



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

*Ingo Antonio Luger
Márcia Rodrigues Moura*

**OBSERVAÇÕES SOBRE A PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA PARA 2015**
ASPECTOS FISCAIS

SUMÁRIO

I – CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2014 E 2015.....	2
II – RESULTADOS E METAS FISCAIS	5
III – AVALIAÇÃO DA RECEITA	12
IV – OBSERVAÇÕES SOBRE A DESPESA	15
TABELAS EM ANEXO	22

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

I – CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2014 E 2015

1. Parâmetros superados A proposta orçamentária chega ao Congresso sujeita às críticas que se tornaram comuns: subestima a inflação e superestima o crescimento real deste ano e do próximo. Outras hipóteses estão desatualizadas.

2. Expectativas positivas As hipóteses de comportamento dos vários indicadores econômicos em demonstrativos produzidos pelo governo para atender a LRF e acompanhar os projetos de lei do ciclo orçamentário servem também ao Executivo para disseminar expectativas positivas. O aspecto desfavorável desse otimismo é que, com base nele, fazem-se estimativas de receitas e de despesas que podem não refletir a situação das contas públicas. Chamam a atenção na Tabela a seguir e no Gráfico da próxima página como têm sido discrepantes as hipóteses da lei orçamentária com o realizado (reestimado, no caso de 2014) e o otimismo em queda quanto ao PIB depois do recorde de crescimento recente, de 2010 (pouco mais de 7,5%).

PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2011-2015 ⁽¹⁾															
Valores Estimados e Realizados		2011		2012		2013		2014					2015		
Parâmetros	Lei	Real	Lei ⁽²⁾	Real	Lei	Real	PLOA 2014	Lei	LDO 2015	Aval 3º Bi / PLOA 2015	Aval 4º Bi	Mercado 7/11	LDO 2015	PLOA 2015	Mercado 7/11
Variação real do PIB (%)	5,50	2,73	4,50	0,87	4,50	2,49	4,00	3,80	2,50	1,80	0,90	0,20	3,00	3,00	0,80
PIB (R\$ bilhões)	3.927,1	4.143,0	4.510,1	4.402,5	5.000,8	4.844,8	5.242,9	5.280,4	5.266,3	5.258,8	5.206,3	...	5.733,4	5.756,5	...
IPCA acum (%)	4,50	6,50	6,00	5,84	4,91	5,91	5,00	5,80	5,30	6,20	6,20	6,39	5,00	5,00	6,40
IGP-DI acum (%)	4,50	5,00	6,00	8,11	5,18	5,52	5,50	6,00	6,03	7,25	4,60	3,38	5,50	5,50	5,54
INPC acum (%)	4,50	6,08	4,70	6,20	4,75	5,56	5,00	...	5,30	6,20	...	6,22	5,00	5,00	5,81
Massa salarial (%)	9,59	15,40	9,79	13,52	12,37	11,67	10,09	...	10,56	11,27	11,51	...	10,69	10,35	...
Taxa Selic média (% a.a.)	10,71	11,67	10,50	7,23	7,28	8,21	9,29	...	10,73	10,88	10,86	11,00	10,66	10,91	11,97
Taxa Selic-fim de período (% a.a.)	10,75	10,91	11,50	7,25	7,25	10,00	9,25	9,50	10,75	11,00	...	11,50	10,75	11,00	12,00
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,75	1,67	1,80	1,95	2,03	2,16	2,19	2,30	2,36	2,29	2,29	2,34	2,40	2,45	2,52
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,80	1,88	1,75	2,03	2,03	2,34	2,22	...	2,39	2,35	...	2,50	2,40	2,50	2,60
Petróleo-preço médio (US\$)	84,63	112,52	104,00	109,90	112,54	107,15	98,62	...	107,12	108,87	106,26	...	102,60	107,44	...
Importações ⁽³⁾ em US\$ (%)	1,02	21,51	21,01	(1,17)	7,21	6,01	4,10	...	6,11	3,32	...	...	4,67	4,69	...

Fonte: Relatórios de avaliação; Relatórios de cumprimento de metas quadriestrais; LDO e projetos de lei de diretrizes e orçamentárias 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.

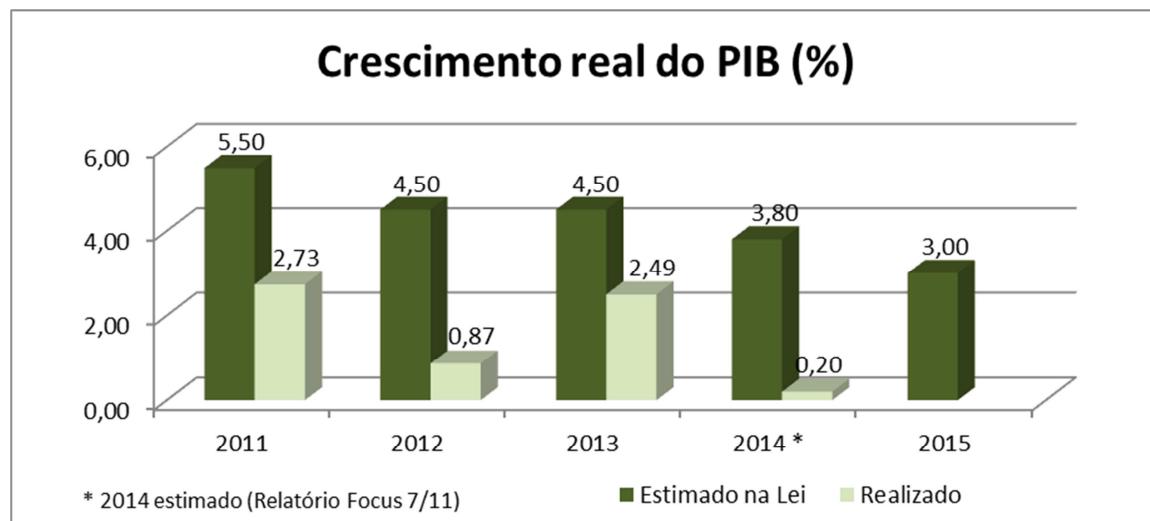
3. Hipótese de crescimento em 2014 irrealista¹

A proposta orçamentária de 2015, prevendo, com base em parâmetros macroeconômicos estimados pela SPE do Ministério da Fazenda ainda em 09/07 – os mesmos da 3ª Avaliação² –, crescimento em 2014 de 1,8%, foi encaminhada ao Congresso às vésperas da divulgação, pelo IBGE, do crescimento negativo do PIB no segundo trimestre. A expectativa dos analistas do mercado, consultados pelo

¹ Na proposta orçamentária de 2014, encaminhada em agosto ano passado, o crescimento econômico para 2013 foi estimado em 2,5%, o que acabou se confirmando – e 4% para este exercício, que ocorreria graças à ampliação do mercado consumidor. Ocorre que o consumo das famílias no PIB tem crescido – 0,3% no 2º trimestre de 2014 e 1,2% em doze meses – a taxas, embora positivas, decrescentes. Crédito estável e inflação mais alta explicam em parte o comportamento desse componente do PIB, que é o maior pela ótica da demanda.

² A 3ª Avaliação tinha reduzido a previsão de crescimento do PIB, antes era de 2,5%.

Banco Central em 04/07 já era de menos de 1,1%, e em 22/08, de 0,7%. Já havia saído o resultado do IBC-Br de junho, em 15/08 (na série com ajuste sazonal, retração de 1,5% no mês, de 1,2% no trimestre abril-junho contra o anterior, e crescimento de apenas 0,13% em relação ao primeiro semestre de 2013).



4. **Crescimento em 2014**

A 4ª Avaliação, de 22/09, trouxe a estimativa do PIB para 0,9%. O IBGE apurou recuo do Produto nos 1º e 2º trimestres (respectivamente -0,15% e -0,6% em relação aos trimestres anteriores) e pequeno crescimento acumulado no ano (0,5% no semestre, na comparação com o mesmo semestre de 2013). Indicadores variados de conjuntura e índices de confiança sugerem estagnação à frente. Se o país crescer zero no segundo semestre, a alta do PIB em 2014 será nula; se o PIB se recuperar a níveis equivalentes aos dos 2 últimos trimestres de 2013, o crescimento será inferior a 0,3%. O IBC-Br até agosto, divulgado em 16/10, apontou sinais de leve recuperação no mês, com variação positiva de 0,27% em relação a julho; e também aumento nulo do PIB contra os mesmos 8 primeiros meses de 2013. A expectativa dos analistas consultados pelo Banco Central em 7/11 já era de expansão da atividade econômica em 2014 de apenas 0,2%.³

5. **Crescimento em 2015 superestimado**

A proposta superestima o crescimento real do PIB no próximo ano, ao prever 3%, "... mais próxima da taxa pré-crise internacional", como diz a Mensagem. Refere-se a PIB de um período em que a economia ainda se beneficiava do desemprego em queda e do forte crescimento da massa salarial. Não indica claramente de que novas

³ Além disso, o Banco Central previa 1,6% de crescimento em 2014 antes da divulgação do IBGE, e 0,7% no Relatório de Inflação de setembro. O Fundo Monetário Internacional, no Panorama da Economia Mundial, de 7 de outubro, previu que o Brasil crescerá 0,3% em 2014 e 1,4% em 2015. Para o Banco Mundial, o Brasil crescerá 0,5% em 2014.

