



PARECER Nº , DE 2015

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre a Mensagem nº 7, de 2015 – CN (nº 182, de 2015, na origem), que "Encaminha, em cumprimento ao art.128 da Lei nº 13.080, de 2015, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao 1º quadrimestre de 2015".

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado **CÉSAR HALUM**

I. RELATÓRIO

A Presidente da República, pela Mensagem nº 7, de 2015–CN, conforme disposto no art. 128 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), e em atendimento ao art. 9º, §4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), encaminhou ao Congresso Nacional o relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário do conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais não financeiras referente ao primeiro quadrimestre de 2015.

A meta de superávit primário para o Governo Central para 2015 foi fixada pelo art. 2º da LDO-2015, em R\$ 55,3 bilhões, conforme demonstração do Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, sendo os Orçamentos Fiscal e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da Seguridade Social responsáveis pela totalidade desse valor e o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais, por um resultado nulo. O §2º do citado artigo admitiu a possibilidade de compensação entre essas duas metas. O §4º, estabeleceu meta de superávit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de R\$ 11 bilhões e determinou que a União compensasse eventual frustração no resultado desses entes. A meta consolidada do setor público foi estabelecida em R\$ 66,3 bilhões, já considerada a redução de R\$ 28,7 bilhões decorrente de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento.

O art. 3º da LDO-2015 previu a possibilidade de ampliação da meta de resultado primário do Governo Central caso as reestimativas para a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB superassem a estimativa utilizada na elaboração da LDO.

A Lei nº 13.115/2015 (Orçamento) só foi sancionada em 20 de abril de 2015, após o término do prazo legal para o envio aos demais Poderes do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 1º bimestre, que não foi elaborado, uma vez que não havia orçamento aprovado que pudesse ser executado, com exceção das despesas autorizadas no art. 53 da LDO-2015.

De acordo com o art. 51 da LDO-2015, os Poderes e o Ministério Público da União deveriam elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da LOA-2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da LRF.

O Poder Executivo apresentou o relatório de avaliação de receitas e despesas referente ao 2º bimestre e publicou o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, contendo a sua programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso para o exercício, mas não apresentou metas fiscais para o primeiro quadrimestre, que já estava encerrado. Dessa forma, o Relatório quadrimestral de avaliação do cumprimento das metas fiscais limitou-se a apresentar o resultado parcial realizado e a programação orçamentária e financeira anual, além das demais informações exigidas pela legislação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No relatório de avaliação de receitas e despesas referente ao 2º bimestre enviado ao Congresso Nacional, as estimativas de receitas da União, líquidas de transferências a Estados e Municípios, reduziram-se em R\$ 65,1 bilhões, em relação ao valor constante da LOA-2015. Houve, por outro lado, aumento nas estimativas das despesas primárias obrigatórias, incluindo compensação, pelo Tesouro, da desoneração do Regime Geral da Previdência Social, em R\$ 5,8 bilhões. Em particular, o resultado da Previdência sofreu expressiva alteração, com o déficit ampliado em R\$ 29,2 bilhões, sendo R\$ 28 bilhões decorrente de estimativa de frustração da receita e R\$ 1,2 bilhão de elevação das despesas com benefícios previdenciários.

Com isso, foi necessário, no Decreto nº 8.456/2015, reduzir os limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias do Executivo em relação à LOA-2015 em R\$ 69,9 bilhões. Corte de outros R\$ 935,4 milhões coube aos demais Poderes.

A meta de superávit primário anual de 2015 para o Governo Federal, de R\$ 55,3 bilhões, foi mantida no supracitado decreto e a meta acumulada do segundo quadrimestre foi estabelecida em R\$ 21,2 bilhões.

Não havendo meta estabelecida para o primeiro quadrimestre de 2015, o relatório de avaliação e cumprimento das metas fiscais limitou-se a informar que o resultado primário no período janeiro a abril de 2015 foi superavitário em R\$ 14,3 bilhões, tendo o Governo Federal alcançado superávit de R\$ 15,5 bilhões, enquanto que as Empresas Estatais Federais registraram déficit de R\$ 1,3 bilhão.

