CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 105 DE 2015-CN

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2015 - CN, que "Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.”.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado **Hugo Leal**

PARECER Nº 105, DE 2015 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2015-CN, que "altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015".

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado HUGO LEAL

I. RELATÓRIO

A Senhora Presidente da República, no cumprimento de suas prerrogativas constitucionais, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que altera a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 (LDO 2015). No âmbito do Congresso, o projeto tomou a forma do Projeto de Lei nº 5, de 2015-CN, do qual nos coube a relatoria.

A proposição pretende alterar o art. 2º da Lei nº 13.080/2015, que hoje determina o seguinte:

> *"Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R$ 66.325.000.000,00 (sessenta e seis bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões de reais), já considerada a redução do montante de R$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R$ 55.279.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e nove milhões de reais), e R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.*

*§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário de que trata o **caput**, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.*

§ 2º Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2015, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 11, inciso VI, desta Lei.

§ 3º A Lei Orçamentária de 2015 observará, como redutor da meta de superávit primário, o montante constante do respectivo Projeto.

*§ 4º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 11.046.000.000,00 (onze bilhões e quarenta e seis milhões de reais) e, para efeitos de cumprimento do estabelecido no **caput**, o Governo Central compensará o eventual valor não atingido por esses entes.*

*§ 5º A dedução de R$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao PAC mencionada no **caput** deste artigo abrange, na execução da Lei Orçamentária de 2015, o valor dos respectivos restos a pagar.*

§ 6º As programações do PAC a que se refere o § 5º deste artigo, contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015 com o identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei."

O dispositivo passaria a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro, de R$ 8.747.000.000,00 (oito bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais), sendo a meta de superávit primário de R$ 5.831.000.000,00 (cinco bilhões, oitocentos e trinta e um milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 2.916.000.000,00 (dois bilhões, novecentos e dezesseis milhões de reais).

§ 3º Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2015, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do caput do art. 11 e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 4º A meta de superávit primário mencionada no caput considera:

I - as seguintes medidas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, com as correspondentes estimativas de valores de arrecadação:

a) Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT, cria a obrigação de informar à administração tributária federal as operações e atos ou negócios jurídicos que acarretem supressão, redução ou diferimento de tributo e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas que indica, com receita estimada de R$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais); e

b) Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2015, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária - RERCT de bens não declarados, de origem lícita, mantidos no exterior por residentes e domiciliados no País e dá outras providências, cuja receita, para fins do § 5º, está estimada em R$ 11.400.000.000,00 (onze bilhões e quatrocentos milhões de reais); e

II - receita de concessões e permissões estimada em R$ 18.251.600.000,00 (dezoito bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões e seiscentos mil reais).

§ 5º Se as receitas estimadas nos incisos I e II do § 4º apresentarem frustração, a meta de superávit primário prevista no caput será reduzida nos montantes correspondentes, até os valores de R$ 21.400.000.000,00 (vinte e um bilhões e quatrocentos milhões de reais) para as medidas legislativas constantes do inciso I e de R$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) para a estimativa constante do inciso II." (NR)

Posteriormente, em 27 de outubro de 2015, os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento encaminharam, por meio do Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, a este Relator nova proposta de meta de resultado primário nos seguintes termos:

"Art. 1º A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R$ 48.908.400.000,00, (Quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e

quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R$ 51.824.400.000,00 (Cinquenta e bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 2.916.000.000,00 (dois bilhões, novecentos e dezesseis milhões de reais).

§ 3º É admitida a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do caput do art. 11 e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 4º A meta de resultado primário mencionada no caput considera a receita de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas - UHEs não renovadas estimadas em R$ 11.050.000.000,00 (onze bilhões e cinquenta milhões de reais).

§ 5º A meta de resultado primário prevista no caput poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I - frustação da receita estimada no §4º, no montante correspondente; e

II - pagamento de:

a) passivo da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, pagos no exercício de 2015;

b) adiantamentos concedidos pelo FGTS à União ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009, pagos no exercício de 2015;

c) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014;

d) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", pagos 2015, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015;

e) valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados." (NR)

Art. 2º O Anexo IV.1 da Lei nº 13.080, de 2015, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Lei.

Art. 3º Fica revogado o § 6º do art. 2º da Lei nº 13.080, de 2015."

A nova alteração do art. 2º tem por fim:

a) Reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado em 2015, de superávit de R$ 66.325 milhões para déficit R$ 48.904,4 milhões (*caput* da nova redação);

b) Reduzir a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de superávit de R$ 55.279 milhões para déficit de R$ 51.824,4 milhões, mantendo nulo o resultado do Programa de Dispêndios Globais das estatais federais (*caput*);

c) Desconsiderar, para fins de fixação da meta reduzida da União, qualquer limite relativo à execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (*caput*);

d) Reduzir a meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de R$ 11.046 milhões para R$ 2.916 milhões (§ 2º);

e) Permitir que o resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios, durante a execução orçamentária, compense frustração da meta estabelecida para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais (§ 3º);

f) Registrar que, no estabelecimento da meta de resultado primário, foram consideradas receitas decorrentes das concessões e permissões relacionadas ao leilão das usinas hidrelétricas (UHE), em R$ 11.050 milhões (§ 4º); e

g) Autorizar redução da meta primária nos montantes correspondentes i) à frustração da receita prevista no §4º; e ii) ao pagamento de passivos selecionados (§ 5º).

A proposição pretende alterar também o Anexo IV.1, Anexo de Metas Fiscais, onde, além da mudança na descrição do cenário econômico e fiscal, para incorporar os desdobramentos da difícil situação das finanças públicas, foram revistas hipóteses de comportamento de determinadas variáveis neste exercício e nos dois exercícios futuros.

Finalmente, em razão da retirada da referência ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC na definição da meta de resultado primário, propõe-se a revogação do §6º do art. 2º da LDO que atualmente dispõe:

"§ 6º As programações do PAC a que se refere o § 5º deste artigo, contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015 com o identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei."

É o Relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

Do exame da proposição verificamos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria as normas constitucionais, legais e regimentais.

No mérito, a medida proposta é necessária diante dos resultados da Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º e ao 4º bimestre, preparados em cumprimento ao § 4º do art. 52 da LDO 2015. O referido dispositivo determina que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e a outros Poderes Relatório que será apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, contendo, dentre outras informações, as memórias de cálculo e justificativas das alterações das projeções de receitas e despesas primárias. Mais ainda, diante da reestimativa de receitas apresentada na data de 27 de outubro, com redução esperada na arrecadação líquida de transferências a estados e municípios de R$ 57,7 bilhões, torna-se evidente que a deterioração do cenário fiscal não comporta a meta prevista no PLN 5, muito menos a meta de superávit inicialmente fixada.

A LDO em vigor estipula meta primária para o setor público consolidado de superávit de R$ 66,3 bilhões (1,14% do PIB). Até agosto, o setor público havia registrado déficit de R$ 1,1 bilhão, sendo estados e municípios responsáveis por superávit de R$ 14,1 bilhões e a União por déficit de R$ 15,2 bilhões. Para que a União poupasse, como anteriormente pretendido, o montante de R$ 55,3 bilhões (0,95% do PIB) em 2015, teria que produzir saldo positivo nos quatro últimos meses em torno de R$ 17,6 bilhões mensais.

A Avaliação referente ao 3º bimestre mostrou, e a do 4º bimestre ratificou, que a União não conseguiria cumprir sua meta primária. A Avaliação referente ao 4º bimestre diminuiu a previsão de receita líquida, relativamente à 2ª Avaliação, em R$ 48,3 bilhões; e reviu despesas obrigatórias, com aumento de R$ 9,7 bilhões. Isso recomendaria contingenciamento adicional de R$ 57,9 bilhões.

Ocorre que as estimativas constantes desse Relatório já consideraram os efeitos do PLN 5, no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro. Como a meta primária caiu R$ 49,4 bilhões, despesas discricionárias do Executivo sofreram corte adicional de apenas R$ 8,5 bilhões no Decreto 8.496/15, de 30 de julho. O contingenciamento das despesas do Executivo subiu de R$

69,9 bilhões para R$ 78,4 bilhões, e de todos os Poderes, de R$ 70,9 bilhões para R$ 79,6 bilhões.

