



SENADO FEDERAL

Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

PARECER Nº , DE 2014

Da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA, sobre a Mensagem nº 21, de 2014 - SF (nº 55, de 2014, na origem), que *“encaminha, em cumprimento ao disposto no art. 51 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º Bimestre de 2014”*.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I. RELATÓRIO

O Relatório em epígrafe 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.



SF/14041.67797-63

A Lei nº 12.919, de 26.12.13, LDO2014, em seu art. 51 estabelece os critérios e condições para a feitura dessa limitação.

No entanto, a possibilidade de não se cumprir a meta pode decorrer não apenas de frustração na receita arrecadada, como também da evolução desfavorável 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.

À vista disso, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, nos termos do § 4º, art. 51, daquela Lei, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas da União referente ao 1º bimestre de 2014, contendo a análise e revisão das expectativas de arrecadação das receitas e de realização das despesas primárias para o exercício, *concluindo que os limites de empenho e movimentação financeira, estabelecidos por ocasião da edição do Decreto nº 8.197, de 20.02.2014, que tratou da programação orçamentário-financeira para 2014, sejam reduzidos nas despesas discricionárias em R\$ 261,8 milhões*¹.

1. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Embora difiram das hipóteses adotadas na LOA2014, as hipóteses macroeconômicas sobre o comportamento dos parâmetros utilizados para a elaboração do Decreto nº 8.197/14 foram mantidas, conforme mostra a Tabela I, a seguir:

¹ Esse Decreto, como veremos adiante, já havia reduzido a programação de despesas discricionárias constantes da Lei nº 12.952, de 20.01.14 (LOA2014) em R\$ 30,5 bilhões.



TABELA I

Parâmetros empregados na LOA 2014 e os adotados no Decreto de Contingenciamento e na Avaliação da Receita e Despesa do 1º Bim de 2014

Parâmetros	LOA2014 [a]	Dec. N. 8.197/14 [c]	Aval. 1º bim [d]	Diferença [e] = [d-a]
PIB real - variação %	3,80	2,50	2,50	-1,30
PIB nominal - R\$ bilhões	5.280,40	5.211,20	5.211,20	-69,20
IPCA acumulado - variação %	5,80	5,30	5,30	-0,50
IGP-di acumulado - variação %	6,00	5,85	5,85	-0,15
Taxa Over Selic - dez %	9,50	10,51(a)	10,51(a)	...
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,30	2,44	2,44	0,14
Massa Sal Nominal - variação %	10,09	10,55	10,55	0,46
Petroleo - média - US\$/barril	104,50	104,77	104,77	0,27
Salário Mínimo - R\$	722,90	724,00	724,00	1,10
Reaj Nom Sal Mínimo - variação %	6,62	6,63	6,63	0,01
Reaj. demais Benef. Prev. - variação %	5,7	5,70	5,70	0,00

Fontes: LOA 2014 e Relat. Aval. Receita/Despesa do 1º Bim. de 2014 e decreto de Reprogramação

Orçamentária e Financeira para 2014.

(a) Taxa Over Selic média.

Neste Relatório de Avaliação do 1º Bimestre destaca-se a menor expectativa do Poder Executivo com o crescimento real do PIB para 2014, de 3,80% na LOA2014 para 2,50% no Relatório². Por outro lado, caiu a expectativa de inflação, com o IPCA acumulado diminuindo de 5,80% para 5,30%, respectivamente. O resultado do efeito conjunto, da redução do crescimento real do PIB em 1,3 pontos de percentagem com a redução na expectativa da inflação, foi a redução da estimativa do PIB nominal de R\$ 5.280,4 bilhões na LOA2014 para R\$ 5.211,2 bilhões na Avaliação do 1º bimestre. A nova posição do Governo ficou mais próxima à expectativa do mercado, embora seja ainda bem mais otimista: segundo o FOCUS – Relatório de Mercado do Banco Central, de 21.03.2014, os agentes privados esperavam para 2014 um crescimento real do PIB de apenas 1,70% e uma inflação medida pelo IPCA de 6,28%.

