



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2015

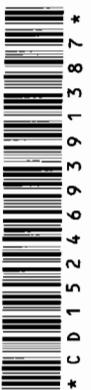
Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO**, sobre as Mensagens nº 10, de 2014 - CN (nº 134, de 2014, na origem), que "Encaminha, nos termos do art. 113 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, o relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, de conformidade com a inclusa Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e Gestão"; nº 15, de 2014 - CN (nº 294, de 2014, na origem), que "Encaminha, nos termos do art. 113 da Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012, o relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, referente ao segundo quadrimestre de 2014"; e nº 3, de 2015 - CN (nº 43, de 2015, na origem), que "Encaminha, em cumprimento à Lei nº 12.919/13, art. 111, Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, referente ao Exercício de 2014".

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado **JAIME MARTINS**

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Deputado **IZALCI**)



* C D 1 5 2 4 6 9 3 9 1 3 8 7 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

I. RELATÓRIO

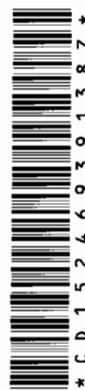
Por meio das Mensagens nº 10, de 2014-CN, nº 15, de 2014-CN e nº 3, de 2015-CN, a Presidente da República, em atendimento ao disposto no art. 111 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), e ao art. 9º, §4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei 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 e segundo quadrimestres e ao exercício de 2014.

A meta de superávit primário para o Governo Central na LDO-2014 foi fixada em R\$ 116,1 bilhões para 2014, enquanto para as Empresas Estatais Federais ficou estabelecida a meta de resultado nulo, havendo possibilidade de compensação entre esses resultados.

O art. 3º da LDO-2014 possibilitava a redução da meta de resultado primário do Governo Central em até R\$ 67,0 bilhões, em face da realização dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – e de desonerações tributárias. Em 15 de dezembro de 2014, foi editada a Lei nº 13.053, que ampliou o abatimento da meta até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC.

A Lei Orçamentária Anual - LOA-2014 -, Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, considerou a meta de superávit primário do Governo Federal de R\$ 116,1 bilhões e o abatimento de R\$ 58,0 bilhões nessa meta, abaixo do limite permitido pelo art. 3º da LDO-2014. Com isso, o esforço fiscal foi, inicialmente, elevado para R\$ 58,1 bilhões.

De acordo com o art. 50 da LDO-2014, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União devem elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da LOA-2014, cronograma anual de desembolso mensal.



* C D 1 5 2 4 6 9 3 9 1 3 8 7 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A LOA-2014 foi publicada em 21 de janeiro de 2014. Em 20 de fevereiro, procedeu-se uma avaliação das receitas e despesas primárias, considerando dados realizados no exercício de 2013 e no mês de janeiro de 2014, bem como a atualização dos parâmetros macroeconômicos. Em decorrência dessa avaliação, o Poder Executivo promoveu a limitação de empenho e movimentação financeira de R\$ 30,5 bilhões do montante destinado às despesas discricionárias. Com a projeção da redução líquida de R\$ 13,5 bilhões decorrente das variações das despesas obrigatórias, o total de ajuste nas despesas foi de R\$ 44,0 bilhões.

Nesse contexto, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira para 2014, estabelecendo seu cronograma mensal de desembolso, bem como as metas quadrimestrais.

Ao fim do 1º bimestre, procedeu-se a uma reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, com base nos dados realizados até o mês de fevereiro. Nessa reavaliação, recomendou-se a limitação adicional das despesas discricionárias em R\$ 261,8 milhões em relação ao Decreto nº 8.197/2014, fazendo com que o total de despesas discricionárias contingenciadas no ano alcançasse R\$ 30,8 bilhões.

No caso do Poder Executivo, essa recomendação foi implementada por meio do Decreto nº 8.216, de 28 de março de 2014. Em relação às metas quadrimestrais, mantiveram-se as constantes no Decreto nº 8.197/2014.

O relatório de avaliação do 2º bimestre indicou a possibilidade de manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em relação aos constantes no Decreto nº 8.216/2014.

