



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 835, DE 2014

Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMPI, sobre a Mensagem nº 116, de 2013 (nº 522/2013, na origem), que “*encaminha, em cumprimento ao disposto no art. 49 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 5º Bimestre de 2013*”.

**AUTOR: Poder Executivo**

**RELATOR: Senador ODACIR SOARES**

### I. RELATÓRIO

A Presidente da República, pela Mensagem nº 116 de 2013 – SF<sup>II</sup> (nº 522/2013, na origem), encaminhou ao Senado Federal o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 5º Bimestre de 2013.

O art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dispõe que, se verificado ao final de um bimestre que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultados primários estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público da União – MPU promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trintas dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A Lei nº 12.708, 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – LDO-2013, por sua vez, estabelece em seu art. 49 que, se houver necessidade de efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da LRF, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei até o vigésimo segundo dia após o encerramento de bimestre.

Adicionalmente, o § 4º do citado art. 49 determina que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e aos órgãos pertencentes aos outros Poderes da União relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo:

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

b) a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo III e o Anexo de Metas Fiscais, ambos da LDO-2013;

c) a justificativa 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;

d) os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XI do Anexo III da

LDO-2013, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista; e

e) a estimativa atualizada do superávit primário das despesas estatais, acompanhada da memória dos cálculos para as empresas que respondem pela variação.

A Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013, Lei Orçamentária Anual de 2013 – LOA-2013, foi sancionada após o término do primeiro bimestre e do prazo legal para o envio aos demais Poderes do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao primeiro bimestre. Assim, tal relatório não foi elaborado, uma vez que não havia medidas a serem tomadas na ocasião, já que o orçamento não podia ser executado, exceto as despesas autorizadas no art. 50 da LDO-2013.

Vinte e nove dias após a sanção da LOA-2013, em obediência ao art. 8º da LRF, foi editado o Decreto nº 7.995, de 2 de maio de 2013, contendo a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para exercício de 2013.

A meta de resultado primário do Governo Federal (Governo Central e empresas estatais federais), para o exercício de 2013, foi fixada na Lei nº 12.708, de 17.08.12, (LDO-2013) em R\$ 108,11 bilhões (meta “cheia” de 2,15% do PIB), cabendo tudo ao Governo Central, pois no caso das empresas estatais foi fixada em zero. Para o setor público consolidado não financeiro foi fixada em R\$ 155,9 bilhões (3,1% do PIB), o que significa que para os Estados, DF e Municípios a meta é de R\$ 47,8 bilhões (0,95% do PIB). Ademais, como a LDO2013 determinava que a LOA2013 deveria ser compatível com a meta de R\$ 155,9 bilhões isso implicava que caso os governos locais não cumprissem sua meta fiscal o Governo Federal deveria fazer a devida compensação<sup>2</sup>. Mais adiante, o governo mudou de posição e enviou ao Congresso o PL nº 1, de 2013-CN (em tramitação) que, em última análise, retirava obrigatoriedade de o

---

<sup>1</sup> De acordo com o quadro de Anexo de Metas Fiscais dessa Lei esse valor corresponderia a 2,15% do PIB.

<sup>2</sup> Cabe lembrar que, como em exercícios mais recentes, os Grupos Petrobrás e Eletrobrás não estão considerados dentro da meta das empresas estatais e que pode haver compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais.

Governo Federal cobrir o eventual descumprimento de meta por parte dos governos locais. Porém, o Ministro da Fazenda em entrevista no mês julho informou que o Governo Federal conta com o cumprimento da meta pelos governos locais e, além disso, aumentou em mais R\$ 10,0 bilhões a meta do Governo Central, levando a meta efetiva de Resultado Primário Consolidado para R\$ 120,9 bilhões, correspondendo a 2,50 % do PIB.<sup>3</sup>

A LDO2013 original permite que a meta do Resultado Primário possa ser reduzida em até R\$ 45,2 bilhões relativos a gastos com investimentos prioritários, notadamente aqueles integrantes do PAC, aí considerados o valor de restos a pagar. Posteriormente, com a edição da Lei nº 12.795, de 02.04.13, art. 1º, esse limite de redução foi elevado para R\$ 65,2 bilhões, para abrigar, inclusive, desonerações tributárias. Porém, o Ministro da Fazenda, citada na entrevista, informou que somente R\$ 45,0 bilhões serão utilizados.

