



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

**NOTA TÉCNICA Nº 0109/2013**

**Brasília, 29 de maio de 2013.**

**Assunto:** Principais Aspectos do **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º Bimestre de 2013**, elaborado pelo Poder Executivo, tendo como resultado líquido uma redução de R\$ 27,5 bilhões nas despesas programadas na Lei Orçamentária de 2013 - LOA2013 - (ver Tabela 1, em anexo).

**1. REFERENCIA LEGAL** - Esse Relatório busca atender ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios também fixados na LDO (art. 49 da Lei nº 12708, de 17.08.12). Uma completa avaliação exige que se efetue também análise do comportamento das despesas primárias, em especial daquelas de execução obrigatória, uma vez que alterações em seus valores, em relação à LOA, igualmente podem afetar o alcance da meta de resultado primário.

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

**1.2 – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO 2º BIMESTRE** - À vista disso, o Poder Executivo elaborou o Relatório do 2º bimestre de 2013, com base nos valores de “...arrecadação das receitas federais e a realização das despesas do Governo Federal até o mês de abril e parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente”. Ressalta que não foi feito Relatório do 1º bimestre porque a Lei Orçamentária para 2013 (LOA2013 - Lei nº 12.798, de 04.04.13) foi sancionada após o término do bimestre e do prazo legal para o envio do Relatório<sup>1</sup>.

**2. META FISCAL DA LDO2013 REVISADA** - 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\$ 108,1<sup>2</sup> bilhões (meta “cheia”), 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, o que

---

<sup>1</sup> A Resolução nº 1, de 2006 – CN determina que ao Comitê de Avaliação da Receita, da Comissão Mista de Orçamentos, cabe a responsabilidade de acompanhar a evolução da arrecadação das receitas durante o exercício, realizando, bimestralmente, reuniões de avaliação de seus relatórios com os representantes do órgão do Poder Executivo responsável pela previsão e acompanhamento da estimativa das receitas.

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



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

significa que para os Estados, DF e Municípios a meta é de R\$ 47,8 bilhões. 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>3</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, retira a obrigatoriedade de o Governo Federal cobrir o eventual descumprimento de meta por parte dos governos locais.

**2.1 Abatimento da Meta Fiscal** – Afora a possibilidade de se ter um resultado primário consolidado menor, conforme indicado ao final do item 4, a LDO2013 original permitia também que a meta desse resultado poderia 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.

**2.2 Resultado Primário pode ser Reduzido** - Se todo esse valor permitido para abater da meta “cheia” for utilizado o resultado primário do governo federal será reduzido para R\$ 42,9 bilhões ou 0,85% do PIB. Esse também será o resultado primário consolidado de todo o setor público na hipótese de que a meta realizada pelos governos locais seja nula.

**3. MUDANÇAS NOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS** – No Relatório de Avaliação do 2º Bimestre, destaque para a menor expectativa de crescimento real do PIB para 2013, de 4,50% na LOA2013 para 3,50% no Relatório. Por outro lado, sobe a expectativa de inflação, com o IPCA acumulado saltando de 4,90% para 5,20%, respectivamente. O resultado do efeito conjunto, da redução do crescimento real do PIB em 1 ponto de porcentagem com o aumento na expectativa da inflação em menor magnitude, foi a redução da estimativa do PIB nominal de R\$ 5.001,1 bilhões na LOA2013 para R\$ 4.875,2 bilhões na Avaliação do 2º bimestre (ver Tabela 2, em anexo)<sup>4</sup>.

**4. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA EM QUEDA COM RELAÇÃO À LOA2013** - Nessa Avaliação, a expectativa do Poder Executivo é de redução de R\$ 67,8 bilhões na arrecadação da Receita Primária Bruta de 2013, em relação à estimativa contida na LOA2013, caindo de R\$ 1.253,4 bilhões para R\$ 1.185,6 bilhões (ver Tabelas I e III, em anexo).

**4.1 Como se distribui essa queda de Receita** - As maiores reduções de receita concentram-se na redução da estimativa da arrecadação das Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, com menos R\$ 48,0 bilhões, e nas Receitas Não-Administradas, com menos R\$ 18,8 bilhões (Tabela III, em anexo).