Encerrado o primeiro quadrimestre, verificou-se que a meta desse período, fixada no Decreto nº 8.216/2014, com o redutor de R\$ 12 bilhões (investimentos prioritários e desonerações), foi cumprida.

Os relatórios de avaliação dos 3º e 4º bimestres mostraram a possibilidade de manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em relação aos constantes no Decreto nº 8.216/2014.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ao fim de agosto, constatou-se que a meta acumulada do segundo quadrimestre de 2014, de cerca de R\$ 39,2 bilhões, considerado o redutor de até R\$ 24 bilhões em decorrência da execução de despesas do PAC e das desonerações, não foi cumprida. Até esse período, o resultado acumulado do governo federal foi praticamente nulo, superavitário em apenas R\$ 356,8 milhões.

Encerrado o 5º bimestre, procedeu-se, em novembro, à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de outubro, dos parâmetros macroeconômicos atualizados e em consonância com as metas fiscais vigentes.

Neste relatório, projetou-se uma variação negativa da receita líquida de R\$ 38,4 bilhões, em relação à 4ª avaliação bimestral de 2014. No lado das despesas primárias de execução obrigatória, as estimativas foram ampliadas em R\$ 22,2 bilhões.

A avaliação do 5º bimestre considerou o projeto de lei que alterava a LDO 2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de permitir o abatimento da meta de resultado primário até o montante dos gastos relativos ao PAC e às desonerações de tributos. Com isso, houve ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento das despesas discricionárias em relação ao estabelecido nos Decretos anteriores no montante de R\$ 10,1 bilhões. Essa revisão ensejou a publicação, no âmbito do Poder Executivo, do Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014.

Com a aprovação do PLN nº 36/2014, por meio da Lei nº 13.053/2014, publicada no dia 15 de dezembro de 2014, passou-se a admitir como valor mínimo para o resultado primário do Governo Federal em 2014 um déficit primário de R\$ 45,7 bilhões.

Encerrado o ano de 2014, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 22,5 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R\$ 20,5 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R\$ 2,0 bilhões.



* C D 1 5 2 4 6 9 3 9 1 3 8 7 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

II. ANÁLISE

Inicialmente, deve-se destacar que o § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais quadrimestrais, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Ocorre que a LDO-2014, em seu art. 111, § 3º, possibilitava o adiamento das datas de realização dessa audiência. Referido dispositivo também consta da LDO-2015 e do PLDO 2016.

Em 18 de dezembro de 2014, esta Comissão realizou uma reunião de audiência pública extraordinária com o Secretário do Tesouro Nacional, Arno Hugo Augustin Filho. Nessa oportunidade, foram prestados esclarecimentos sobre o cumprimento das metas fiscais referentes ao segundo e terceiro quadrimestres de 2012; primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2013 e primeiro e segundo quadrimestres de 2014. A audiência pública para apresentação do cumprimento da meta do terceiro quadrimestre de 2014 só se realizou no dia 24/9/2015, quando também foram apresentados esclarecimentos a respeito do cumprimento das metas fiscais do primeiro quadrimestre de 2015, cujo mau desempenho ensejou envio, pelo Executivo, de proposta de revisão da meta do resultado primário para este ano (PLN 5/2015-CN).

Sob este aspecto, verifica-se que o adiamento das audiências, por prazo alongado, inviabiliza o necessário acompanhamento das finanças públicas e o devido controle sobre as medidas que estão sendo tomadas pelo Poder Executivo para correção dos desvios apurados.

Assim, torna-se necessário que a CMO faça cumprir o disposto no § 4º do art. 9º da LRF, impossibilitando o adiamento das referidas audiências públicas, o que fortalecerá o papel desta Comissão.

