



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

*José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura*

**OBSERVAÇÕES SOBRE A PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA PARA 2014
ASPECTOS FISCAIS**

Nota Técnica 22/13
(23 de Setembro)

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| I – CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2013 E 2014 | 2 |
| II – RESULTADOS E METAS FISCAIS | 4 |
| III – AVALIAÇÃO DA RECEITA | 9 |
| IV – OBSERVAÇÕES SOBRE A DESPESA | 13 |
| TABELAS EM ANEXO..... | 18 |

Endereço internet: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/conof>
E-mail: conof@camara.leg.br

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

**I – CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2013 E 2014**

1. **Expectativas positivas** Os demonstrativos para atender a LRF e os projetos de lei do ciclo orçamentário têm servido ao Executivo para promover expectativas positivas. Não necessariamente são divulgados os mais sólidos prognósticos de conjuntura econômica e da situação das contas públicas nessas ocasiões. Houve melhoria comparativamente com a proposta de 2013, em termos da razoabilidade das hipóteses de comportamento das principais variáveis econômico-fiscais, como também ao se descartar preliminarmente o cumprimento da meta cheia. Chama a atenção na Tabela a seguir como são discrepantes as hipóteses da lei orçamentária com o realizado (reestimativa, no caso de 2013).

| PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2011-2014 ⁽¹⁾ | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------|---------|--------------------|---------|-----------|---------|----------|------------|-----------|---------------|----------|-----------|---------------|
| Valores Estimados e Realizados | | | | | | | | | | | | | |
| Parâmetros | 2011 | | 2012 | | 2013 | | | | | 2014 | | | |
| | Lei | Real | Lei ⁽²⁾ | Real | PLOA 2013 | Lei | LDO 2014 | Aval 3º Bi | PLOA 2014 | Mercado 20/09 | LDO 2014 | PLOA 2014 | Mercado 20/09 |
| Variação real do PIB (%) | 5,50 | 2,73 | 4,50 | 0,87 | 4,50 | 4,50 | 3,50 | 3,00 | 2,50 | 2,40 | 4,50 | 4,00 | 2,22 |
| PIB (R\$ bilhões) | 3.927,1 | 4.143,0 | 4.510,1 | 4.402,5 | 4.973,6 | 5.000,8 | 4.875,2 | 4.834,4 | 4.773,0 | ... | 5.398,7 | 5.242,9 | ... |
| IPCA acum (%) | 4,50 | 6,50 | 6,00 | 5,84 | 4,50 | 4,91 | 5,20 | 5,70 | 5,70 | 5,81 | 4,50 | 5,00 | 5,96 |
| IGP-DI acum (%) | 4,50 | 5,00 | 6,00 | 8,11 | 4,90 | 5,18 | 5,18 | 4,79 | 4,79 | 5,58 | 5,00 | 5,50 | 5,91 |
| INPC acum (%) | 4,50 | 6,08 | 4,70 | 6,20 | 4,52 | 4,75 | 5,20 | n.d. | 5,70 | 5,64 | 4,50 | 5,00 | 5,88 |
| Massa salarial (%) | 9,59 | 15,40 | 9,79 | 13,52 | 10,87 | 12,37 | 11,64 | 11,27 | 11,27 | ... | 12,34 | 10,09 | ... |
| Taxa Selic média (% a.a.) | 10,71 | 11,67 | 10,50 | 7,23 | 8,03 | 7,28 | 7,27 | 8,20 | 8,20 | 8,34 | 7,28 | 9,29 | 9,75 |
| Taxa Selic-fim de período (% a.a.) | 10,75 | 10,91 | 11,50 | 7,25 | 8,00 | 7,25 | 7,25 | ... | 9,25 | 9,75 | 7,25 | 9,25 | 9,75 |
| Câmbio médio (R\$/US\$) | 1,75 | 1,67 | 1,80 | 1,95 | 2,03 | 2,03 | 2,00 | 2,09 | 2,09 | 2,19 | 2,04 | 2,19 | 2,37 |
| Câmbio fim (R\$/US\$) | 1,80 | 1,88 | 1,75 | 2,03 | 2,03 | 2,03 | 2,00 | ... | 2,16 | 2,33 | 2,06 | 2,22 | 2,40 |
| Petróleo-preço médio (US\$) | 84,63 | 112,52 | 104,00 | 109,90 | 114,59 | 112,54 | 108,78 | 104,50 | 104,50 | ... | ... | 98,62 | ... |
| Importações ⁽³⁾ em US\$ (%) | 1,02 | 21,54 | 21,01 | (3,71) | 3,26 | 7,21 | ... | ... | 6,62 | ... | ... | 4,10 | ... |

Fonte: Relatórios de avaliações; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; Banco Central (Focus); LDO e projetos de lei orçamentária citados; SOF/MPOG; STN/MF. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ % representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma.

⁽²⁾ Relatório da receita e atualização de parâmetros pelo Executivo (nov.) em itálico.

⁽³⁾ Exclui petróleo e derivados combustíveis.

2. **Hipótese de crescimento em 2013 mais realista¹** A proposta orçamentária de 2014 prevê crescimento do PIB em 2013 de 2,5%. A taxa de crescimento apurada pelo IBGE para o segundo trimestre de 2013 foi de 1,5% em relação ao primeiro, e, no semestre, 2,6% em relação ao mesmo semestre do ano anterior. Se o país crescer zero no segundo semestre estariam assegurados 2,5% de alta do PIB em 2013. O IBC-Br de julho mostrou queda do PIB de 0,33% contra junho (depois de aumento de 1,1% em junho, relativamente a maio) e alta de 3,1% acumulada em relação aos primeiros sete meses de 2012. A expectativa dos analistas consultados pelo Banco Central em 20/9 já era de expansão da atividade econômica em 2013 de 2,4%.

3. **Crescimento em 2014 superestimado** A proposta superestima o crescimento real do PIB no próximo ano, ao prever 4%, “mais próxima da taxa pré-crise internacional”, como diz a Mensagem. Não indica claramente de que

¹ Na proposta orçamentária de 2013, encaminhada nesta altura do ano passado, o crescimento econômico para 2012 foi estimado em 3% – acabou sendo de 0,9% – e 4,5% para este exercício, que ocorreria graças à ampliação do mercado consumidor.



resultará crescimento tão mais forte, além da referência a um PIB potencial de um período em que a economia se beneficiou do desemprego em queda e dos preços elevados das matérias primas. Fala-se de “capacidade produtiva disponível, resultado da expansão dos investimentos nos últimos anos”, e da “demanda interna robusta, com ampliação do mercado consumidor do País, decorrente do aumento do rendimento real e da disponibilidade de crédito”. Se fossem elementos decisivos e estivessem presentes, o país cresceria nesse ritmo já em 2013. A formação bruta de capital fixo tem representado entre 18,5% do PIB e 21,5% do PIB desde 2008, proporção considerada baixa, responsável pela estagnação da produtividade por trabalhador. O consumo das famílias deixou de crescer mais rapidamente que o PIB. Se o investimento vier a ser o motor da economia, jogam contra ele taxas de juros em alta, perspectiva de enxugamento da liquidez internacional, a alta do dólar e orçamentos públicos comprometidos por despesas de custeio, e a seu favor a onda de concessões em andamento, apesar do interesse menor que o esperado, a retomada da economia norte-americana e a queda dos salários em dólar.

4. **Inflação** A inflação medida pelo IPCA foi prevista em 5,7% para 2013 na proposta. Em 2014, continuaria acima do centro da meta de inflação, em 5%. O índice já acumula 3,43% até agosto de 2013 e 6,09% em 12 meses, contra o teto de 6,50% a.a.. O mercado espera para o ano pouco mais de 5,8% de alta em 2013, e quase 6% em 2014. Diversas iniciativas, para além dos instrumentos de política monetária, colaboraram para abrandar a variação dos preços em 2013: a redução das tarifas de energia elétrica; desonerações ou prorrogação de desonerações de impostos sobre a importação, produção e o consumo; adiamento ou recuo em reajustes de tarifas de transportes; congelamento dos preços dos combustíveis ...; outros fatores agiram no sentido contrário, como o fim de algumas desonerações de impostos indiretos.

5. **Selic** Relativamente ao juro básico da economia, a proposta supõe a taxa em fim de período de 9,25% em 2014, significando que haveria, até o fim do próximo ano, apenas mais um reajuste, moderado, da Selic, hoje em 9%. Essa hipótese parece ultrapassada, agora que o Banco Central reconhece que a inflação oferece mais resistência, incluindo os efeitos do choque cambial recente. O mercado, já tendo absorvido a última ata do Copom², previa, em 20/9, 9,75% a.a. em fim de período para 2013, e assim ficaria até dezembro de 2014.

6. **Câmbio** O cambio médio em 2013, pela proposta, será de R\$ 2,09, elevando-se menos de 5%, para R\$ 2,19 em 2014. Como referência, a moeda norte-americana valeu em média R\$ 2,10 até agosto, e R\$ 2,30 em julho/agosto. O mercado acreditava em 20/9 em alta acima de 8% em 2014, passando na média de R\$ 2,19 para R\$ 2,37 (R\$ 2,33 e R\$ 2,40 em fins de período). Sinais consistentes de retomada da economia norte-americana também marcaram o aumento da aversão ao risco dos investidores em relação

² Ver em <http://www.bcb.gov.br/?COPOM177>.



ao Brasil. O prognóstico do mercado reflete a rápida desvalorização do real, como consequência, principalmente, da perspectiva de interrupção, próxima, dos estímulos monetários promovidos pelo *Federal Reserve Bank* para a reativação da demanda interna. A decisão recente (de 18/9) do Comitê (*FOMC*) norte-americano, de prosseguir com os estímulos monetários, reverteu, imagina-se que temporariamente, a tendência do real à depreciação.

7. **Petróleo** A cotação média prevista para o barril de petróleo do tipo Brent, que foi de US\$ 109,90 em 2012, cairia para US\$ 104,50 em 2013, e ainda mais em 2014, para US\$ 98,62. De janeiro a agosto de 2013 o preço médio ficou em torno de US\$ 108. As hipóteses da proposta parecem subestimar o mercado, que deve continuar refletindo conflitos em andamento em áreas produtoras do globo e a retomada da economia norte-americana. Projeções mesmo em queda podem garantir média em 2014 em torno de US\$ 103 por barril.