Com a reestimativa de receitas e despesas apresentada em 27 de outubro seria necessário o contingenciamento adicional de R$ 57,7 bilhões em relação previsto originalmente no PLN 5. Caso mantida a meta da LDO 2015 de superávit de R$ 55,3 bilhões, seria necessário contingenciamento adicional de R$ 107,1 bilhões, sendo que restam no orçamento apenas R$ 91,9 bilhões de despesas discricionárias passíveis de corte, boa parte delas já executadas. Assim, o espaço de contingenciamento remanescente é insuficiente para compensar a frustração de receitas. Ademais, novos cortes colocariam em risco o provimento de serviços básicos e também o cumprimento das obrigações contratuais já assumidas pelos ministérios.

O PLN 5, na forma do substitutivo, propõe a redução da meta da União para déficit de R$ 51,8 bilhões, equivalentes a - 0,9% do PIB, e a dos estados e municípios, de R$ 11 bilhões (0,19% do PIB), para R$ 2,9 bilhões (0,05% do PIB). O abatimento da meta pela frustração de receitas de concessões pode alcançar R$ 11,1 bilhões e com o pagamento de passivos ainda em discussão outros R$ 57 bilhões. A União está autorizada, nessas circunstâncias, a ter déficit de até R$ 119,9 bilhões (2,08% do PIB), ou desempenho ainda pior, se estados e municípios superarem sua cota. O resultado do setor público a ser alcançado cai para algo entre déficit de R$ 48,9 bilhões (0,85% do PIB) e de R$ 116,97 bilhões (2,03% do PIB).

Trajetória estimada para a dívida do setor público e para o resultado nominal, 2015-2017

Variáveis (em % do PIB)	LDO em vigor (Lei 13.080/15)			Alteração PLN 5/2015		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Superávit primário do setor público não financeiro (*)	1,20	2,00	2,00	-0,85	0,70	1,30
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,28	0,26	0,30	0,28	0,24	0,22
Dívida líquida com o reconhecimento de passivos	37,40	37,40	37,10	35,4	38,6	40,2
Dívida bruta do governo geral	64,1	63,30	62,50	68,3	71,1	72,0
Resultado nominal	-4,10	-2,70	-2,50	-9,47	-5,01	-3,97

Fonte:Lei 13.080/15; PLN 5/2015; PLN 1/2016; Ofício Interministerial 093/2015; Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º e 4º bimestres (Projeção do Banco Central do Brasil para dívida bruta e líquida, com base nas metas fiscais e nos parâmetros macroeconômicos). Estimativas (em itálicos) e elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

(*) Considera na LDO em vigor a redução relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

O atual cenário fiscal mostra resultados primário e nominal menores em todos os anos, e a dívida, tanto bruta como líquida, que na LDO em vigor apresentavam trajetória de queda, agora crescem no horizonte de até 2017.

As mudanças no Anexo de Metas Fiscais estão contempladas ainda em outra tabela, comparando cenários e hipóteses da LDO em vigor e os do PLN 5/2015, na forma do substitutivo:

Parâmetros macroeconômicos projetados/Cenário macroeconômico de referência

Parâmetros	LDO em vigor (Lei 13.080/15)			Alteração proposta PLN 5/2015		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
PIB (crescimento real % a.a.)	0,80	2,00	2,30	-2,8	-1,0	1,1
Inflação (IPCA acumulado - var. %)	*6,49*	*5,70*	*5,50*	9,53	5,94	4,50
Taxa Selic efetiva (média % a.a.)	12,17	11,50	10,75	...	...	...
Selic (fim de período - % a.a.)	*12,00*	*11,25*	*10,50*	14,25	12,50	11,00
Câmbio (fim de período - R$/US$)	2,67	2,71	2,80	4,00	4,00	4,00

Fonte: Lei 13.080/15; PLN 5/2015; Ofício Interministerial 093/2015; Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º e 4º bimestres (Ministério da Fazenda, com base em projeções de mercado). Estimativas (em itálicos) e elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

O quadro é desalentador, mostrando a deterioração dos indicadores. A LDO em vigor contemplava crescimento positivo para 2015, chegando a 2,3% no ano em 2017; agora temos queda do PIB em 2015 de 2,8%, queda em 2016 de 1% e menor taxa positivas em. Pioras há também relativamente a juros, câmbio e inflação, sendo que IPCA e a Selic no cenário do PLN 5/2015 cairiam mais rapidamente. Ainda mais grave, os analistas de mercado consultados semanalmente pelo Banco Central já estão bem mais pessimistas em relação a todas essas previsões.

O projeto recebeu duas emendas. A Emenda nº 1, do ilustre Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), propõe acrescer o §6° ao art. 2º da Lei nº 13.080/2015, a fim de determinar aumento da meta primária, em caso de as receitas objeto da regra de abatimento superarem os valores pelos quais foram considerados no estabelecimento da nova meta, no mesmo montante do excesso em relação à previsão. Entendemos o mérito da emenda, no entanto nosso voto é **pela** sua **rejeição**.

A Emenda nº 2, de autoria do nobre Dep. Mendonça Filho (DEM/PE), estipula que não apenas a meta de superávit primário deva ser alcançada, mas também o seja a meta de resultado nominal do governo federal constante do Anexo de metas fiscais da LDO, de R$ 296,9 bilhões. O parlamentar alega que o Executivo tem sistematicamente descumprido a segunda. Nosso voto é pela **rejeição**, em vista da volatilidade atual da meta para a taxa de juros fixada pelo Banco Central.

Decidimos aceitar a proposta de alteração do PLN 5 encaminhada pelo Executivo, com alguns ajustes. Não podemos ignorar as dificuldades financeiras que o país vem enfrentando. A queda expressiva da receita pública, de mais de R$ 197 bilhões em relação à lei orçamentária, mostra que estamos em um contexto excepcional.

O ajuste está sendo feito a duras penas porque a arrecadação vem respondendo com muita intensidade à queda da atividade econômica, porque houve e há oposição a algumas medidas fiscais propostas e seus efeitos foram atenuados na tramitação dos projetos, e porque a deterioração das condições de mercado dificulta a realização de algumas operações. Do lado das despesas, a rigidez de mais de 90% dos gastos reduz as possibilidades de atuação.

O Governo tem utilizado de todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento: realizou contingenciamento recorde de R$ 79,9 bilhões de despesas discricionárias; propôs uma série de medidas de reforço de arrecadação, algumas ainda em tramitação no Congresso Nacional, e outras de redução dos gastos obrigatórios. Por outro lado, atento às recomendações da Corte de Contas, o Poder Executivo, mesmo diante da restrição orçamentária, efetuou o pagamento de mais de R$ 13 bilhões de subsídios e subvenções pendentes de anos anteriores.

Temos que reconhecer que há um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade de o país superar os percalços vividos neste momento atípico. O projeto ora analisado prima pela transparência ao explicitar a realidade das finanças públicas. Mesmo diante das adversidades, não há abandono da disciplina fiscal. Ao contrário, evidenciam-se todos os esforços realizados que, em vista da conjuntura, apenas começam a produzir os resultados esperados.

Com relação à possibilidade de abatimento da meta de até R$ 11,1 bilhões, julgamos ser oportuno em virtude do adiamento do leilão das usinas hidrelétricas o que pode inviabilizar o ingresso de recursos ainda em 2015.

Quanto à flexibilização da meta em função do pagamento de passivos junto ao FGTS, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, também concordamos que o abatimento deva ser autorizado, mas sujeito a um limite máximo de até R$ 57 bilhões. Entendemos que a incerteza quanto aos valores e condições de eventuais desembolsos a serem realizados ainda em 2015, processo que está em análise no Tribunal de Contas da União, dificulta estimativa a respeito de seu impacto no resultado primário do exercício, mas deixar a meta de resultado primário sem um piso não contribuiria para o restabelecimento da confiança indispensável à superação do momento adverso. Mais ainda, atendendo a demanda de grande parte deste Colegiado, acrescentamos no substitutivo os limites máximos para abatimento da meta por credor e por tipo de operação para cada um dos passivos.