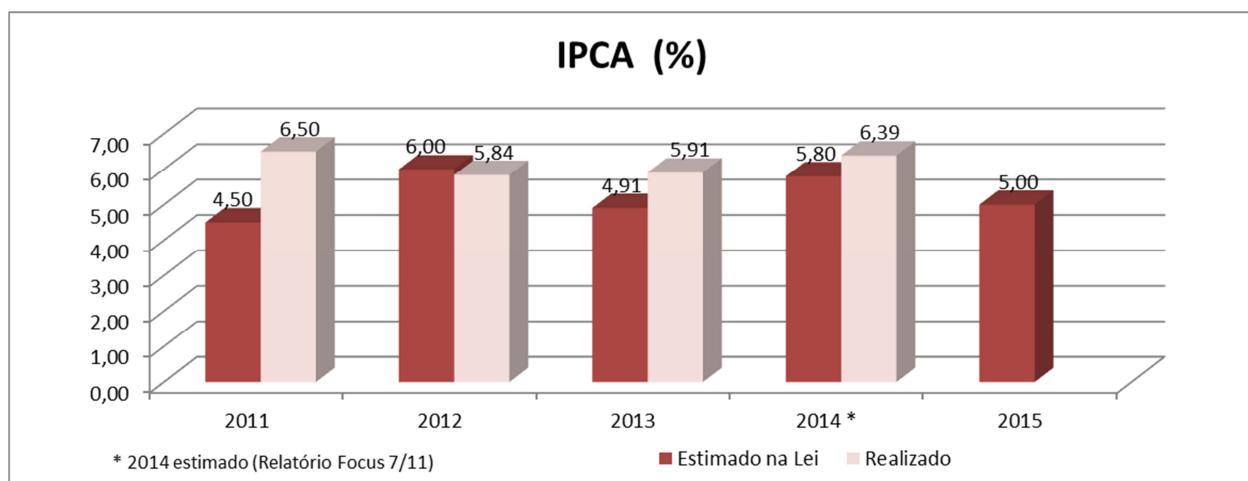


iniciativas resultará crescimento tão mais forte⁴. Para os analistas de mercado o crescimento em 2015 será de 0,8%.

6. Os componentes da demanda A formação bruta de capital fixo tem representado entre 18% do PIB e 19,5% do PIB desde 2008, proporção considerada baixa e um dos elementos responsáveis pela estagnação da produtividade por trabalhador. No entanto, essa proporção piorou recentemente, pois a formação bruta de capital fixo representou 17,7% do PIB no primeiro trimestre de 2014, e apenas 16,0% do PIB, no segundo. O investimento caiu pelo quarto trimestre consecutivo (5,3% no último trimestre), após o que o nível é hoje o mesmo do primeiro trimestre de 2010. O consumo das famílias continua crescendo, mas a taxas rapidamente decrescentes desde 2011, como mostra a própria Mensagem, e a queda teria sido pior de 2013 para 2014 se considerado os 2 primeiros trimestres. Se o investimento vier a ser o motor da economia, jogariam 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 os compromissos assumidos no bojo dos contratos recentes de concessões, a retomada da economia norte-americana e a queda dos salários em dólar.

7. Inflação A inflação medida pelo IPCA foi prevista em 6,2% para 2014 na proposta. Em 2015, continuaria acima do centro da meta de inflação, em 5%. O índice já acumula 5,05% até outubro de 2014 e 6,59% em 12 meses, frente ao teto de 6,50% a.a.. O mercado espera para o ano pouco menos de 6,4% de alta em 2014, e os mesmos 6,4% em 2015. Diversas iniciativas, para além dos instrumentos de política monetária, colaboraram para abrandar a variação dos preços em 2013 e 2014: a redução das tarifas de energia elétrica e a contenção de novos reajustes; desonerações ou prorrogação de desonerações; adiamento ou recuo em reajustes de tarifas de transportes; e congelamento dos preços dos combustíveis. Para 2015, a liberação, ainda que gradual, dos preços administrados represados deve dificultar a tarefa da autoridade monetária de trazer o IPCA de volta para o centro da meta.

⁴ Fala-se, com as mesmas palavras da Mensagem do projeto de 2014, de “capacidade produtiva disponível, resultado da expansão dos investimentos nos últimos anos”, e que a “demanda interna robusta, com ampliação do mercado consumidor do País, decorrente do aumento do rendimento real e da disponibilidade de crédito”.



8. Selic A proposta supõe taxa básica de juros da economia estável no patamar atual de 11% até o final de 2015. Esta hipótese foi superada pela recente decisão do Copom que a elevou para 11,25%. As expectativas do mercado agora são de taxa em fim de período de 11,5% em 2014 e 12% em 2015.

9. Câmbio O câmbio médio em 2014, pela proposta, será de R\$ 2,29, elevando-se menos de 7% para R\$ 2,45 em 2015. Como referência, a moeda norte-americana valeu em média R\$ 2,28 até agosto. A rápida desvalorização em setembro alterou pouco a expectativa do mercado que prognostica, em 7/11, alta de 7,7% para 2015, chegando a R\$ 2,52 em média.

10. Petróleo A cotação média prevista para o barril de petróleo do tipo Brent, que foi de US\$ 107,15 em 2013, cairia para US\$ 106,26 em 2014, segundo projeção constante da Avaliação do 4º bimestre, e voltaria em 2015, para US\$ 107,44. De janeiro a outubro de 2014 o preço médio ficou em torno de US\$ 105,08. Desde junho, entretanto, as cotações já recuaram cerca de 30% e em novembro atingiu a mínima de US\$ 82,38 o barril. As hipóteses da proposta superam as do mercado.

II – RESULTADOS E METAS FISCAIS

11. 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, 2008-2015										
(% do PIB)										
Observado 12 Meses							Previsto			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Até Setembro / 2014	2014	2015	
							Msg	Focus	Msg	Focus
Superávit Primário	3,42	2,00	2,70	3,11	2,39	1,88	0,61	1,9	0,70	2,0
Juros Líquidos da Dívida	5,46	5,28	5,18	5,71	4,87	5,14	5,53	5,0	5,20	4,6
Resultado Nominal (-)	2,04	3,28	2,61	2,61	2,48	3,25	4,92	3,1	4,50	2,6
Dívida Líquida	38,53	42,07	39,15	36,41	35,29	33,57	35,93	33,6	35,20	32,9
Dívida Bruta (Gov. Geral)	57,41	60,92	53,35	54,15	58,83	56,72	61,73	...	...	...

Fonte: Mensagem da proposta 2015 (Msg); Banco Central do Brasil (observado); expectativas do mercado/ Focus (7/11).
Elaboração dos autores.

12. Resultados primários até 2011 Em 2009 houve alteração da meta primária para 2,5% do PIB, mas o resultado foi de apenas 2% do PIB. O resultado consolidado em 2010 foi de 2,7% do PIB, apesar do crescimento do 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.

13. 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%⁵ do PIB, 0,8% do PIB foi resolvido com o abatimento de despesas do PAC, e dos 2,39% do PIB do resultado efetivamente apurado pelo Banco Central, destacaram-se as seguintes operações no âmbito da União, somando exato ½ ponto de percentagem 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.

⁵ Meta nominal convertida pelo PIB realizado.

Metas e Resultados Primários, 2003-2015									% do PIB			
Ano	Setor Público Consolidado			Governo Federal ⁽¹⁾			Governos Regionais					
	Meta LDO	Realizado PIB Atual (3)	Realizado (4)	Meta LDO	Realizado PIB Atual (3)	Realizado (4)	Meta LDO	Realizado PIB Atual (3)				
	Mín. (2)	Máx.		Mín. (2)	Máx.							
2003	...	3,75	3,29	4,32	...	2,80	2,24	3,16	0,95	1,05		
2003 ⁽⁵⁾	...	4,25	3,29	4,32	...	3,15	2,24	3,16	1,10	1,05		
2004	...	4,25	3,78	4,61	...	3,15	2,75	3,48	1,10	1,03		
2005	4,10	4,25	3,78	4,84	3,00	3,15	2,64	3,57	1,10	1,15		
2006	4,10	4,25	3,23	4,32	3,00	3,15	2,16	3,11	1,10	1,07		
2007	4,05	4,25	3,36	3,98	2,95	3,15	2,21	2,80	1,10	1,15		
2007 ⁽⁶⁾	3,30	3,80	3,36	3,98	2,65	3,15	2,21	2,80	1,10	1,15		
2008	3,30	3,80	3,48	4,07	2,35	2,85	2,40	2,94	0,95	1,09		
2009	2,90	3,80	2,00	2,06	1,95	2,85	1,26	1,29	0,95	0,74		
2009 ⁽⁷⁾	1,60	2,50	2,00	2,06	0,70	1,60	1,26	1,29	0,90	0,74		
2010	2,40	3,30	2,70	2,78	1,45	2,35	2,07	2,14	0,95	0,63		
2010 ⁽⁸⁾	2,20	3,10	2,70	2,78	1,25	2,15	2,07	2,14	0,95	0,63		
2011 ⁽⁹⁾	2,49	3,30	3,11	3,15	1,54	2,35	2,26	2,29	0,95	0,85		
2011 ⁽⁸⁾	2,19	3,00	3,11	3,15	1,24	2,05	2,26	2,29	0,92	0,85		
2012	2,20	3,10	2,39	...	1,25	2,15	1,94	...	0,95	0,45		
2013	2,20	3,10	1,88	...	1,25	2,15	1,54	...	0,95	0,34		
2013 ⁽¹⁰⁾	1,80	3,10	1,88	...	0,81	2,15	1,54	...	0,95	0,34		
2014 ⁽¹¹⁾	1,82	3,10	...	...	0,87	2,15	...	...	0,95	...
2015	2,00	2,50	...	...	2,00	2,50	...	...	0,50	...

Fonte: Leis e projetos de lei citados, Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui estados federais.

⁽²⁾ Redutor da meta expresso em R\$ convertido pelo PIB da LDO.

⁽³⁾ PIB atualizado, segundo série Bacen set/14. Pode diferir sensivelmente do PIB considerado à época.

⁽⁴⁾ Segundo os relatórios de cumprimento de metas dos respectivos exercícios (SOF/STN).

⁽⁵⁾ Meta revista: Decreto 4.591/2003.

⁽⁶⁾ Meta revista em função de alteração do cálculo do PIB pelo IBGE e de ampliação do PPI. Ver Lei 11.477/07.

⁽⁷⁾ Meta revista em função da crise internacional e da exclusão do Grupo Petrobras. Ver Lei 12.053/09.

⁽⁸⁾ Meta revista em função de exclusão do Grupo Eletrobras. Ver Lei nº 12.377/10.

⁽⁹⁾ A partir da LDO para 2011, as metas passaram a ser estabelecidas em valores nominais.

⁽¹⁰⁾ Meta revista com ampliação do redutor da meta e desobrigação de compensação das metas dos governos regionais. Ver Leis 12.795/13 e 12.901/13.

⁽¹¹⁾ Não há compromisso com o cumprimento da meta dos governos regionais.