Encerrado o quinto bimestre, e com o objetivo de garantir o cumprimento da meta de resultado primário estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2013, procedeu-se à reavaliação dos itens de receitas e despesas primárias do Governo Federal, observando a arrecadação das receitas federais e a realização das despesas do Governo Federal até o fim do mês de junho e parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente (Tabela I).

No Relatório de Avaliação do 5º Bimestre, a previsão do crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB para 2013 é 2,5% e do índice de inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) foi mantida em 5,7%. Observa-se a contínua expectativa de menor crescimento real do PIB para 2013, de 4,5% na LOA 2013 para 3,50% no Relatório do 2º bimestre e 3,00%, no 3º bimestre e 2,5% no 4º e neste Relatório. Por outro lado, sobe a expectativa de inflação, com o IPCA acumulado para o ano saltando de 4,90% na LOA2013 para 5,20%, no 2º bimestre e agora 5,70%. O resultado do efeito conjunto, da redução do crescimento real do PIB em 2 pontos de percentagem com o aumento na expectativa da inflação em menor magnitude foi a redução da estimativa do PIB

---

<sup>3</sup> A meta apontada é a descontada de R\$ 45,0 bilhões da permissão de abatimento por despesas do PAC e o percentual de 2,50% do PIB utiliza o PIB da Avaliação do 3º bimestre estimado em R\$ 4.834,4 bilhões. Esse PIB difere do empregado na LDO.

nominal de R\$ 5.001,1 bilhões na LOA2013 para R\$4,768,2 bilhões na Avaliação do 5º bimestre (ver Tabela II, em anexo). A reação do Banco Central contra o recrudescimento da inflação faz com que a Taxa Over Selic média aumente de 7,28% na LOA2013 para 8,2% neste Relatório. A Taxa de Câmbio média, no mesmo modelo de comparação, sobe de R\$ 2,03 para R\$ 2,14, por dólar.

Após a reavaliação da projeção das receitas e despesas, verificou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira das dotações orçamentárias estabelecidos no terceiro e no quarto bimestre de 2013, em R\$ 2,2 bilhões.

Nesta Avaliação, a expectativa de arrecadação de Receita Primária Bruta para 2013 do Poder Executivo cresceu expressivamente em R\$ 18,0 bilhões com relação à Avaliação anterior, sendo reestimada para R\$ 1.207,1 bilhões, ainda inferior em R\$ 46,2 bilhões à estimativa contida na LOA 2013 que é de R\$ 1.253,4 bilhões (ver Tabelas I e III, em anexo).

No acumulado do ano, com relação à LOA 2013, as maiores frustrações de receita continuam concentradas na menor estimativa de arrecadação nas Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, com menos R\$ 40,9 bilhões (Tabela III, em anexo). Mas, nesta Avaliação, com relação à anterior, houve um aumento bruto de R\$ 13,1 bilhões na estimativa dessas receitas, principalmente devido à expectativa de arrecadação de R\$ 16,0 bilhões com o programa de refinanciamento de débitos tributários (REFIS).

A revisão das estimativas da receita líquida de Transferências a Estados e Municípios demonstra um acréscimo de R\$ 16,3 bilhão em relação à avaliação do quarto bimestre. Essa variação ocorreu na maioria das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, devido à incorporação do REFIS. Houve aumento na previsão da arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e na contribuição para o salário-educação.

Quanto às despesas primárias de execução obrigatória, houve um acréscimo líquido de R\$ 14,1 bilhões, distribuídos entre os seguintes itens:

benefícios previdenciários, auxílio à CDE, créditos extraordinários, abono e seguro-desemprego, benefícios assistenciais da LOAS E RMV, fundos FDA/FDNE, FDCO, pessoal e encargos sociais e créditos adicionais do Poder Judiciário e do MPU. Em sentido oposto, a previsão de gasto foi reduzida nos seguintes itens: sentenças judiciais de despesas de custeio e capital, benefícios de legislação especial, despesa de custeio e capital do FCDF e anistiados.

Uma vez que a previsão de arrecadação do RGPS foi aumentada em R\$ 0,9 bilhão e os gastos com benefícios aumentados em R\$ 5,8 bilhões, o déficit do RGPS apresentou incremento de R\$ 4,9 bilhões, em relação ao quarto bimestre.