De forma a adequar o texto à inexistência de referências ao Programa de Aceleração do Crescimento no novo artigo 2º, estamos propondo revogação do disposto no § 6º do art. 2º da Lei.

Pareceu-nos, ainda, satisfatória a solução dada neste PLN à questão da compensação de resultados primários do governo central, das estatais federais e de estados e municípios. Ela é compatível com a nova orientação da política fiscal e se justifica diante do agravamento da situação da economia e das contas públicas que sucintamente mencionamos acima. O mecanismo encontrado mostra que o ajuste que se está propondo para o País pressupõe a solidariedade entre os entes federados, sem lhes ferir a autonomia, com vistas ao alcance da meta estabelecida para o conjunto do setor público.

Nos exercícios de 2013 e 2014 a União ficou desobrigada de compensar frustrações relativamente à estimativa de superávit primário no âmbito estadual e municipal. Na LDO 2015 voltou a caber à esfera federal, além de perseguir seu próprio resultado, responsabilizar-se pelo atingimento da meta consolidada. Na proposta de modificação desse dispositivo que ora examinamos, fica mantida a regra de compensação pela União em favor de estados e municípios, mas abre-se a possibilidade no sentido contrário, de essas esferas contrabalançarem com sua poupança primária eventual insuficiência do esforço federal.

Pelas mesmas razões acima, o ilustre Dep. Ricardo Teobaldo, relator do PLN 1, de 2015 (projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2016), que ainda tramita na CMO, incorporou o adendo I ao seu relatório, para incluir no seu substitutivo previsão de estados e municípios poderem compensar eventual insuficiência de resultado primário da União, o que não constava do projeto de LDO para 2016 encaminhado ao Congresso.

Sabemos que desde o final de 2014 o Brasil está passando por momento de forte desaceleração econômica, em meio a redução da expectativa de crescimento de diversos países emergentes e queda dos preços das commodities e, no plano interno, retração da economia, realinhamento dos preços administrados e as incertezas trazidas por uma aguda crise hídrica. A frustração de receitas superou as piores expectativas e surpreendeu negativamente os analistas e agentes econômicos. Uma vez esgotados os mecanismos de curto prazo para ampliação das receitas e os meios de limitação dos gastos, a presente proposta, na forma do substitutivo, justifica-se tendo por base o interesse público e a transparência necessária à boa condução da gestão das finanças públicas.

III - VOTO DO RELATOR

Diante das razões expostas, votamos pela rejeição das emendas nºs 1 e 2 e pela aprovação do Projeto de Lei nº 5, de 2015 - CN, na forma do substitutivo que apresentamos.

Sala da Comissão Mista, em 05 de novembro de 2015.

Deputado **HUGO LEAL**

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5, DE 2015 – CN

Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R$ 48.908.400.000,00 (quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R$ 51.824.400.000,00 (cinquenta e um bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário de que trata o *caput*, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 2.916.000.000,00 (dois bilhões, novecentos e dezesseis milhões de reais).

§ 3º É admitida a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do *caput* do art. 11 e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 4º A meta de superávit primário mencionada no *caput* considera a receita de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas - UHEs não renovadas estimadas em R$ 11.050.000.000,00 (onze bilhões e cinquenta milhões de reais).

§ 5º A meta de resultado primário prevista no *caput* poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I – frustração da receita estimada no §4º, no montante correspondente; e

II – pagamento, em 2015, até o montante de R$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, limitado a R$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais);

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, limitado a R$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais);

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais);

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais).”

Art. 2º O Anexo IV.1 da Lei nº 13.080, de 2015, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Lei.

Art. 3º Fica revogado o §6º do art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

Sala da Comissão Mista, em 05 de novembro de 2015.

Deputado **HUGO LEAL**

Relator

Anexo IV
Metas Fiscais
IV.1 Anexo de Metas Fiscais Anuais

(Art. 4º, § 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, LDO-2015, estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2015 e indica as metas de 2016 e 2017. A cada exercício, havendo mudanças no cenário macroeconômico interno e externo, as metas são revistas no sentido de manter a sustentabilidade da política fiscal.

O objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica, o crescimento sustentado, a distribuição da renda e a prover adequadamente o acesso aos serviços públicos universais. Para isso, atuando em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido e bruto em relação ao PIB, a redução da estrutura a termo da taxa de juros, a melhora do perfil da dívida pública e o fortalecimento dos programas sociais.

Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Ressalte-se que o resultado fiscal nominal e o estoque da dívida do setor público apresentados são indicativos, pois são impactados por fatores fora do controle direto do governo como, por exemplo, a taxa de câmbio.

Também é compromisso da política fiscal promover a melhoria da gestão fiscal, com vistas a implementar políticas sociais redistributivas e a financiar investimentos em infraestrutura que ampliem a capacidade de produção do País, por meio da eliminação de gargalos logísticos. O governo também vem atuando na melhoria da qualidade e na simplificação tributária, no combate à sonegação, evasão e elisão fiscal, na redução da informalidade, no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação e fiscalização. Tem também procurado aprimorar a eficiência da alocação dos recursos, com medidas de racionalização dos gastos públicos e de tarifas públicas adequadas, com melhora nas técnicas de gestão e controle, com maior transparência, de forma a aumentar a qualidade na prestação de serviços públicos. O alinhamento de estruturas de governança pública às melhores práticas internacionais também fortalece a política fiscal.

A meta de superávit primário do Setor Público para 2015 foi fixada inicialmente em R$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB estimado à época para o ano, quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa de obtenção de um superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).

Para garantir que essa meta fosse atingida, o governo adotou um amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação.

No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial.

Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento total de gastos no valor de R$ 79,5 bilhões realizado em 2015. O governo também reviu as regras do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), anunciando novos limites de comprometimento, prazos e taxas de juros com o objetivo de reduzir o subsídio dessa política.

Com relação à receita, destacam-se as seguintes medidas para garantir a elevação da arrecadação: (i) IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; (vi) realinhamento de taxas e de preços públicos; (vi) revisão parcial da desoneração da folha e; (vii) CSLL cobrada das instituições financeiras.

Todavia, em função de vários choques que ocorreram desde o final de 2014, houve uma deterioração do cenário macroeconômico levando a grande frustração da estimativa de receitas. O primeiro choque, que se deu ainda em 2014, foi a acentuação da queda do preço das commodities. Pelo lado doméstico, a crise hídrica mais grave da história do país

combinada com a crise do setor de construção civil produziu forte incerteza sobre o cenário macroeconômico e os indicadores de confiança continuaram a apresentar deterioração. Com base neste cenário, a economia se deteriorou ainda mais de forma que o mercado projeta retração de 3,02% do PIB em 2015, elevação da Selic para 14,25% e elevação da taxa de inflação para 9,85%, conforme apontado pelo relatório Focus de 23/10/2015.

A conjuntura adversa tem reduzido significativamente a arrecadação, com forte impacto sobre o desempenho fiscal, mesmo considerando todas as medidas adotadas. Há, ainda, uma parte não capturada pelo modelo de projeção da RFB, fazendo-nos pensar em outros fatores explicativos além das variáveis conhecidas, tais como os impactos negativos da reacomodação no setor de óleo e gás e a reprogramação fiscal das empresas, à luz de um cenário ainda muito incerto.

Assim, tornou-se imperiosa a redução da meta de resultado primário a ser realizado em 2015. Em termos nominais, a meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado para 2015 fica, portanto, fixada em déficit de R$ 48.908 milhões, equivalente a -0,85% do PIB. Para 2016 e 2017, define-se um cenário de elevação gradual do resultado primário para R$ 0,7% do PIB e 1,3% do PIB, respectivamente.

Para a consecução dos resultados fiscais propostos, o cenário macroeconômico de referência (Tabela 1) pressupõe recuperação moderada da atividade econômica, partindo de uma retração de 2,8% em 2015, para uma retração mais suave em 2016 de -1,0%, com crescimento em 2017 de 1,1%. O cenário de inflação, por sua vez, prevê elevação temporária da inflação em 2015, por conta da política de realinhamento tarifário, mas com desaceleração nos anos subsequentes, em consonância com os objetivos da política macroeconômica. Assim, terminado o ajuste nos preços monitorados, há convergência da inflação para o centro da meta.

