



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 5/2015-CN – ALTERA A LDO 2015

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 projetado 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 conterà 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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 5/2015-CN – ALTERA A LDO 2015

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



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 5/2015-CN – ALTERA A LDO 2015

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:
 - 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:

- ✓ 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.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 5/2015-CN – ALTERA A LDO 2015

- ✓ 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;

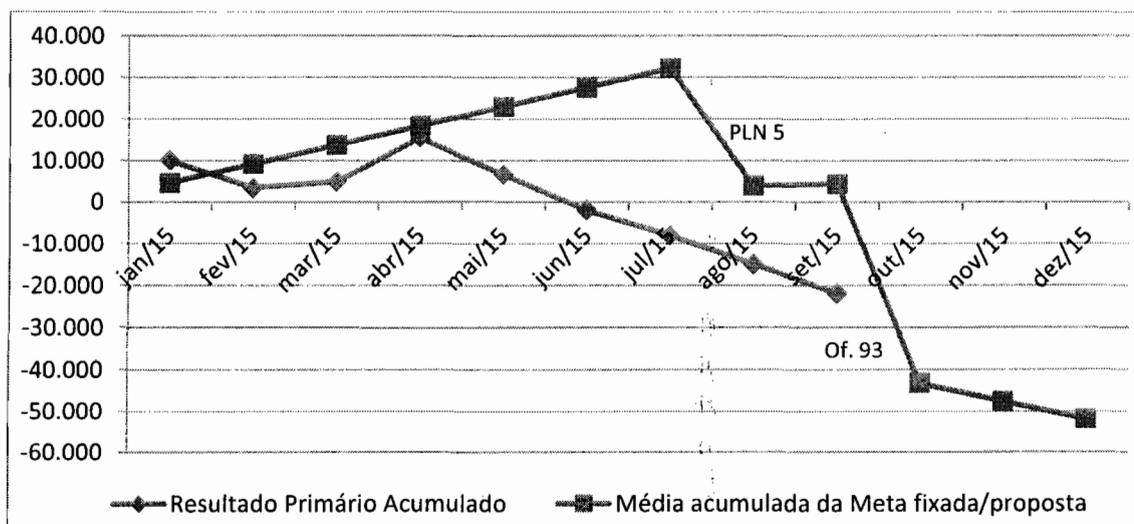
→ **27/10/2015: O governo envia o Ofício de nº 093/2015/MF/MPOG solicitando ao relator da matéria que nova redação fosse dada ao PLN nº 5/2015 com nova meta proposta.**



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 o 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



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 5/2015-CN – ALTERA A LDO 2015

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