Diante da combinação dos fatores citados, é possível a ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento das despesas discricionárias em relação à avaliação do 4º bimestre no montante de R\$ 2,2 bilhões.

Observe-se que o contingenciamento efetuado pelo Poder Executivo apoia-se no entendimento de que, caso as receitas previstas não mostrem tendência de serem efetivamente arrecadadas, então a solução é cortar, ou suspender, parte programação de despesas, de modo a assegurar o cumprimento da meta de resultado primário implícita na LOA e aprovada pela LDO. Em vista disso, acompanhamento da arrecadação realizada elaborado na CONORF/SF, envolvendo tributos e receitas que respondem por mais de 85% da Receita Primária Bruta Total da União, constata que, comparada com a receita realizada até o mês de outubro de 2012, a receita arrecadada em 2013 para o mesmo período cresce em termos nominais apenas 7,66%<sup>4</sup>. O acompanhamento gerencial da SRFB aponta para a mesma direção e magnitude semelhante: crescimento nominal de 7,99% (e real de 1,61%). E mais: nos primeiros dez meses de 2013 o Poder Executivo aponta que há uma expectativa de frustração de R\$ 46,2 bilhões na Receita Primária Bruta a ser realizada em relação à receita orçamentária prevista para o período, a despeito de receitas atípicas (concessão do campo petrolífero de Libra, tributação de ganhos de capital e REFIS). No

---

<sup>4</sup> Em termos reais, admitindo uma inflação de 6,5% a.a., isso significa um acréscimo pouco maior de 0,5%. A SRFB estima um aumento real de 0,49% na arrecadação do semestre.

referido acompanhamento, que não contempla as receitas não administradas, até outubro a deficiência de receita arrecadada em relação à LOA2013 é de R\$ 63,5 bilhões (Tabela IV), o que reforça a ideia de que o contingenciamento de despesas foi prudente em termos de gerenciamento dos recursos públicos<sup>5</sup>.

Apesar dos esforços do Poder Executivo na Avaliação do 3º bimestre em aumentar o resultado primário em R\$ 10,0 bilhões, cabe apontar que o alcance da meta somente será possível caso haja um fortalecimento na evolução das receitas primárias, o que não parece provável com respeito às Receitas Administradas pela RFB, que é muito afetada pelo baixo nível de atividade, e com receita com Operações com Ativos, prevista em R\$ 8,0 bilhões, dado o histórico decepcionante deste item de receita. Assim, o cumprimento da meta fica na dependência do suporte de receitas atípicas, como as decorrentes de receitas com Concessões do campo de Libra e de refinanciamento de dívidas tributárias (REFIS).

#### **TABELA I**

#### **Resumo da Avaliação da Receita e Despesa do 5º Bim de 2013**

<b>Discriminação</b>	<b>R\$ milhões</b>
	<b>Variações em relação à Avaliação do 4º bimestre</b>
1. Receita Primária Total	17.958,6
2. Transf. A Estados e Municípios	-1.658,2
3. Receita Primária Líquida ( 1-2 )	16.300,4
4. Despesas Obrigatorias, incl. créd. adic. P. Judic.	14.075,1
5. Variação (3-4)	2.225,3

**Fonte:** Relatório de Avaliação do 5º Bimestre de 2013 - SOF/MP

<sup>5</sup> Considera apenas as receitas do Imposto de Importação, do IPI, do Imposto de Renda, do IOF, da CSLL, da COFINS, da PIS e da Arrecadação Líquida do INSS e, por isso, mostra queda absoluta maior.

## TABELA II

Parâmetros empregados na LOA 2013 comparados com os das Avaliações da Receita e Despesa dos 4º e 5º Bimestres de 2013.