2. ANÁLISE DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

Na Avaliação do 1º Bimestre, a partir de dois meses de arrecadação realizada, a expectativa do Poder Executivo é de arrecadação de uma *Receita*

² 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 era ainda mais elevada: 4,00%.



SF/14041.67797-63

Primária Bruta (RPB) de R\$ 1.295,6 bilhões em 2014 contra uma estimativa de R\$ 1.314,6 bilhões contida na LOA2014 e de R\$ 1.291,6 bilhões da programação financeiro/orçamentária de 2014 dada pelo citado Decreto nº 8.197/14. A Tabela II, a seguir, mostra essa comparação com maior nível de detalhamento.

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

Discriminação	Realizada 2013 [a]		LOA 2014 [b]		Dec 8.197/14		Aval 1º Bim [d]		(R\$ milhões)
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	Diferença R\$ [e = b - d]
I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA	1.169.967,9	24,18	1.314.612,6	27,17	1.291.684,0	26,70	1.295.621,3	26,78	18.991,3
I.1 Receita Administrada pela RFB	719.196,8	14,87	797.008,7	16,47	779.080,1	16,10	783.017,4	16,18	13.991,3
I.1.1. Imposto de Importação	37.138,7	0,77	41.033,2	0,85	44.390,3	0,92	44.489,1	0,92	-3.455,9
I.1.2. IPI	44.077,4	0,91	57.918,1	1,20	54.845,0	1,13	54.813,1	1,13	3.105,0
I.1.3. Imposto de Renda (liq. Incent.)	272.540,7	5,63	312.365,3	6,46	305.005,5	6,30	304.788,4	6,30	7.576,9
I.1.4. IOF	29.642,6	0,61	35.514,8	0,73	31.632,3	0,65	31.623,0	0,65	3.891,8
I.1.5. COFINS	202.813,2	4,19	210.811,3	4,36	202.200,2	4,18	203.304,4	4,20	7.506,9
I.1.6. PIS/PASEP	52.038,0	1,08	57.133,3	1,18	54.256,1	1,12	54.438,9	1,13	2.694,4
I.1.7. CSLL	64.250,7	1,33	69.062,4	1,43	67.784,4	1,40	67.440,7	1,39	1.621,7
I.1.8. CIDE-combustíveis	749,5	0,02	0,0	0,00	0,8	0,00	1,6	0,00	-1,6
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	15.946,0	0,33	13.170,3	0,27	18.965,5	0,39	22.118,2	0,46	-8.947,9
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	298.127,3	6,16	340.839,4	7,05	335.839,4	6,94	335.839,4	6,94	5.000,0
I.3. Receitas Não Administradas	152.643,8	3,16	173.516,7	3,59	173.516,7	3,59	173.516,7	3,59	0,0
I.3.1. Concessões	22.072,6	0,46	13.450,9	0,28	13.450,9	0,28	13.450,9	0,28	0,0
I.3.2. Dividendos	17.141,6	0,35	23.933,2	0,49	23.933,2	0,49	23.933,2	0,49	0,0
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	10.171,4	0,21	11.396,5	0,24	11.396,5	0,24	11.396,5	0,24	0,0
I.3.4. Compens. Financeira - <i>Royalties</i>	36.450,8	0,75	47.976,1	0,99	47.976,1	0,99	47.976,1	0,99	0,0
I.3.5. Receita Própria (F 50, 82 e 81)	13.202,5	0,27	12.918,8	0,27	12.918,8	0,27	12.918,8	0,27	0,0
I.3.6. Salário-Educação	16.562,2	0,34	18.726,5	0,39	18.726,5	0,39	18.726,5	0,39	0,0
I.3.7. Demais Receitas	33.413,3	0,69	41.334,1	0,85	41.334,1	0,85	41.334,1	0,85	0,0
I.3.8. Complemento do FGTS	3.629,4	0,08	3.780,6	0,08	3.780,6	0,08	3.780,6	0,08	0,0
I.4 Operações com Ativos	0,0	0,00	3.247,8	0,07	3.247,8	0,07	3.247,8	0,07	0,0
II. TRANSF ESTADOS E MUNICÍPIOS	181.820,9	3,76	221.883,0	4,59	214.272,8	4,43	214.030,1	4,42	7.852,9
III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)	988.147,0	20,42	1.092.729,6	22,59	1.077.411,2	22,27	1.081.591,2	22,36	11.138,4
. Estimativa do PIB nominal	4.838.000,0		5.280.400,0		5.211.200,0		5.211.200,0		