14. 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 1,94% do PIB em 2012 – parte dessa diminuição deveu-se à reversão da trajetória de queda do déficit do INSS.

15. O resultado das contas públicas em 2013 Em 2013 a economia cresceu mais que no ano anterior e os resultados fiscais foram fracos. Da meta primária de 3,22%⁶ do PIB para todo o setor público, foram atingidos 1,88% do PIB. A meta cheia da União era de 2,27%⁷ do PIB, e conseguiu-se 1,54% do

⁶ Meta nominal convertida pelo PIB realizado.

⁷ Meta nominal convertida pelo PIB realizado.

PIB. A diferença foi resolvida mais uma vez com o abatimento de despesas do PAC.⁸

16. Apesar do mau desempenho, receitas extraordinárias Ainda assim, o resultado da União contou com os excepcionais aportes de receita de: (a) R\$ 15 bilhões do bônus de assinatura do primeiro contrato de concessão da exploração do petróleo na camada pré-sal sob o regime de partilha, o campo de Libra; (b) R\$ 21,8 bilhões da adesão de contribuintes aos parcelamentos de débitos tributários, nos termos da Lei 12.865, de 09/10/2013, que reabriu o Refis da crise, bem como instituiu programas voltados para clientelas bem definidas, com pagamento antecipado alto⁹; (c) antecipação de recursos mediante a venda de recebíveis de Itaipu que deveriam ser honrados em 2014. De outro lado, dividendos foram os menores desde 2009.

17. Adiamento de despesas em 2013 Ao mesmo tempo, despesas que normalmente deveriam ter efeito nas contas de dezembro foram adiadas para 2014. Ao menos as seguintes ocorrências podem ser apontadas: (a) transferências a estados e municípios da cota-parte do salário-educação, quase R\$ 900 milhões, pagos em janeiro de 2014, que não repercutirão como acréscimos da programação de 2014 se esta continuar a ser postergada; (b) fundos de participação calculados sobre pagamentos à vista, a entrada e os parcelamentos da Lei 12.865/13, com R\$ 834,5 milhões transferidos em janeiro de 2014; (c) ainda em desfavor de estados e municípios, metade dos R\$ 3,9 bilhões de despesas previstas com compensação a estados exportadores pela desoneração do ICMS, paga em janeiro de 2014 – a MP 629, autorizando o pagamento, só foi editada em 18 de dezembro¹⁰. A 4ª Avaliação de 2014 prevê que esse montante seja novamente empurrado para o exercício seguinte; (d) por conta de ordens bancárias emitidas nos últimos dias do ano, R\$ 1,6 bilhão do pagamento de seguro desemprego e abono salarial repercutiu apenas em janeiro¹¹.

18. A contribuição em queda dos governos regionais Estados e municípios contribuíram para o superávit com apenas 0,34% do PIB em 2013,

⁸ Não houve a necessidade de o governo lançar mão de redução da meta por conta de desonerações que a LDO facultava (até o limite de R\$ 65,2 bilhões, somadas as despesas do PAC).

⁹ Todo esse valor foi registrado a favor da União. A repartição de tributos com estados e municípios só ocorreu em 2014. A reabertura do prazo de adesão previsto na Lei 11.941/09 rendeu R\$ 1,4 bilhão, por conta de débitos contraídos até novembro de 2008, que ainda não tinham sido objeto de parcelamento. Os programas novos foram voltados para quitação de (a) débitos de PIS e Cofins de que trata o capítulo I da Lei 9.718, de 27/11/98, devidos por instituições financeiras e seguradoras, que rendeu R\$ 12,1 bilhões; (b) débitos de pessoas jurídicas objeto de discussão judicial relativos à exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins, com receita de pouco mais de R\$ 600 milhões; e (c) débitos de IRPJ e CSLL decorrentes de lucros auferidos por empresas coligadas ou controladas no exterior, que rendeu R\$ 7,7 bilhões. O parcelamento sob os novos programas teve como condição entrada de 20% e 60 prestações mensais para os 80% restantes.

¹⁰ Em 2012, a MP 585 foi editada em 23 de outubro.

¹¹ Ordens bancárias relativas a despesas com seguro-desemprego e abono salarial em dezembro de 2013 somaram R\$ 3,17 bilhões, mas o pagamento registrado pelo Tesouro foi só de R\$ 1,54 bilhão. De outro lado, em janeiro de 2014 ordens bancárias ficaram em R\$ 4 bilhões, contra pagamentos de R\$ 5,62 bilhões. Fenômeno semelhante, com menor intensidade, já se podia observar em 2012.

em queda principalmente por causa de novas autorizações do Tesouro e do CMN para o endividamento dessas unidades, com o que se pretendia estimular o investimento e o PIB¹². Foi seu menor resultado desde 2002, e nominalmente (cerca de R\$ 16,6 bilhões) menos de 35% de sua participação nas estimativas de superávit da LDO de 2013. O desempenho desses governos já mostrava insuficiência em 2009-2012, coberta com esforço pelo Tesouro Nacional.

19. *Dificuldade para o cumprimento da meta em 2014* Os resultados acumulados pioram a cada mês neste exercício e de maio até setembro registraram-se 5 déficits mensais seguidos. O saldo deficitário até setembro, de 0,4% do PIB, é o pior verificado desde o início da série em 2002. Nos 12 meses encerrados neste mesmo mês, o resultado para o setor público foi de superávit primário de 0,6% do PIB. Quanto à União, o déficit acumulado até setembro ficou em 0,55% do PIB, R\$ 47,2 bilhões a menos do que até o mesmo mês do ano passado. Nos 12 meses encerrados no mês, a União economizou pouco acima de 0,5% do PIB, enquanto em 2013 o acumulado no mesmo mês era de 1,22% do PIB. Diante da iminência de descumprimento da meta, anuncia-se o encaminhamento ao Congresso de projeto de lei alterando a LDO 2014.

20. *Desempenho de estados e municípios em 2014 pior que em 2013* O resultado primário dos governos regionais, embora ainda superavitário, permanece em queda. Dos R\$ 51,3 bilhões¹³ que lhes caberia economizar, acumularam apenas R\$ 5,4 bilhões até setembro, e R\$ 3,5 bilhões em 12 meses encerrados no mês. Em comparação, até setembro de 2013 os entes subnacionais tinham economizado R\$ 18,4 bilhões (ou seja, três vezes mais) e fecharam o exercício com superávit de R\$ 16,6 bilhões.

21. *A LDO 2014 e a flexibilização da regra fiscal* A LDO de 2014 inovou em relação a LDO anteriores, no que diz respeito à regra fiscal, ao desobrigar a União de compensar a frustração da meta primária de estados e municípios¹⁴. Foi mantida a possibilidade, a exemplo da LDO 2013, de redução da meta não só pela execução de despesas do PAC¹⁵, mas também por conta de desonerações tributárias. Com a provável alteração da LDO 2014, deve-se confirmar a tendência de exercícios anteriores de contínua elevação do redutor da meta.

¹² Esse tipo de medida no âmbito do Plano de Ajuste Fiscal vem sendo adotada desde 2008, quando se revelou a crise internacional. Em 2012, justificou-se em parte como compensação para a perda de receitas causada pelas desonerações feitas na esfera federal. Acordos anunciados em agosto e setembro de 2013 haviam permitido que 21 Estados pudessem contrair empréstimos de até R\$ 58,3 bilhões. As instituições financeiras foram autorizadas posteriormente a liberar financiamentos para Estados que não participam do PAF (Amapá e Tocantins), no total de R\$ 2,8 bilhões.

¹³Na reprogramação para 2014, a projeção de superávit dos Estados e Municípios foi reduzida para R\$ 18,2 bilhões, queda de R\$ 33 bilhões, e o esforço da União foi ampliado compensatoriamente em R\$ 22,7 bilhões.

¹⁴ A Lei 12.901, de 18 de dezembro de 2013, alterou a LDO para 2013 também para desobrigar a União de compensar insuficiências no cumprimento das metas de Estados e Municípios.

¹⁵ Na LDO 2013, o redutor não se referia exclusivamente ao PAC, mas ao conjunto dos investimentos prioritários.

Abatimentos de PPI, PAC e desonerações na Lei Orçamentária Anual, 2005-2015		
Exercício	R\$ Milhões	% do PIB da Lei ⁽¹⁾
2005	2.820	0,15
2006	3.000	0,15
2007	4.590	0,20
2007 (alt.)	11.283	0,50
2008	13.825	0,50
2009	28.500	0,90
2010	29.800	0,90
2011	32.000	0,81
2012	40.600	0,90
2013	45.200	0,90
2013 (alt.)	65.200	1,30
2014 (LDO)	67.000	1,28
2014 (Programação)	35.298	0,67
2015 (PLDO e PLO)	28.667	0,50

Fonte: Leis orçamentárias, LDO e projetos de lei.
Elaboração dos autores.
⁽¹⁾ Exceto 2014 e 2015, conforme indicado.

22. A meta fiscal no projeto de LDO 2015¹⁶ Passados três anos em que o resultado primário, em queda, não terá atingido a meta fiscal “cheia” constante na LDO¹⁷, o projeto de LDO 2015 é menos ambicioso e procura sinalizar maior transparência e rigor fiscal: a) abandona a meta equivalente a 3,1% do PIB e a estabelece em patamar mais crível, embora de difícil consecução diante da atual conjuntura; b) reduz à menos da metade a possibilidade de flexibilização da meta; c) exclui as desonerações tributárias como potencial redutor da meta; e d) restabelece compromisso com a meta do setor público consolidado e ainda formaliza a necessidade de compensação pela União de eventual frustração no cumprimento da meta dos governos regionais.

23. A Meta do Setor Público Consolidado A meta de resultado primário para o setor público consolidado foi estabelecida em, no mínimo, R\$ 114,7 bilhões, o equivalente a 2% do PIB, no projeto de LDO. Esta economia será uma das menores já alcançadas nos últimos anos e similar ao resultado de 2013. Com relação a 2014, contudo, representará enorme esforço fiscal, visto que se espera resultado inferior a 1% do PIB no corrente exercício.

24. Correção da meta pelo PIB O projeto de LDO 2015 prevê a possibilidade de elevação da meta nominal mínima de forma a manter sua equivalência com o PIB, caso se estime crescimento econômico acima de 3%¹⁸.

