99	51.573,4	0,98	6.344,7
I.1.3. Imposto de Renda (liq. Incent.)	272.540,7	5,63	312.365,3	5,92	301.199,1	5,69	298.715,2	5,68	13.650,1
I.1.4. IOF	29.642,6	0,61	35.514,8	0,67	31.306,6	0,59	30.672,0	0,58	4.842,8
I.1.5. COFINS	202.813,2	4,19	210.811,3	3,99	205.484,0	3,88	203.283,5	3,87	7.527,8
I.1.6. PIS/PASEP	52.038,0	1,08	57.133,3	1,08	54.750,1	1,03	53.770,3	1,02	3.363,0
I.1.7. CSLL	64.250,7	1,33	69.062,4	1,31	67.485,0	1,28	67.524,8	1,28	1.537,6
I.1.8. CIDE-combustíveis	749,5	0,02	0,0	0,00	4,4	0,00	5,9	0,00	-5,9
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	15.946,0	0,33	13.170,3	0,25	30.268,2	0,57	35.332,9	0,67	-22.162,6
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	298.127,3	6,16	340.839,4	6,45	335.839,4	6,35	335.839,4	6,39	5.000,0
I.3. Receitas Não Administradas	152.643,8	3,16	173.516,7	3,29	173.718,9	3,28	175.890,0	3,34	-2.373,3
I.3.1. Concessões	22.072,6	0,46	13.450,9	0,25	13.450,9	0,25	15.450,9	0,29	-2.000,0
I.3.2. Dividendos	17.141,6	0,35	23.933,2	0,45	23.933,2	0,45	23.933,2	0,46	0,0
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	10.171,4	0,21	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	0,0
I.3.4. Compens. Financeira - <i>Royalties</i>	36.450,8	0,75	47.976,1	0,91	47.976,1	0,91	47.976,1	0,91	0,0
I.3.5. Receita Própria (F 50, 82 e 81)	13.202,5	0,27	12.918,8	0,24	12.825,0	0,24	12.825,0	0,24	93,8
I.3.6. Salário-Educação	16.562,2	0,34	18.726,5	0,35	18.726,5	0,35	18.726,5	0,36	0,0
I.3.7. Demais Receitas	33.413,3	0,69	41.334,1	0,78	41.630,1	0,79	41.801,2	0,79	-467,1
I.3.8. Complemento do FGTS	3.629,4	0,08	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	0,0
I.4 Operações com Ativos	0,0	0,00	3.247,8	0,06	3.247,8	0,06	3.247,8	0,06	0,0
II. TRANSF ESTADOS E MUNICÍPIOS	181.820,9	3,76	221.883,0	4,20	214.030,1	4,05	211.842,1	4,03	10.040,9
III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)	988.147,0	20,42	1.092.729,6	20,69	1.082.792,3	20,46	1.083.506,8	20,60	9.222,8
. Estimativa do PIB nominal	4.838.000,0		5.280.400,0		5.291.200,0		5.258.800,0		

Nota: Não estão computado no Item I.3 as reservas para compensação ao RGPS por desonerações tributárias que, respectivamente, são: 2012 - R\$ 9.019,7 milhões; LOA2014 - R\$ 17.000,0 milhões e Avaliações Bimestrais - R\$ 11.000, milhões.



TABELA IV
ACOMPANHAMENTO DAS PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS FEDERAIS {*
(ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES E INCENTIVOS)
PERÍODO: JANEIRO A JUNHO DE 2014

R\$ milhões correntes

PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS	Realizada RFB	Estimada LOA	Realizada RFB	Realiz RFB 2014/2013	Realiz RFB 2014/LOA2014
	2013 [a]	2014 [b]	2014 [c]	[e=c/a]	[g= c/b]
I - Receita Administrada pela SRF	351.712	401.226	371.975	1,0576	0,9271
Imposto de Importação (II)	16.895	18.746	18.126	1,0729	0,9669
Imposto s/ Produtos Industrializados (IPI)	20.564	27.341	23.783	1,1565	0,8699
Imposto Sobre a Renda (IR)	142.350	167.503	152.235	1,0694	0,9088
Imposto s/ Operações Financeiras (IOF)	14.805	16.887	14.300	0,9659	0,8468
Contrib. p/ a Seguridade Social (COFINS)	93.509	100.879	96.412	1,0310	0,9557
Contrib. p/ o PIS/PASEP	24.722	28.019	25.897	1,0475	0,9243
Contrib. Social s/ Lucro Líquido (CSLL)	32.668	35.801	34.217	1,0474	0,9558
CIDE - Combustíveis	238	0	6	0,0252	0,0000
Demais Receitas	5.961	6.050	6.999	1,1741	1,1569
II - Arrecadação Previdenciária - RGPS	136.202	152.324	146.942	1,0789	0,9647
III - Total (I + II)	487.914	553.550	518.917	1,0635	0,9374