II – RESULTADOS E METAS FISCAIS

8. **Evolução do superávit primário** O saldo primário do setor público consolidado manteve-se acima de 3,2% do PIB entre 2002 e 2008 e foi na média superior a 3,4% do PIB. Dos anos de crise em diante o desempenho foi fraco, exceto em 2011, como mostra a Tabela.

| SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO | | | | | | | | | | |
|--|--------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|----------|-------|-------|-------|
| Principais Resultados Fiscais, 2008-2014 | | | | | | | | | | |
| (% do PIB) | | | | | | | | | | |
| | Observado 12 Meses | | | | | | Previsto | | | |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Até Julho/ 2013 | 2013 | | 2014 | |
| | | | | | | | Msg | Focus | Msg | Focus |
| Superávit Primário | 3,42 | 2,00 | 2,70 | 3,11 | 2,38 | 1,91 | 2,30 | 1,70 | 2,10 | 1,50 |
| Juros Líquidos da Dívida | 5,46 | 5,28 | 5,18 | 5,71 | 4,86 | 4,91 | 4,70 | 4,70 | 4,50 | 4,80 |
| Resultado Nominal (-) | 2,04 | 3,28 | 2,61 | 2,61 | 2,47 | 3,00 | 2,40 | 3,00 | 2,40 | 3,30 |
| Dívida Líquida | 38,53 | 42,07 | 39,15 | 36,41 | 35,21 | 34,08 | 34,80 | 34,70 | 33,90 | 34,80 |
| Dívida Bruta (Gov. Geral) | 57,41 | 60,92 | 53,35 | 54,15 | 58,69 | 59,43 | ... | ... | ... | ... |

Fonte: Mensagem da proposta 2014 (Msg); Banco Central do Brasil (observado); expectativas do mercado/ Focus (20/9). Elaboração dos autores.

9. **Da crise em diante** Em 2009 houve alteração da meta primária para 2,5% do PIB, mas o resultado foi de apenas 2% do PIB.³ O resultado consolidado em 2010 foi de 2,7% do PIB, apesar do crescimento do

³ A despeito de um grande esforço de arrecadação, medidas expansionistas no âmbito fiscal e queda da atividade econômica afetaram receitas e despesas. Foi pela primeira vez abaixo da meta consolidada estabelecida pela LDO. A diferença de 0,5% do PIB em relação à meta foi coberta, também de forma inédita, com a execução do PAC.



PIB de mais de 7,5%, e só foi conseguido com artifícios variados, o principal deles a cessão onerosa de barris de petróleo da União à Petrobras, com a receita superando, em montante equivalente a 0,84% do PIB, o gasto com o aumento da participação do Tesouro no capital da empresa. Em 2011, a situação se inverteu, com crescimento da economia pouco acima de 2,7%, mas superávit primário de 3,1% do PIB, apesar da frustração do resultado de estados e municípios. A meta do setor público consolidado foi estabelecida pela primeira vez em termos nominais. Em agosto daquele ano, o Governo Federal se comprometeu, diante do bom desempenho da arrecadação, a ampliar a meta de superávit primário em R\$ 10 bilhões. A Selic começou sua trajetória de queda no fim daquele mês, sendo revertida só em maio de 2013.

10. **O desempenho das contas públicas em 2012** Em 2012, ano de baixíssimo crescimento, os resultados fiscais foram fracos. Da meta para todo o setor público, que equivaleu a 3,18% do PIB, 0,8% do PIB foi resolvido com o abatimento de despesas do PAC, e dos 2,38% do PIB do resultado efetivamente apurado pelo Banco Central, destacaram-se as seguintes operações no âmbito da União, somando exato ½ ponto de porcentagem do PIB: (a) o resgate de cotas do FFIE pelo Fundo Soberano do Brasil (R\$ 12,4 bilhões), que produziu o equivalente a 0,28% do PIB de receitas; e (b) a antecipação de dividendos do BNDES e da Caixa Econômica Federal (R\$ 9,74 bilhões) – instituições que foram capitalizadas no exercício com empréstimos ou ações de propriedade da União (Tabela em anexo).

11. **O mau desempenho da União em 2012** Sem o resgate de cotas pelo Fundo Soberano do Brasil, o saldo primário alcançado pela União teria representado 1,65% do PIB. Mesmo resgatando essas cotas e com manobras patrimoniais, para criar receitas ou evitar que despesas primárias transitassem pelo orçamento, faltaram R\$ 11,9 bilhões (0,23% do PIB) para a União atingir plenamente sua meta de R\$ 97 bilhões (2,16% do PIB). O superávit primário da União caiu de 2,26% do PIB em 2011, para 1,93% do PIB em 2012 – parte dessa diminuição deveu-se à reversão da trajetória de queda do déficit do INSS.

12. **Dificuldade para o cumprimento da meta em 2013** Os resultados pioram a cada mês neste exercício. O saldo positivo acumulado até julho, de pouco mais de 2% do PIB, é o menor para esse mês desde 2002. Nos 12 meses encerrados em julho, o resultado para o setor público foi de 1,9% do PIB. Quanto à União, o superávit acumulado até julho ficou abaixo de 1,4% do PIB, menos R\$ 14,5 bilhões que até o mesmo mês do ano passado. Nos 12 meses encerrados no mês, a União economizou pouco acima de 1,5% do PIB, enquanto em 2012 foram acumulados 1,8% do PIB.

13. **Desempenho de estados e municípios em 2013 pior que em 2012** O superávit primário dos governos regionais não vai bem, pois a arrecadação própria não se recuperou e estados se endividaram ao abrigo de autorizações do Tesouro dadas para fomentar o investimento público. Dos R\$ 47,8 bilhões que lhes caberia economizar, acumularam apenas R\$ 17 bilhões até julho, e R\$



17,7 bilhões em 12 meses encerrados no mês. Em comparação com o resultado implícito na LDO, agora de 1% do PIB, no ano, até julho de 2013, essa esfera acumulou o equivalente a pouco mais de 0,6% do PIB de superávit – em 2012, no mesmo mês, atingia 0,77% do PIB, e encerrou o exercício com 0,45% do PIB. Em 12 meses encerrados em julho de 2013, o saldo positivo era de apenas 0,38% do PIB.⁴

14. **Mudanças na LDO e flexibilização da regra fiscal**

Houve importante mudança no PLDO de 2014 em relação a LDO anteriores no que diz respeito à regra fiscal – inclusive de 2013, se não for aprovado o PLN 1/2013-CN⁵: a União passa a não estar obrigada a compensar a frustração da meta primária de estados e municípios. Outra tendência importante que vem se consolidando a cada ano é o tamanho do redutor da meta, hoje entre 1,3% e 1,4% do PIB, que passou a incluir a estimativa de desonerações.

15. **Metas nominais em alta em relação ao Produto** A fixação das metas em reais na LDO, procedimento em vigor desde 2011, significou seu aumento em percentagem do PIB em 2012 a 2014, à medida que as projeções vieram sendo revistas para admitir taxas menores de crescimento. Já se elevaram de 3,1% do PIB para 3,27% do PIB em 2013, e para 3,19% do PIB em 2014, no caso de todo o setor público, e de 2,15% do PIB, para 2,26% do PIB e 2,21% do PIB, respectivamente, no caso da União.

16. **Contingenciamento: abatimento de despesas com PAC e desonerações da meta primária**

A proposta contempla para 2014 a hipótese de uso pelo governo federal do abatimento na meta estipulada na LDO no montante de R\$ 58 bilhões. Com esse abatimento, a meta almejada pelo governo federal cai à metade. Esse abatimento, na elaboração do orçamento, pode implicar um contingenciamento mínimo inaugural em 2014 caso se decida aumentar a meta primária.

17. **Orçamento em 2014 – expansionista ou neutro?**

Do impulso fiscal que for dado à economia dependem o rumo da política de juros e o grau de investimento.⁶ De acordo com a proposta, o quadro será expansionista (ainda pior) em 2013 e 2014, com o superávit do setor público consolidado caindo a 2,3%, prometidos no âmbito do “pacto fiscal” de junho, para 2,1% do PIB no próximo exercício, que seria o segundo pior resultado desde 2002. A hipótese de neutralidade do orçamento em 2014 se confirmaria se o resultado em 2013 vier a ser pior do que o Executivo espera.

⁴ Os governos regionais têm, desde 2009, ficado aquém da meta que lhes é implicitamente atribuída nas LDO recentes (0,95% do PIB). De 2002 a 2008 esse percentual foi sempre superado.

⁵ Sobre esse PLN, ver em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013> a NT 06/2013.

⁶ A agência *Standard and Poor's* viu risco acentuado no expansionismo da política fiscal brasileira e reavaliou para pior os fundamentos da economia brasileira. Ver em <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/pt/la/?articleType=HTML&assetID=1245352821217>. Essa e outras agências de avaliação de risco parecem pretender acompanhar a evolução do quadro das finanças públicas e, em caso de piora, reduzir o *rating*.



18. **Orçamento expansionista em 2014. Simulações** A piora do resultado primário pode ser ainda maior que sugerido pela apresentação da proposta, como indica a comparação entre as colunas 2, 3 ou 4 da Tabela seguinte, com as colunas 6 ou 7.⁷

| NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|---------------------|--------|---------------------------------|--------|---------------------|--------|-----------|--------|-----------------------|--------|--------------------------------|--------|-----------|--------|
| Metas Primárias para 2013 e 2014 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Componente | LDO | 2013 | | | | | | | | 2014 | | | | | |
| | | LDO 2013 + PLN 1/13 | | Aval do 3º Bimestre + Nova Meta | | LDO 2013 Inalterada | | | | Proposta Orçamentária | | Proposta Orçamentária Ajustada | | Simulação | |
| | | (1) | | (2) | | (3) | | (4) | | (5) | | (6) | | (7) | |
| | | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi | % PIB | R\$ mi |
| Meta cheia da União | 2,15 | 108.090 | 2,26 | 108.090 | 2,26 | 108.090 | 2,26 | 108.090 | 2,26 | 116.072 | 2,21 | 116.072 | 2,21 | 116.072 | 2,21 |
| Abatimento pretendido | 0 | 65.200 | 1,37 | 35.054 | 0,73 | 61.061 | 1,28 | 65.200 | 1,37 | 58.000 | 1,11 | 58.000 | 1,11 | 67.000 | 1,28 |
| Meta da União | 2,15 | 42.890 | 0,90 | 73.036 | 1,53 | 47.029 | 0,99 | 42.890 | 0,90 | 58.072 | 1,11 | 58.072 | 1,11 | 49.072 | 0,94 |
| Meta Governos Regionais | 0,95 | 47.761 | 1,00 | 36.743 | 0,77 | 47.761 | 1,00 | 47.761 | 1,00 | 51.288 | 0,98 | 51.288 | 0,98 | 51.288 | 0,98 |
| Hipótese de realização | 0,95 | 21.478 | 0,45 | 21.478 | 0,45 | 21.478 | 0,45 | 21.478 | 0,45 | 51.288 | 0,98 | 23.593 | 0,45 | 23.593 | 0,45 |
| Compensação da União | 0 | 0 | 0,00 | 15.266 | 0,32 | 26.283 | 0,55 | 26.283 | 0,55 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Resultado primário | 3,10 | 64.368 | 1,35 | 109.779 | 2,30 | 94.790 | 1,99 | 90.651 | 1,90 | 109.360 | 2,09 | 81.665 | 1,56 | 72.665 | 1,39 |
| Memorando: | | | | | | | | | | | | | | | |
| Esforço da União | 2,15 | 42.890 | 0,90 | 88.302 | 1,85 | 73.036 | 1,53 | 69.173 | 1,45 | 58.072 | 1,11 | 58.072 | 1,11 | 49.072 | 0,94 |
| PIB na Proposta 2014 | 100 | 4.773.019 | 100 | 4.773.019 | 100 | 4.773.019 | 100 | 4.773.019 | 100 | 5.242.913 | 100 | 5.242.913 | 100 | 5.242.913 | 100 |

Fonte: Avaliações e projetos citados; LDO. Hipóteses e elaboração dos autores.