¹⁶ Até o momento da publicação desta Nota, o projeto de LDO para 2015 ainda não havia sido aprovado.

¹⁷ O descumprimento se deu mesmo com alterações e em meio a intenso questionamento sobre o uso de expedientes contábeis.

¹⁸ Desde que passou a ser estabelecida em termos nominais, e em razão do crescimento do PIB abaixo do estimado, a meta ao final do período acabou representando proporcionalmente maior esforço fiscal.

25. *Meta do Governo Central e o contingenciamento: abatimento de despesas com PAC*

A proposta contempla para 2015 meta de R\$ 114,7 bilhões para o governo central¹⁹, podendo ser deduzida no montante de R\$ 28,7 bilhões referente a despesas do PAC. Esse abatimento, na elaboração do orçamento, pode implicar um contingenciamento mínimo inaugural em 2015 caso se decida aumentar a meta primária ou seja necessário compensar resultado insuficiente de estados e municípios.

26. *Meta dos Governos Regionais* A meta de Estados e Municípios foi estabelecida em R\$ 28,7 bilhões, ou 0,5% do PIB, e a União deverá compensar eventual frustração destes entes. Nos dois últimos anos, Estados e Municípios alcançaram menos de 0,5% do PIB de superávit primário e em 12 meses encerrados em setembro de 2014 atingiram menos de 0,1% do PIB.**27. *Orçamento em 2015 – contracionista ?*** Do impulso fiscal que for dado à economia dependeria o rumo da política de juros e o grau de investimento. De acordo com a proposta e levando em conta que o resultado primário em 12 meses encerrados em setembro de 2014 é superavitário em apenas 0,54% do PIB, a política fiscal será contracionista em 2015, depois do forte expansionismo em 2013 e 2014.**28. *Dívida bruta*** A dívida bruta do governo geral, por sua vez, que tinha tido recuo para menos de 57% do PIB em 2013, voltou a crescer fortemente e registrou em setembro de 2014 61,7% do PIB, percentual próximo do registrado no auge da crise em 2009. O aumento em 2014 se refletiu, principalmente, nas operações compromissadas do Banco Central (de menos de 11% do PIB, em dezembro de 2013, para 16,2% do PIB em setembro). 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.**29. *Dívida líquida: interrupção da trajetória de queda*** A dívida líquida do setor público, interrompendo trajetória de queda iniciada em 2010, voltou a subir e chegou, a despeito da desvalorização cambial recente, a 35,9% do PIB em setembro de 2014. A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 33,6% do PIB em dezembro de 2014, mesmo patamar de 2013. Para 2015 a proposta prevê 32,9% do PIB. Para a melhora da relação dívida/PIB em 2015 contribuem crescimento real de 3%; câmbio, com a cotação média do dólar 7% mais elevada; e a meta de superávit do setor público consolidado de 2% do PIB. Os analistas consultados semanalmente pelo Banco Central preveem, diferentemente, aumento para 35,2% em 2014 e 35,9% em 2015, pois trabalham com expectativa de menores superávit primário e crescimento, tanto em 2014 quanto em 2015.

¹⁹ Diferentemente de outras LDO, não está explícita a meta das estatais federais, nem a possibilidade de compensação com a meta da União. Depreende-se, contudo, a partir do texto do projeto de lei, bem como do

Anexo de Metas Fiscais, que a meta existe, continua igual a zero e a União deve compensar o não atingimento da meta de suas estatais.

III – AVALIAÇÃO DA RECEITA

30. **Receitas historicamente elevadas em 2015** A receita primária na proposta de 2015, bruta de transferências a estados e municípios, será recorde, considerando na comparação o período de 2008 a 2014 – mesmo diante de desonerações volumosas, inclusive algumas recentemente editadas. Segundo a proposta, chegará a 25,15% 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.

31. A superestimativa de receitas na proposta funciona para acomodar despesas crescentes, turbinar carteira de investimentos alternativos e sinalizar maior superávit primário. Desde 2009, exceto por 2011, o efetivamente arrecadado tem ficado abaixo da estimativa da proposta, conforme Tabela seguinte.

	Receita Primária Bruta			R\$ milhões	
	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças	
				Realizado e Proposta	Realizado e Lei
2004	398.554	411.133	420.550	21.996	9.417
2005	457.404	482.454	490.737	33.333	8.283
2006	526.219	545.902	545.630	19.411	(272)
2007	603.411	618.272	620.357	16.947	2.085
2008	682.723	687.577	717.442	34.719	29.865
2009	808.884	805.286	740.628	(68.256)	(64.658)
2010	853.606	873.895	846.247	(7.359)	(27.648)
2011	967.626	990.475	991.038	23.412	563
2012	1.097.341	1.127.323	1.058.455	(38.886)	(68.868)
2013	1.214.292	1.238.145	1.169.968	(44.324)	(68.177)
2014 ⁽¹⁾	1.298.354	1.314.613	1.282.708	(15.645)	(31.904)
2015	1.447.658				

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

⁽¹⁾ Realizado se refere à estimativa constante da 4ª Avaliação bimestral.

32. 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. Além disso, estima-se em R\$ 27 bilhões de reais o valor das receitas atípicas nesse conjunto, que não guardam nenhuma relação com qualquer parâmetro de estimação. Em 2012, vieram R\$ 31 bilhões a esse título na previsão da receita administrada; em 2013, R\$ 25 bilhões de receitas atípicas; e em R\$ 2014 outros R\$ 27 bilhões, antes da edição de novo Refis. Ao final de cada um desses exercícios, o realizado terá sido bem abaixo do esperado.

b. **Demora no reconhecimento das frustrações da arrecadação** Duas práticas recorrentes do Executivo têm-se revelado inadequadas, no orçamento de 2014 e anteriores, afetando a arrecadação-base das projeções da receita administrada pela RFB na proposta:

- A demora em ajustar as receitas ao comportamento da arrecadação até o bimestre, mesmo em situações em que há claros sinais de que a arrecadação ficará, no exercício, abaixo da proposta e do primeiro decreto de programação. A despeito da deterioração da arrecadação mês a mês, as projeções para o restante do exercício se mantinham praticamente iguais. No período agosto-outubro de 2014, a frustração da receita administrada será de cerca de R\$ 23 bilhões.
- O persistente otimismo, não só quanto ao crescimento econômico, mas também quanto à previsão de volumosas arrecadações atípicas. Permaneciam na 4^a Avaliação para 2014 R\$ 9,6 bilhões delas – R\$ 3,5 bilhões atribuídos ao Refis e R\$ 2,5 bilhões ao imposto de renda.

c. **Continuidade da política de desonerações tributárias** A concessão de novas desonerações e ou prorrogação das desonerações vigentes dificultam a projeção da receita futura, uma vez que seus impactos não são perfeitamente estimáveis²⁰.

33. Estimativa da arrecadação líquida do INSS

O Executivo

parece ignorar o impacto da desoneração da folha sobre a arrecadação do INSS. A projeção de 2014, base para projeção de 2015, estaria superestimada em mais de R\$ 10 bilhões. É possível dizer que previsão desse item na proposta 2015 está também otimista.

34. Dividendos elevados na proposta

Dividendos estão sendo

razoavelmente explorados, com R\$ 24,5 bilhões – R\$ 1 bilhão a menos que o esperado em 2014. No orçamento de 2014, com aquiescência do Executivo, o Congresso ampliou a estimativa em R\$ 2,9 bilhões e a 4^a Avaliação de receitas e despesas projeta receita R\$ 1,5 bilhão ainda maior. Em 2012, foram arrecadados R\$ 28 bilhões e esta fonte tem sido utilizada em anos de dificuldades para cumprimento da meta fiscal.

35. Receitas de difícil realização

Nunca abandona a cena receita

seguidamente prevista e nunca realizada, no caso produto da alienação de bens imóveis de domínio da União – muitas vezes referida como “operações com ativos” -, desta vez de R\$ 5,5 bilhões.

36. Novo aumento da carga tributária

Temos, segundo a proposta,

aumento da carga tributária, mesmo diante de desonerações. A receita administrada pela RFB cresce em relação ao PIB, exceto pelo o imposto de renda. 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

²⁰ Entre janeiro e setembro de 2014, a Receita Federal estima que as desonerações tenham reduzido a arrecadação em R\$ 75,7 bilhões.

proposta, para 16,7% do PIB – como referência, a percentagem mais elevada desde 2008 foi nesse exercício, com 15,4% do PIB.

37. Arrecadações recordes da RFB Chama atenção o avanço da arrecadação de Outras Receitas Administradas (de 0,58% do PIB em 2014 para 0,91% do PIB em 2015). Este item inclui em 2014 projeção de ingresso de mais de R\$ 18 bilhões com o Refis. Em 2015, esta receita além de contar com fluxo mensal de R\$ 1,5 bilhão de parcelamentos do Refis (Lei nº 12.996/14)²¹ é acrescida em R\$ 15,1 bilhões a título de receitas extraordinárias.

38. Espaço para desonerações futuras Não é possível conhecer o montante de renúncia decorrente da MP 656/14 antes de sua sanção. Em atenção ao disposto no art. 14 da LRF, novas desonerações devem estar consignadas no orçamento²². Este entendimento também estimula a que as receitas sejam superestimadas no orçamento, para cobrir a desoneração futura. Embora a redução da carga tributária devesse constar da agenda, os resultados insuficientes do uso de desonerações para fomentar consumo e investimento e controlar os preços podem ter orientado o Executivo para recuperar receitas. As sinalizações são, entretanto, dúbias: cogita-se por um lado ampliação das alíquotas da Cide-combustíveis, por exemplo, e de outro lado, prorrogação ou até ampliação de desonerações vigentes.

39. Receitas de concessões Integram a proposta receitas de concessões de R\$ 13,3 bilhões, inferiores ao reprogramado para 2014 (R\$ 14,5 bilhões). Para 2015, a proposta contempla o ingresso R\$ 7,1 bilhões de bônus de assinatura decorrentes de leilões no Pré-sal e R\$ 2,6 bilhões decorrentes das concessões de aeroportos. Esta receita terá que ser melhor avaliada, levando-se em conta, inclusive, o resultado do leilão da freqüência de 700 Mhz realizado em 30 de setembro.