Fontes: SRFB, LOA2014, Decreto nº 8.197/14 e Relatório de Avaliação do 1º Bimestre de 2014-SOF/MP.

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; Decreto - R\$ 11.000,0 milhões e Aval. 1º bimestre - R\$ 11.000,0 milhões.

Como se nota, as reduções de estimativa da receita para 2014, em relação à LOA2014, concentram-se na redução da estimativa da arrecadação das *Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB*, com menos R\$ 14,0 bilhões, e na *Arrecadação Líquida do RGPS*, com menos R\$ 5,0 bilhões.

Destacam-se as quedas nas estimativas das receitas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, com R\$ 3,1 bilhões; do Imposto de Renda – IR, com R\$ 7,6 bilhões; do IOF, com R\$ 3,9 bilhões; da COFINS, com R\$ 7,5



bilhões; da PIS/PASEP, com R\$ 2,7 bilhões e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, com R\$ 1,6 bilhão, basicamente como consequência da adoção de menor hipótese para o crescimento do PIB do que a empregada na LOA2014. Destaque positivo para Outras Receitas Administradas pela SRFB, um item de variadas fontes de receitas, que mostra crescimento de R\$ 8,9 bilhões, principalmente devido à reabertura do programa de refinanciamento de dívidas – REFIS, e o Imposto de Importação (II), que mostra aumento de R\$ 3,5 bilhões, devido à elevação de 10,54% do valor em dólar das importações e do aumento de 18,84% na taxa de câmbio média, a despeito da queda de 4,69% na tarifa média, sendo o único tributo expressivo que apresenta acréscimo de estimativa com relação à previsão da LOA2014: 8,4%.³

A estimativa de *Receita do Regime Geral da Previdência Social – RGPS* nesta Avaliação também mostra redução de R\$ 5,0 bilhões em relação à estimativa de receita contida na LOA2014.

O terceiro grande bloco de receitas, composto pelas *Receitas Não-Administradas* não mostra alteração de estimativa com relação à LOA2014.

Por sua vez, a *Receita Primária Líquida (RPL)*, que compreende a *Receita Primária Bruta deduzida das Transferências Legais a Estados, DF e Municípios*, e que é a receita relevante para financiar a programação de gastos da União, em comparação com a LOA2014, ficou menor em R\$ 11,1 bilhões, caindo de R\$ 1.092,7 bilhões na LOA2014 para R\$ 1.081,6 bilhões na Avaliação do 1º Bimestre.

Como resultado da menor expectativa de receita esperada no IPI e IR, parcialmente compensada pelo aumento na expectativa de arrecadação com Royalties, há igualmente uma menor projeção das Transferências Constitucionais

³ Na análise janeiro-fevereiro de 2014, segundo a SRFB, as Receitas Administradas pelo órgão mostra crescimento nominal de 7,60% e real de apenas 1,87%, com relação a igual período de 2013. Destaque para a redução de 8,29% da arrecadação do IRPJ/CSLL, influenciada pela queda dos que recolhem por estimativa mensal. A produção industrial mostrou queda de 2,49% no comparativo de dez/12-nov/13 sobre dez/11-nov/12 e a venda de bens e serviços cresceu apenas 3,31% no mesmo período (IBGE).

e Legais para Estados e Municípios, que caem em R\$ 7,9 bilhões entre uma e outra estimativa.