19. **Orçamento expansionista em 2014. Cenário de referência**

A proposta contempla para 2014 a queda do resultado primário do setor público consolidado, dos 2,3% do PIB em 2013 (coluna 2, considerando a LDO de 2013 inalterada – tendo a União de cobrir a diferença, e na hipótese de os governos regionais contribuírem com 0,45% do PIB), para menos de 1,6% do PIB (coluna 6), ou para 1,4% do PIB (coluna 7), se além disso todo o redutor for usado, – o superávit da União iria a menos de 1%. Ainda que a proposta tenha usado como redutor da meta primária da União R\$ 58 bilhões, a autorização da LDO é de abatimento de até R\$ 67 bilhões, que inclui valores “relativos a desonerações de tributos”, sem precisar em que momento se deu a concessão do benefício para

⁷ A coluna LDO mostra os percentuais do PIB correspondentes ao esforço primário cheio repartido entre a União e estados e municípios. A coluna 1 prevê a aprovação do PLN 1/2013, que altera a LDO de 2013, para desobrigar a União de compensar a frustração de estados e municípios, sem redução da meta nominal, e o abatimento da totalidade da margem prevista na LDO, caso em que o esforço primário poderia ser mínimo. A coluna 2 mostra que o superávit consolidado de 2,3% do PIB, para ser atingido, implicaria a alteração da LDO para reduzir a meta nominal, e um esforço adicional da União de mais de 0,3% do PIB em relação à Avaliação do 4º bimestre, na premissa de que estados e municípios não farão mais de 0,45% do PIB de economia. A coluna 3 calibra o abatimento da meta em 2013, de forma a que, sem a alteração da LDO proposta pelo PLN 1/2013, o esforço da União se limite ao previsto na Avaliação do 4º bimestre, e para todo o setor público o resultado seja de 2% do PIB, o mais recentemente ventilado. A coluna 4 supõe o abatimento de todo o valor facultado na LDO, de forma a que, mesmo sem a aprovação do PLN 1/2013, o esforço da União seja de apenas 1,45% do PIB, compatível com a deterioração do quadro fiscal de 2012 para 2013. A coluna 5 mostra, prevalecendo o texto da LDO e as metas nominais, como superávit do setor público consolidado de 2,1% do PIB seria atingido. A coluna 6, realisticamente atribuindo a estados e municípios seus 0,45% do PIB de esforço primário, baixa essa estimativa para todo o setor público a 1,6% do PIB, se o abatimento da meta for o constante da proposta. No limite, a coluna 7 mostra quão flexível tornou-se a meta, que, nos termos da LDO, pode cair a 1,4% do PIB.



que a renúncia correspondente possa entrar no cálculo, e a sua forma de aferição.⁸ A contribuição das esferas subnacionais foi mantida em 2014 para fins da comparação, mas pode ser menor em ano eleitoral.

20. **Dívida bruta** A dívida bruta do governo geral, por sua vez, que tinha tido recuo para menos de 55% do PIB em 2011, voltou a crescer e registrou em julho de 2013 o equivalente a 59,4% do PIB, com o aumento, principalmente, das operações compromissadas do Banco Central (de menos de 10% do PIB, média mensal em 2011, para 15,5% do PIB). Convencionalmente, 60% do PIB são considerados patamar que não deve ser ultrapassado. A proposta não prevê esse indicador, nem o mercado é consultado a respeito pelo Banco Central.

21. **Dívida líquida: interrupção da trajetória de queda** A dívida líquida do setor público mostra tendência de queda desde 2003. Foi de 60,4% do PIB em dezembro de 2002 e 34,1% do PIB em julho de 2013.⁹ A DLSP tem cedido pouco nos últimos 12 meses, apesar de os juros nominais terem caído no período: correspondia a 35,1% do PIB em julho de 2012. A depreciação do real deu importante auxílio para o bom desempenho da dívida líquida, ao valorizar as reservas cambiais. A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 33,9% do PIB em 2014, depois de cair a 34,8% do PIB ao fim de 2013, queda bem mais rápida que entre 2012 e 2013, e na dependência de que o superávit de 2,1% do PIB se realize. Os analistas de mercado, cuja opinião mediana consta do boletim Focus, são bem menos otimistas, para os quais haverá, inclusive, aumento, ainda que pequeno, entre 2013 e 2014, mesmo com maior desvalorização do real, pois trabalham com expectativa de superávit primário e crescimento menores, tanto em 2013 quanto em 2014.

22. **Neutralidade fiscal e política monetária** Na avaliação do Copom, o Banco Central não será prejudicado pelo Tesouro em sua tarefa de controlar a demanda agregada e os preços. O “*balanço do setor público*” está se deslocando de expansionista “*para a zona de neutralidade*”, segundo o parágrafo 21 da ata da 177ª reunião (27 e 28/8). Essa conclusão pode decorrer de que “15. *Considera-se como indicador fiscal o superavit primário estrutural que deriva das trajetórias de superavit primário para 2013, conforme parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)/2013; e, para 2014, conforme parâmetros constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias*

⁸ Para 2013, os projetos do PAC totalizavam R\$ 52,2 bilhões, mas o Poder Executivo estimava, na proposta, abater R\$ 25,0 bilhões da meta fiscal definida na LDO. A LDO 2013 foi alterada, e a redução facultativa da meta passou, ao incorporar “desonerações”, de R\$ 45,2 bilhões, para R\$ 65,2 bilhões. A Avaliação referente ao 2º bimestre de 2013 usou redutor de R\$ 45 bilhões, mais alto portanto que a margem usada na proposta. O redutor atual é de R\$ 35 bilhões, a partir da 3ª Avaliação.

⁹ A queda da dívida líquida decorreu de superávits primários anuais elevados entre 2003 e 2008, crescimento médio de quase 4% entre 2003 e 2011 e da diminuição dos juros líquidos. Os dados do Banco Central mostram que esses juros representaram 8,5% do PIB em 2003, e passaram a menos de 5% do PIB, acumulados nos 12 meses encerrados em julho de 2013.



(PLDO)/2014".¹⁰ Embora sua metodologia não seja pública, o Banco Central parece não levar na devida conta as avaliações orçamentárias e correspondentes decretos de programação, mais próximos da realidade, porque no mínimo incorporam as frustrações de receita já observadas até o bimestre. A hipótese de neutralidade, por outro lado, não destoa dos valores que o consenso do mercado sugere: o relatório Focus (20/9) prevê superávit primário de 1,7% do PIB em 2013, e de 1,5% do PIB em 2014, que seriam da mesma ordem se descontada a receita prevista com o bônus de assinatura da concessão de Libra (0,3% do PIB).

III – AVALIAÇÃO DA RECEITA

23. **Receitas historicamente elevadas em 2014** A receita primária na proposta de 2014, bruta de transferências a estados e municípios, será recorde, considerando na comparação o período de 2008 a 2011 – mesmo diante de desonerações volumosas, inclusive algumas não editadas. Segundo a proposta, chegará a quase 24,8% do PIB. A generosidade das estimativas da proposta, no conjunto e em cada item de receita, pode representar um constrangimento a iniciativas do Congresso para identificar novas fontes de recursos.

24. **Elementos que contribuem para a previsão de receitas administradas recordes**

a. **Projeções generosas** O cenário macroeconômico que embasou a proposta é otimista e afeta positivamente as receitas administradas pela RFB. A mudança na hipótese de crescimento do PIB para 2,5% não resultou em reestimativa de arrecadação do exercício em 2013. A perspectiva de crescimento de 4% em 2014 é otimista. Além disso, são previstas em R\$ 27 bilhões (pouco mais de ½ % do PIB de 2014) as receitas atípicas nesse conjunto, que não guardam relação com qualquer parâmetro. Em 2012, vieram R\$ 31 bilhões a esse título na previsão, e a arrecadação da RFB foi R\$ 60,3 bilhões abaixo do que constou da proposta. Em 2013, vieram na estimativa R\$ 25 bilhões de receitas atípicas na proposta; na 3ª Avaliação já se estimava frustração de R\$ 60,8 bilhões; a situação piorou no último relatório, para R\$ 62,1 bilhões, e a diferença seria maior não fosse a reprogramação concomitante das restituições de tributos no decorrer deste exercício.

b. **Demora no reconhecimento das frustrações da arrecadação** Duas práticas recentes do Executivo têm-se revelado inadequadas, no orçamento de 2013 e anteriores, afetando a arrecadação-base das projeções da receita administrada pela RFB na proposta orçamentária:

¹⁰ Na ata anterior, em julho, o comitê avaliava que a política fiscal estava em posição expansionista.



- A demora em ajustar as receitas de todo o exercício ao comportamento da arrecadação observado até o bimestre findo, mesmo em situações em que já há claros sinais de que a arrecadação vai mal. Regra geral, nas reestimativas de receitas apenas se reconhece a frustração já ocorrida, sem incorporar qualquer tendência para adiante.^{11, 12}
- O persistente otimismo, não só quanto a crescimento econômico, mas também quanto à previsão de volumosas arrecadações atípicas. Permaneciam na 3ª Avaliação para 2013 R\$ 13 bilhões delas, a se realizar no segundo semestre – R\$ 4,4 bilhões eram atribuídos a PIS/Cofins e R\$ 3,1 bilhões a IRPJ/CSLL. A 4ª Avaliação reconheceu frustração (de cerca de R\$ 1,6 bilhão) no bimestre correspondente e não reviu as estimativas para os meses seguintes, apesar de se admitir menor crescimento do PIB.

25. **Estimativa da arrecadação líquida do INSS** É possível dizer que a previsão desse item na proposta está menos conservadora que em anos anteriores, pois existe um ganho para além da massa salarial.¹³ A receita cresce 12,2% em relação a 2013, a massa, 10%. Nossa avaliação é de que a estimativa de 2013 está adequada. Em 2014, o efeito das desonerações da contribuição do empregador será plena, o que chama mais atenção para essa expectativa de crescimento da receita. Existe emenda à LDO de 2014, que ainda tramita no Congresso, pedindo a abertura da estimativa das receitas previdenciárias em duas parcelas, a que deriva da cobrança sobre a folha, e a que agora é cobrada sobre o faturamento.