O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais contempla ainda outras informações. Anexos apresentam a sequência das projeções de receitas e despesas do Governo Federal (Anexo 01); receita administrada pela RFB/MF, excluindo o RGPS (Anexo 02); parâmetros conforme o inciso XXI do Anexo II da LDO-2015, esperados e efetivamente observados, para o quadrimestre e para o ano (Anexo 03); o estoque e o serviço da dívida pública federal, comparando a observada ao final de cada quadrimestre com a do final do quadrimestre anterior (Anexo 04); o resultado primário obtido até o quadrimestre,



discriminando, em milhões de reais, receitas e despesas, obrigatórias e discricionárias, no mesmo formato da previsão atualizada para todo o exercício (Anexo 05); e demonstração do cumprimento do art. 14 da LRF, nos termos definidos no Acórdão TCU nº 747, de 2010, especificando as medidas de compensação tributária implementadas em 2015 (Anexo 06).

II. ANÁLISE

Embora as metas fiscais sejam anuais, a LRF (art. 9º, § 4º) determinou a realização de audiências públicas quadrimestrais na Comissão Mista de Orçamento, para que o Executivo relate ao Congresso a evolução do resultado primário ao longo do exercício, indicando medidas corretivas em caso de desvios em relação ao fixado da LDO (para 2015, ver Lei nº 13.080/2015, de 2 de janeiro, art. 128, *caput*). As metas quadrimestrais, por sua vez, são estabelecidas no primeiro decreto de programação financeira e nos demais decretos que o modificarem, por determinação da LDO (art. 51, §1º, I e IV).

No decorrer do exercício, o Congresso pode se manifestar ao final do primeiro e do segundo quadrimestre e, se for caso, debater ou cobrar medidas fiscais adicionais que julgue necessárias. Ao fim do exercício, pode examinar os resultados e responsabilizar as autoridades pelo descumprimento de metas ou por desvios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu art. 9º, § 4º, diz que “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ...” (CMO). Ocorre também que a LDO-2015 (assim como a de 2013, 2014 e o PLDO-2016) admite (art. 128, § 2º) que “a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal poderá, por solicitação do Poder Executivo ou por iniciativa própria, adiar as datas de realização da audiência prevista no *caput*”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em 18 de dezembro de 2014 esta Comissão realizou uma reunião de audiência pública extraordinária que teve como convidado o Secretário do Tesouro Nacional, Arno Hugo Augustin Filho, que prestou esclarecimentos, de uma só empreitada, sobre o cumprimento das metas fiscais referente ao segundo e terceiro quadrimestre de 2012; primeiro, segundo e terceiro quadrimestre de 2013 e primeiro e segundo quadrimestre de 2014. Até o presente momento, o novo Secretário do Tesouro Nacional ainda não compareceu perante a Comissão para apresentar o cumprimento da meta do ano de 2014, nem tampouco para discorrer sobre o desempenho no primeiro quadrimestre de 2015 que, por insuficiente, acabou por ensejar revisão da meta de resultado primário do exercício, conforme PLN 5/2015, em debate no Congresso Nacional.

Recomendo que a alternativa de adiamento das audiências seja explorada de forma muito restrita, perseverando esta Comissão no sentido de promover avaliações tempestivas dos resultados primários quadrimestrais, para que o Congresso exerça sua importante prerrogativa, consagrada na LRF, de ponderar as justificativas dos desvios em relação à meta fiscal e debater as correções de rumo, ao mesmo tempo em que afere a fidedignidade das estimativas de receitas e despesas.

