

De ordem, cópia ao Relator,  
Deputado Hugo Leal e a  
Consultoria de Orçamentos (COFF)  
CD.

P5445

Em 28.10.15.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
Gabinete do Ministro  
Esplanada dos Ministérios - Bloco "K" - 7º Andar  
70.040-906 - Brasília-DF  
Telefone: (61) 2020-4100 - gabinete.ministro@planejamento.gov.br

Ofício nº 305 /MP

Brasília, 27 de outubro de 2015.

A Excelentíssima Senhora  
Senadora **ROSE DE FREITAS**  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados  
Anexo Luís Eduardo Magalhães (Anexo II), Ala "C", Térreo  
70.160-900 - Brasília - DF

Assunto: **PLN nº 5, de 22 de julho de 2015.**

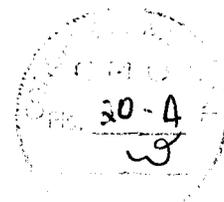
Senhora Presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, encaminho a Vossa Excelência, cópia do Ofício Interministerial nº 93/MF/MP, de 27 de outubro de 2015, que trata da nova proposta de meta de resultado primário, dirigido ao Exmo. Deputado Federal HUGO LEAL, relator do "PLN nº 5, de 22 de julho de 2015 – Altera a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 a LDO 2015".

Atenciosamente,



**NELSON BARBOSA**  
Ministro de Estado do Planejamento,  
Orçamento e Gestão



Comissão Mista de Planos, Orçamentos  
Públicos e Fiscalização - CMO

Recebido em 27/10/2015, às 20h11

Por: , Ponto: 5378



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Gabinete do Ministro da Fazenda  
Esplanada dos Ministérios, Bloco "P" – Ed Sede – 5º andar  
70048-900 - Brasília - DF  
Tel.: (61) 3412-2500 – e-mail: chgabin.df.gmf@fazenda.gov.br

Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG

Brasília, 27 de outubro de 2015.

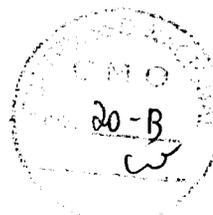
A Sua Excelência o Senhor  
HUGO LEAL  
Deputado Federal  
Gabinete 631 – Anexo IV da Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
70160-900 - Brasília - DF

**Assunto: PLN nº 5, de 22 de julho de 2015 – Altera a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015)**

Senhor Deputado Federal,

1. Como é do vosso conhecimento, o Brasil atravessa importante processo de ajuste de sua economia, em resposta a mudanças nas condições externas e à necessidade de reequilíbrio das contas públicas. Esse processo tem tido implicações na atividade econômica do País, também por conta do acúmulo de incertezas de diferentes naturezas.
2. As expectativas de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB para 2015, que orientam as projeções fiscais do governo federal, efetivamente sofreram repetidas reduções ao longo do ano. Não só em julho o indicador das expectativas de crescimento do PIB para 2015 estava próximo de -1,7% – e, portanto, bem abaixo daquele no começo do ano, próximo a 0,8% – como veio a cair em meses mais recentes para as cercanias de -3%. Experimentamos, portanto, uma contração extremamente atípica da economia e de difícil previsão, até pelos seus aspectos não econômicos.
3. Tais circunstâncias têm afetado significativamente a arrecadação de receitas, com forte impacto sobre o desempenho fiscal, não obstante o contingenciamento já efetuado, de cerca de R\$ 78 bilhões – equivalente a aproximadamente 40% das despesas contingenciáveis e que resultou em despesas nessas rubricas quase 10% abaixo, em valores nominais, daquelas verificadas em 2014 e ligeiramente inferiores, ainda em valores nominais, às despesas comparáveis verificadas em 2013. Nessas circunstâncias, apresentadas em detalhe no anexo a essa comunicação, submeto à apreciação de Vossa Excelência nova proposta de meta de resultado primário, para vossa análise por ocasião da preparação do relatório sobre o PLN nº 5, de 22 de julho de 2015, a saber:

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



20/10

*“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 - frustração 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 nº 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 nº 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.

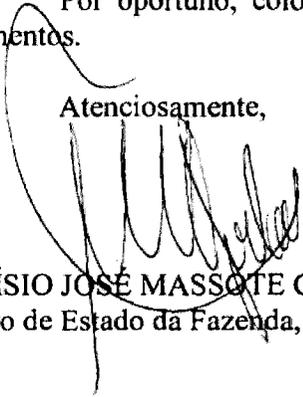
e) valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados." (NR)

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.