26. **Dividendos elevados na proposta** Dividendos estão sendo bem explorados, com R\$ 21 bilhões – R\$ 1 bilhão a menos que a reprogramação de 2013. No orçamento, por demanda do Executivo, a estimativa dessa receita foi de R\$ 34,6 bilhões. Em 2012, foram arrecadados R\$ 28 bilhões, e chegou-se a esse montante como resultado de distribuições

¹¹ Veja-se, por exemplo, o relatório da Avaliação de receitas e despesas relativas ao 4º bimestre: (http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/relatorio_avaliacao/130920_Relatorio_4_Bim_2013.pdf): “Conforme já mencionado na Seção 3 desse Relatório, ao grupo das Receitas Administradas pela RFB foram incorporadas as receitas realizadas até o mês de agosto, mantendo-se a projeção do relatório anterior para os quatro últimos meses do ano”.

¹² Desde o decreto de programação financeira, só entre maio e agosto, a estimativa de receitas administradas pela RFB, brutas de transferências a estados e municípios, para todo o exercício, recuou R\$ 6 bilhões apesar de ingressos extraordinários de Cofins (R\$ 1 bilhão) e IRPJ e CSLL (R\$ 3 bilhões), sobre o lucro em venda de participação societária. Houve ainda o adiamento de restituições de imposto de renda da pessoa física da ordem de R\$ 3,3 bilhões e redução na dedução de incentivos fiscais. As perdas da RFB vêm sendo mais que compensadas nas avaliações bimestrais pela reestimativa de outros itens de receitas e despesas, de forma a permitir, até o 4º bimestre, que a meta primária da União tenha sido ampliada em R\$ 9,95 bilhões, que os limites de empenho e movimentação financeira de despesas do Executivo tenham aumentado menos (R\$ 4,3 bilhões) e que as despesas obrigatórias tenham crescido. A receita primária subiu em R\$ 8 bilhões da Avaliação de maio para a de setembro, e a receita líquida de transferências a estados e municípios, R\$ 9,1 bilhões.

¹³ Na estimativa da arrecadação líquida do INSS foi informado que se inclui efeito de legislação ainda não editada, com impacto estimado de R\$ 1,4 bilhão.



antecipadas, para reduzir o desvio em relação à meta fiscal. No primeiro decreto de 2012, eram R\$ 19,8 bilhões.

27. **Receitas de difícil realização** Retorna à cena receita seguidamente prevista e nunca realizada, no caso *produto da alienação de outros bens imóveis (22.29.00.00)*, – referida como “operações com ativos”, desta vez com previsão de quase R\$ 5,6 bilhões. A previsão se mostra ainda mais implausível, dado que em 2013 já constam mais de R\$ 8 bilhões nesse item.

28. **Arrecadação por meio de parcelamentos** Novas anistias podem ser concedidas, com impacto em 2013 e 2014 ainda a ser avaliado: a Lei de conversão da MP 615/13, que está para sanção, determinou a reabertura do prazo para adesão ao *Refis da crise* (Leis 11.941/09 e 12.249/10) e parcelou, com redução ou eliminação de penalidades e acréscimos legais débitos relativos a (a) o PIS/Cofins de instituições financeiras e companhias seguradoras, vencidos até 31/12/2012; (b) o PIS/Cofins objeto de discussão judicial sobre a exclusão do ICMS de sua base de cálculo; e (c) o IRPJ e a CSLL sobre resultados da variação do valor do investimento equivalente aos lucros auferidos por empresa coligada ou suas controladas no Brasil ou no exterior.

29. **Novo aumento da carga tributária** Temos, segundo a proposta, aumento da carga tributária, mesmo com a eliminação temporária da Cide-combustíveis. A receita administrada pela RFB cresce em relação ao PIB, no conjunto e em cada item, exceções sendo o imposto de importação (com a presumível queda dos volumes importados) e outras receitas administradas pela RFB. Somando as perdas estimadas pela RFB por conta de desonerações em vigor em 2014 concedidas em 2012 e 2013 até 19/7, iriam dos 15,1% do PIB da proposta, para 16,7% do PIB – como referência, a percentagem mais elevada desde 2008 foi nesse exercício, com 15,4% do PIB.

30. **Arrecadações recordes da RFB** Chamam atenção os avanços da arrecadação do Imposto de Renda (de 5,6% do PIB em 2013, na 4ª Avaliação, para 5,9% do PIB) e do IPI, devendo-se em parte ao fim das desonerações (de pouco menos de 1% do PIB, para 1,1% do PIB). No IR, somente fonte-trabalho e sobre remessas para o exterior não aumentariam em relação ao previsto na 4ª Avaliação. No IPI, somente o IPI-bebidas recua em relação ao PIB.

31. **Espaço para desonerações futuras** Dependemos ainda de informações – as complementares ao projeto de lei orçamentária não quantificaram – para conhecer que montante de renúncia está sendo considerado para 2014, por conta de legislação por ser publicada. A necessidade de espaço para fazer face a renúncias estimula a que as receitas sejam superestimadas no orçamento, como medida de compensação. Embora a redução da carga tributária devesse constar da agenda nacional, os resultados insuficientes do uso de benefícios fiscais para dinamizar a economia e controlar preços poderiam ter orientado o Executivo para recuperar receitas, ou minimizar



novas perdas. Sabidamente está estimada em R\$ 17 bilhões a desoneração de receitas da Previdência, apropriada igualmente pelo lado da despesa¹⁴.

32. ***Incógnita quanto à receita de concessões*** Integram a proposta receita de concessões de R\$ 9,75 bilhões, inferior ao reprogramado para 2013 (R\$ 23,1 bilhões, incluindo R\$ 15 bilhões de Libra). A grande fatia dessa receita (R\$ 6,4 bilhões) provém da outorga de serviços de telecomunicações, mais que dobro do que deverá ser arrecadado em 2013 a esse título. Esse item da previsão está insuficientemente explicado.

33. ***Aeroportos*** Desses, os terminais aeroportuários responderão por R\$ 1,47 bilhão, incluindo o parcelamento dos leilões de Galeão (RJ) e de Confins (MG) em 22 de novembro próximo, que terão valores mínimos de outorga de R\$ 4,7 bilhões e R\$ 1 bilhão. Quando Brasília, Guarulhos e Viracopos foram leiloados em 2012, o ágio foi na média de quase 350%. Somados os parcelamentos dos leilões anteriores e os de 2013, a estimativa deveria ser substancialmente mais alta. Em 2013, segundo a proposta, será arrecadado R\$ 1,39 bilhão.

34. ***Concessões vinculadas*** Passa a transitar pelo orçamento, como receita de concessão, a contrapartida pela cessão de uso de bens da União vinculada à ANEEL, de R\$ 755 milhões, que passou a ser registrada já em 2013, com previsão de ingresso de mais de R\$ 850 milhões.

35. ***Royalties e compensações financeiras em alta*** Alcançariam em 2014 valor sem precedentes. Essas receitas dependem, no caso do petróleo que responde por sua maior parte (88%, na proposta), do câmbio, para o qual a hipótese do orçamento é baixa; da produção; e da cotação média do barril Brent, também baixa, em US\$ 98,62. Os *royalties* iriam de R\$ 38 bilhões em 2013 (últimas duas Avaliações) para R\$ 43,6 bilhões, crescimento de 15%, mesmo com queda do preço do petróleo, sobre o qual devem ser buscados maiores esclarecimentos. Estimamos que a arrecadação desse item se limite a R\$ 36 bilhões em 2013, pelo que o aumento em 2014 seria de mais de 20%.

36. ***Receita do complemento do FGTS*** A proposta incorporou a receita do complemento do FGTS – adicional de 10% da multa pela demissão do trabalhador sem justa causa. Foi mantido em 17/7 o veto presidencial ao projeto que extinguiria a citada contribuição. Em 2013, foi reconhecido na 4ª Avaliação que a receita desse item chegará a R\$ 3,7 bilhões. A previsão para 2014, de R\$ 3,8 bilhões, está subestimada. Em contrapartida, o PLP 328/2013, tramitando sob regime de urgência constitucional, destina essa receita ao Programa “Minha casa, minha vida”.

37. ***Receita do complemento do FGTS contribuindo para o resultado primário*** A aprovação do PLP, se não sofrer emenda vinculando-lhe despesa

¹⁴ Trata-se de “Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)”.



primária nova, mantém o quadro que prevalece desde o orçamento de 2012: contribuir para o superávit primário.¹⁵

38. **Superestimativa das transferências constitucionais e legais por repartição de receitas** O otimismo das previsões das receitas afeta a programação de estados e municípios, que confiam na entrega de recursos pela União ao elaborarem seus orçamentos. Em 2013, por exemplo, a frustração dos Fundos de participação já está estimada em R\$ 14,8 bilhões, ou quase 10% da dotação na Lei. Em relação a 2014, além da possível superestimativa dos tributos partilhados, existe o problema dos critérios de distribuição das receitas de *royalties*. O que foi adotado na proposta infla a participação de estados e municípios nessa arrecadação, considerando a medida cautelar deferida à ADI 4.917/2013.

IV – OBSERVAÇÕES SOBRE A DESPESA

39. **Crescimento das despesas primárias** A proposta orçamentária está inflada também pelo lado da despesa, contribuindo para isso não só maior previsão de receitas em relação a 2013, como o uso da faculdade de abatimento da meta de superávit em R\$ 58 bilhões. Caso se confirmassem os valores da 4ª Avaliação e da proposta, o aumento de um exercício a outro seria de 11%, ou R\$ 100,7 bilhões, chegando as despesas em 2014 a 19,5% do PIB. De acordo com a reprogramação relativa ao 4º bimestre, em 2013 representarão 19,3% do PIB. As projeções de despesas em 2013 cresceram R\$ 4,7 bilhões, da 3ª para a 4ª Avaliação.

40. **Crescimento das despesas por inclusão de novos itens** As despesas, na margem, sobem a cada exercício por força da inclusão de elementos que não transitavam pelo orçamento da União nem constavam dos demonstrativos como despesas extra-orçamentárias. É o caso da fabricação de cédulas e moedas, cujo custo inicialmente era incluído apenas na reprogramação, passou a constar das necessidades de financiamento como item de ajuste, afetando o resultado primário, e finalmente está consignado no orçamento. Apenas 2 itens de subsídios e subvenções permanecem hoje como despesa extra-orçamentária. Transferências para ADA e ADENE ainda só são incluídas dentre as despesas na execução. Em 2014, por se tratar de volume considerável de recursos e por custear uma política de governo, passou a integrar o orçamento da União o auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

41. **Despesas com pessoal baixas e estáveis** Essas despesas permanecem *grosso modo* inalteradas em 2014, em pouco mais de 4,2% do

¹⁵ Criada em 2001 para cobrir rombo decorrente de decisões judiciais, a cobrança atingiu seu objetivo em julho de 2012. A Portaria STN nº 278, de 19/4/12, determinou que a partir da data os recursos transitassem pela conta única do Tesouro e que seu uso passasse a depender de previsão orçamentária, em lugar de automaticamente transferidos ao Fundo, implicando a possibilidade, antes inexistente, de se apurar um saldo positivo na conta única financiado pelos ingressos dessa contribuição.