Com relação à política monetária, em junho de 2015, a taxa Selic atingiu 14,25% com elevação de 7,0 p.p. desde o início do atual ciclo monetário em abril de 2013 quando a Selic estava em 7,25%.

O regime de câmbio flutuante garante o equilíbrio externo e, somado à elevada quantidade de reservas internacionais, permite que a economia se ajuste de maneira suave às condições externas. Diante deste arcabouço, o cenário de referência prevê que a taxa de câmbio tenha média de R$/US$ 3,40 em 2015, encerrando o ano com cotação de R$/US$ 4,00.

As perspectivas de melhora do cenário internacional para o ano de 2015 ainda não se materializaram, pois algumas incertezas permanecem tais como a intensidade da desaceleração da China, o desfecho da crise grega e a velocidade na qual se dará a recuperação norte-americana.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico de referência

	2015	**2016**	**2017**
PIB (crescimento real %a.a.)	-2,8	-1,0	1,1
Inflação (IPCA acumulado – var. %)	9,53	5,94	4,50
Selic (fim de período - %a.a.)	14,25	12,50	11,00
Câmbio (fim de período – R$/US$)	4,00	4,00	4,00

Fonte: Ministério da Fazenda com base em projeções de mercado.

A meta de déficit primário fixado em R$ 48.908 milhões para o setor público não-financeiro em 2015 está dividida em déficit de R$ 51.824 milhões para o Governo Central, e de superávit de R$ 2.916 milhões para os Estados e Municípios e R$ 0,00 para as Estatais Federais. A meta de superávit primário poderá ser reduzida no montante da frustração da receita de concessões e permissões relativas ao leilões das UHEs não renovadas, estimadas em R$ 11.050 milhões e pagamentos referentes a: (a) passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, pagos no exercício de 2015; (b) adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) à União ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009, pagos no exercício de 2015; (c) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014; (d) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", pagos 2015, exclusive os valores devidos referentes ao 2º semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015; (e) valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados.

Tabela 2 – Trajetória estimada para a dívida do setor público

Variáveis (em % do PIB)	2015	2016	2017
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	-0,85	0,70	1,30
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,28	0,24	0,22
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	35,4	38,6	40,2
Dívida Bruta do Governo Geral	68,3	71,1	72,0
Resultado Nominal	-9,47	-5,01	-3,97

Fonte: Projeção do Banco Central para Dívida Bruta e Líquida, com base nas metas fiscais e nos parâmetros macroeconômicos.

O cenário macroeconômico projetado, juntamente com a elevação gradual do resultado primário, permitirá a sustentabilidade da política fiscal, com menor crescimento da dívida bruta do governo geral como proporção do PIB em 2017. Com a recuperação do resultado primário ao longo dos anos seguintes e a retomada do crescimento econômico a dívida bruta se estabilizará.

Anexo de Metas Fiscais

Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015

(Art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Anexo IV.1.a - Anexo de Metas Anuais 2015 a 2017

Preços Correntes

Discriminação	2015		2016		2017	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.256.789	21,77	1.441.428	23,49	1.578.876	24,03
II. Despesa Primária	1.308.614	22,67	1.406.987	22,93	1.506.601	22,93
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-51.824	-0,90	34.441	0,56	72.275	1,10
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0	0,00	0	0,00	0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-51.824	-0,90	34.441	0,56	72.275	1,10
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-456.396	-7,91	-231.274	-3,77	-186.224	-2,83
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.222.124	21,17	1.468.904	23,94	1.670.629	25,43

Preços Médios de 2015 - IGP-DI

Discriminação	2015	2016	2017
	R$ milhões	R$ milhões	R$ milhões
I. Receita Primária	1.256.789	1.348.238	1.401.356
II. Despesa Primária	1.308.614	1.316.024	1.337.207
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-51.824	32.214	64.149
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0 -51.824	0	0
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)		32.214	64.149
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-456.396	-216.322	-165.286
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.222.124	1.388.165	1.503.264

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Segunda Reunião Ordinária, realizada em 17 de novembro de 2015, **APROVOU,** em votação nominal realizada na representação da Câmara dos Deputados com 22 votos SIM e 8 NÃO, e por unanimidade na representação do Senado Federal, o Relatório do Deputado HUGO LEAL, favorável ao **Projeto de Lei nº 05/2015-CN**, nos termos do Substitutivo apresentado. Quanto às 2 (duas) emendas apresentadas, foram **REJEITADAS**. Foi apresentada **Contestação ao Substitutivo** de autoria do Deputado Elmar Nascimento com apoiamento dos Deputados Danilo Forte, Samuel Moreira, Caio Narcio e Domingos Sávio, que foi indeferida pela Presidente. O Deputado Elmar Nascimento apresentou **recurso** ao Plenário contra a decisão da Presidente, que em votação, foi rejeitado, contra os votos dos Deputados Danilo Forte, Samuel Moreira, Professora Dorinha Seabra Rezende, João Fernando Coutinho, Caio Nárcio, Domingos Sávio e Leopoldo Meyer.

Compareceram os Senhores Senadores Rose de Freitas, Presidente, Walter Pinheiro, Terceiro Vice-Presidente, Acir Gurgacz, Angela Portela, Benedito de Lira, Dário Berger, Eduardo Amorim, Gleisi Hoffmann, Hélio José, Paulo Bauer, Roberto Rocha e Valdir Raupp; e os Senhores Deputados Jaime Martins, Primeiro Vice-Presidente, Átila Lins, Caio Narcio, Carlos Henrique Gaguim, César Messias, Danilo Forte, Domingos Sávio, Edmilson Rodrigues, Elmar Nascimento, Evair de Melo, Genecias Noronha, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Hugo Leal, Izalci, Jhonatan de Jesus, João Arruda, João Carlos Bacelar, João Fernando Coutinho, Jorge Solla, José Airton Cirilo, José Rocha, Lázaro Botelho, Lelo Coimbra, Leo de Brito, Leopoldo Meyer, Luiz Carlos Busato, Marcelo Aro, Mauro Lopes, Nilto Tatto, Nilton Capixaba, Orlando Silva, Paulo Pimenta, Pedro Fernandes, Pompeo de Mattos, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raimundo Gomes de Matos, Ricardo Barros, Ricardo Teobaldo, Samuel Moreira, Valtenir Pereira, Vitor Valim, Wadson Ribeiro, Wellington Roberto, Zé Geraldo e Zeca Dirceu.

Sala de Reuniões, em 17 de novembro de 2015.

Senadora ROSE DE FREITAS
Presidente

Deputado HUGO LEAL
Relator

VOTO EM SEPARADO

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2015-CN, que "altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015".

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Dep. HUGO LEAL
Voto em Separado: Dep. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 5, de 22 de julho de 2015-CN, que "altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015". No mérito, o projeto pretende alterar a meta de resultado primário para o exercício de 2015.

Originalmente a meta de superávit primário foi fixada em R$ 66.325.000.000,00 para o setor público consolidado e R$ 55.279.000.000,00 para o Governo Federal, representando 1,2 e 1% do PIB, respectivamente. Esses números já considerávam a redução do montante de R$ 28.667.000.000,00 relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. No dia 22 de julho de 2015, o Poder Executivo propôs, por meio do PLN nº 5/2015, a revisão dessa meta para R$ 8.747.000.000,00 para o Setor Público Consolidado e R$ 5.831.000.000,00 para o Governo Federal, representando 0,15% e 0,10% do PIB, respectivamente. Essa meta ainda poderia ser reduzida em até R$ 26.400.000.000,00 no caso de frustração de determinadas receitas. Na prática, o projeto autorizava um déficit de R$ 20,5 bi para o Governo Federal.