Fontes: LOA2014; Inf. Compl. PLOA2014; Relatório de Avaliação Receita e Despesa 3º Bimestre de 2014 (SOF/MPOG) .

{*} mais de 85% da receita Primária Bruta Total.



TABELA V

Distribuição do contingenciamento entre os órgãos do Poder Executivo Federal até a Avaliação da Receita e Despesa do 1º Bim de 2014

(R\$ 1,00)

Discriminação	Discricionárias			Obrigatórias		Total	
	Lei	Disponível	Limitação	Lei	Disponível	Lei	Disponível
1. Programações sem PAC e sem Emendas	46.691.102.213	36.492.102.213	22%	8.235.031.987	8.235.031.987	54.926.134.200	44.727.134.200
47000 Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.001.166.665	481.166.665	52%	222.312.424	222.312.424	1.223.479.089	703.479.089
54000 Min. do Turismo	605.893.000	345.893.000	43%	3.971.945	3.971.945	609.864.945	349.864.945
71000 Encargos Financeiros da União	1.537.162.000	937.162.000	39%	21.000.000	21.000.000	1.558.162.000	958.162.000
52000 Min. da Defesa	9.591.677.527	6.091.677.527	36%	5.200.815.172	5.200.815.172	14.792.492.699	11.292.492.699
25000 Min. da Fazenda	4.396.896.000	2.846.896.000	35%	371.978.066	371.978.066	4.768.874.066	3.218.874.066
53000 Min. da Integração Nacional	644.480.524	444.480.524	31%	45.561.912	45.561.912	690.042.436	490.042.436
49000 Min. do Desenvolvimento Agrário	2.846.890.262	2.117.890.262	26%	257.284.132	257.284.132	3.104.174.394	2.375.174.394
28000 Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.290.754.000	990.754.000	23%	25.006.696	25.006.696	1.315.760.696	1.015.760.696
33000 Min. da Previdência Social	1.885.000.000	1.485.000.000	21%	398.289.466	398.289.466	2.283.289.466	1.883.289.466
35000 Min. das Relações Exteriores	958.480.000	758.480.000	21%	112.995.994	112.995.994	1.071.475.994	871.475.994
30000 Min. da Justiça	4.052.062.500	3.252.062.500	20%	243.629.711	243.629.711	4.295.692.211	3.495.692.211
65000 Sec. de Políticas para as Mulheres	102.399.998	82.399.998	20%	346.560	346.560	102.746.558	82.746.558
58000 Min. da Pesca e Aquicultura	244.523.000	204.523.000	16%	2.799.860	2.799.860	247.322.860	207.322.860
61000 Sec. de Assuntos Estratégicos	63.191.000	53.191.000	16%	4.758.125	4.758.125	67.949.125	57.949.125
22000 Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.913.423.000	1.613.423.000	16%	269.924.307	269.924.307	2.183.347.307	1.883.347.307
42000 Min. da Cultura	983.900.000	833.900.000	15%	29.931.134	29.931.134	1.013.831.134	863.831.134
38000 Min. do Trabalho e Emprego	929.500.000	809.500.000	13%	79.053.316	79.053.316	1.008.553.316	888.553.316
39000 Min. dos Transportes	943.906.000	823.906.000	13%	308.929.308	308.929.308	1.252.835.308	1.132.835.308
56000 Min. das Cidades	653.733.000	583.733.000	11%	44.533.176	44.533.176	698.266.176	628.266.176
62000 Sec. de Aviação Civil	381.255.463	341.255.463	10%	8.969.386	8.969.386	390.224.849	350.224.849
68000 Sec. de Portos	116.820.000	104.820.000	10%	2.940.008	2.940.008	119.760.008	107.760.008
64000 Sec. de Direitos Humanos	195.760.000	175.760.000	10%	913.824	913.824	196.673.824	176.673.824
67000 Sec. de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	31.000.000	28.000.000	10%	286.920	286.920	31.286.920	28.286.920
44000 Min. do Meio Ambiente	967.734.000	897.734.000	7%	57.843.346	57.843.346	1.025.577.346	955.577.346
41000 Min. das Comunicações	742.020.000	692.020.000	7%	25.773.918	25.773.918	767.793.918	717.793.918
20000 Presidência da República	938.226.000	888.226.000	5%	53.479.566	53.479.566	991.705.566	941.705.566
51000 Min. do Esporte	897.021.420	852.021.420	5%	49.710.696	49.710.696	946.732.116	901.732.116
32000 Min. de Minas e Energia	483.534.000	463.534.000	4%	58.694.267	58.694.267	542.228.267	522.228.267
24000 Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	6.762.431.000	6.762.431.000	0%	107.038.110	107.038.110	6.869.469.110	6.869.469.110
60000 Gabinete da Vice-Presidência da República	5.000.000	5.000.000	0%	146.160	146.160	5.146.160	5.146.160
63000 Advocacia-Geral da União	251.742.000	251.742.000	0%	48.856.140	48.856.140	300.598.140	300.598.140
66000 Controladoria-Geral da União	77.302.000	77.302.000	0%	17.455.270	17.455.270	94.757.270	94.757.270
69000 Sec. da Micro e Pequena Empresa	55.895.854	55.895.854	0%	636.768	636.768	56.532.622	56.532.622
73000 Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	13.122.000	13.122.000	0%	159.166.304	159.166.304	172.288.304	172.288.304
74902 Recursos sob Supervisão do Fundo Financ. Est. Ensino Superior	120.400.000	120.400.000	0%	0	0	120.400.000	120.400.000
74912 Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura	6.800.000	6.800.000	0%	0	0	6.800.000	6.800.000
2. Programações com PAC e sem Emendas	57.138.933.640	57.138.933.640	0%	99.457.710.588	99.457.710.588	156.596.644.228	156.596.644.228
26000 Ministério da Educação	33.235.915.993	33.235.915.993	0%	9.062.914.213	9.062.914.213	42.298.830.206	42.298.830.206
36000 Ministério da Saúde	17.457.067.847	17.457.067.847	0%	65.137.012.703	65.137.012.703	82.594.080.550	82.594.080.550
55000 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	6.445.949.800	6.445.949.800	0%	25.257.783.672	25.257.783.672	31.703.733.472	31.703.733.472
3. PAC, exceto dos Ministérios da Educação, da Saúde e MDS	51.805.810.198	44.805.810.198	14%	0	0	51.805.810.198	44.805.810.198
4. Emendas Parlamentares (a)	19.762.985.776	6.462.614.173	67%	0	0	19.762.985.776	6.462.614.173
TOTAL	175.398.831.827	144.899.460.224	17%	107.692.742.575	107.692.742.575	283.091.574.402	252.592.202.799