No que tange aos parâmetros adotados para elaboração do PLOA 2014, verifica-se grande discrepância entre o valor previsto para essas variáveis e o seu comportamento efetivo ao longo do mesmo exercício. Enquanto o PLOA previa hipótese de crescimento real do PIB de 4,0%, IPCA de 5,0% e dólar a R\$





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2,22, ao final de 2014, obteve-se crescimento de 0,15%, IPCA de 6,4% e câmbio de R\$ 2,66. Tendo em vista que essas variáveis exercem influência direta no comportamento de receitas e de despesas, deve-se estima-las com o necessário cuidado, a fim de que se elaborem previsões de receitas realistas, e que se fixem despesas somente até o montante da capacidade de que dispõe o Estado para financiá-las.

A respeito da previsão de receitas, o Tribunal de Contas da União, por meio do Processo TC 020.367/2014-7, já recomendou ao “Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adotem medidas para o aperfeiçoamento do sistema de previsão de receitas, levando em consideração, na elaboração das estimativas, os indicadores macroeconômicos balizados pelo mercado, principalmente os divulgados pelo Banco Central do Brasil no boletim “Focus - Relatório de Mercado””.

A análise do Relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário do segundo quadrimestre evidencia o distanciamento entre a meta fixada pelo governo para o exercício de 2014 e o efetivamente realizado de janeiro a agosto. Até o fim do segundo quadrimestre, o superávit realizado foi praticamente nulo, de apenas 356,8 milhões. Para alcançar a meta planejada, de 80,8 bilhões, o esforço necessário para o último quadrimestre era de R\$ 80,4 bilhões.

É preciso cautela na avaliação do cenário fiscal e agilidade na determinação das medidas necessárias para correção dos desvios apurados em relação à meta fiscal. Não foi o que se observou no exercício de 2014.

A ratificação da meta de resultado primário de R\$ 39,2 bilhões até agosto de 2014, por meio do Decreto n° 8.290, de 30 de julho de 2014, ou seja, apenas um mês antes da data de verificação de seu cumprimento, demonstra a ineficiência governamental na avaliação do cenário econômico e na adoção de medidas tempestivas para alcance da meta fiscal. A tabela seguinte demonstra essa divergência entre o previsto no referido Decreto e o realizado até o mês de agosto.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tabela 1. Resultado primário do Governo Federal previsto e realizado, Jan-Ago 2014

(R\$ milhão)

Discriminação	Realizado Jan-Ago	Decreto 8.290/14	Desvio
1. RECEITA TOTAL	591.242,5	616.717,9	(25.475,5)
1.1 Receita Arrecadada pelo Tesouro Nacional	555.676,0	581.425,6	(25.749,6)
1.1.1 Administradas pela RFB/ MF	491.061,2	508.343,5	(17.282,3)
1.1.2 Cota-parte de Compensações Financeiras	27.832,0	29.435,3	(1.603,3)
1.1.3 Plano de Seguridade do Servidor	6.687,7	6.746,3	(58,6)
1.1.4 Concessões	2.733,9	2.603,1	130,8
1.1.5 Demais	27.361,3	34.297,4	(6.936,2)
1.2 Receita Arrecadada por Outros Órgãos	35.566,4	35.292,4	274,1
1.2.1 Salário Educação	12.329,6	12.422,9	(93,2)
1.2.2 Receita Própria (fontes 50 e 81)	8.159,6	7.918,9	240,7
1.2.3 Demais	15.077,2	14.950,6	126,6
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	131.316,1	134.032,8	(2.716,7)
2.1 FPE/ FPM/ IPI- EE	104.483,5	105.150,0	(666,4)
2.2 Demais	26.832,6	28.882,8	(2.050,2)
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	459.926,3	482.685,1	(22.758,8)
4. DESPESAS	421.230,0	410.951,1	10.278,8
4.1 Pessoal	142.965,3	142.453,4	512,0
4.2 Outras Correntes e de Capital	278.264,6	268.497,7	9.766,9
4.2.1 Não Discricionárias	98.971,6	94.007,4	4.964,3
4.2.2 Discricionárias - Todos os Poderes	179.293,0	174.490,3	4.802,6
5. RESULTADO DO TESOURO (3-4)	38.696,4	71.734,0	(33.037,7)
6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)	(34.021,3)	(32.734,0)	(1.287,3)
6.1 Arrecadação Líquida INSS	209.851,4	210.454,7	(603,2)
6.2 Benefícios da Previdência	243.872,8	243.188,7	684,1
7. AJUSTE METODOLÓGICO - ITAIPU	0,0	0,0	0,0
8. DIFERENÇA ESTATÍSTICA ¹	(3.150,9)	0,0	(3.150,9)
9. RESULTADO PRIMÁRIO DO OFSS (5+6+7+8)	1.524,2	39.000,0	(37.475,8)
10. RES. PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	(1.167,3)	215,2	(1.382,5)
11. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL (9+10)	356,8	39.215,2	(38.858,4)