---

<sup>3</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.

<sup>4</sup> O mercado, segundo o Relatório de Mercado – FOCUS do Bacen de 24.05.2013 espera para 2013 um crescimento do PIB de 2,93% contra uma estimativa de 3,0% há quatro semanas. Para a inflação, o mercado espera um IPCA acumulado de 5,81% contra uma estimativa de 5,71% há quatro semanas.



SENADO FEDERAL

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

**4.2 Receitas Administradas pela SRFB** - Destacam-se a queda das estimativas das receitas do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, do Imposto de Renda – IR e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL<sup>5</sup>, como consequência do menor crescimento do PIB em relação à LOA2013. O Imposto Sobre Operações Financeiras – IOF cai em função da redução de alíquotas para as pessoas físicas e da menor expectativa de crescimento do crédito. As contribuições da COFINS/PIS apresentam pequena elevação de estimativa com relação à LOA2013 – 2,3% - em função das vendas de bens e serviços continuarem com crescimento positivo. O Imposto de Importação (II), devido à elevação de 4,60% do valor em dólar das importações, do aumento de 11,63% na taxa de câmbio média e da elevação de 3,79% da tarifa média de importação, é o que apresenta acréscimo de estimativa mais expressivo com relação à previsão da LOA2013: 12,7%.

**4.3 Receitas Não-Administradas** - Destacam-se a queda nas estimativas da receita com Dividendos “...devido a uma revisão do cronograma até o fim do exercício” e na receita com *Royalties* do petróleo em função da queda no preço médio internacional do petróleo e da menor produção física.<sup>6</sup>

**4.4 Receita do Regime Geral da Previdência Social - RGPS:** A Avaliação do 2º Bimestre manteve a mesma estimativa de receita contida na LOA2013.

**5. RECEITA PRIMÁRIA COMO PERCENTUAL DO PIB – 2012 e 2013** – Conforme visto, embora a Receita Primária Bruta nessa Avaliação caia se comparada com a estimativa da receita contida na LOA2013, em termos de percentagem do PIB (“carga tributária”) e comparada com os valores realizados de 2012, a Receita Primária Bruta estimada para 2013 na Avaliação sobe ligeiramente em relação a 2012, de 24,08% do PIB para 24,32% do PIB. Esse aumento é determinado, principalmente, pelo expressivo crescimento real da Arrecadação Líquida do INSS e da Receita com Concessões. Mas a nova previsão de Receita Administrada pela RFB cai de 14,70% do PIB para 14,50% do PIB na mesma referência, apesar da nova expectativa oficial de crescimento real do PIB em 2013 ser de 3,5%, frente ao crescimento de apenas 0,87% em 2012.

**6. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA E TRANSFERÊNCIAS EM QUEDA** – Como resultado da menor expectativa de receita esperada no IPI, IR e com *Royalties* e, conseqüentemente, da menor projeção das transferências constitucionais e legais para Estados e Municípios, a estimativa da Receita Primária Líquida ficou menor em R\$ 47,5 bilhões, caindo de R\$ 1.048,5 bilhões na LOA2013 para R\$ 1.000,9 bilhões na Avaliação do 2º Bimestre. Porém, em termos de percentagem do PIB e comparado com os valores realizados de 2012, aumenta de 20,19% do PIB para 20,53% do PIB. As transferências

---

<sup>5</sup> Na análise janeiro-abril de 2013, segundo a RFB, houve redução de 48,29% do pagamento do ajuste anual do IRPJ/CSLL relativo a fatos geradores do ano-calendário de 2012. A produção industrial mostrou queda de 1,25% no comparativo de dez/12-mar/13 sobre dez/11-mar/12 e a venda de bens e serviços cresceu apenas 4,08% no mesmo período. As desonerações tributárias (INSS da folha, IPI de automóveis e linha branca, embora afetem o desempenho gerencial da arrecadação já estavam computadas na previsão de receitas da LOA2013).

<sup>6</sup> O Ministro da Fazenda em entrevista na mídia disse que a menor receita com dividendos seria para reforçar financeiramente as empresas estatais.