Fonte: Anexo I do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014.

(a) Emendas coletivas com RP 2 e individuais com RP 6



TABELA VI
Distribuição do contingenciamento entre os Poderes e o MPU

(R\$ 1,00)

Poderes e MPU	Base Contingenciável	Participação %	Variação
Poder Executivo	166.831.562.827	99,15	30.499.371.603
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	1.431.902.134	0,85	261.773.699
Câmara dos Deputados	163.884.632	0,10	29.960.627
Senado Federal	11.128.997	0,01	2.034.551
Tribunal de Contas da União	60.265.930	0,04	11.017.537
Supremo Tribunal Federal	7.798.665	0,00	1.425.716
Superior Tribunal de Justiça	4.386.719	0,00	801.960
Justiça Federal	282.966.009	0,17	51.730.532
Justiça Militar da União	10.112.132	0,01	1.848.653
Justiça Eleitoral	242.037.745	0,14	44.248.217
Justiça do Trabalho	296.048.455	0,18	54.122.204
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.032.731	0,00	554.430
Conselho Nacional de Justiça	81.974.516	0,05	14.986.200
Defensoria Pública da União			
Ministério Público da União	266.075.158	0,16	48.642.625
Conselho Nacional do Ministério Público	2.190.446	0,00	400.447
Total	168.263.464.961	100,00	30.761.145.302

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre de 2014, disponível em:
http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2014