Embora todos os prazos regimentais tenham sido extrapolados, o referido projeto não foi apreciado por esta comissão mista, sendo que no dia 27 de outubro de 2015, o Poder Executivo encaminhou ao relator da matéria o Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG propondo nova meta a ser considerada por ocasião da preparação do relatório. Os novos números seriam: déficit de R$ 48.908.400.000,00 para o setor público consolidado e déficit de R$ 51.824.400.000,00 para o Governo Federal, o que representa -0,85% e -0,9%, respectivamente para um PIB projetdo de -2,8% em 2015. Segundo o referido ofício, a meta poderia ser ainda reduzida em até R$ 11.050.000.000,00 em caso de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas – UHEs não renovadas e de mais um valor indeterminado referente a eventual pagamento aos bancos públicos dos

passivos conhecidos como "pedaladas fiscais". Segundo o Tribunal de Contas da União esse valor, em 31/12/2014 passaria dos R$ 40 bilhões. No relatório proposto pelo Relator, Dep. Hugo Leal, esse valor é fixado em R$ 55 bilhões. Se prosperar o texto proposto pelo relator, o Governo Federal terá autorização para obter um déficit de até R$ 117,9 bilhões.

É o relatório.

II- Análise

O relatório do deputado Hugo Leal, ao enfrentar o problema do cumprimento da meta fiscal e sua necessidade de adequação, acerta no diagnóstico da situação das finanças públicas da União, mas conduz a uma conclusão de mérito que procura validar as ações do Poder Executivo na condução da situação fiscal sem críticas à falta de comprometimento e transparência.

Cabe inicialmente enfatizar que metas são objetivos estipulados que devem ser buscados num determinado horizonte de tempo. Assim sendo, são fixadas previamente e trabalha-se para alcança-las ao longo do tempo determinado. Ao final do período, afere-se se foram atingidas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplina, no §1º do art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. No art. 9º, a mesma lei dispõe sobre as medidas a serem tomadas caso ao final de cada bimestre se constate que as metas não estão sendo atingidas.

> *Art. 9º 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 no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

O art. 73 da LRF trata das eventuais punições para as infrações aos dispositivos da Lei :

> *Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.*

Com exceção do exercício de 2011, desde o exercício de 2009 o Governo Federal não consegue cumprir a meta de superávit primário. Primeiro vieram as chamadas maquiagens contábeis ou contabilidade criativa, que foram manobras feitas ao apagar das luzes do exercício financeiro para forjar um resultado primário diferente do efetivamente alcançado,

expediente usado nos exercícios de 2009, 2010 e 2012. Depois, nos anos de 2013, 2014 e, agora, 2015, quando as manobras não mais davam conta de esconder a realidade fiscal do país, vieram as alterações de metas ao final do exercício para sua adequação ao resultado obtido mesmo com a utilização das chamadas "pedaladas fiscais" (dívidas não pagas junto a bancos públicos e ao FGTS para se beneficiar do regime de Caixa usado na apuração do resultado primário). Abaixo é detalhado o cumprimento das metas de 2009 a 2014 e o projetado para 2015.

Exercício de 2009:

- ✓ R$ 8,9 bilhões – A União considerou na conta R$ 8,9 bilhões recebidos a mais em depósitos judiciais antigos.
- ✓ R$ 3,5 bilhões – O BNDES comprou da União dividendos que ela teria direito a receber da Petrobras.
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 12,4 bilhões
- ✓ Alteração de Meta – Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009.

	Meta LDO		Lei 12.053/2009		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	118,3	3,80	76,4	2,50	64,5	2,06
Governo Federal	88,7	2,85	48,9	1,60	40,6	1,29
Abatimento	15,6	0,50	15,6	0,50	17,9	0,57

Exercício de 2010:

- ✓ R$ 31,9 bilhões – Em uma operação que envolveu a injeção de recursos na Petrobras (que não tem impacto primário) em troca de pagamento pela cessão onerosa de barris de petróleo a que a União teria direito (com impacto positivo no resultado primário).
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 31,9 bilhões
- ✓ Alteração de Meta – Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010

	Meta LDO		Lei 12.377/2010		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	111,4	3,30	110,0	3,10	101,7	2,78
Gov. Federal	79,4	2,35	76,3	2,15	78,1	2,14
Abatimento	29,8	0,88	33,6	0,95	22,1	0,60

Exercício de 2012:

- ✓ R$ 12,6 bilhões – O BNDES foi autorizado a comprar ações da Petrobras que faziam parte das aplicações do Fundo Soberano. Essas ações foram repassadas ao Tesouro Nacional, que se desfez deles por R$ 8,84 bilhões. Junto com outras operações parecidas, o total somou R$ 12,6 bilhões.
- ✓ R$ 7 bilhões - A Caixa Econômica Federal e o BNDES anteciparam o pagamento de dividendos que ocorreriam em 2013 para o final do exercício de 2012.
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 19,6 bilhões

	Meta LDO		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	139,8	3,10	?	?
Gov. Federal	97,0	2,15	85,0	1,80
Abatimento	40,6	0,90	12,0	0,25

Exercício de 2013:

- ✓ 1ª Alteração: Lei 12.795, de 2 de abril de 2013
  - Incluiu Desonerações nos abatimentos previstos ampliando os abatimentos possíveis de R$ 45,2 bilhões para R$ 65,2 bilhões.
- ✓ 2ª Alteração: Lei 12.901, de 18 de dezembro de 2013
  - União não mais se comprometeu com o resultado primário do Setor Público Consolidado, abrindo mão de compensar eventual frustração no primário de Estados e Municípios que estava estipulado em R$ 47,7 bilhões.
- ✓ Receitas Extraordinárias do Exercício no valor de R$ 44 bilhões: R$ 22 bilhões do Refis e R$ 22 bilhões de concessões (sendo R$ 15 bilhões do Campo de Libra).

	Meta LDO		Lei 12.795/2013		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	155,9	3,10	155,9	3,10	?*	?*
Gov. Federal	108,1	2,15	108,1	2,15	74,7	1,44
Abatimento	45,2	0,90	65,2	1,30	35,1	0,68

** Relatório de cumprimento de meta divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional não divulgou o resultado do setor público consolidado.*

Exercício de 2014:

- ✓ Meta do Setor Público Consolidado: R$ 167, 36 bilhões
- ✓ União não se compromete com o resultado consolidado, o compromisso do Governo Federal é com sua meta de R$ 116,072 bilhões.
- ✓ Abatimentos: R$ 67 bilhões referentes ao PAC e desonerações de tributos.
- ✓ Alteração: Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014
  - Retirou o valor do teto de abatimento permitido, possibilitando abatimento que, somente ao final do exercício, soube-se que poderia chegar a R$ 161,7 bilhões.

Atenta-se para o fato de que cabia ao governo, por ato próprio, alterar o rol dos projetos que faziam parte do PAC.

- Alterou a palavra "superávit" para "resultado" permitindo o déficit fiscal.

✓ Mais de R$ 40 bilhões em dívidas com bancos públicos e FGTS não pagas no exercício.

	Meta LDO		Lei 13.053/2014		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	167,36	3,10	167,36	3,10	?*	?*
Gov. Federal	116,1	2,15	116,1	2,15	-22,5	-0,40
Abatimento	67	1,24	?	?	138,6	2,51

** Relatório de cumprimento de meta divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional não divulgou o resultado do setor público consolidado.*

Exercício de 2015:

✓ Meta do Setor Público Consolidado: R$ 66,3 bilhões

✓ Meta do Governo Federal: R$ 55,2 bilhões

✓ Meta já incluia o abatimento de R$ 28,6 bilhões relativos ao PAC

✓ Governo Central reassume a responsabilidade pelo cumprimento da meta do Setor Público Consolidado.

✓ 1ª Alteração: PLN nº 5, de 22 de julho de 2015.

- Meta do Setor Público Consolidado: R$ 8,7 bilhões
- Meta do Governo Federal: R$ 5,8 bilhões
- Governo Central não mais se compromete com a meta do Setor Público Consolidado.
- Abatimentos possíveis de R$ 26,4 bilhões: R$ 21,4 bilhões previstos com medidas legislativas e R$ 5 bilhões de receitas de concessões e permissões.
- Compromisso do Governo Federal: Déficit de R$ 20,6 bilhões.

✓ 2ª Alteração: Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG, de 27 de outubro de 2015.

- Meta do Setor Público Consolidado: Déficit de R$ 48,9 bilhões
- Meta do Governo Federal: Déficit de R$ 51,8bilhões
- Abatimentos possíveis de R$ 68,06 bilhões: R$ 11,05 bilhões de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas – UHEs não renovadas e R$ 57,01 bilhões referentes às dívidas da União junto aos bancos públicos e FGTS caso a decisão do TCU não permita o parcelamento do débito.
- Governo Central não mais se compromete com a meta do Setor Público Consolidado.