PIB, seu menor patamar desde 2002, por força de poucos aumentos reais concedidos a segmentos dos servidores. O crescimento nominal seria de R\$ 19,7 bilhões, 10% acima do previsto para 2013 na 4ª Avaliação. O acordo sobre reajuste anual geral de 5% até 2015 estabeleceu, para a maior parte das categorias, política de mesmo prazo de validade que a de valorização do salário mínimo. Pode ser comparada com a tentativa mal sucedida no âmbito do PAC (2007), de controle de despesas com pessoal da União, quando projeto de lei complementar pretendeu limitar, até 2016, o crescimento anual da folha à variação do IPCA, acrescida de índice real de 1,5%. Com atraso, e a depender da inflação, do crescimento da economia, do crescimento vegetativo da folha e de novas contratações, poderá acelerar a queda de despesa dessa natureza em relação ao PIB nos próximos exercícios.

42. **Benefícios previdenciários possivelmente subestimados**

A desatualização dos dados da reprogramação em 2013 dificulta o exame da previsão da despesa com benefícios previdenciários em 2014. Comparado com o constante da 4ª Avaliação, o crescimento do item seria de quase 11%, enquanto o salário mínimo será reajustado em 2014, pela proposta, em 6,62%, e os benefícios acima disso em 5,7%. Nosso cálculo é de que essas despesas somem em 2013 R\$ 356 bilhões, em lugar dos R\$ R\$ 349,8 bilhões da última avaliação. Em relação ao PIB, seriam 7,5%. Estimativa preliminar indicou que o montante previsto para os benefícios em 2014, R\$ 388,0 bilhões, estaria subestimado em R\$ 6,5 bilhões, considerando as hipóteses do Executivo para crescimento vegetativo e INPC. Dados sobre sentenças judiciais e Compreve estão nas informações complementares e não foram recalculados.

43. **Demais benefícios vinculados ao salário mínimo**

Somados seguro-desemprego e abono salarial e LOAS/renda mensal vitalícia, essa despesa cai em relação ao PIB, para 1,52%. A 4ª Avaliação, posterior ao encaminhamento da proposta, já mostrou que essas despesas consumirão mais recursos que o esperado em 2013, no que se refere a seguro-desemprego e abono salarial.¹⁶ Mantida a estimativa da proposta, esse item crescerá apenas 2,8%, comparado com a expectativa de reajuste do salário mínimo, de 6,62%. Medidas anunciadas para contenção dessas despesas em anos anteriores, por meio de critérios mais restritos de concessão e avaliação dos dois benefícios, não deram resultado. Nada indica que a situação do desemprego venha a melhorar em 2014, para justificar a queda. No passado, essas duas rubricas cresceram rapidamente, de uma média de 0,5% do PIB entre 2003 e 2005, para quase 0,9% do PIB em 2012. Examinando a programação do FAT, temos a fonte PIS/Pasep contribuindo com R\$ 27,6 bilhões (depois da desvinculação), contra despesas com abono salarial e seguro desemprego de R\$ 43 bilhões. outras despesas primárias do FAT somam R\$ 400 milhões. O Fundo, para se equilibrar, conta com recursos financeiros próprios.

¹⁶ Nossa estimativa era de desajuste da ordem de R\$ 2,2 bilhões, que foi corrigido apenas em parte na 4ª Avaliação. Ver em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013> a NT 21/13.



44. **Subvenções em alta** As subvenções e subsídios mais do que dobram em relação ao PIB e alcançam R\$ 17,1 bilhões em 2014 (0,33% do PIB). Nos últimos 5 anos essas despesas não ultrapassaram 0,17% do PIB e as dotações nas propostas se revelaram reiteradamente superestimadas, e representaram folga na reprogramação orçamentária. A agricultura está novamente muito bem aquinhoadada, com R\$ 11,2 bilhões, mais que o dobro do que normalmente necessita, pois despenderam-se com o setor de janeiro a julho de 2013 R\$ 3 bilhões, R\$ 4,6 bilhões em 2012 e R\$ 5,3 bilhões em 2011. Por outro lado, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) dispõe de R\$ 2,5 bilhões na proposta, 10 vezes mais do que consta da lei deste ano. Relativamente ao PSI, restos a pagar acumulam R\$ 6,5 bilhões e nos 4 anos de existência do Programa só foram pagos cerca de R\$ 830 milhões.

45. **Auxílio financeiro a municípios** Consta da programação a segunda parcela de R\$ 1,5 bilhão para apoio financeiro a municípios, conforme a Lei nº 12.859/13, com pagamento previsto em abril. Sua justificativa é compensar governos subnacionais pela frustração da arrecadação de receitas partilhadas.

46. **Transferências e vinculações da receita de cota parte de royalties e compensações financeiras** Além de elevadas, as receitas de royalties padecem da indefinição de critérios de distribuição entre União, estados e municípios decorrente da ADI 4.917/2013.¹⁷ A proposta considera, para os cálculos de todo o exercício, a situação em que a medida cautelar seja derrubada. Caso a decisão do STF seja pela nulidade dos dispositivos questionados da Lei 12.734/12, o orçamento estaria consignando R\$ 3 bilhões (em 12 meses) a mais a estados e municípios. Estaria também repartindo tais recursos entre setores e órgãos de forma diversa do que ocorreria enquanto subsiste a medida.

47. **Fundo Social, despesas com educação e outras vinculações** A proposta foi elaborada considerando os efeitos da Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012, após a derrubada dos vetos e ignorando medida cautelar concedida pelo STF à ADI 4.917/2013¹⁸. Todos os recursos que caberiam à União (R\$ 12,1 bilhões) foram divididos igualmente entre o Fundo Social e gastos com educação¹⁹. No caso do Fundo Social, R\$ 6 bilhões estão alocados como despesa financeira para promoção de investimentos no Brasil e no exterior

¹⁷ Assim se manifestou a Ministra Relatora: “41. Pelo exposto, na esteira dos precedentes, em face da Urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos objetivamente demonstrados da eficácia dos dispositivos e dos seus efeitos, de difícil desfazimento, defiro a medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações romovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação.” Publique-se. Brasília, 18 de março de 2013. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora”.

¹⁸ A referida lei modifica a distribuição dos recursos dos royalties e participação especial entre os entes da federação. Ver também ADI 4917, do STF.

¹⁹ Ver art 2º, III, da Lei 12.858/2013.

e apenas R\$ 1 milhão como despesa primária decorrente da operacionalização do Fundo. Em 2012 constaram da proposta, sem que nada tivesse sido despendido, R\$ 508,5 milhões para promoção de investimento no Brasil e no exterior.²⁰ Essa dotação, diferentemente de 2014, era despesa primária. A alocação em 2014 dessa despesa em um fundo público, de natureza contábil e financeira, contribui para a formação do resultado primário positivo e frustra a expectativa da formação de uma reserva para uso futuro dos recursos advindos do Pré-sal – não correspondem, como aconteceu com o Fundo Soberano do Brasil, a uma aplicação de natureza privada em fundo como o FFIE.

48. **Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (MP 615)**

O art. 15 dessa MP autorizou a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, títulos da dívida pública mobiliária federal, a valor de mercado e até o limite dos créditos totais detidos, em 1º de março de 2013, por ela e pela Eletrobrás junto a Itaipu Binacional. Até setembro de 2013 foram emitidos R\$ 4,017 bilhões e para 2014 programa-se despesa orçamentária primária mediante emissão de R\$ 9 bilhões em títulos em favor da CDE. Essa cifra é muito mais alta do que o originalmente previsto, quando se pretendeu reduzir o custo da energia elétrica.²¹ Eventual cessão de direitos de crédito detidos pelo Tesouro Nacional contra a Itaipu Binacional não constam da programação.²² O total dos recebimentos dessa conta que passaram a constar do orçamento é de R\$ 9,96 bilhões, pois inclui a transferência de receitas de cessão de uso de bem público e das multas arrecadadas pela ANEEL, em atendimento a determinação do TCU.²³

49. **Despesas discricionárias mais elevadas** Na comparação entre a previsão da 4ª avaliação para 2013 e a proposta de 2014, as despesas discricionárias (incluindo nessa conta despesas de custeio e investimento com saúde, transferências de renda e os investimentos, bem como a reserva de contingência para emendas parlamentares) são favorecidas pelo aumento da receita líquida de transferências a estados e municípios, pelo abatimento na proposta das despesas com PAC e desonerações de R\$ 58 bilhões e pela

²⁰ Segundo demonstrativos da ANP, couberam ao Fundo R\$ 479,5 milhões em 2012 e R\$ 665,4 milhões até julho de 2013, referentes a *royalties* e participação especial.

²¹ EM nº 37/12, que acompanhou a MP 579/12, de 12 de setembro: “No que se refere ao conjunto de medidas, cabe ressaltar que não haverá impactos para o exercício de 2012. Para o exercício de 2013, estima-se que o impacto seja de R\$ 3.300.000.000 (três bilhões e trezentos milhões de reais). Para o exercício de 2014, estima-se que o impacto seja de R\$ 3.600.000.000 (três bilhões e seiscientos milhões de reais), sendo R\$ 3.300.000.000 (três bilhões e trezentos milhões de reais), correspondentes aos créditos que a Eletrobrás e o Tesouro Nacional detém junto à Itaipu e R\$ 300.000.000 (trezentos milhões de reais) correspondentes às operações entre Eletrobrás e Tesouro Nacional para atenuar os efeitos cambiais da tarifa de Itaipu. Também haverá adequação de despesas para cumprir as metas fiscais para o ano de 2014”.

²² Ver art. 8º da Lei 12.833, de 2013. Ver, a propósito de recebíveis de Itaipu, a NT 21/13, itens 35 e 41, em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013>.

²³ Ver Acórdão 3389, de 2012, do TCU e Portaria Conjunta STN/SRF nº 1, de 13 de agosto de 2013. A não inclusão em orçamentos anteriores baseava-se em disposto no Decreto 4.541/2002 que determinava seu recolhimento direto à Conta de Desenvolvimento Energético para fazer frente, exclusivamente, a despesas com o desenvolvimento da universalização do serviço público de energia elétrica.



ausência de dotação para compensar estados e municípios pela isenção do ICMS nas exportações: elas crescem R\$ 21,8 bilhões, mas caem moderadamente em percentual do PIB, para 5,22% do PIB. Esse percentual, como referência, situou-se na média, de 2009 a 2012, em 4,3% do PIB. Um ponto de porcentagem do PIB vale, em 2014, R\$ 52 bilhões.

50. **Ausência de dotação para auxílio financeiro a estados exportadores por conta da isenção do ICMS** Como de costume, não foram previstos recursos para o atendimento da chamada Lei Kandir. Desde 2009 o valor pago nessa rubrica, por meio de inclusão pelo Congresso Nacional, é de R\$ 3,9 bilhões.