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 2º Quadrimestre de 2014.

¹ Diferença entre o resultado apurado pelo Banco Central abaixo da linha e pela STN/ MF.

Com o resultado alcançado até agosto tão abaixo da meta estipulada, esperava-se que o governo adotasse providências para melhora do desempenho fiscal, em consonância com o disposto na LRF, cujo art. 9º é claro ao exigir que constatado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário, deverá ser promovido, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários.

Apesar dessa determinação legal, os limites para empenho e movimentação financeira foram mantidos na avaliação do 4º bimestre, sob o argumento de que a queda da estimativa da receita líquida em 10,5 bilhões seria compensada pela diminuição de despesas primárias obrigatórias de 7,0 bilhões e saque de 3,5 bilhões de recursos do Fundo Soberano.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Apenas dois meses após a avaliação do 4º bimestre, ou seja, na avaliação do 5º bimestre, que abrange o desempenho até o fim de outubro, o governo reconheceu uma variação negativa de receita líquida de 38,4 bilhões e uma variação positiva na estimativa das despesas obrigatórias de 22,2 bilhões, em relação à última avaliação. Repise-se, mais uma vez, a grande divergência entre os valores projetados em um curto período de tempo, que reforça a deficiência no sistema de planejamento.

Em vez do esperado contingenciamento, nos termos do que dispõe a LRF e a LDO em vigor, o Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014, ampliou os limites de empenho e movimentação financeira, considerando como compensação um projeto de alteração da LDO-2014 (PLN nº 36/2014-CN), encaminhado pelo Poder Executivo no dia 11 de novembro de 2014.

Neste aspecto, deve-se destacar que a ampliação dos limites estava em desacordo com a meta estipulada pela LDO vigente à época, que só foi formalmente alterada posteriormente, com a publicação da Lei nº 13.053/2014, no dia 15 de dezembro de 2014. Assim, com a edição do Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014, o Poder Executivo agiu em desacordo com a LDO e com a LRF, estabelecendo como compensação para a diminuição das receitas líquidas e aumento das despesas uma drástica redução da meta de superávit prevista no PLN 36/2014-CN.

Esse entendimento também foi explicitado pelo Tribunal de Contas da União, que, em seu parecer prévio sobre as Contas do Governo de 2014, destacou a “Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014”.

Por fim, destaca-se que nem mesmo a pequena meta nominal positiva, estabelecida no Decreto nº 8.367/2014, no valor de R\$ 10,1 bilhões





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(0,19% do PIB), foi alcançada, já que ao fim de 2014, apurou-se um déficit de R\$ 22,5 bilhões do Governo Federal.

A tabela seguinte demonstra a evolução das previsões dos decretos de programação financeira, comparando com o previsto na LOA e o que de fato se realizou no exercício de 2014. Chama atenção a imensa variação das previsões entre os Decretos nº 8.320/2014 e 8.367/2014.