Especificamente sobre o exercício de 2015 ainda cabem duas críticas:

1ª) A tabela apresentada pelo Ministro da Fazenda sobre as dívidas do Tesouro Nacional frente aos Bancos Públicos e ao FGTS mostram que:

- ✓ A situação das dívidas em 31/12/2014 era de R$ 51,1 bilhões, sendo que foram pagos R$ 16,9 bilhões, restando saldo a pagar de R$ 34,2 bilhões. São sobre esses números e seus encargos que pende a decisão do TCU sobre a possibilidade de parcelamento.
- ✓ Os R$ 17,2 bilhões de obrigações contraídas em 2015 e seus encargos são dívidas que devem ser pagas em 2015 sob a pena de as contas do exercício de 2015 serem novamente rejeitadas, uma vez que se equiparam a operações de crédito nos termos da LRF e estão vedadas.
- ✓ Sendo assim, os R$ 17,2 bilhões e seus correspondentes encargos não podem ser considerados como possibilidade de abatimento, mas compor a própria meta visto que é obrigação a ser quitada ainda em 2015.

2ª) Apesar do disposto no art. 4º da LOA de 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), foram abertos créditos ao longo do exercício de 2015 com impacto no resultado primário quando já se sabia que a meta não seria alcançada, conforme decretos não numerados abaixo acompanhado da cronologia das ações do governo com relação ao alcance da meta:

→ 22/05/2015: Governo decide Contingenciar R$ 70 bilhões do orçamento.

- ✓ Dec. 07/07/2015: R$ 18,5 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;

→ 22/07/2015: Governo envia o PLN nº 5/2015

- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 666,1 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014 e R$ 587,1 milhões de excesso de arrecadação;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 56,5 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 7 milhões de excesso de arrecadação;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 365,7 mil de excesso de arrecadação;

→ 30/07/2015: Governo decide contingenciar mais R$ 8,6 bilhões;

- ✓ Dec. 20/08/2015: R$ 231,4 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014 e R$ 242,1 milhões de excesso de arrecadação;

→ Set./2015: No relatório de avaliação das receitas e despesas referente ao 4º bimestre o governo avalia que NÃO há necessidade de novo contingenciamento.

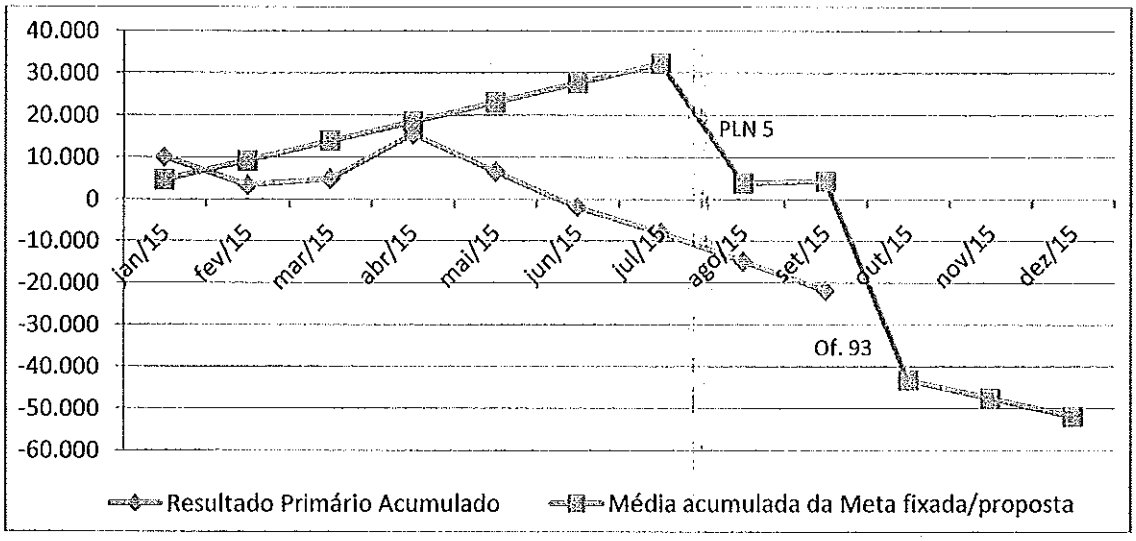
- ✓ Dec. 02/09/2015: R$ 4 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;

→ 27/10/2015: O governo envia o Ofício de nº 093/2015/MF/MPOG solicitando ao relator da matéria que nova redação fosse dada ao PLN nº 5/2015 com nova meta proposta.

Como se vê, o governo, mesmo sabendo que a situação fiscal era ruim, optou pelo caminho fácil de continuar os gastos, inclusive com abertura de novos créditos ao arrepio do disposto no art. 4º da LOA 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) que dispõe:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...]

O gráfico abaixo contrasta o acumulado do resultado primário no exercício de 2015 frente à média mensal acumulada da meta fixada ou proposta pelo governo nas datas de seu envio ao Congresso.



* Fonte: STN. Resultado de Setembro ainda sem ajuste metodológico. O de outubro ainda não foi divulgado.

Do gráfico, fica evidente a constante degradação do resultado fiscal ao longo do exercício e a distância entre os resultados obtidos e a estimativa do resultado esperado.

O debate sobre a situação das finanças públicas precisa ser enfrentado e a realidade é que a meta de resultado primário fixada para o exercício de 2015 não será cumprida. Aprovar o PLN nº 5 de 2015 não mudará esse fato. O governo tem todo do direito e o dever de justificar os motivos que impossibilitaram o atingimento da meta, mas tentar alterá-la ao final do exercício de 2015 para fixar o resultado obtido como se meta fosse é desvirtuar todo o sistema de metas e trazer mais descrédito a uma economia que já sofre com os efeitos de uma recessão que tudo indica será superior a três por cento do Produto Interno Bruto só em 2015. O que se evidencia é que o Governo não sabe o ambiente econômico em que trabalha, não sendo capaz de fixar metas realistas e persegui-las. Chegamos ao ponto em que, em 2015, a divergência entre a meta fixada e o resultado alcançado pode chegar a R$ 175,1 bilhões.

III- Voto

Diante do exposto, somos pela rejeição do substitutivo apresentado pelo dep. Hugo Leal ao PLN nº 5/2015 e do texto originalmente encaminhado pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão, em de novembro de 2015.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
DEMOCRATAS/TO

VOTO EM SEPARADO

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2015-CN, que "altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015".

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Dep. HUGO LEAL
Voto em Separado: Deputado Elmar Nascimento

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 5, de 22 de julho de 2015-CN, que "altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015". No mérito, o projeto pretende alterar a meta de resultado primário para o exercício de 2015.

Originalmente a meta de superávit primário foi fixada em R$ 66.325.000.000,00 para o setor público consolidado e R$ 55.279.000.000,00 para o Governo Federal, representando 1,2 e 1% do PIB, respectivamente. Esses números já consideravam a redução do montante de R$ 28.667.000.000,00 relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. No dia 22 de julho de 2015, o Poder Executivo propôs, por meio do PLN nº 5/2015, a revisão dessa meta para R$ 8.747.000.000,00 para o Setor Público Consolidado e R$ 5.831.000.000,00 para o Governo Federal, representando 0,15% e 0,10% do PIB, respectivamente. Essa meta ainda poderia ser reduzida em até R$ 26.400.000.000,00 no caso de frustração de determinadas receitas. Na prática, o projeto autorizava um déficit de R$ 20,5 bi para o Governo Federal.