40. Concessões vinculadas Desde 2014 transita pelo orçamento, como receita de concessão, a contrapartida pela cessão de uso de bens da União vinculada à ANEEL. Para 2015 a estimativa é de R\$ 1,1 bilhão.

41. Royalties e compensações financeiras em alta Alcançariam em 2015 valor sem precedentes. A projeção de 2014 está superestimada em cerca de R\$ 8 bilhões. Essas receitas dependem, no caso do petróleo que responde por sua maior parte, do câmbio; produção (que a Mensagem omite); e cotação média do barril Brent (que estaria superestimada na proposta). Os royalties iriam de R\$ 36,5 bilhões em 2013, para R\$ 48 bilhões em 2014 e chegariam a R\$ 58,4 bilhões em 2015, crescimento de 60,2% em relação a 2013. A queda recente das cotações internacionais do barril de petróleo desautoriza tanto otimismo.

²¹Entre setembro e outubro de 2014, o fluxo médio mensal de parcelamentos é de R\$ 1,5 bilhão e inclui parcelamento especial que deve se encerrar em dezembro.

²² O Projeto de lei complementar 99/2013, aprovado pelo Congresso Nacional e aguardando sanção presidencial, permite que novas desonerações sejam consignadas nas reavaliações bimestrais dentro do exercício.

42. **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 – no montante de R\$ 3,9 bilhões. Este valor deverá ser recolhido já em 2014, sinalizando possível subestimativa para 2015.

43. **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. Por outro lado, a projeção de receitas do Refis no item “outras receitas” subestima a necessidade de repartição de recursos, fato agravado pelo possível adiamento dos repasses do Refis arrecadado em 2014. Existe ainda o problema dos critérios de distribuição das receitas de royalties, uma vez que a proposta considera a manutenção da medida cautelar deferida à ADI 4.917/2013. Não está previsto na proposta orçamentária o repasse decorrente do adicional de 0,5% no Fundo de Participação dos Municípios, equivalente a pouco menos de R\$ 2 bilhões, aprovado recentemente pelo Congresso Nacional.

IV – OBSERVAÇÕES SOBRE A DESPESA

44. **Crescimento das despesas primárias** A proposta orçamentária prevê continuidade no processo de elevação das despesas públicas. Caso se confirmassem os valores da 4ª Avaliação e da proposta, o aumento de um exercício a outro seria de 13,6%, ou R\$ 135,4 bilhões, chegando as despesas em 2015 a 19,65% do PIB frente a 19,12% do PIB em 2014. Para efeito de comparação, no período janeiro-setembro de 2014 as despesas primárias cresceram 13,2% em relação a igual período de 2013²³.

45. **Despesas com pessoal em queda** Essas despesas caem de pouco mais de 4,2% do PIB em 2014 para 4,08% do PIB em 2015, seu menor patamar desde 2002. O crescimento nominal seria de R\$ 15,2 bilhões, ou menos de 7%, enquanto que em 2014 cresceria R\$ 14,7 bilhões ou pouco mais de 7% em relação a 2013. Este desempenho se explica em parte pela mudança na classificação de aproximadamente R\$ 5 bilhões de despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que deixam de ser registradas como pessoal e passam a integrar os gastos com custeio.

46. Ainda que as despesas do FCDF voltassem a ser classificadas como pessoal, como proporção do PIB, a folha salarial permaneceria em queda por força de concessão de reajustes a servidores abaixo da inflação. O acordo vigente previu reajuste anual geral de 5% entre 2013 e 2015 para a maior parte

²³ Ver Resultado do Tesouro Nacional em

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318115/NimSet2014.pdf/20a28c68-6625-4cd0-b222-0c2b7d1c7196>.

das categorias funcionais²⁴. Com atraso, e a depender da inflação, do crescimento da economia, do crescimento vegetativo da folha e de novas contratações, a queda de despesa dessa natureza em relação ao PIB nos próximos exercícios poderá ser ainda mais acentuada.

47. O Anexo V do projeto de lei orçamentária para 2015 estima em R\$ 2,5 bilhões as despesas com provimentos, admissões ou contratações e em R\$ 13,2 bilhões com concessão de novos reajustes. Os pedidos de correção salarial do Poder Judiciário e do Ministério Público, para além do que constam das previsões, resultarão em mais R\$ 16,8 bilhões de gastos com pessoal, caso venham a ser acatados pelo Congresso Nacional.

48. **Benefícios previdenciários possivelmente subestimados**
Mais uma vez, a desatualização dos dados da reprogramação do ano atual dificulta o exame da previsão da despesa com benefícios previdenciários para o ano seguinte. Comparado com o constante da 4^a Avaliação, o crescimento do item seria de quase 12,6%, enquanto o salário mínimo será reajustado em 2015, pela proposta, em 8,85%, e os benefícios acima disso em 6,2%. Nossa cálculo é de que essas despesas somem em 2014 R\$ 391 bilhões, em lugar dos R\$ 387,4 bilhões da última avaliação. A projeção para 2015 teria sido feita a partir de uma base subestimada.

49. **Abono salarial e seguro desemprego** A previsão de despesas com seguro-desemprego e abono salarial para 2014 permanece em R\$ 43 bilhões desde o encaminhamento da proposta orçamentária em agosto passado. No entanto, foram abertos R\$ 6 bilhões em créditos suplementares e até setembro já foram pagos R\$ 45,4 bilhões, o que levaria a pelo menos R\$ 49 bilhões até dezembro de 2014. A proposta orçamentária para 2015 prevê apenas R\$ 47 bilhões, mesmo com o reajuste do salário mínimo previsto em 8,8%. Medidas para contenção desses benefícios, por meio de critérios mais restritos de concessão e combate a fraudes, têm sido anunciadas reiteradamente, mas com pouco efeito prático. No passado, essas duas rubricas cresceram rapidamente, de uma média de 0,5% do PIB entre 2003 e 2005, para 0,9% do PIB em 2013. Examinando a programação do FAT, temos as receitas do PIS/Pasep contribuem apenas com R\$ 28,5 bilhões (depois da desvinculação) para financiamento das despesas. O Fundo, para se equilibrar, precisará contar com recursos financeiros próprios e outros aportes do Tesouro Nacional.

50. **Subvenções em alta** Com relação às previsões constantes da 4^a Avaliação de 2014, as subvenções e subsídios na proposta aumentam quase 400% e saem de R\$ 4,9 bilhões para R\$ 23 bilhões (0,4% do PIB). Nos últimos 6 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

²⁴ Esta política 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%.

aquinhoada, com R\$ 12,8 bilhões, mais que o triplo do que normalmente necessita, pois se despendem com o setor de janeiro a setembro de 2014 R\$ 2,2 bilhões, R\$ 3 bilhões em 2013 e R\$ 4 bilhões em 2012. Por outro lado, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) dispõe de R\$ 6,2 bilhões na proposta, 6 vezes mais do que consta da Lei²⁵ neste ano. Relativamente ao PSI, restos a pagar acumulam R\$ 6,5 bilhões e nos 5 anos de existência do Programa só foram pagos cerca de R\$ 1,4 bilhão.

51. Complemento do FGTS A partir do início de 2012 a União suspendeu as transferências dos recursos da complementação do FGTS²⁶ e somente em meados de 2014 voltou a efetuar repasses. O Conselho Curador do FGTS alega que a retenção da contribuição pela União chega a R\$ 9,8 bilhões até setembro de 2014. O Tesouro Nacional teria estabelecido um cronograma para pagamento dos débitos em atraso²⁷. Para 2015, diferentemente dos dois últimos anos, a programação contempla o repasse integral das contribuições arrecadadas.

52. 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 4.917/2013.²⁸ A proposta, diferentemente do orçamento de 2014, considera, para os cálculos de todo o exercício, a situação em que a medida cautelar seja mantida. Caso a decisão do STF seja pela validade dos dispositivos questionados da Lei 12.734/12, o orçamento terá que ser revisto com redistribuição e ampliação das transferências para os demais entes federados.

53. Fundo Social, despesas com educação e outras vinculações A proposta foi elaborada considerando, para efeito de partilha entre os entes da federação, a manutenção da vigência da medida cautelar concedida pelo STF à ADI 4.917/2013. Da parte que caberia a União, R\$ 3,9 bilhões foram deixados em reserva de contingência e corresponderiam a parcela a maior que pertencerá

²⁵Durante a tramitação da proposta orçamentária de 2014, o Congresso Nacional cortou R\$ 1,5 bilhão de dotações do PSI. Até o inicio de novembro de 2014, apenas R\$ 105,5 milhões da programação remanescente do exercício haviam sido pagos.

²⁶Criada 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.

²⁷Até outubro foram transferidos R\$ 700 milhões, referentes a restos a pagar de exercícios anteriores.

²⁸Assim 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 promovidas 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 CÂRMEN LÚCIA Relatora”.

a Estados e Municípios caso seja derrubada a medida cautelar do STF. Os demais recursos de royalties da União (R\$ 17,5 bilhões) foram divididos igualmente entre o Fundo Social e gastos com educação²⁹. No caso do Fundo Social, R\$ 8,7 bilhões estão alocados como despesa financeira para promoção de investimentos no Brasil e no exterior e apenas R\$ 5 milhões como despesa primária decorrente da operacionalização do Fundo. A alocação 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.

54. Despesas não incluídas ou insuficientemente dotadas na Lei
Algumas despesas que não transitavam pelo orçamento da União nem constavam dos demonstrativos como despesas extra-orçamentárias foram aos poucos sendo incorporadas na proposta orçamentária. Era 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 e finalmente foi consignada no orçamento de 2014. Para 2015, entretanto, a despesa não foi incluída na proposta. Também as transferências para ADA e ADENE ainda só são incluídas dentre as despesas durante a execução, procedimento que contribui para o contingenciamento em início de ano.

55. Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (Lei 12.865)
O art. 16 dessa Lei 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 à Itaipu Binacional. Em 2014, passou a integrar o orçamento da União o auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e até setembro foram repassados R\$ 9 bilhões³⁰. Para 2015, a proposta programa o mesmo montante inicialmente alocado em 2014. Eventual cessão de direitos de crédito detidos pelo Tesouro Nacional contra a Itaipu Binacional não constam da programação.³¹ Caso a necessidade de aportes ao setor elétrico se mostre maior, a programação de 2015 poderá ser afetada.