Tabela 2. Evolução das previsões dos decretos de programação financeira e realizado, 2014

Discriminação	LOA-2014	Decretos de 2014						Realizado	% do PIB
		8.197	8.216	8.261	8.290	8.320	8.367		
		R\$milhão							
1. RECEITA TOTAL	973.773	955.845	959.782	960.983	959.509	946.869	898.985	883.963	16,01
1.1 Administradas pela RFB/MF	797.009	779.080	783.017	784.016	780.372	765.628	747.898	739.172	13,39
1.2 Receitas Não Administradas	176.765	176.765	176.765	176.967	179.138	181.241	151.087	144.791	2,62
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	221.883	214.273	214.030	214.030	211.842	209.743	199.731	198.485	3,59
2.1 FPE/FPM/IR-EE	170.543	162.933	162.693	162.693	160.619	158.600	154.501	156.823	2,84
2.2 Demais	51.340	51.340	51.338	51.338	51.223	51.143	45.230	41.662	0,75
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	751.890	741.572	745.752	746.953	747.667	737.126	699.254	685.477	12,42
4. DESPESAS	663.372	620.722	624.902	626.103	626.817	619.251	643.460	646.022	11,70
4.1 Pessoal	222.037	222.037	222.037	222.037	222.037	219.819	218.020	222.375	4,03
4.2 Outras Correntes e de Capital	441.335	398.685	402.864	404.065	404.780	399.432	425.440	423.647	7,67
4.2.1 Não Discricionárias	146.573	134.422	138.863	140.064	140.760	135.412	151.221	154.253	2,79
4.2.2 Discricionárias - Todos os Poderes	294.762	264.263	264.001	264.001	264.020	264.020	274.219	269.394	4,88
5. FUNDO SOBERANO	-	-	-	-	-	3.500	3.500	-	-
6. RESULTADO DO TESOUREIRO (3-4+5)	88.518	120.850	120.850	120.850	120.850	121.375	59.294	39.455	0,71
7. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (7.1-7.2)	(30.446)	(40.077)	(40.077)	(40.077)	(40.077)	(40.601)	(49.193)	(56.698)	(1,03)
7.1 Arrecadação Líquida do INSS	357.839	346.839	346.839	346.839	346.839	346.839	346.339	337.503	6,11
7.2 Benefícios da Previdência	388.285	386.916	386.916	386.916	386.916	387.441	395.532	394.201	7,14
8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA ¹	-	-	-	-	-	-	-	(3.229)	(0,06)
9. RESULTADO PRIMÁRIO DO OFSS (6+7+8)	58.072	80.774	80.774	80.774	80.774	80.774	10.102	(20.472)	(0,37)
10. RESULTADO PRIMÁRIO EM EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	-	-	-	-	-	-	-	(2.008)	(0,04)
11. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL (9+10)	58.072	80.774	80.774	80.774	80.774	80.774	10.102	(22.479)	(0,41)
12. ART. 3º DA LDO-2014 (PAC + desonerações de tributos)	58.000	35.298	35.298	35.298	35.298	35.298	105.970	138.551	2,51
13. RESULTADO PRIMÁRIO CUMPRIMENTO LDO-2014 (11+12)	116.072	116.072	116.072	116.072	116.072	116.072	116.072	116.072	2,10

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2014 e Banco Central do Brasil. Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

¹ Diferença entre o resultado apurado pelo Banco Central abaixo da linha e pela STN/MF.

III. VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento das Mensagens nº 10, de 2014 - CN (nº 134, de 2014, na origem), nº 15, de 2014 - CN (nº 294, de 2014, na origem) e nº 3, de 2015 - CN (nº 43, de 2015, na origem), e dos Relatórios encaminhados, e:

I - solicite informações por escrito aos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão a respeito das providências adotadas para que se evite o cometimento dos mesmos erros observados em 2014; em especial, sobre quais medidas estão sendo tomadas para o aperfeiçoamento do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sistema de previsão de receitas, conforme Acórdão nº 1.723/2015 TCU – Plenário;

II – requeira o comparecimento, com a máxima brevidade possível, do Senhor Secretário do Tesouro Nacional a esta Comissão, de forma a prestar esclarecimentos a respeito do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2015, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, e das medidas adotadas para o cumprimento da meta fiscal de 2015 e as implicações da aprovação ou não do PLN 5/2015, ora em discussão nesta Comissão.

Adotadas as providências mencionadas, voto pelo arquivamento do processo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado IZALCI



* C D 1 5 2 4 6 9 3 9 1 3 8 7 *