Parâmetros	LOA2013 [a]	Aval. 4º bim [c]	Aval. 5º bim [c]	Diferença [d] = [c-a]
PIB real - variação %	4,50	2,50	2,50	0,00
PIB nominal - R\$ bilhões	5.001,10	4.773,10	4.768,20	-4,90
IPCA acumulado - variação %	4,90	5,70	5,70	0,00
IGP-di acumulado - variação %	5,17	4,79	5,79	1,00
Taxa Over Selic - média %	7,28	8,20	8,20	0,00
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,03	2,09	2,14	0,05
Massa Sal Nominal - variação %	12,37	11,27	11,43	0,16
Petroleo - média - US\$/barril	112,54	104,50	107,15	2,65
Salário Mínimo - R\$	674,97	678,00	678,00	0,00

Fontes: LOA 2013 e Relat. Aval. Receita/Despesa do 4º e 5º Bimestres de 2013 - SOF/MP

## TABELA III

### ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Receitas Primárias Brutas e Líquidas Estimadas para todo o exercício de 2013 até a Avaliação do 5º Bimestre de 2013

Discriminação	Realizada 2012 [a]		LOA 2013 [b]		Aval 4º Bim [d]		Aval 5º Bim [d]		Diferença R\$ [e = b - d]	(R\$ milhões)
	R\$	% PIB								
<b>I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA</b>	1.060.244,7	24,08	1.253.366,0	25,06	1.189.167,1	24,91	1.207.125,4	25,32	46.880,6	
I.1 Receita Administrada pela RFB	647.392,7	14,70	754.785,1	15,09	700.816,5	14,68	713.891,5	14,97	40.593,6	
I.1.1. Imposto de Importação	31.067,6	0,71	33.719,0	0,67	38.128,1	0,80	37.419,8	0,78	-3.291,5	
I.1.2. IPI	44.480,2	1,01	61.858,5	1,24	46.247,3	0,97	45.543,2	0,96	16.255,9	
I.1.3. Imposto de Renda (liq. Incent.)	246.511,1	5,60	282.000,1	5,64	268.519,6	5,63	267.749,5	5,62	14.235,8	
I.1.4. IOF	31.023,0	0,70	37.075,8	0,74	30.764,6	0,64	30.047,5	0,63	7.217,8	
I.1.5. COFINS	175.157,8	3,98	189.201,7	3,78	191.085,7	4,00	190.351,6	3,99	-1.731,1	
I.1.6. PIS/PASEP	46.407,4	1,05	50.451,7	1,01	50.447,8	1,06	50.348,9	1,06	-10,9	
I.1.7. CSLL	56.541,5	1,28	72.920,1	1,46	61.918,1	1,30	61.676,9	1,29	11.255,2	
I.1.8. CIDE-combustíveis	2.877,6	0,07	0,0	0,00	500,4	0,01	601,5	0,01	100,5	
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	13.326,5	0,30	27.558,2	0,55	13.204,9	0,28	30.152,6	0,63	-2.554,4	
<b>I.2. Arrecadação Líquida do INSS</b>	275.764,7	6,26	315.966,1	6,32	313.566,1	6,57	314.474,2	6,60	1.491,9	
<b>I.3. Receitas Não Administradas</b>	134.303,1	3,05	171.480,5	3,43	163.043,6	3,42	167.018,8	3,50	4.461,7	
I.3.1. Concessões	2.237,1	0,05	15.679,0	0,31	23.912,1	0,50	23.912,1	0,50	-8.233,1	
I.3.2. Dividendos	28.019,0	0,64	34.639,4	0,69	22.020,3	0,46	22.020,3	0,46	12.619,1	
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	9.492,6	0,22	11.544,7	0,23	11.544,7	0,24	11.544,7	0,24	0,0	
I.3.4. Compens. Financeira - Royalties	34.131,2	0,78	47.205,3	0,94	38.007,0	0,80	38.007,0	0,80	9.198,3	
I.3.5. Receita Própria (F 50, 82 e 81)	18.659,5	0,42	12.022,1	0,24	13.733,9	0,29	13.733,9	0,29	-1.711,8	
I.3.6. Salário-Educação	14.775,0	0,34	16.324,3	0,33	16.324,3	0,34	20.299,5	0,43	-3.975,2	
I.3.7. Demais Receitas	26.988,7	0,61	34.065,7	0,68	37.501,3	0,79	37.501,3	0,79	-3.435,6	
I.4 Complemento do FGTS	2.784,2	0,06	3.052,3	0,06	3.658,9	0,08	3.658,9	0,08	-606,8	
I.5 Operações com Ativos	0,0	0,00	8.082,0	0,16	8.082,0	0,17	8.082,0	0,17	0,0	
<b>II. TRANSF ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	171.128,2	3,89	204.879,2	4,10	183.533,4	3,85	185.191,6	3,88	19.687,5	
<b>III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)</b>	889.116,5	20,19	1.048.486,8	20,97	1.005.633,7	21,07	1.021.933,8	21,43	26.553,5	
<b>. Estimativa do PIB nominal</b>	<b>4.403.010,0</b>		<b>5.001.100,0</b>		<b>4.773.100,0</b>		<b>4.768.200,0</b>			

Fontes: SRFB - LOA2013 e Relatórios de Avaliação do 4º e 5º Bimestres de 2013-SOF/MP.