Embora todos os prazos regimentais tenham sido extrapolados, o referido projeto não foi apreciado por esta comissão mista, sendo que no dia 27 de outubro de 2015, o Poder Executivo encaminhou ao relator da matéria o Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG propondo nova meta a ser considerada por ocasião da preparação do relatório. Os novos números seriam: déficit de R$ 48.908.400.000,00 para o setor público consolidado e déficit de R$ 51.824.400.000,00 para o Governo Federal, o que representa -0,85% e -0,9%, respectivamente para um PIB projetdo de -2,8% em 2015. Segundo o referido ofício, a meta poderia ser ainda reduzida em até R$ 11.050.000.000,00 em caso de frustração da receita de

concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas – UHEs não renovadas e de mais um valor indeterminado referente a eventual pagamento aos bancos públicos dos passivos conhecidos como "pedaladas fiscais". Segundo o Tribunal de Contas da União esse valor, em 31/12/2014 passaria dos R$ 40 bilhões. No relatório proposto pelo Relator, Dep. Hugo Leal, esse valor é fixado em R$ 55 bilhões. Se prosperar o texto proposto pelo relator, o Governo Federal terá autorização para obter um déficit de até R$ 117,9 bilhões.

É o relatório.

II- VOTO

O relatório do deputado Hugo Leal, ao enfrentar o problema do cumprimento da meta fiscal e sua necessidade de adequação, acerta no diagnóstico da situação das finanças públicas da União, mas conduz a uma conclusão de mérito que procura validar as ações do Poder Executivo na condução da situação fiscal sem críticas à falta de comprometimento e transparência.

Cabe inicialmente enfatizar que metas são objetivos estipulados que devem ser buscados num determinado horizonte de tempo. Assim sendo, são fixadas previamente e trabalha-se para alcança-las ao longo do tempo determinado. Ao final do período, afere-se se foram atingidas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplina, no §1º do art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. No art. 9º, a mesma lei dispõe sobre as medidas a serem tomadas caso ao final de cada bimestre se constate que as metas não estão sendo atingidas.

> *Art. 9º 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 no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

O art. 73 da LRF trata das eventuais punições para as infrações aos dispositivos da Lei :

> *Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.*

Com exceção do exercício de 2011, desde o exercício de 2009 o Governo Federal não consegue cumprir a meta de superávit primário. Primeiro vieram as chamadas maquiagens

contábeis ou contabilidade criativa, que foram manobras feitas ao apagar das luzes do exercício financeiro para forjar um resultado primário diferente do efetivamente alcançado, expediente usado nos exercícios de 2009, 2010 e 2012. Depois, nos anos de 2013, 2014 e, agora, 2015, quando as manobras não mais davam conta de esconder a realidade fiscal do país, vieram as alterações de metas ao final do exercício para sua adequação ao resultado obtido mesmo com a utilização das chamadas "pedaladas fiscais" (dívidas não pagas junto a bancos públicos e ao FGTS para se beneficiar do regime de Caixa usado na apuração do resultado primário). Abaixo é detalhado o cumprimento das metas de 2009 a 2014 e o projetado para 2015.

Exercício de 2009:

- ✓ R$ 8,9 bilhões – A União considerou na conta R$ 8,9 bilhões recebidos a mais em depósitos judiciais antigos.
- ✓ R$ 3,5 bilhões – O BNDES comprou da União dividendos que ela teria direito a receber da Petrobras.
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 12,4 bilhões
- ✓ Alterou a Meta de Superávit – Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009.

	Meta LDO		**Lei 12.053/2009**		**Resultado obtido**	
	R$ bi	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**
Setor Púb. Consolidado	118,3	3,80	76,4	2,50	64,5	2,06
Governo Federal	88,7	2,85	48,9	1,60	40,6	1,29
Abatimento	15,6	0,50	15,6	0,50	17,9	0,57

Exercício de 2010:

- ✓ R$ 31,9 bilhões – Em uma operação que envolveu a injeção de recursos na Petrobras (que não tem impacto primário) em troca de pagamento pela cessão onerosa de barris de petróleo a que a União teria direito (com impacto positivo no resultado primário).
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 31,9 bilhões
- ✓ Alterou a Meta de Superávit – Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010

	Meta LDO		**Lei 12.377/2010**		**Resultado obtido**	
	R$ bi	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**
Setor Púb. Consolidado	111,4	3,30	110,0	3,10	101,7	2,78
Gov. Federal	79,4	2,35	76,3	2,15	78,1	2,14
Abatimento	29,8	0,88	33,6	0,95	22,1	0,60

Exercício de 2012:

- ✓ R$ 12,6 bilhões – O BNDES foi autorizado a comprar ações da Petrobras que faziam parte das aplicações do Fundo Soberano. Essas ações foram repassadas ao Tesouro Nacional, que se desfez deles por R$ 8,84 bilhões. Junto com outras operações parecidas, o total somou R$ 12,6 bilhões.
- ✓ R$ 7 bilhões - A Caixa Econômica Federal e o BNDES anteciparam o pagamento de dividendos que ocorreriam em 2013 para o final do exercício de 2012.
- ✓ Total da Manobra Fiscal: R$ 19,6 bilhões

	Meta LDO		**Resultado obtido**	
	R$ bi	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**
Setor Púb. Consolidado	139,8	3,10	?	?
Gov. Federal	97,0	2,15	85,0	1,80
Abatimento	40,6	0,90	12,0	0,25

Exercício de 2013:

- ✓ 1ª Alteração da Meta: Lei 12.795, de 2 de abril de 2013
  - Incluiu Desonerações nos abatimentos previstos ampliando os abatimentos possíveis de R$ 45,2 bilhões para R$ 65,2 bilhões.
- ✓ 2ª Alteração da Meta: Lei 12.901, de 18 de dezembro de 2013
  - União não mais se comprometeu com o resultado primário do Setor Público Consolidado, abrindo mão de compensar eventual frustração no primário de Estados e Municípios que estava estipulado em R$ 47,7 bilhões.
- ✓ Contou com Receitas Extraordinárias do Exercício no valor de R$ 44 bilhões para atingir artificialmente a meta:
  - o R$ 22 bilhões do Refis e;
  - o R$ 22 bilhões de concessões (sendo R$ 15 bilhões do Campo de Libra).

	Meta LDO		**Lei 12.795/2013**		**Resultado obtido**	
	R$ bi	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**	**R$ bi**	**% PIB**
Setor Púb. Consolidado	155,9	3,10	155,9	3,10	?*	?*
Gov. Federal	108,1	2,15	108,1	2,15	74,7	1,44
Abatimento	45,2	0,90	65,2	1,30	35,1	0,68

** Relatório de cumprimento de meta divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional não divulgou o resultado do setor público consolidado.*

Exercício de 2014:

- ✓ Inicialmente a Meta do Setor Público Consolidado era R$ 167, 36 bilhões.
- ✓ União não se compromete com o resultado consolidado, o compromisso do Governo Federal é com sua meta de R$ 116,072 bilhões.
- ✓ Novamente inclui os abatimentos do PAC e desonerações de tributos no valor de R$ 67 bilhões.

- ✓ Apresenta o PLN 36 convertido na Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014 com as seguintes inovações:
  - Retirou o valor do teto de abatimento do PAC, possibilitando uma meta de superávit indefinida. Atenta-se para o fato de que cabia ao governo, por ato próprio, alterar o rol dos projetos que faziam parte do PAC e, portanto, poderiam afetar o resultado fiscal.
  - Alterou a palavra "superávit" para "resultado" permitindo o déficit fiscal.
  - Possibilitou o superávit negativo.

- ✓ Acumulou em ano eleitoral, mais de R$ 40 bilhões em dívidas com bancos públicos e FGTS não pagas no exercício.

	Meta LDO		Lei 13.053/2014		Resultado obtido	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
Setor Púb. Consolidado	167,36	3,10	167,36	3,10	?*	?*
Gov. Federal	116,1	2,15	116,1	2,15	-22,5	-0,40
Abatimento	67	1,24	?	?	138,6	2,51

** Relatório de cumprimento de meta divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional não divulgou o resultado do setor público consolidado.*

Exercício de 2015:

- ✓ Meta Inicial do Setor Público Consolidado: R$ 66,3 bilhões
- ✓ Meta do Governo Federal: R$ 55,2 bilhões
- ✓ Meta já incluía o abatimento de R$ 28,6 bilhões relativos ao PAC
- ✓ 1ª Alteração da Meta: PLN nº 5, de 22 de julho de 2015.
  - Meta do Setor Público Consolidado reduzida para R$ 8,7 bilhões
  - Meta do Governo Federal reduzida para R$ 5,8 bilhões
  - Governo Central não mais se compromete com a meta do Setor Público Consolidado.
  - Abatimentos possíveis de R$ 26,4 bilhões: R$ 21,4 bilhões previstos com medidas legislativas e R$ 5 bilhões de receitas de concessões e permissões.
  - Compromisso do Governo Federal: Déficit de R$ 20,6 bilhões.
- ✓ 2ª Alteração da Meta: Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG, de 27 de outubro de 2015.
  - Meta do Setor Público Consolidado: Déficit de R$ 48,9 bilhões
  - Meta do Governo Federal: Déficit de R$ 51,8 bilhões
  - Amplia os abatimentos possíveis de R$ 68,06 bilhões:
    - R$ 11,05 bilhões de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas – UHEs não renovadas e
    - R$ 57,01 bilhões referentes às dívidas da União junto aos bancos públicos e FGTS caso a decisão do TCU não permita o parcelamento do débito.