4. Por oportuno, colocamo-nos à disposição de Vossa Excelência para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

  
TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE GODOY  
Ministro de Estado da Fazenda, Interino

  
NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO  
Ministro de Estado do Planejamento,  
Orçamento e Gestão



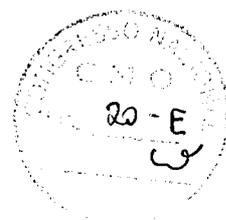


# Anexo

## CENÁRIO FISCAL DE OUTUBRO DE 2015

---

Outubro de 2015



## 1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1. O momento econômico do Brasil tem se mostrado desafiador, com um aprofundamento da deterioração da atividade econômica em consequência do acúmulo de incerteza e repercussões da queda do preço das commodities e da imperiosa necessidade de o setor público brasileiro realizar uma desalavancagem, após substancial expansão da dívida pública. Esse quadro tem repercutido especialmente na Petrobras, cujo plano de negócios tem incorporado sucessivas reduções do investimento, com significativo impacto negativo na demanda agregada, estimado em até 2 pontos percentuais do Produto Interno Bruto – PIB<sup>1</sup>. Na mesma toada, a necessidade de revisão dos mecanismos públicos de estímulo à aquisição de veículos automotores refletiu-se em forte contração da produção desses bens ao longo de 2015, com a consequente redução de arrecadação.

2. As expectativas de crescimento do PIB para 2015, que orientam as projeções fiscais do governo federal, geradas pela agregação das estimativas produzidas pelo mercado e coligidas pelo Banco Central do Brasil, sofreram repetidas reduções ao longo do ano (Gráfico 1). Em julho, o indicador das expectativas de crescimento do PIB para 2015 estava próximo de -1,7%, caindo para as cercanias de -2% nos meses seguintes.

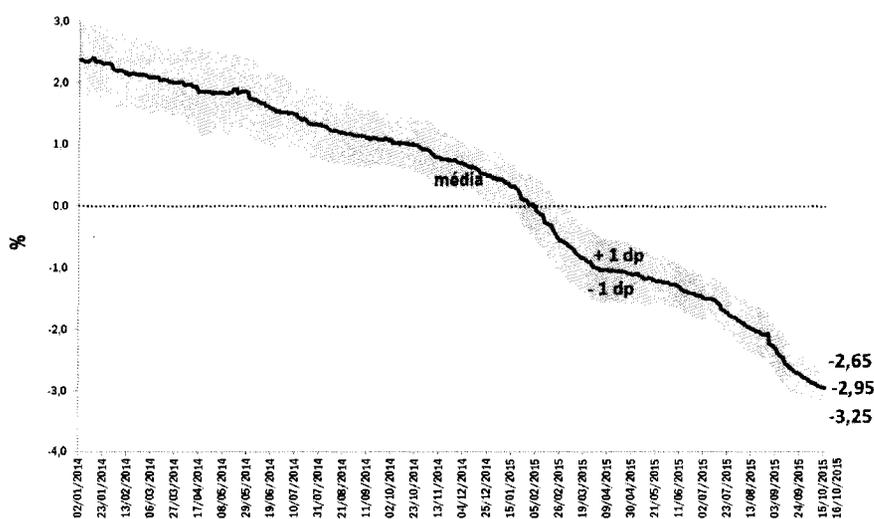
3. Mais recentemente, houve uma aceleração desta queda, com a previsão se aproximando de uma contração de 3%. Essa revisão de expectativas e dificuldade de previsão se explicam porque uma diminuição da atividade econômica dessa magnitude é fora do comum, mesmo considerando a repercussão direta da queda dos preços das matérias primas e a expectativa de aumento das taxas de juros americanas.

4. Essa deterioração das expectativas tem sido contemporânea do aumento da probabilidade de reduções da nota da dívida soberana brasileira pelas outras agências especializadas. Nesse sentido, a empresa Standard & Poor's já retirou o grau de investimento da dívida externa da República, rebaixando a nota de BBB- para BB+, mantendo a perspectiva negativa. Em 15 de outubro, a Fitch também rebaixou a nota dessa dívida, mantendo ainda o grau de investimento acompanhado de um viés negativo para a nota e sinalizando a probabilidade da perda de grau de investimento (*investment grade*) em período relativamente curto. Ambas consideraram não só a evolução dos indicadores econômicos e fiscais, mas a dificuldade do progresso da agenda do governo, citando *inter alia* a incerteza política que estaria pesando sobre a confiança geral, atrasando a recuperação da economia. Refletindo esse quadro, a grade de parâmetros preparada pela Secretaria de Política Econômica (SPE/MF) em outubro de 2015 projeta redução real do PIB de 2,8% este ano. Esta é a grade de parâmetros adotada pelo governo federal na projeção das suas receitas.