Nota: Nas Avaliações, item I.1.9, estão incluídas deduções relativas a devolução de valor residual da CPMF.

**TABELA IV**

ACOMPANHAMENTO DAS PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS FEDERAIS {“}

(ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES E INCENTIVOS)

PERÍODO: JANEIRO A OUTUBRO de 2013

PRINCIPAIS RECEITAS PRIMÁRIAS	R\$ milhões				
	Realizada RFB 2012 [a]	LOA 2013 [b]	Realizada RFB 2013 [c]	Real RFB 2013/2012 [ e=c/a]	Real RFB 2013/LOA2013 [g= c/b]
<b>I - Receita Administrada pela SRF</b>					
Imposto de Importação	535.300	630.508	574.695	1,0736	0,9115
Imposto s/ Produtos Industrializados	25.678	28.331	30.584	1,1911	1,0795
Imposto Sobre a Renda	36.528	50.689	36.133	0,9892	0,7128
Imposto s/ Operações Financeiras	203.061	233.445	221.155	1,0891	0,9474
Contrib. p/ a Seguridade Social - Cofins	25.815	28.356	24.216	0,9381	0,8540
Contrib. p/ o PIS/Pasep	143.792	164.924	156.996	1,0918	0,9519
Contrib. Social s/ Lucro Líquido	38.233	43.904	41.513	1,0858	0,9455
CIDE - Combustíveis	49.390	59.363	53.443	1,0821	0,9003
Demais Receitas	2.875	0	602	0,2094	0,0000
<b>II - Contrib. Soc. dos Trabalhadores ao INSS</b>	<b>214.650</b>	<b>240.487</b>	<b>232.679</b>	<b>1,0840</b>	<b>0,9675</b>
<b>III - Total ( I + II )</b>	<b>749.950</b>	<b>870.995</b>	<b>807.374</b>	<b>1,0766</b>	<b>0,9270</b>

Fontes: LOA2013; Inf. Compl. PLOA2013; Relatório de Aval Rec e Desp 5º Bimestre de 2013.

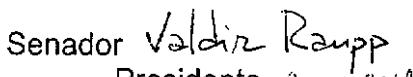
{“} mais de 85% da receita Primária Bruta Total.

**II. VOTO**

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 5º Bimestre de 2013 e o encaminhe ao arquivo.

Sala da Comissão, 11 de novembro de 2014.

  
Senador **ODACIR SOARES**  
Relator

  
Senador **Valdir Raupp**  
Presidente em exercício

**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**  
**MENSAGEM (SF) Nº 116, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 24ª REUNIÃO, DE 11/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
**PRESIDENTE:** Fábio Viana  
**RELATOR:** Fábio Viana

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)</b>	
Anibal Diniz (PT)	<u>Anibal Diniz</u> 1. Randolph Rodrigues (PSOL)
Acir Gurgacz (PDT)	2. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Jorge Viana (PT)	<u>Jorge Viana</u> 3. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Ana Rita (PT)	<u>Ana Rita</u> 4. Cristovam Buarque (PDT)
Humberto Costa (PT)	<u>Humberto Costa</u> 5. Delcídio do Amaral (PT)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Romero Jucá (PMDB)	1. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	2. Eduardo Braga (PMDB)
Garibaldi Alves (PMDB)	3. João Alberto Souza (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	4. Vital do Rêgo (PMDB)
Odacir Soares (PP)	<u>Odacir Soares</u> 5. Eunício Oliveira (PMDB)
Kátia Abreu (PMDB)	6. VAGO
<b>Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)</b>	
Alvaro Dias (PSDB)	1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Cícero Lucena (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Mário Couto (PSDB)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)</b>	
Blairo Maggi (PR)	1. Gim (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. VAGO
Fernando Collor (PTB)	3. Douglas Cintra (PTB)

(À publicação)

Publicado no **DSF**, de 15/11/2014.