SENADO FEDERAL

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

para Estados e Municípios, também em percentagem do PIB, caem de 3,89% do PIB em 2012 para 3,79% do PIB na Avaliação (Tabela III, em anexo).

**7. DESPESA PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA REESTIMADA** - As Despesas Primárias de execução obrigatória, exceto RGPS, tiveram reduzida a expectativa de gastos em R\$ 5,0 bilhões, como decorrência do *efeito líquido de acréscimos* decorrentes de créditos extraordinários de R\$ 2,8 bilhões e de despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU (inclusive convênios) e *de reduções* na estimativa de gastos com Subsídios, Subvenções e Proagro de R\$ 5,0 bilhões, de gastos com pessoal e encargos sociais de R\$ 2,0 bilhões e de desembolsos com a complementação do FUNDEB de R\$ 800,0 milhões.

**8. CONTINGENCIAMENTO DA LOA2013:** A conclusão do Poder Executivo é que, após a reestimativa das receitas e despesas na Avaliação do 2º bimestre, houve a necessidade de contingenciar R\$ 22,5 bilhões nas despesas discricionárias do Poder Executivo programadas na lei orçamentária vigente que, somada às demais variações comentadas nos gastos obrigatórios, devem perfazer um ajuste negativo total despesas de R\$ 27,5 bilhões com relação à LOA2013 e de R\$ 28,0 bilhões em relação à dotação atual que agrega créditos adicionais do Poder Executivo de R\$ 457,3 milhões (ver Tabela 1, em anexo).

**9. RESULTADO PRIMÁRIO EXECUTADO EM 2013:** De acordo com o Bacen, até março de 2013 o resultado primário consolidado do setor público alcançou 2,72% do PIB, inferior ao registrado no mesmo período de 2012 que foi 4,45% do PIB. Nos últimos doze meses, até março de 2013 esse resultado foi de apenas 1,99% do PIB contra 3,21% do PIB no mesmo mês do ano anterior, o que sugere a prática de uma política fiscal mais folgada<sup>7</sup>.

**10. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO:** O objetivo último da obtenção de resultado primário e de todo o controle da evolução das contas públicas é avaliar a trajetória do endividamento que indica o grau de solvabilidade do setor público. De acordo com o Bacen, a Dívida Líquida do Setor Público em relação ao produto registrou 35,5% do PIB em março de 2013 contra 35,2% em janeiro e 35,1% do PIB em novembro de 2012. Embora levemente crescente, apresenta queda em relação a janeiro de 2012 quando registrou 37,1% do PIB. A queda observada em 2012 deveu-se, principalmente, à desvalorização do real frente ao dólar e à queda na taxa básica de juros SELIC.

**11. CONSIDERAÇÕES FINAIS** - Em acompanhamento da arrecadação realizada elaborado na CONORF, envolvendo tributos e receitas que respondem por mais de 85% da Receita Primária Bruta Total da União, constatamos que já há uma frustração de receita realizada em relação à previsão orçamentária, nos primeiros quatro meses de 2013, estimada em R\$ 22,9 bilhões, quase de igual magnitude de todo o acréscimo efetuado pelo Congresso Nacional na LOA2013<sup>8</sup>. Esse valor é muito próximo ao valor das despesas discricionárias contingenciadas pelo Poder Executivo para todo o exercício (R\$

---

<sup>7</sup> Na realidade, o resultado primário pode ser efetivamente menor se considerarmos os movimentos efetuados por conta da chamada "contabilidade criativa".

<sup>8</sup> 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. O Congresso Nacional acrescentou ao PLOA2013 emendas no valor total de R\$ 23,9 bilhões.



SENADO FEDERAL

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

22,5 bilhões), reforçando a ideia de que o contingenciamento realizado foi prudente em termos de gerenciamento das contas públicas.