51. **Ausência de dotação para o Funpresp** Assim como em 2013, não foram previstos recursos primários para o Fundo. Em 2012 foi aberto crédito especial de R\$ 100 milhões, que não foi executado.

52. **Ausência de subsídios do programa “Minha casa, minha vida”** Não há programação correspondente ao uso dos recursos do adicional de 10% sobre a multa por demissão sem justa causa (complemento do FGTS), que estão esterilizados na proposta. Aparentemente o correto seria sua alocação como transferência ao FGTS, para compensar adiantamento da parcela dos subsídios ao programa “Minha casa, minha vida” que cabe ao Tesouro Nacional – ao fim de junho montavam os atrasos a R\$ 4 bilhões.

**TABELAS EM ANEXO**

| CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO DA LDO EM 2012 | | | | |
|--|---|---------------------------|--------|------|
| Componentes Selecionados | | | | |
| | Item | Valor (R\$ Milhões) | % do | |
| | | | Total | PIB |
| (1) | Resgate de Cotas pelo Fundo Soberano do Brasil | 12.400 | 8,87 | 0,28 |
| (2) | Demais Receitas e Despesas (3-1) | 92.551 | 66,19 | 2,10 |
| (3) | Resultado Primário Apurado pelo Bacen | 104.951 | 75,06 | 2,38 |
| (4) | Abatimento das Despesas do PAC Necessário para o Cumprimento da Meta | 34.871 | 24,94 | 0,79 |
| (5) | Meta a ser Cumprida (4+5) | 139.822 | 100,00 | 3,18 |
| | <u>Memorando:</u> | | | |
| (6) | Venda de Recebíveis de Itaipu ao BNDES/BNDESPar em Troca de Ações | 5.999 | 4,29 | 0,14 |
| (7) | Demais Receitas e Despesas sem Venda de Recebíveis (2-6) ^(*) | 86.553 | 61,90 | 1,97 |
| (8) | Despesas do PAC segundo Relatório do Tesouro até Novembro+Dezembro | 32.079 | 22,94 | 0,73 |
| (9) | Aumento Retroativo de Despesas do PAC em Jan/Nov segundo Relatório Dez (10-8) | 7.228 | 5,17 | 0,16 |
| (10) | Abatimento Máximo das Despesas do PAC segundo Relatório ^(**) | 39.307 | 28,11 | 0,89 |
| (11) | Despesas do PAC com RP 3 em Dezembro/Siafi | 30.111 | 21,54 | 0,68 |
| (12) | Aumento de Despesas com RP 2 Atribuídas ao PAC por Portarias SOF (10-11) | 9.196 | 6,58 | 0,21 |
| (13) | Uso de Ações na Capitalização do BNDES e da CEF | 13.683 | 9,79 | 0,31 |
| (14) | Uso de Ações na Capitalização do BNDES e da CEF sem Recebíveis (13-6) | 7.684 | 5,50 | 0,17 |
| (15) | Saldo do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização em 31/12 | 2.854 | 2,04 | 0,06 |
| (16) | Antecipação de Dividendos do BNDES e da CEF | 9.742 | 6,97 | 0,22 |

Fonte: STN/MF; Banco Central do Brasil; IBGE; Imprensa Nacional; demonstrações financeiras de empresas públicas citadas (ver http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/caixa_demfinanc/NE_IFRS_Dez12_Final.pdf, pg. 23, e http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1212pt.pdf, pg. 7); legislação. Elaboração dos autores.

^(*) Corresponde à hipótese de que, sem a venda de recebíveis pagos com ações, aumentos de capital efetuados com ações o teriam sido com títulos do Tesouro ou moeda.

^(**) Despesas efetivamente executadas. Não se confunde com teto dado pela LDO no art. 3º, de R\$ 40,6 bilhões.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

| ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|---------|------------------------------|-----------|--|----------|-------------|-------|-------------|-----------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|--------------|-------------|----------|-------------|-------|
| Receitas Primárias, 2008-2014 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Discriminação | 2008 | 2009 | 2010 sem Petrob (1) | 2011 | 2012 sem resgate de cotas do FSB | | 2013 | | | | | | 2014 | | | | | |
| | Realizado | | | Realizado | | Proposta | | Lei | | Programação (Decreto 8.021/13) | | 3ª Avaliação (Decreto 8.062/13) | | 4ª Avaliação | | Proposta | | |
| | % do PIB | % PIB | % PIB | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB |
| RECEITA TOTAL | 23,66 | 22,86 | 22,45 | 23,92 | 1.058.455,0 | 24,04 | 1.214.291,7 | 24,41 | 1.238.145,0 | 24,76 | 1.170.350,9 | 24,01 | 1.174.226,0 | 24,60 | 1.178.399,4 | 24,69 | 1.298.353,7 | 24,76 |
| Receita Administrada pela RFB | 15,38 | 14,08 | 14,09 | 15,17 | 647.392,9 | 14,70 | 762.872,8 | 15,34 | 754.785,0 | 15,09 | 706.808,3 | 14,50 | 702.070,1 | 14,71 | 700.816,4 | 14,68 | 791.495,4 | 15,10 |
| Imposto de Importação | 0,57 | 0,49 | 0,56 | 0,64 | 31.067,6 | 0,71 | 33.719,0 | 0,68 | 33.719,0 | 0,67 | 38.048,4 | 0,78 | 38.087,2 | 0,80 | 38.128,1 | 0,80 | 41.032,9 | 0,78 |
| IPI | 1,23 | 0,87 | 1,00 | 1,00 | 44.480,2 | 1,01 | 61.858,5 | 1,24 | 61.858,5 | 1,24 | 48.205,8 | 0,99 | 46.903,3 | 0,98 | 46.247,3 | 0,97 | 57.731,3 | 1,10 |
| Imposto de Renda | 5,91 | 5,52 | 5,16 | 5,68 | 246.511,1 | 5,60 | 282.000,1 | 5,67 | 282.000,1 | 5,64 | 267.809,6 | 5,49 | 268.270,7 | 5,62 | 268.519,6 | 5,63 | 309.991,2 | 5,91 |
| IOF | 0,67 | 0,60 | 0,70 | 0,77 | 31.023,0 | 0,70 | 34.342,6 | 0,69 | 37.075,8 | 0,74 | 32.505,5 | 0,67 | 31.564,3 | 0,66 | 30.764,6 | 0,64 | 34.985,1 | 0,67 |
| COFINS | 4,02 | 3,67 | 3,75 | 3,89 | 175.157,8 | 3,98 | 201.275,7 | 4,05 | 189.201,7 | 3,78 | 193.569,3 | 3,97 | 190.748,2 | 4,00 | 191.085,7 | 4,00 | 209.211,2 | 3,99 |
| PIS/PASEP | 1,04 | 0,98 | 1,08 | 1,02 | 46.407,4 | 1,05 | 53.348,7 | 1,07 | 50.451,7 | 1,01 | 51.632,9 | 1,06 | 50.552,9 | 1,06 | 50.447,8 | 1,06 | 56.822,8 | 1,08 |
| CSLL | 1,47 | 1,39 | 1,23 | 1,42 | 56.541,5 | 1,28 | 68.770,1 | 1,38 | 72.920,1 | 1,46 | 62.747,4 | 1,29 | 62.597,7 | 1,31 | 61.918,1 | 1,30 | 68.550,6 | 1,31 |
| CPMF | 0,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | (275,0) | (0,01) | - | - | - | - | (187,5) | (0,00) | (259,0) | (0,01) | - | - | - | - |
| CIDE-Combustíveis | 0,20 | 0,15 | 0,21 | 0,22 | 2.877,6 | 0,07 | - | - | - | - | 236,0 | 0,00 | 238,2 | 0,00 | 500,4 | 0,01 | - | - |
| Outras Administradas pela SRF | 0,23 | 0,41 | 0,40 | 0,53 | 13.601,5 | 0,31 | 27.558,2 | 0,55 | 27.558,2 | 0,55 | 12.240,7 | 0,25 | 13.366,7 | 0,28 | 13.204,9 | 0,28 | 13.170,4 | 0,25 |
| Contribuição ao PSSS/Servidores | 0,22 | 0,23 | 0,23 | 0,22 | 9.492,6 | 0,22 | 11.544,7 | 0,23 | 11.544,7 | 0,23 | 11.544,7 | 0,24 | 11.544,7 | 0,24 | 11.544,7 | 0,24 | 11.396,5 | 0,22 |
| Arrecadação Líquida do INSS | 5,39 | 5,62 | 5,62 | 5,94 | 273.974,7 | 6,22 | 298.854,3 | 6,01 | 300.745,1 | 6,01 | 300.745,1 | 6,17 | 302.198,5 | 6,33 | 302.798,5 | 6,34 | 339.839,4 | 6,48 |
| Receitas Não Administradas | 2,68 | 2,93 | 2,51 | 2,59 | 127.594,8 | 2,90 | 137.019,9 | 2,75 | 162.988,2 | 3,26 | 143.170,8 | 2,94 | 150.330,6 | 3,15 | 155.157,8 | 3,25 | 150.070,2 | 2,86 |
| Concessões | 0,20 | 0,10 | 0,03 | 0,10 | 2.237,1 | 0,05 | 3.323,0 | 0,07 | 15.679,0 | 0,31 | 15.679,0 | 0,32 | 23.062,0 | 0,48 | 23.912,1 | 0,50 | 9.750,9 | 0,19 |
| Dividendos | 0,44 | 0,82 | 0,59 | 0,48 | 28.019,0 | 0,64 | 26.311,8 | 0,53 | 34.639,4 | 0,69 | 24.020,3 | 0,49 | 22.020,3 | 0,46 | 22.020,3 | 0,46 | 21.033,2 | 0,40 |
| Salário-Educação | 0,29 | 0,30 | 0,29 | 0,32 | 14.775,0 | 0,34 | 16.324,3 | 0,33 | 16.324,3 | 0,33 | 16.324,3 | 0,33 | 16.324,3 | 0,34 | 16.324,3 | 0,34 | 18.726,4 | 0,36 |
| Royalties/Comp. Financeiras | 0,83 | 0,60 | 0,65 | 0,71 | 34.131,2 | 0,78 | 45.105,3 | 0,91 | 47.205,3 | 0,94 | 38.007,0 | 0,78 | 38.007,0 | 0,80 | 38.007,0 | 0,80 | 43.643,2 | 0,83 |
| Demais Receitas | 0,52 | 0,70 | 0,54 | 0,56 | 26.988,7 | 0,61 | 30.881,1 | 0,62 | 34.065,7 | 0,68 | 34.065,7 | 0,70 | 35.030,8 | 0,73 | 37.501,3 | 0,79 | 40.217,0 | 0,77 |
| Receita Própria (fts 50, 81 & 82) | 0,34 | 0,34 | 0,34 | 0,35 | 18.659,5 | 0,42 | 12.022,1 | 0,24 | 12.022,1 | 0,24 | 12.022,1 | 0,25 | 12.833,9 | 0,27 | 13.733,9 | 0,29 | 12.918,8 | 0,25 |
| FGTS | 0,06 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 2.784,2 | 0,06 | 3.052,3 | 0,06 | 3.052,3 | 0,06 | 3.052,3 | 0,06 | 3.052,3 | 0,06 | 3.658,9 | 0,08 | 3.780,6 | 0,07 |
| Operações com Ativos | - | - | - | - | - | - | 4.000,0 | 0,08 | 8.082,0 | 0,16 | 8.082,0 | 0,17 | 8.082,0 | 0,17 | 8.082,0 | 0,17 | 5.552,2 | 0,11 |
| TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS | 4,20 | 3,70 | 3,53 | 3,94 | 171.128,2 | 3,89 | 203.031,2 | 4,08 | 204.879,2 | 4,10 | 184.628,7 | 3,79 | 184.104,3 | 3,86 | 183.533,4 | 3,85 | 217.741,0 | 4,15 |
| FPE/FPM/PI-EE | 3,36 | 3,01 | 2,80 | 3,14 | 133.911,8 | 3,04 | 160.401,4 | 3,23 | 160.401,4 | 3,21 | 146.594,8 | 3,01 | 146.085,9 | 3,06 | 145.597,2 | 3,05 | 169.371,8 | 3,23 |
| Fundos Regionais | 0,09 | 0,09 | 0,08 | 0,09 | 4.023,6 | 0,09 | 3.734,9 | 0,08 | 3.734,9 | 0,07 | 2.879,1 | 0,06 | 2.853,9 | 0,06 | 2.825,7 | 0,06 | 5.452,6 | 0,10 |
| Salário Educação | 0,17 | 0,18 | 0,17 | 0,19 | 8.787,7 | 0,20 | 9.794,6 | 0,20 | 9.794,6 | 0,20 | 9.794,6 | 0,20 | 9.794,6 | 0,21 | 9.794,6 | 0,21 | 11.235,9 | 0,21 |
| Compensações Financeiras | 0,52 | 0,38 | 0,41 | 0,45 | 22.614,6 | 0,51 | 28.322,2 | 0,57 | 30.170,2 | 0,60 | 24.499,8 | 0,50 | 24.499,8 | 0,51 | 24.499,8 | 0,51 | 30.787,5 | 0,59 |
| Cide-combustíveis | 0,05 | 0,03 | 0,05 | 0,05 | 1.117,9 | 0,03 | - | - | - | - | 57,4 | 0,00 | 57,9 | 0,00 | 118,7 | 0,00 | - | - |
| Demais | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 672,6 | 0,02 | 778,2 | 0,02 | 778,2 | 0,02 | 802,9 | 0,02 | 812,2 | 0,02 | 697,4 | 0,01 | 893,2 | 0,02 |
| RECEITA LÍQUIDA | 19,46 | 19,16 | 18,91 | 19,99 | 887.326,7 | 20,15 | 1.011.260,5 | 20,33 | 1.033.265,8 | 20,66 | 985.722,2 | 20,22 | 990.121,7 | 20,74 | 994.866,0 | 20,84 | 1.080.612,8 | 20,61 |
| Memorando: | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Reserva Compensação ao RGPS | | | | | | | 15.221,0 | 0,31 | 15.221,0 | 0,30 | 15.221,0 | 0,31 | 10.767,6 | 0,23 | 10.767,6 | 0,23 | 17.000,0 | 0,32 |
| Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões) | 3.032,2 | 3.239,4 | 3.770,1 | 4.143,0 | 4.402,5 | | 4.973,6 | | 5.001,0 | | 4.875,2 | | 4.773,1 | | 4.773,1 | | 5.242,9 | |