56. 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. Em 2013, só foram repassados R\$ 1.950 milhões e a parcela restante

²⁹ Ver art 2º, III, da Lei 12.858/2013.

³⁰ Na Avaliação do 3º bimestre a previsão de repasses foi ampliada para R\$ 13 bilhões e na Avaliação seguinte voltou aos R\$ 9 bilhões. A necessidade de recursos restante seria financiada mediante empréstimos do sistema financeiro às distribuidoras de energia, cujo montante ultrapassa R\$ 17 bilhões. Ver em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/nt13_2014_vfinal.

³¹ 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>.

foi creditada em janeiro de 2014. Não há previsão para que os R\$ 3,9 bilhões previstos no orçamento de 2014 sejam pagos dentro do próprio exercício.

57. Ausência de dotação primária para o Funpresp A exemplo de anos anteriores, não foram previstos recursos primários para o Fundo. Para 2015, há R\$ 1,2 bilhão de dotações financeiras para contribuição da União ao custeio do regime próprio dos servidores.

58. Ausência de subsídios do programa “Minha casa, minha vida” Não há programação correspondente aos subsídios³² devidos pelo Tesouro ao FGTS como contrapartida no programa habitacional. 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 à União – ao fim de setembro os atrasos montavam a R\$ 7,2 bilhões³³.

59. Despesas discricionárias mais elevadas As despesas discricionárias (incluindo nessa conta despesas de custeio e investimento com saúde e educação, transferências de renda e os investimentos, inclusive do programa “Minha casa, minha vida”, bem como a reserva de contingência para emendas parlamentares) crescem continuamente e devem chegar a 4,9% do PIB em 2014. Para 2015, pela primeira vez, ultrapassaria a marca de 5% do PIB. Nominalmente programa-se crescimento de R\$ 35,4 bilhões. Em percentual do PIB, como referência, essas despesas situaram-se na média, de 2009 a 2013, em 4,4% do PIB. Um ponto de percentagem do PIB vale, em 2015, R\$ 57,6 bilhões.

60. Investimentos Para 2015, a proposta sinaliza recuo dos investimentos, mesmo considerando que as dotações serão ampliadas por conta das emendas parlamentares. Na proposta orçamentária para 2014, as despesas com investimentos (apenas o GND 4) foram estimadas em R\$ 67,2 bilhões. Na proposta para 2015, a programação é de R\$ 60,9 bilhões. Os investimentos³⁴ devem crescer muito em 2014, visto que até o final de outubro já ultrapassavam o total gasto em 2013, conforme Tabela da página seguinte.

³² Esses subsídios não se confundem com as transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial nem com outras despesas devidamente orçadas na proposta orçamentária de 2015.

³³ A União é responsável por 17,5% dos subsídios e o FGTS por 82,5%. A dívida da União vem sendo acumulada desde o início do programa em março de 2009 e é corrigida pela taxa Selic. Nas demonstrações financeiras do FGTS referente a 2013 consta que R\$ 5,2 bilhões, antes da correção pela Selic, permaneciam sem resarcimento pelo Tesouro Nacional.

³⁴ Investimentos mais inversões financeiras primárias em conceito mais amplo. Não inclui as despesas do Fundo de Arrendamento Residencial, vinculadas ao Programa Minha casa, minha vida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2007 a 2015 (R\$ Milhões)									
Exercício	Lei + Créditos (I)	RP Inscrito de Exerc Anteriores (II)	Executável (I)+(II) (2)	Pago ⁽¹⁾					
				Do Exercício		De Exercícios Anteriores		Total	% do PIB
				Valor	%	Valor	%		
Investimentos e Inversões Financeiras ⁽³⁾									
2007	45.222,1	16.911,6	62.133,7	11.034,5	24,4	10.705,8	63,3	21.740,3	0,82
2008	50.645,3	31.580,1	82.225,4	10.433,9	20,6	17.614,9	55,8	28.048,7	0,93
2009	60.854,0	40.374,8	101.228,8	15.558,0	25,6	17.635,7	43,7	33.193,7	1,02
2010	74.424,7	52.321,9	126.329,1	22.735,4	30,5	23.674,9	45,2	46.410,3	1,23
2011	71.940,0	59.404,2	131.344,2	18.910,0	26,3	26.662,1	44,9	45.572,2	1,10
2012	132.401,7	58.831,5	191.233,2	25.272,2	19,1	26.295,9	44,7	51.568,1	1,17
2013	96.760,5	74.900,8	171.661,3	20.004,3	20,7	32.520,1	43,4	52.524,4	1,08
2014 ⁽⁴⁾	81.864,9	89.667,4	171.532,3	15.984,3	...	36.751,0	41,0	52.735,2	...
2015 ⁽⁵⁾	67.259,5	...	...	...	...	...	...	...	...
Programa de Aceleração do Crescimento ⁽⁶⁾									
2007	9.429,1	1.971,8	11.400,9	2.391,4	25,4	1.614,5	81,9	4.005,9	0,15
2008	13.821,5	7.480,7	21.302,2	2.967,7	21,5	4.858,3	64,9	7.826,0	0,26
2009	28.452,3	13.323,6	41.776,0	8.846,3	31,1	7.235,7	54,3	16.081,9	0,50
2010	32.418,2	26.489,4	58.907,6	9.447,9	29,1	12.634,1	47,7	22.082,0	0,59
2011	40.439,7	33.239,2	73.678,9	9.420,4	23,3	18.601,7	56,0	28.022,2	0,68
2012	73.954,0	41.378,4	115.332,4	18.012,0	24,4	21.294,9	51,5	39.306,9	0,89
2013	60.835,2	53.141,2	113.976,3	19.593,4	32,2	25.121,3	47,3	44.714,8	0,92
2014 ⁽⁴⁾	62.532,2	69.523,6	132.055,9	20.928,8	...	30.548,5	43,9	51.477,3	...
2015 ⁽⁵⁾	64.981,6	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: SIAFI; IBGE; Projeto de Lei do Orçamento de 2015. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Difere do divulgado no Relatório do Tesouro Nacional em função de inclusão de OBs de último dia. Exclui despesas do FAR.

⁽²⁾ Autorização orçamentária para gastar se houvesse o correspondente limite financeiro.

⁽³⁾ Despesas primárias GND 4 e 5. Não inclui as despesas com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

⁽⁴⁾ Informações extraídas do SIAFI em 10 de novembro.

⁽⁵⁾ Projeto de lei orçamentária. Não inclui reserva de contingência.

⁽⁶⁾ Inclui despesas de custeio e as com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Critério indicador de programação selecionada - Portarias.

61. *PAC e Programa Minha casa, minha vida* As despesas do PAC continuam a ganhar relevância e crescem ano a ano. Para 2015, programa-se patamar recorde, R\$ 65 bilhões, dos quais R\$ 5,7 bilhões se referem a custeio e R\$ 14 bilhões a despesas do Fundo de Arrendamento Residencial, vinculado ao Programa Minha casa, minha vida.

62. *Restos a pagar* As dotações do orçamento de 2015 concorrerão pela programação financeira com volume crescente de restos a pagar. Em 2014, os restos a pagar de investimentos (R\$ 89,7 bilhões) e os restos a pagar no âmbito do PAC (R\$ 69,5 bilhões) ultrapassam as dotações do orçamento do exercício, fenômeno que deverá se repetir em 2015. A existência dessas programações, em tese, reduz a pressão para aprovação do orçamento dentro do próprio exercício.

63. *Transferências de renda* As despesas com o programa “Bolsa Família” estão estimadas em R\$ 27,7 bilhões na proposta para 2015, conforme Tabela seguinte, com crescimento de 9,5% em relação a 2014. Como proporção



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

do PIB, haveria estabilização em 0,48%, tanto em 2014 quanto em 2015, interrompendo a trajetória de alta verificada desde o início do programa.

Programa de Transferência de Renda ⁽¹⁾

Ano	Proposta	Lei	Pago	
			R\$ Milhões	% PIB
2004	-	5.696,2	5.596,0	0,29
2005	6.537,8	6.592,6	6.385,7	0,30
2006	8.325,0	8.303,9	7.591,4	0,32
2007	8.605,2	8.755,6	8.755,6	0,33
2008	10.679,8	10.836,6	10.730,8	0,35
2009	11.742,6	12.106,0	11.966,2	0,37
2010	13.418,3	13.765,3	13.839,3	0,37
2011	13.708,4	17.037,8	16.967,5	0,41
2012	19.229,7	21.048,6	21.005,6	0,48
2013	22.038,6	24.536,4	24.501,5	0,51
2014 ⁽²⁾	25.253,9	25.253,9	21.821,2	...
2015	27.650,9	...	...	...

Fonte: Siafi e projeto de lei orçamentária. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui ação referente a apoio a gestão do sistema.