**11.1 – TENDÊNCIAS DA RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA/PIB** - Observamos uma retomada de aumento, ainda que suave, da relação Dívida Líquida/PIB ao longo dos últimos meses, não apenas pelo registro de menor resultado primário,<sup>9</sup> mas também pelo fato de que a redução dos gastos com juros, em decorrência da queda da taxa SELIC, pode estar sendo amortecida pelo aumento do endividamento bruto do governo geral (uma taxa menor calculada sobre uma base maior...). Essa impressão é reforçada pelas informações da Dívida Bruta do Governo Geral, informada pelo BACEN, que mostra que em janeiro de 2012 correspondia a 55,0% do PIB e em janeiro de 2013 saltou para 59,0% do PIB<sup>10</sup>. Por sua vez, os juros nominais líquidos de todo o setor público registravam, nos últimos doze meses medidos em janeiro de 2012, 5,70% do PIB, e em janeiro de 2013 alcançaram 4,88% do PIB, depois de atingir 4,86% do PIB em dezembro de 2012, parecendo se estabilizar em torno desses últimos valores.

**José Rui Gonçalves Rosa**

Consultor de Orçamentos

**Maria Liz de Medeiros Roarelli**

Consultora de Orçamentos

---

<sup>9</sup> No consolidado do setor público, em 2011 alcançou 3,11% do PIB e, em 2012, registrou apenas 2,38% do PIB, conforme informações do Bacen. O referido amortecimento pode ser causado, entre outros, pela política de esterilização dos recursos gerados pelo acréscimo de reservas cambiais, que resulta em encargos superiores aos obtidos com a aplicação dessas reservas, e pela emissão de títulos para reforçar o ativo de entidades financeiras governamentais.

<sup>10</sup> O aumento parece derivar do crescimento das operações compromissadas do Bacen que saltou de 10,9% do PIB em janeiro de 2012 para 14,9% em março de 2013.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

**TABELA I**  
**Resumo da Avaliação da Receita e Despesa do 2º Bim de 2013**

<b>Discriminação</b>	<b><i>R\$ milhões</i></b>
	<b>Variações em relação à LOA2013 - Dotação Atual</b>
1. Receita Primária Bruta, exceto RGPS	-67.794,1
2. Transf. A Estados e Municípios	-20.250,5
3. Receita Primária Líquida (1-2)	-47.543,6
4. Despesas Obrigatórias, incl. créd. adic. P. Judic.	-5.000,0
5. Créditos adic. em desp. discric. do P. Executivo	457,3
5. Redução meta pela ampliação do PAC	-20.000,0
6. Redução meta por resultado primário a maior na LOA2013	0,9
7. Nec. redução desp. Discricionária P. Executivo (3-4-5-6-7)	-23.000,0
8. Redução total de despesas	-28.000,0

**Fonte:** Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2013 - SOF/MP



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

**TABELA II**

**Parâmetros empregados na LOA 2013 comparados com os adotados na Avaliação da Receita e Despesa do 2º Bimestre de 2013.**

<b>Parâmetros</b>	<b>LOA2013 [a]</b>	<b>Aval. 2º bim [d]</b>	<b>Diferença [e] = [d-a]</b>
PIB real - variação %	4,50	3,50	-1,00
PIB nominal - R\$ bilhões	5.001,10	4.875,20	-125,90
IPCA acumulado - variação %	4,90	5,20	0,30
IGP-di acumulado - variação %	5,17	5,18	0,01
Taxa Over Selic - média %	7,28	7,27	-0,01
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,03	2,00	-0,03
Massa Sal Nominal - variação %	12,37	11,64	-0,73
Petroleo - média - US\$/barril	112,54	108,78	-3,76
Salário Mínimo - R\$	674,97	678,00	3,03

**Fontes:** LOA 2013 e Relat. Aval. Receita/Despesa do 2º Bimestre de 2013 - SOF/MP



## SENADO FEDERAL

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF

**TABELA III**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Receitas Primárias Brutas e Líquidas Estimadas para 2013 - Avaliação do 2º Bimestre

(R\$ milhões)