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações e Decretos citados. Elaboração dos autores.

(1) Exclui a venda de barris de petróleo pela União e a capitalização da empresa ocorridas em 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

| RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, EXCETO INSS, 2008-2014 ⁽¹⁾ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| Item | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | 2013 | | | | | | | | 2014 | | | |
| | Realizado | | | | Realizado | | Proposta | | Lei | | Programação (Dec. 8.021/13) | | 3ª Avaliação (Dec.8.062/13) | | 4ª Avaliação | | Proposta | |
| | % PIB | % do PIB | | | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB |
| Imposto de Importação | 0,57 | 0,49 | 0,56 | 0,64 | 31.067,6 | 0,71 | 33.719,0 | 0,68 | 33.719,0 | 0,67 | 38.048,4 | 0,78 | 38.087,2 | 0,80 | 38.128,1 | 0,80 | 41.032,9 | 0,78 |
| IPI | 1,23 | 0,87 | 1,00 | 1,00 | 44.480,2 | 1,01 | 61.858,5 | 1,24 | 61.858,5 | 1,24 | 48.205,8 | 0,99 | 46.903,3 | 0,98 | 46.247,3 | 0,97 | 57.731,3 | 1,10 |
| IPI - Fumo | 0,11 | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 4.079,3 | 0,09 | 5.175,1 | 0,10 | 5.175,1 | 0,10 | 5.150,2 | 0,11 | 5.053,9 | 0,11 | 5.118,0 | 0,11 | 5.538,9 | 0,11 |
| IPI - Bebidas | 0,08 | 0,07 | 0,06 | 0,07 | 3.216,6 | 0,07 | 5.339,2 | 0,11 | 5.339,2 | 0,11 | 4.917,6 | 0,10 | 4.335,4 | 0,09 | 4.093,9 | 0,09 | 4.449,7 | 0,08 |
| IPI - Automóveis | 0,20 | 0,06 | 0,15 | 0,17 | 4.379,9 | 0,10 | 7.796,6 | 0,16 | 7.796,6 | 0,16 | 4.183,3 | 0,09 | 4.112,7 | 0,09 | 3.920,7 | 0,08 | 7.166,5 | 0,14 |
| IPI - Importação | 0,34 | 0,26 | 0,30 | 0,33 | 15.929,7 | 0,36 | 19.041,1 | 0,38 | 19.041,1 | 0,38 | 14.807,4 | 0,30 | 14.869,7 | 0,31 | 14.855,3 | 0,31 | 16.997,5 | 0,32 |
| IPI - Outros | 0,50 | 0,37 | 0,38 | 0,33 | 16.874,7 | 0,38 | 24.506,5 | 0,49 | 24.506,5 | 0,49 | 19.147,4 | 0,39 | 18.531,6 | 0,39 | 18.259,4 | 0,38 | 23.578,7 | 0,45 |
| Imposto de Renda | 5,91 | 5,52 | 5,16 | 5,68 | 246.511,1 | 5,60 | 282.000,1 | 5,67 | 282.000,1 | 5,64 | 267.809,6 | 5,49 | 268.270,7 | 5,62 | 268.519,6 | 5,63 | 309.991,2 | 5,91 |
| IR - Pessoa Física | 0,50 | 0,46 | 0,46 | 0,53 | 24.145,4 | 0,55 | 27.394,2 | 0,55 | 27.394,2 | 0,55 | 26.473,5 | 0,54 | 26.036,5 | 0,55 | 25.730,5 | 0,54 | 29.706,4 | 0,57 |
| IR - Pessoa Jurídica | 2,68 | 2,50 | 2,25 | 2,38 | 101.104,3 | 2,30 | 119.658,8 | 2,41 | 119.658,8 | 2,39 | 112.349,5 | 2,30 | 112.322,8 | 2,35 | 111.076,5 | 2,33 | 131.221,3 | 2,50 |
| IR - Fonte | 2,73 | 2,56 | 2,45 | 2,78 | 121.403,6 | 2,76 | 134.947,1 | 2,71 | 134.947,1 | 2,70 | 128.986,6 | 2,65 | 129.911,4 | 2,72 | 131.712,5 | 2,76 | 149.063,6 | 2,84 |
| IRRF - Trabalho | 1,36 | 1,30 | 1,30 | 1,41 | 63.934,0 | 1,45 | 72.354,5 | 1,45 | 72.354,5 | 1,45 | 68.206,7 | 1,40 | 69.024,0 | 1,45 | 70.583,4 | 1,48 | 77.835,4 | 1,48 |
| IRRF - Capital | 0,84 | 0,72 | 0,67 | 0,86 | 33.853,8 | 0,77 | 37.240,8 | 0,75 | 37.240,8 | 0,74 | 34.797,2 | 0,71 | 34.163,7 | 0,72 | 34.706,0 | 0,73 | 42.277,4 | 0,81 |
| IRRF - Remessas | 0,33 | 0,34 | 0,31 | 0,34 | 15.262,4 | 0,35 | 16.167,1 | 0,33 | 16.167,1 | 0,32 | 16.599,7 | 0,34 | 17.314,6 | 0,36 | 17.703,1 | 0,37 | 18.713,5 | 0,36 |
| IRRF - Outros | 0,20 | 0,20 | 0,17 | 0,18 | 8.353,5 | 0,19 | 9.184,7 | 0,18 | 9.184,7 | 0,18 | 9.383,1 | 0,19 | 9.409,1 | 0,20 | 8.720,0 | 0,18 | 10.237,2 | 0,20 |
| IOF | 0,67 | 0,60 | 0,70 | 0,77 | 31.023,0 | 0,70 | 34.342,6 | 0,69 | 37.075,8 | 0,74 | 32.505,5 | 0,67 | 31.564,3 | 0,66 | 30.764,6 | 0,64 | 34.985,1 | 0,67 |
| Cofins | 4,02 | 3,67 | 3,75 | 3,89 | 175.157,8 | 3,98 | 201.275,7 | 4,05 | 189.201,7 | 3,78 | 193.569,3 | 3,97 | 190.748,2 | 4,00 | 191.085,7 | 4,00 | 209.211,2 | 3,99 |
| PIS/Pasep | 1,04 | 0,98 | 1,08 | 1,02 | 46.407,4 | 1,05 | 53.348,7 | 1,07 | 50.451,7 | 1,01 | 51.632,9 | 1,06 | 50.552,9 | 1,06 | 50.447,8 | 1,06 | 56.822,8 | 1,08 |
| CSLL | 1,47 | 1,39 | 1,23 | 1,42 | 56.541,5 | 1,28 | 68.770,1 | 1,38 | 72.920,1 | 1,46 | 62.747,4 | 1,29 | 62.597,7 | 1,31 | 61.918,1 | 1,30 | 68.550,6 | 1,31 |
| CPMF | 0,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | (275,0) | (0,01) | - | - | - | - | (187,5) | (0,00) | (259,0) | (0,01) | - | - | - | - |
| CIDE-Combustíveis | 0,20 | 0,15 | 0,21 | 0,22 | 2.877,6 | 0,07 | - | - | - | - | 236,0 | 0,00 | 238,2 | 0,00 | 500,4 | 0,01 | - | - |
| Outras Administradas | 0,23 | 0,41 | 0,40 | 0,53 | 13.601,5 | 0,31 | 27.558,2 | 0,55 | 27.558,2 | 0,55 | 12.240,7 | 0,25 | 13.366,7 | 0,28 | 13.204,9 | 0,28 | 13.170,4 | 0,25 |
| TOTAL | 15,38 | 14,08 | 14,09 | 15,17 | 647.392,9 | 14,70 | 762.872,8 | 15,34 | 754.785,0 | 15,09 | 706.808,3 | 14,50 | 702.070,1 | 14,71 | 700.816,4 | 14,68 | 791.495,4 | 15,10 |