⁽²⁾ Informações extraídas do Siafi em 11 de novembro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

TABELAS EM ANEXO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL																			
Receitas Primárias, 2008-2015																			
Discriminação	2008	2009	2010 sem Petrob (¹)	2011	2012	2013		2014								2015			
	Realizado			Realizado			Proposta		Lei		Programação (Decreto 8.197)		Aval 3º Bimestre (Decreto 8.290)		Aval 4º Bimestre (Decreto 8.320)		Proposta		
	% do 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	24,10	1.169.968,0	24,15	1.298.353,7	24,76	1.314.612,7	24,90	1.291.684,0	24,79	1.295.348,9	24,63	1.282.708,4	24,64	1.447.658,1	25,15
Receita Administrada pela RFB	15,38	14,08	14,09	15,17	14,74	719.196,8	14,84	791.495,4	15,10	797.008,7	15,09	779.080,1	14,95	780.371,6	14,84	765.628,1	14,71	876.620,5	15,23
Imposto de Importação	0,57	0,49	0,56	0,64	0,71	37.138,7	0,77	41.032,9	0,78	41.033,19	0,78	44.390,3	0,85	39.493,7	0,75	37.482,1	0,72	45.544,4	0,79
IPI	1,23	0,87	1,00	1,00	1,01	44.077,4	0,91	57.731,3	1,10	57.918,13	1,10	54.845,0	1,05	51.573,4	0,98	49.531,0	0,95	60.480,9	1,05
Imposto de Renda	5,91	5,52	5,16	5,68	5,61	272.540,7	5,63	309.991,2	5,91	312.365,29	5,92	305.005,5	5,85	298.715,2	5,68	297.457,9	5,71	323.172,4	5,61
IOF	0,67	0,60	0,70	0,77	0,71	29.642,6	0,61	34.985,1	0,67	35.514,81	0,67	31.632,3	0,61	30.672,0	0,58	30.468,1	0,59	34.612,1	0,60
COFINS	4,02	3,67	3,75	3,89	3,99	202.813,2	4,19	209.211,2	3,99	210.811,34	3,99	202.200,2	3,88	203.283,5	3,87	199.973,2	3,84	223.913,9	3,89
PIS/PASEP	1,04	0,98	1,08	1,02	1,06	56.038,0	1,07	56.822,8	1,08	57.133,31	1,08	54.256,1	1,04	53.770,3	1,02	52.729,2	1,01	59.461,3	1,03
CSLL	1,47	1,39	1,23	1,42	1,29	64.250,7	1,33	68.550,6	1,31	69.062,36	1,31	67.784,4	1,30	67.524,8	1,28	67.674,7	1,30	77.073,1	1,34
CPMF	0,04	0,00	0,00	0,00	(0,01)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
CIDE-Combustíveis	0,20	0,15	0,21	0,22	0,07	749,5	0,02	-	-	-	-	0,8	0,00	5,9	0,00	24,1	0,00	9,7	0,00
Outras Administradas pela SRF	0,23	0,41	0,40	0,53	0,31	15.946,0	0,33	13.170,4	0,25	13.170,31	0,25	18.965,5	0,36	35.332,9	0,67	30.287,8	0,58	52.352,7	0,91
Contribuição ao PSS/Servidores	0,22	0,23	0,23	0,22	0,22	10.171,4	0,21	11.396,5	0,22	11.396,53	0,22	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	12.130,4	0,21
Arrecadação Líquida do INSS	5,39	5,62	5,62	5,94	6,24	298.127,3	6,15	339.839,4	6,48	340.839,37	6,45	335.839,4	6,44	335.839,4	6,39	335.839,4	6,45	374.386,9	6,50
Receitas Não Administradas	2,68	2,93	2,51	2,59	2,91	142.472,5	2,94	150.070,2	2,86	162.120,2	3,07	162.120,2	3,11	164.493,5	3,13	166.596,5	3,20	179.020,3	3,11
Concessões	0,20	0,10	0,03	0,10	0,05	22.072,6	0,46	9.750,9	0,19	13.450,86	0,25	13.450,9	0,26	15.450,9	0,29	15.450,9	0,30	13.303,8	0,23
Dividendos	0,44	0,82	0,59	0,48	0,64	17.141,6	0,46	21.033,2	0,40	23.933,24	0,45	23.933,2	0,46	23.933,2	0,46	25.433,2	0,49	24.508,0	0,43
Salário-Educação	0,29	0,30	0,29	0,32	0,34	16.562,2	0,34	18.726,4	0,36	18.726,45	0,35	18.726,4	0,36	18.726,4	0,36	18.726,4	0,36	20.420,5	0,35
Royalties/Comp. Financeiras	0,83	0,60	0,65	0,71	0,78	36.450,8	0,75	43.643,2	0,83	47.976,13	0,91	47.976,1	0,92	47.976,1	0,91	47.976,1	0,92	58.397,3	1,01
Demais Receitas	0,52	0,70	0,54	0,56	0,61	33.413,3	0,69	40.217,0	0,77	41.334,11	0,78	41.334,1	0,79	41.636,1	0,79	41.753,9	0,80	44.629,0	0,78
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	0,34	0,34	0,34	0,35	0,42	13.202,5	0,27	12.918,8	0,25	12.918,78	0,24	12.918,8	0,25	12.990,1	0,25	13.475,4	0,26	13.866,5	0,24
FGTS	0,06	0,08	0,07	0,07	0,06	3.629,4	0,07	3.780,6	0,07	3.780,64	0,07	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	3.895,3	0,07
Operações com Ativos	-	-	-	-	-	-	-	5.552,2	0,11	3.247,82	0,06	3.247,8	0,06	3.247,8	0,06	3.247,8	0,06	5.500,0	0,10
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	4,20	3,70	3,53	3,94	3,90	181.820,9	3,75	217.741,0	4,15	221.883,0	4,20	214.272,8	4,11	211.842,1	4,03	209.742,8	4,03	230.565,7	4,01
FPE/FPM/IPI-EE	3,36	3,01	2,80	3,14	3,05	143.921,4	2,97	169.371,8	3,23	170.542,9	3,21	162.932,7	3,13	160.619,2	3,05	158.599,9	3,05	176.038,6	3,06
Fundos Regionais	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	4.556,7	0,09	5.452,6	0,10	5.452,6	0,13	5.452,6	0,10	5.346,8	0,10	5.248,4	0,10	5.123,1	0,09
Salário Educação	0,17	0,18	0,17	0,19	0,20	9.044,1	0,19	11.235,9	0,21	11.235,9	0,21	11.235,9	0,22	11.235,9	0,21	11.235,9	0,22	12.252,3	0,21
Compensações Financeiras	0,52	0,38	0,41	0,45	0,51	23.441,1	0,48	30.787,5	0,59	33.758,5	0,64	33.758,5	0,65	33.758,5	0,64	33.758,5	0,65	36.122,8	0,63
Cide-combustíveis	0,05	0,03	0,05	0,05	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	117,4	0,00	121,7	0,00	2,2	0,00
Demais	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	800,3	0,02	893,2	0,02	893,2	0,02	893,2	0,02	764,3	0,01	778,6	0,01	1.026,7	0,02
RECEITA LÍQUIDA	19,46	19,16	18,91	19,99	20,20	988.147,1	20,40	1.080.612,8	20,61	1.092.729,7	20,69	1.077.411,3	20,67	1.083.506,8	20,60	1.072.965,5	20,61	1.217.092,4	21,14
Memorando:																			
Reserva Compensação ao RGPS						9.019,7	0,19	17.000,0	0,32	17.000,0	0,32	11.000,0	0,21	11.000,0	0,21	11.000,0	0,21	18.166,4	0,32
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	3.032,2	3.239,4	3.770,1	4.143,0	4.392,1	4.844,8		5.242,9		5.280,4		5.211,2		5.258,8		5.206,3		5.756,5	

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 ocorrida em 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, EXCETO INSS, 2008-2015 ⁽¹⁾																
Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014						2015			
	Realizado						Proposta		Lei		3 ^a Avaliação		4 ^a Avaliação		Proposta	
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% 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	0,71	0,77	41.032,9	0,78	41.033,2	0,78	39.493,7	0,75	37.482,1	0,72	45.544,4	0,79
IPI	1,23	0,87	1,00	1,00	1,01	0,91	57.731,3	1,10	57.918,1	1,10	51.573,4	0,98	49.531,0	0,95	60.480,9	1,05
IPI - Fumo	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,11	5.538,9	0,11	5.528,5	0,10	5.610,8	0,11	5.612,0	0,11	5.774,0	0,10
IPI - Bebidas	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	4.449,7	0,08	4.441,4	0,08	3.466,0	0,07	3.421,5	0,07	3.653,0	0,06
IPI - Automóveis	0,20	0,06	0,15	0,17	0,10	0,08	7.166,5	0,14	7.206,4	0,14	4.497,8	0,09	4.610,6	0,09	7.508,0	0,13
IPI - Importação	0,34	0,26	0,30	0,33	0,36	0,30	16.997,5	0,32	17.030,4	0,32	15.877,8	0,30	15.040,5	0,29	17.958,0	0,31
IPI - Outros	0,50	0,37	0,38	0,33	0,38	0,35	23.578,7	0,45	23.711,4	0,45	22.121,0	0,42	20.846,4	0,40	25.588,0	0,44
Imposto de Renda	5,91	5,52	5,16	5,68	5,61	5,63	309.991,2	5,91	312.365,3	5,92	298.715,2	5,68	297.457,9	5,71	323.172,4	5,61
IR - Pessoa Física	0,50	0,46	0,46	0,53	0,55	0,54	29.706,4	0,57	26.669,0	0,51	28.608,0	0,54	28.710,4	0,55	30.949,0	0,54
IR - Pessoa Jurídica	2,68	2,50	2,25	2,38	2,30	2,35	131.221,3	2,50	131.946,3	2,50	120.279,1	2,29	117.547,5	2,26	133.355,4	2,32
IR - Fonte	2,73	2,56	2,45	2,78	2,76	2,73	149.063,6	2,84	150.750,0	2,85	149.828,1	2,85	151.199,9	2,90	158.868,0	2,76
IRRF - Trabalho	1,36	1,30	1,30	1,41	1,46	1,38	77.835,4	1,48	77.507,0	1,47	75.771,1	1,44	77.217,9	1,48	80.254,0	1,39
IRRF - Capital	0,84	0,72	0,67	0,86	0,77	0,76	42.277,4	0,81	43.428,0	0,82	44.020,7	0,84	43.379,5	0,83	47.943,0	0,83
IRRF - Remessas	0,33	0,34	0,31	0,34	0,35	0,38	18.713,5	0,36	19.589,0	0,37	19.231,9	0,37	19.498,2	0,37	19.390,0	0,34
IRRF - Outros	0,20	0,20	0,17	0,18	0,19	0,20	10.237,2	0,20	10.226,0	0,19	10.804,4	0,21	11.104,4	0,21	11.281,0	0,20
IOF	0,67	0,60	0,70	0,77	0,71	0,61	34.985,1	0,67	35.514,8	0,67	30.672,0	0,58	30.468,1	0,59	34.612,1	0,60
Cofins	4,02	3,67	3,75	3,89	3,99	4,19	209.211,2	3,99	210.811,3	3,99	203.283,5	3,87	199.973,2	3,84	223.913,9	3,89
PIS/Pasep	1,04	0,98	1,08	1,02	1,06	1,07	56.822,8	1,08	57.133,3	1,08	53.770,3	1,02	52.729,2	1,01	59.461,3	1,03
CSLL	1,47	1,39	1,23	1,42	1,29	1,33	68.550,6	1,31	69.062,4	1,31	67.524,8	1,28	67.674,7	1,30	77.073,1	1,34
CPMF	0,04	0,00	0,00	0,00	(0,01)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
CIDE-Combustíveis	0,20	0,15	0,21	0,22	0,07	0,02	-	-	-	-	5,9	0,00	24,1	0,00	9,7	0,00
Outras Administradas	0,23	0,41	0,40	0,53	0,31	0,33	13.170,4	0,25	13.170,3	0,25	35.332,9	0,67	30.287,8	0,58	52.352,7	0,91
TOTAL	15,38	14,08	14,09	15,17	14,74	14,84	791.495,4	15,10	797.008,7	15,09	780.371,6	14,84	765.628,1	14,71	876.620,5	15,23

Fonte: Receita Federal do Brasil; Orçamentos citados; Projeto de lei orçamentária de 2015; IBGE. Elaboração da Consultoria.