Com relação ao desempenho do primeiro quadrimestre, muito embora não apresente meta de resultado primário a ser avaliada por esta Comissão, o relatório de cumprimento das metas fiscais permitia observar a deterioração do desempenho da União, quando cotejado com idêntico período de 2014, conforme Tabela seguinte.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL, 2014-2015									
Item de Receita, Despesa ou Resultado	2014				2015				
	Observado				Observado		Previsto (Decreto 8.456/15)		
	Jan-Abril		Jan-Dez		Jan-Abril		Jan-Dez		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Receita Total	315.648	17,81	883.963	16,01	321.136	17,05	1.007.022	17,26	
Receita Administrada pela RFB	295.829	16,69	832.377	15,08	276.933	14,70	848.328	14,54	
Receitas Não Administradas	19.819	1,12	51.586	0,93	44.202	2,35	158.694	2,72	
Transferências a Estados e Municípios (-)	67.784	3,83	198.485	3,59	71.500	3,80	213.434	3,66	
FPE/FPM/IFI-EE	55.026	3,11	156.823	2,84	58.414	3,10	173.131	2,97	
Demais	12.759	0,72	41.662	0,75	13.086	0,69	40.303	0,69	
Receita Líquida	247.863	13,99	685.477	12,42	249.636	13,26	793.588	13,60	
Despesas	203.427	11,48	646.022	11,70	213.881	11,36	665.517	11,41	
Pessoal e Encargos Sociais	69.528	3,92	222.375	4,03	73.750	3,92	235.584	4,04	
Outras Correntes e de Capital	133.900	7,56	423.647	7,67	140.131	7,44	429.934	7,37	
Não Discricionárias ⁽¹⁾	45.841	2,59	154.253	2,79	59.252	3,15	174.806	3,00	
Discricionárias - Todos os Poderes	88.059	4,97	269.394	4,88	80.879	4,29	255.128	4,37	
Resultado do Tesouro	44.436	2,51	39.455	0,71	35.755	1,90	128.071	2,20	
Resultado da Previdência	(14.776)	(0,83)	(56.698)	(1,03)	(21.162)	(1,12)	(72.792)	(1,25)	
Arrecadação Líquida INSS ⁽¹⁾	101.677	5,74	337.503	6,11	110.396	5,86	364.680	6,25	
Benefícios da Previdência	116.453	6,57	394.201	7,14	131.558	6,99	437.472	7,50	
Discrepância Estatística	(484)	-0,03	(3.229)	(0,06)	931	0,05	0	0,00	
Resultado Primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade	29.175	1,65	(20.472)	(0,37)	15.524	0,82	55.279	0,95	
Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	(1.190)	(0,07)	(2.008)	(0,04)	(1.266)	(0,07)	0	0,00	
Resultado Primário do Governo Federal	27.985	1,58	(22.479)	(0,41)	14.258	0,76	55.279	0,95	
Memorando:									
PIB do Período	1.772.005		5.521.256		1.883.288		5.833.550		

Fonte: Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais-1º e 3º Quadrimestre de 2014 e 1º Quadrimestre de 2015 e de Avaliação de Receitas e Despesas- 2º Bimestre de 2015; SOF/MP; STN/MF; Banco Central do Brasil.

O superávit primário do Governo Federal no primeiro quadrimestre de 2015, de R\$ 14,3 bilhões, foi praticamente a metade do obtido no mesmo período de 2014 (R\$ 27,98 bilhões). Ainda assim, 2014 se encerrou com inedito déficit primário de R\$ 22,5 bilhões.

Até abril de 2015, as receitas líquidas da União, exclusive arrecadação previdenciária, somaram R\$ 249,6 bilhões (apenas R\$ 1,8 bilhão a mais do que em 2014), enquanto que as despesas, exceto previdência, cresceram R\$ 10,5 bilhões. O resultado da Previdência também apresentou pior desempenho em R\$ 6,4 bilhões.

Diante de queda real acentuada na receita e de dificuldades para contenção das despesas, o presente relatório de cumprimento de metas evidencia que difícil será o cumprimento da meta proposta na LDO 2015. Passados os



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

meses de maio e junho, período em que a União incorreu em expressivo déficit primário, seria necessário economizar cerca de R\$ 58,1 bilhões entre julho e dezembro, ou R\$ 9,7 bilhões mensais, para alcançar a meta de superávit de R\$ 55,3 bilhões.

Em 22 de julho, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional relatório de avaliação de receitas e despesas referente ao 3º bimestre. Neste último relatório evidenciou-se a impossibilidade de cumprimento da meta prevista na LDO 2015 e, a partir da reavaliação de receitas e despesas, foi anunciada redução da meta de superávit primário da União para R\$ 5,8 bilhões. A nova meta depende da aprovação do PLN 5/2015 pelo Congresso Nacional.

Entendemos ser indispensável o comparecimento, com a máxima brevidade possível, do Senhor Secretário do Tesouro Nacional a esta Comissão, de forma a esclarecer as medidas adotadas para o cumprimento da meta fiscal e as implicações da aprovação ou não do PLN 5/2015, ora em discussão.

III. VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento da Mensagem nº 7, de 2015 – CN (nº 182, de 2015, na origem) e do Relatório encaminhado, solicite o comparecimento, o mais breve possível, do Secretário do Tesouro Nacional para explicar as medidas de ajuste para o cumprimento da meta fiscal e, por fim, que determine o arquivamento do processo.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2015.

Deputado **CÉSAR HALUM**

Relator