Fonte: RFB/MF; SOF/MPOG; Avaliações, decretos e propostas citados; IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Líquida de incentivos fiscais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Despesas e Resultados Primários, 2008-2014

| Discriminação | 2010 sem Petrobr (1) | | | | 2013 | | | | | | | | | | 2014 | | | |
|---|-------------------------------|--------|--------|--------|-------------|--------|------------|--------|-----------------------------------|--------|------------------------------------|--------|--------------|--------|------------|--------|-------------|--------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Proposta | | Lei | | Programação (Decreto 8.021/13) | | 3ª Avaliação (Decreto 8.062/13) | | 4ª Avaliação | | Proposta | | | |
| | % do PIB | | | | R\$ Milhões | | % PIB | | R\$ Milhões | | % PIB | | R\$ Milhões | | % PIB | | | |
| TOTAL DAS DESPESAS | 16,64 | 17,95 | 17,66 | 17,73 | 811.197,9 | 18,43 | 928.170,5 | 18,66 | 950.174,9 | 19,00 | 922.632,2 | 18,93 | 917.085,6 | 19,21 | 921.829,9 | 19,31 | 1.022.540,8 | 19,50 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 4,37 | 4,74 | 4,42 | 4,38 | 188.394,5 | 4,28 | 207.347,6 | 4,17 | 207.347,6 | 4,15 | 205.360,2 | 4,21 | 202.860,2 | 4,25 | 202.316,3 | 4,24 | 222.020,8 | 4,23 |
| Benefícios da Previdência | 6,58 | 6,94 | 6,76 | 6,79 | 316.589,5 | 7,19 | 348.290,5 | 7,00 | 349.164,7 | 6,98 | 349.164,7 | 7,16 | 349.164,7 | 7,32 | 349.776,7 | 7,33 | 388.035,2 | 7,40 |
| Demais Desp Vinculadas ao Salário Mínimo | 1,20 | 1,42 | 1,38 | 1,43 | 68.086,3 | 1,55 | 73.355,2 | 1,47 | 73.819,2 | 1,48 | 73.819,2 | 1,51 | 73.819,2 | 1,55 | 75.319,2 | 1,58 | 79.694,5 | 1,52 |
| Abono e Seguro Desemprego | 0,67 | 0,83 | 0,79 | 0,82 | 38.878,9 | 0,88 | 40.045,9 | 0,81 | 40.312,3 | 0,81 | 40.312,3 | 0,83 | 40.312,3 | 0,84 | 41.812,3 | 0,88 | 42.992,5 | 0,82 |
| LOAS | 0,46 | 0,53 | 0,54 | 0,60 | 29.207,4 | 0,66 | 33.309,3 | 0,67 | 33.507,0 | 0,67 | 33.507,0 | 0,69 | 33.507,0 | 0,70 | 33.507,0 | 0,70 | 36.702,0 | 0,70 |
| Compensação Estados Exportadores ICMS | 0,17 | 0,12 | 0,10 | 0,09 | 3.900,0 | 0,09 | - | - | 3.900,0 | 0,08 | 3.900,0 | 0,08 | 3.900,0 | 0,08 | 3.900,0 | 0,08 | - | - |
| Outras Despesas Obrigatórias do Executivo | 0,41 | 0,49 | 0,53 | 0,61 | 26.572,5 | 0,60 | 33.640,1 | 0,68 | 33.673,3 | 0,67 | 27.901,5 | 0,57 | 27.018,8 | 0,57 | 28.892,9 | 0,61 | 48.344,7 | 0,92 |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 0,13 | 0,08 | 0,13 | 0,16 | 7.597,0 | 0,17 | 14.124,0 | 0,28 | 14.124,0 | 0,28 | 9.124,0 | 0,19 | 6.624,0 | 0,14 | 7.645,8 | 0,16 | 17.133,2 | 0,33 |
| FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE | 0,01 | 0,01 | 0,04 | 0,02 | 1.782,4 | 0,04 | - | - | - | - | 5,3 | 0,00 | 691,0 | 0,01 | 691,0 | 0,01 | - | - |
| Fabricação de Cédulas e Moedas | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 1.003,7 | 0,02 | 1.117,6 | 0,02 | 1.117,6 | 0,02 | 1.117,6 | 0,02 | 543,1 | 0,01 | 543,1 | 0,01 | 454,0 | 0,01 |
| Transfer. ANA e ANEEL | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 112,6 | 0,00 | 299,2 | 0,01 | 299,2 | 0,01 | 299,2 | 0,01 | 302,4 | 0,01 | 302,4 | 0,01 | 1.245,4 | 0,02 |
| Apoio Financeiro aos Municípios/Estados | - | 0,06 | 0,03 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.500,0 | 0,03 | 1.500,0 | 0,03 | 1.500,0 | 0,03 |
| Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.968,0 | 0,04 | 9.000,0 | 0,17 |
| Doações e Convênios | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 577,8 | 0,01 | 1.114,7 | 0,02 | 1.114,7 | 0,02 | 1.128,9 | 0,02 | 1.131,6 | 0,02 | 1.131,6 | 0,02 | 1.278,3 | 0,02 |
| Demais Despesas Obrigatórias | 0,24 | 0,31 | 0,30 | 0,4 | 15.499,0 | 0,35 | 16.984,7 | 0,3 | 17.017,9 | 0,3 | 16.226,6 | 0,3 | 16.226,6 | 0,3 | 15.110,9 | 0,3 | 17.733,8 | 0,34 |
| Legislativo/Judiciário/MPU | 0,19 | 0,17 | 0,18 | 0,17 | 8.257,5 | 0,19 | 9.404,1 | 0,19 | 10.181,3 | 0,20 | 9.927,2 | 0,20 | 9.910,1 | 0,21 | 9.910,1 | 0,21 | 10.932,0 | 0,21 |
| Subtotal das Despesas Obrigatórias | 12,91 | 13,88 | 13,37 | 13,47 | 611.800,4 | 13,90 | 672.037,5 | 13,51 | 678.086,0 | 13,56 | 670.072,8 | 13,74 | 666.672,9 | 13,97 | 670.115,1 | 14,04 | 749.027,3 | 14,29 |
| Discricionárias - Executivo | 3,72 | 4,08 | 4,29 | 4,25 | 199.397,5 | 4,53 | 256.133,0 | 5,15 | 272.088,8 | 5,44 | 252.559,4 | 5,18 | 250.412,7 | 5,25 | 251.714,8 | 5,27 | 273.513,5 | 5,22 |
| Outras Discricionárias | 3,46 | 3,52 | 3,71 | 3,46 | 157.326,8 | 3,57 | 206.863,1 | 4,16 | 229.529,7 | 4,59 | 191.246,9 | 3,92 | 186.927,1 | 3,92 | 186.927,1 | 3,92 | 208.243,9 | 3,97 |
| Reserva de Contingência/Orçamentária | - | - | - | - | - | - | 6.733,9 | 0,14 | - | - | - | - | - | - | - | - | 7.269,6 | 0,14 |
| Programa de Aceleração do Crescimento | 0,26 | 0,55 | 0,59 | 0,68 | 39.306,9 | 0,89 | 42.536,0 | 0,86 | 42.559,1 | 0,85 | 58.555,4 | 1,20 | 58.555,4 | 1,23 | 58.555,4 | 1,23 | 58.000,0 | 1,11 |
| Créditos Extraordinários | - | - | - | 0,12 | 2.763,7 | 0,06 | - | - | - | - | 2.757,2 | 0,06 | 4.930,2 | 0,10 | 6.232,3 | 0,13 | - | - |
| FUNDO SOBERANO DO BRASIL | 0,47 | - | - | - | (12.400,0) | (0,28) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA | (0,04) | 0,06 | (0,04) | (0,04) | (3.756,6) | (0,09) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Resultado antes do abatimento | 2,31 | 1,27 | 1,21 | 2,22 | 84.772,2 | 1,93 | 83.090,0 | 1,67 | 83.090,9 | 1,66 | 63.090,0 | 1,29 | 73.036,1 | 1,53 | 73.036,1 | 1,53 | 58.072,0 | 1,11 |
| Abatimento PPI/PAC/Desonerações | 0,26 | 0,55 | 0,59 | ... | 34.870,8 | 0,79 | 25.000,0 | 0,50 | 25.000,0 | 0,50 | 45.000,0 | 0,92 | 35.053,9 | 0,73 | 35.053,9 | 0,73 | 58.000,0 | 1,11 |
| Resultado com abatimento | 2,57 | 1,82 | 1,79 | - | 124.079,2 | 2,82 | 108.090,0 | 2,17 | 108.090,9 | 2,16 | 108.090,0 | 2,22 | 108.090,0 | 2,26 | 108.090,0 | 2,26 | 116.072,0 | 2,21 |
| Resultado Primário das Estatais Federais | 0,12 | (0,02) | 0,02 | 0,04 | 257,8 | 0,01 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Resultado Primário da União | 2,43 | 1,25 | 1,23 | 2,26 | 85.030,0 | 1,93 | 108.090,0 | 2,17 | 108.090,9 | 2,16 | 108.090,0 | 2,22 | 108.090,0 | 2,26 | 108.090,0 | 2,26 | 116.072,0 | 2,21 |
| Memorando | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Déficit da Previdência antes de Compensação | (1,19) | (1,32) | (1,14) | (0,86) | (42.614,8) | (0,97) | (49.436,2) | (0,99) | (48.419,6) | (0,97) | (48.419,6) | (0,99) | (46.966,2) | (0,98) | (46.978,2) | (0,98) | (48.195,8) | (0,92) |
| Reserva para Compensação ao RGPS | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 15.221,0 | 0,31 | 15.221,0 | 0,30 | 15.221,0 | 0,31 | 10.767,6 | 0,23 | 10.767,6 | 0,23 | 17.000,0 | 0,32 |
| Resultado Compensado do RGPS | ... | ... | ... | ... | ... | ... | (34.215,2) | (0,69) | (33.198,6) | (0,66) | (33.198,6) | (0,68) | (36.198,6) | (0,76) | (36.210,6) | (0,76) | (31.195,8) | (0,60) |

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações, decretos, propostas e lei orçamentárias citados. Elaboração dos autores.

(1) Exclui a venda de barris de petróleo pela União e a capitalização da empresa ocorridas em 2010.