⁽¹⁾ Líquida de incentivos fiscais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Despesas e Resultados Primários, 2008-2015

Discriminação	2010 sem Petrobr (¹)					2013		2014						2015						
	2008	2009	2011	2012	Realizado		Proposta		Lei		Programação (Decreto 8.197)		Aval 3º Bi (Decreto 8.290)		Aval 4º Bi (Decreto 8.320)					
						% do PIB		R\$ Milhões		% PIB		R\$ Milhões		% PIB		R\$ Milhões				
RECEITA LÍQUIDA	19,46	19,16	18,91	19,99	20,20	988.147,1	20,40	1.080.612,8	20,61	1.092.729,7	20,69	1.077.411,3	20,67	1.083.506,8	20,60	1.072.965,5	20,61	1.217.092,4	21,14	
TOTAL DAS DESPESAS	16,64	17,95	17,66	17,73	18,47	911.075,0	18,81	1.022.540,8	19,50	1.034.657,7	19,59	996.637,6	19,12	1.002.733,1	19,07	995.691,9	19,12	1.131.090,4	19,65	
Pessoal e Encargos Sociais	4,37	4,74	4,42	4,38	4,29	205.152,9	4,23	222.020,8	4,23	222.037,3	4,20	222.037,3	4,26	222.037,3	4,22	219.819,3	4,22	235.069,1	4,08	
Benefícios da Previdência	6,58	6,94	6,76	6,79	7,21	357.003,1	7,37	388.035,2	7,40	388.285,5	7,35	386.915,9	7,42	386.915,9	7,36	387.440,6	7,44	436.289,7	7,58	
Demais Desp Vinculadas ao Salário Mínimo	1,20	1,42	1,38	1,43	1,55	77.758,5	1,60	79.694,5	1,52	79.694,5	1,51	79.694,5	1,53	79.694,5	1,52	80.000,9	1,54	89.236,4	1,55	
Abono e Seguro Desemprego	0,67	0,83	0,79	0,82	0,89	44.235,6	0,91	42.992,5	0,82	42.992,5	0,81	42.992,5	0,83	42.992,5	0,82	42.992,5	0,83	46.998,8	0,82	
LOAS	0,46	0,53	0,54	0,60	0,67	33.522,8	0,69	36.702,0	0,70	36.702,0	0,70	36.702,0	0,70	36.702,0	0,70	37.008,4	0,71	42.237,7	0,73	
Compensação Estados Exportadores ICMS	0,17	0,12	0,10	0,09	0,09	1.950,0	0,04	-	-	3.900,0	0,07	3.900,0	0,07	3.900,0	0,07	3.900,0	0,07	-	-	
Outras Despesas Obrigatorias do Executivo	0,41	0,49	0,53	0,61	0,61	33.718,2	0,70	48.344,7	0,92	45.938,2	0,87	39.264,2	0,75	43.556,2	0,83	37.426,1	0,72	67.473,4	1,17	
Subsídios, Subvenções e Proagro	0,13	0,08	0,13	0,16	0,17	5.902,8	0,12	17.133,2	0,33	14.674,0	0,28	8.000,0	0,15	8.000,0	0,15	4.938,9	0,09	23.027,8	0,40	
Sentenças Judiciais - demais	0,05	0,06	0,07	0,07	0,08	3.788,0	0,08	5.321,1	0,10	5.321,1	0,10	5.321,1	0,10	5.321,1	0,10	5.208,0	0,10	8.182,4	0,14	
Fundef/Fundeb - Complementação	0,10	0,16	0,14	0,23	0,24	9.272,2	0,19	10.302,7	0,20	10.355,4	0,20	10.355,4	0,20	10.355,4	0,20	10.355,4	0,20	12.577,5	0,22	
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	0,01	0,01	0,04	0,02	0,04	1.158,8	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	844,0	0,02	-	-	
Fundo Constitucional do DF	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	1.119,2	0,02	1.282,1	0,02	1.282,1	0,02	1.282,1	0,02	1.282,1	0,02	1.282,1	0,02	7.085,9	0,12	
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	1.441,4	0,03	454,0	0,01	454,0	0,01	454,0	0,01	454,0	0,01	454,0	0,01	-	-	
FGTS	0,06	0,08	0,07	0,07	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200,0	0,00	400,0	0,01	3.895,3	0,07
Transfer. ANA e ANEEL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	263,4	0,01	1.245,4	0,02	1.245,4	0,02	1.245,4	0,02	1.245,4	0,02	1.245,4	0,02	1.395,0	0,02	
Anistiados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	212,5	0,00	233,5	0,00	233,5	0,00	233,5	0,00	233,5	0,00	233,5	0,00	238,0	0,00	
Benefícios de Legislação Especial	-	0,00	0,01	0,01	0,01	330,9	0,01	594,5	0,01	594,5	0,01	594,5	0,01	594,5	0,01	594,5	0,01	956,8	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	1.500,0	0,03	1.500,0	0,03	1.500,0	0,03	-	-	
Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético	-	-	-	-	-	7.868,0	0,16	9.000,0	0,17	9.000,0	0,17	9.000,0	0,17	13.000,0	0,25	9.000,0	0,17	9.000,0	0,16	
Doações e Convênios	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	860,8	0,02	1.278,3	0,02	1.278,3	0,02	1.278,3	0,02	1.370,3	0,03	1.370,3	0,03	1.114,7	0,02	
Legislativo/Judiciário/MPU	0,19	0,17	0,18	0,17	0,19	8.395,0	0,17	11.053,4	0,21	11.670,6	0,22	11.670,6	0,22	11.427,7	0,22	11.427,7	0,22	11.930,6	0,21	
Subtotal das Despesas Obrigatorias	12,91	13,88	13,37	13,47	13,93	683.977,8	14,12	749.148,6	14,29	751.526,1	14,23	743.482,5	14,27	747.531,6	14,21	740.014,5	14,21	839.999,2	14,59	
Discrecionárias - Executivo	3,72	4,08	4,29	4,25	4,54	227.097,3	4,69	273.392,1	5,21	283.131,6	5,36	253.155,1	4,86	255.201,6	4,85	255.677,4	4,91	291.091,1	5,06	
Outras Discrecionárias	3,46	3,52	3,71	3,46	3,58	176.000,1	3,63	202.833,2	3,87	221.627,7	4,19	198.128,3	3,79	198.128,3	3,77	198.128,3	3,81	283.012,4	4,92	
Reserva de Contingência/Orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	7.269,6	0,14	40,0	0,00	-	-	-	-	-	-	8.078,8	0,14	
Programa de Aceleração do Crescimento	0,26	0,55	0,59	0,68	0,89	44.714,8	0,92	63.289,4	1,21	61.463,9	1,16	54.463,9	1,05	54.463,9	1,04	54.463,9	1,05	-	-	
Créditos Extraordinários	-	-	-	0,12	0,06	6.382,4	0,13	-	-	-	-	562,9	0,01	2.609,4	0,05	3.085,2	0,06	-	-	
FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,47	-	-	-	(0,28)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(3.500,0)	(0,07)	-	-	
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(0,04)	0,06	(0,04)	(0,04)	(0,09)	(1.781,3)	(0,04)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL																				
Resultado antes do abatimento	2,31	1,27	1,21	2,22	1,93	75.290,7	1,55	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,55	80.773,6	1,54	80.773,6	1,55	86.002,0	1,49	
Abatimento PPI/PAC/Desonerações	0,26	0,55	0,59	...	0,89	32.799,3	0,68	58.000,0	1,11	58.000,0	1,10	35.298,4	0,68	35.298,4	0,67	35.298,4	0,68	28.667,0	0,50	
Resultado com abatimento	2,57	1,82	1,79	-	2,83	108.090,0	2,23	116.072,0	2,21	116.072,0	2,20	116.072,0	2,23	116.072,0	2,21	116.072,0	2,23	114.669,0	1,99	
Resultado Primário das Estatais Federais	0,12	(0,02)	0,02	0,04	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Resultado Primário da União	2,43	1,25	1,23	2,26	1,94	108.090,0	2,23	116.072,0	2,21	116.072,0	2,20	116.072,0	2,23	116.072,0	2,21	116.072,0	2,23	114.669,0	1,99	
Memorando						-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Déficit da Previdência antes de Compensação	(1,19)	(1,32)	(1,14)	(0,86)	(0,97)	(58.875,9)	(1,22)	(48.195,8)	(0,92)	(47.446,1)	(0,90)	(51.076,5)	(0,98)	(51.076,5)	(0,97)	(51.601,2)	(0,99)	(61.902,8)	(1,08)	
Reserva para Compensação ao RGPS	...	...	...	...	...	9.019,7	0,19	17.000,0	0,32	17.000,0	0,32	11.000,0	0,21	11.000,0	0,21	11.000,0	0,21	18.166,4	0,32
Resultado Compensado do RGPS	...	...	...	...	...	(49.856,2)	(1,03)	(31.195,8)	(0,60)	(30.446,1)	(0,58)	(40.076,5)	(0,77)	(40.076,5)	(0,76)	(40.601,2)	(0,78)	(43.736,4)	(0,76)

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 ocorrida em 2010.