Em acompanhamento da arrecadação realizada em 2014, elaborado pela CONORF/SF, envolvendo tributos e contribuições que respondem por mais de 85% da Receita Primária Bruta total da União, estima-se que há uma frustração da receita realizada em relação à receita prevista na LOA2014. Apenas no acumulado dos primeiros dois meses desse exercício essa deficiência atingiria R\$ 10,4 bilhões ⁴.

3. ANÁLISE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Alguns itens das Despesas Obrigatórias do Governo Central para o exercício de 2014 tiveram, neste Relatório de Avaliação do 1º bimestre, sua projeção de desembolso, até o fim do exercício, alterada para maior em relação aos limites estabelecidos pelo decreto de programação financeira.

Essas despesas, exceto RGPS, tiveram aumentada a sua expectativa de gastos em R\$ 4,4 bilhões, como decorrência de acréscimo de estimativa de gastos com Auxílio à CDE (energia) em R\$ 4,0 bilhões e do aumento de créditos extraordinários de R\$ 441,7 milhões, decorrentes de pagamentos efetuados até fevereiro de 2014.

O Poder Executivo entendeu que, após a reestimativa das receitas e despesas na Avaliação do 1º bimestre, houve a necessidade de contingenciar, adicionalmente ao montante realizado pelo Decreto nº 8.197/14, o valor de R\$ 261,8 milhões nas despesas discricionárias, pois, embora tenha havido uma elevação de R\$ 3,9 bilhões na expectativa de arrecadação da RPB e de R\$ 4,1 bilhões⁵ na expectativa de arrecadação da RPL, houve concomitante aumento de R\$ 4,4 bilhões nas estimativas de despesas obrigatórias.

⁴ 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.

⁵ A RPL teve a expectativa de aumento de arrecadação aumentada mais do que a RPB porque houve uma redução de R\$ 242,6 milhões na expectativa de Transferências Legais para os entes subnacionais.



Como, pelo citado Decreto, já havia sido feito um contingenciamento de R\$ 30,5 bilhões nos gastos discricionários programados na LOA2014, então, com o contingenciamento adicional de R\$ 261,8 milhões, a soma total contingenciada da programação dessa lei, até o 1º bimestre, foi elevada para R\$ 30,8 bilhões.

Dada a necessidade total de contingenciamento de R\$ 30,8 bilhões, identificada até a 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 orçamento⁶. 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 por meio do Decreto nº 8.197/14 e, portanto, não foi necessária a edição de novo decreto no âmbito deste Poder.

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).

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

⁶ O cálculo da base contingenciável está disciplinado nos §§ 1º e 2º do art. 51 da LDO2014.

que admite a possibilidade de limitação das emendas individuais em até o mesmo percentual de limite do conjunto das despesas discricionárias. As *Emendas Parlamentares Coletivas*, por sua vez, no montante de R\$ 11,0 bilhões, foram totalmente contingenciadas.

4. CONCLUSÃO

Em conclusão, tendo em vista o comportamento medíocre da arrecadação e a elevação da estimativa com gastos obrigatórios, fica reforçada a ideia de que o contingenciamento realizado é providência prudente em termos de um adequado gerenciamento das contas públicas ⁷.

II. VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento da Mensagem nº 21, de 2014-SF, e dos demais documentos que compõem o respectivo processo, e determine o seu envio ao arquivo.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Senador **RANDOLFE ODRIGUES**

Relator

Senador **BLAIRO MAGI**

Presidente

⁷ Em comparação com o mesmo período de 2013, a receita realizada no 1º bimestre mostra um crescimento nominal de apenas 7,13% no universo de receita do acompanhamento feito pela CONORF/SF, em linha com o número mostrado pelo acompanhamento gerencial feito pela SRFB para toda a receita administrada por este órgão.