Discriminação	Realizada 2012 [a]		LOA 2013 [b]		Aval 2º Bim 2013 [c]		Diferença R\$ [e = b-c]
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	
<b>I. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA</b>	<b>1.060.244,7</b>	<b>24,08</b>	<b>1.253.366,0</b>	<b>25,06</b>	<b>1.185.571,6</b>	<b>24,32</b>	<b>67.794,4</b>
<b>I.1 Receita Administrada pela RFB</b>	<b>647.392,7</b>	<b>14,70</b>	<b>754.785,1</b>	<b>15,09</b>	<b>706.808,1</b>	<b>14,50</b>	<b>47.977,0</b>
I.1.1. Imposto de Importação	31.067,6	0,71	33.719,0	0,67	38.048,4	0,78	-4.329,4
I.1.2. IPI	44.480,2	1,01	61.858,5	1,24	48.205,8	0,99	13.652,7
I.1.3. Imposto de Renda (liq. Incentivos)	246.511,1	5,60	282.000,1	5,64	267.809,6	5,49	14.190,5
I.1.4. IOF	31.023,0	0,70	37.075,8	0,74	32.505,5	0,67	4.570,3
I.1.5. COFINS	175.157,8	3,98	189.201,7	3,78	193.569,3	3,97	-4.367,6
I.1.6. PIS/PASEP	46.407,4	1,05	50.451,7	1,01	51.632,9	1,06	-1.181,2
I.1.7. CSLL	56.541,5	1,28	72.920,1	1,46	62.747,4	1,29	10.172,7
I.1.8. CIDE-combustíveis	2.877,6	0,07	0,0	0,00	236,0	0,00	-236,0
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	13.326,5	0,30	27.558,2	0,55	12.053,2	0,25	15.505,0
<b>I.2. Arrecadação Líquida do INSS</b>	<b>275.764,7</b>	<b>6,26</b>	<b>315.966,1</b>	<b>6,32</b>	<b>315.966,1</b>	<b>6,48</b>	<b>0,0</b>
<b>I.3. Receitas Não Administradas</b>	<b>134.303,1</b>	<b>3,05</b>	<b>171.480,5</b>	<b>3,43</b>	<b>151.663,1</b>	<b>3,11</b>	<b>19.817,4</b>
I.3.1. Concessões	2.237,1	0,05	15.679,0	0,31	15.679,0	0,32	0,0
I.3.2. Dividendos	28.019,0	0,64	34.639,4	0,69	24.020,3	0,49	10.619,1
I.3.3. Contrib dos Servidores ao PSSS	9.492,6	0,22	11.544,7	0,23	11.544,7	0,24	0,0
I.3.4. Compens. Financeira - <i>Royalties</i>	34.131,2	0,78	47.205,3	0,94	38.007,0	0,78	9.198,3
I.3.5. Receita Própria ( F 50, 82 e 81)	18.659,5	0,42	12.022,1	0,24	12.022,1	0,25	0,0
I.3.6. Salário-Educação	14.775,0	0,34	16.324,3	0,33	16.324,3	0,33	0,0
I.3.7. Demais Receitas	26.988,7	0,61	34.065,7	0,68	34.065,7	0,70	0,0
<b>I.4 Complemento do FGTS</b>	<b>2.784,2</b>	<b>0,06</b>	<b>3.052,3</b>	<b>0,06</b>	<b>3.052,3</b>	<b>0,06</b>	<b>0,0</b>
<b>I.5 Operações com Ativos</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>8.082,0</b>	<b>0,16</b>	<b>8.082,0</b>	<b>0,17</b>	<b>0,0</b>
<b>II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>171.128,2</b>	<b>3,89</b>	<b>204.879,2</b>	<b>4,10</b>	<b>184.628,7</b>	<b>3,79</b>	<b>20.250,5</b>
<b>III. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>889.116,5</b>	<b>20,19</b>	<b>1.048.486,8</b>	<b>20,97</b>	<b>1.000.942,9</b>	<b>20,53</b>	<b>47.543,9</b>
<b>. Estimativa do PIB nominal</b>	<b>4.403.010,0</b>		<b>5.001.100,0</b>		<b>4.875.200,0</b>		

Fontes: LOA 2013 e Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2013-SOF/MP.

Nota: Na 2ª Aval, item I.1.9, inclui dedução de R\$ 187,5 milhões de devolução da CPMF.