Especificamente sobre o exercício de 2015 ainda cabem duas críticas:

1ª) A tabela apresentada pelo Ministro da Fazenda sobre as dívidas do Tesouro Nacional frente aos Bancos Públicos e ao FGTS mostram que:

- ✓ A situação das dívidas em 31/12/2014 era de R$ 51,1 bilhões, sendo que foram pagos R$ 16,9 bilhões, restando saldo a pagar de R$ 34,2 bilhões. São sobre esses números e seus encargos que pende a decisão do TCU sobre a possibilidade de parcelamento.
- ✓ Os R$ 17,2 bilhões de obrigações contraídas em 2015 e seus encargos são dívidas que devem ser pagas em 2015 sob a pena de as contas do exercício de 2015 serem novamente rejeitadas, uma vez que se equiparam a operações de crédito nos termos da LRF e estão vedadas.
- ✓ Sendo assim, os R$ 17,2 bilhões e seus correspondentes encargos não podem ser considerados como possibilidade de abatimento, mas compor a própria meta visto que é obrigação a ser quitada ainda em 2015.

2ª) Apesar do disposto no art. 4º da LOA de 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), foram abertos créditos ao longo do exercício de 2015 com impacto no resultado primário quando já se sabia que a meta não seria alcançada, conforme decretos não numerados abaixo acompanhado da cronologia das ações do governo com relação ao alcance da meta:

→ 22/05/2015: Governo decide Contingenciar R$ 70 bilhões do orçamento.

- ✓ Dec. 07/07/2015: R$ 18,5 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;

→ 22/07/2015: Governo envia o PLN nº 5/2015

- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 666,1 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014 e R$ 587,1 milhões de excesso de arrecadação;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 56,5 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 7 milhões de excesso de arrecadação;
- ✓ Dec. 27/07/2015: R$ 365,7 mil de excesso de arrecadação;

→ 30/07/2015: Governo decide contingenciar mais R$ 8,6 bilhões;

- ✓ Dec. 20/08/2015: R$ 231,4 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014 e R$ 242,1 milhões de excesso de arrecadação;

→ Set./2015: No relatório de avaliação das receitas e despesas referente ao 4º bimestre o governo avalia que NÃO há necessidade de novo contingenciamento.

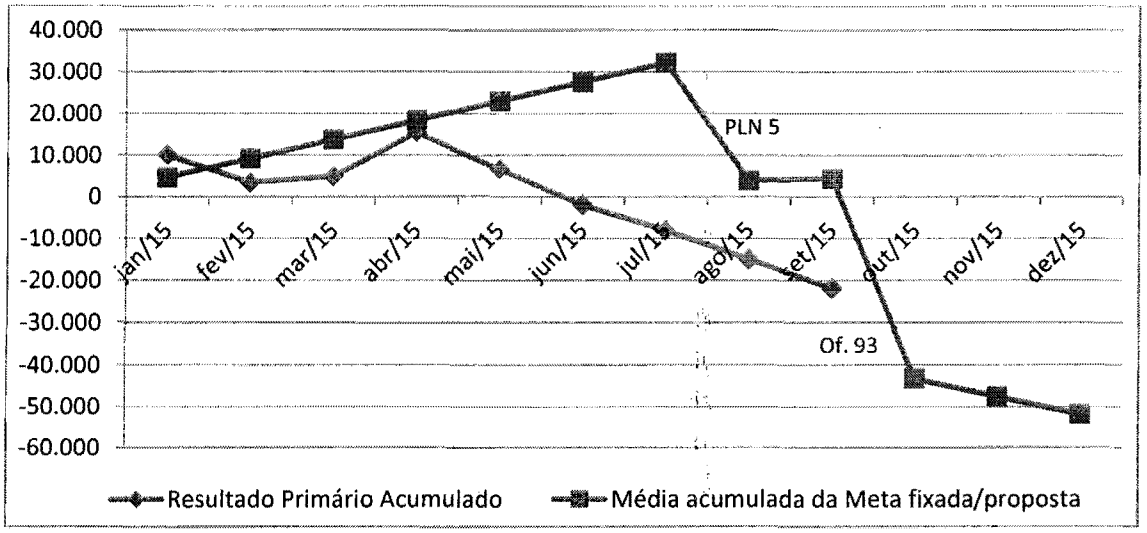
- ✓ Dec. 02/09/2015: R$ 4 milhões de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2014;

→ 27/10/2015: O governo envia o Ofício de nº 093/2015/MF/MPOG solicitando ao relator da matéria que nova redação fosse dada ao PLN nº 5/2015 com nova meta proposta.

Como se vê, o governo, mesmo sabendo que a situação fiscal era ruim, optou pelo caminho fácil de continuar os gastos, inclusive com abertura de novos créditos que somam mais de R$ 2 bilhões, ao arrepio do disposto no art. 4º da LOA 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) que dispõe:

> *Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...]*

O gráfico abaixo contrasta o acumulado do resultado primário no exercício de 2015 frente à média mensal acumulada da meta fixada ou proposta pelo governo nas datas de seu envio ao Congresso.



* Fonte: STN. Resultado de Setembro ainda sem ajuste metodológico. O de outubro ainda não foi divulgado.

Do gráfico, fica evidente a constante degradação do resultado fiscal ao longo do exercício e a distância entre os resultados obtidos e a estimativa do resultado esperado.

O debate sobre a situação das finanças públicas precisa ser enfrentado e a realidade é que a meta de resultado primário fixada para o exercício de 2015 não será cumprida. Aprovar o PLN nº 5 de 2015 não mudará esse fato. O governo tem todo do direito e o dever de justificar os motivos que impossibilitaram o atingimento da meta, mas tentar alterá-la ao final do exercício de 2015 para fixar o resultado obtido como se meta fosse é desvirtuar todo o sistema de metas e trazer mais descrédito a uma economia que já sofre com os efeitos de uma recessão que tudo indica será superior a três por cento do Produto Interno Bruto só em 2015.

O que se evidencia é que o Governo não sabe o ambiente econômico em que trabalha, não sendo capaz de fixar metas realistas e persegui-las. Chegamos ao ponto em que, em 2015, a divergência entre a meta fixada e o resultado alcançado pode chegar a R$ 175,1 bilhões.

Diante do exposto, somos pela rejeição do substitutivo apresentado pelo dep. Hugo Leal ao PLN nº 5/2015 e do texto originalmente encaminhado pelo Poder Executivo.

Como consequência, reestabelecemos o texto original da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, na qual foi fixada meta de superávit primário de R$ 66.325.000.000,00 para o setor público consolidado e R$ 55.279.000.000,00 para o Governo Federal.

Adicionalmente, ao texto original da LDO 2015, propomos a seguinte alteração:

i) Obrigação de que seja quitada no exercício de 2015 a integralidade da dívida apurada referente aos passivos e valores devidos no montante mínimo de R$ 57.013.000.000,00:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001;

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009;

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014;

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015; e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados e eventuais empréstimos realizados."

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5, DE 2015

Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.

Art. 1º. A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º .....

.....

§ 7º Deverá ser paga no exercício de 2015, no montante mínimo de R$ 57.013.000.000,00, a integralidade da dívida apurada referente aos passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001;

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009;

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014;

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", exclusive os valores devidos

referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015; e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados e eventuais empréstimos realizados." (NR).

Sala da Comissão, em de novembro de 2015.

Deputado Elmar Nascimento
DEMOCRATAS/BA