---

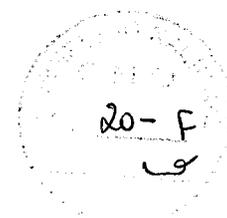
<sup>1</sup> Nota da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda - "Impactos da Redução dos Investimentos do Setor de Óleo e Gás no PIB" de 21/10/2015.

**Gráfico 1: Projeção de Crescimento Real do PIB para 2015 – relatório FOCUS**

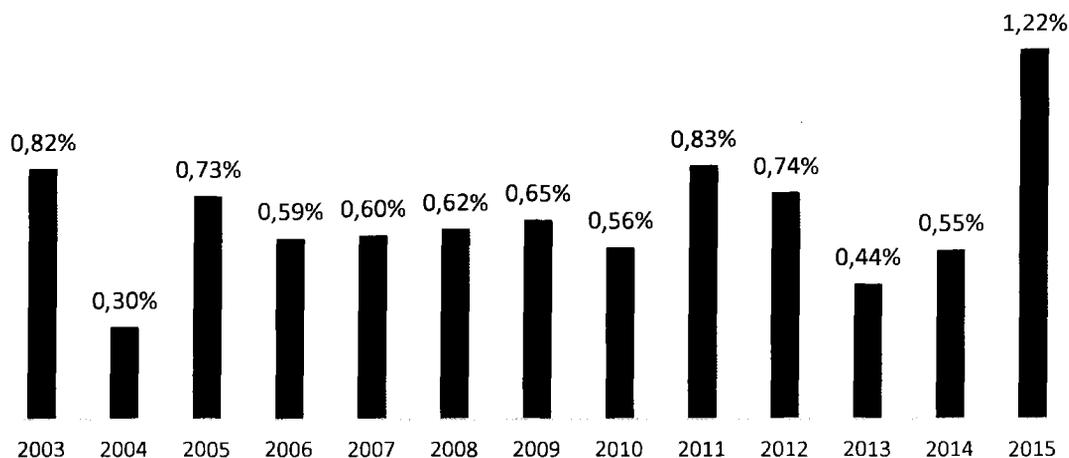


5. Caso o Governo perca o grau de investimento pela segunda das três grandes agências de classificação de risco, ele deixará de ser considerado pelos investidores, inclusive pelos grandes investidores institucionais, como uma alternativa de investimento com baixo risco de crédito. Segundo estudos, a partir da observação de países que deixaram de ser considerados grau de investimento, os efeitos sobre seus indicadores financeiros e econômicos foram consideráveis. O volume de investimento direto e em carteira vindos do exterior se reduziram, em média, 65% e 98%, respectivamente, no primeiro ano pós perda do grau de investimento. Já a taxa de crescimento real do investimento (FBKF) e da própria economia se reduziram para -3% e -4% no mesmo período. Tais desdobramentos não contribuiriam para aliviar a fraca dinâmica de crédito ora verificada, que já tem trazido constrangimento a expressivos segmentos econômicos.

6. Diante da evidência de um desequilíbrio fiscal, refletido já no déficit primário verificado em 2014, o governo federal adotou uma postura conservadora em relação à despesa pública, e procurou encontrar novas receitas, em decorrência das indicações da provável frustração daquelas previstas no Orçamento aprovado em abril de 2015. Desta forma, um mês após a sanção do Orçamento, o governo contingenciou R\$70,9 bilhões, o que representou o maior contingenciamento verificado desde a edição da LRF, e equivalente a mais de 1 ponto percentual do PIB. Em julho, em vista da piora das expectativas de mercado em relação ao crescimento econômico e o desempenho da arrecadação até a época, foi proposto novo contingenciamento, de R\$ 8,6 bilhões. Com isso, o contingenciamento alcançou R\$ 79,5 bilhões, aproximadamente, 40% das despesas contingenciáveis, e o **maior contingenciamento já implementado, cerca de 1,22% do PIB** (Gráfico 2). Como resultado, as despesas discricionárias, especialmente aquelas sem caráter obrigatório, i.e., excluindo as despesas de saúde, bolsa família e o PAC, tiveram queda nominal de quase 9% em relação a 2014 e redução de 5% nominais em relação a 2013. O PAC teve redução de 35% em valores nominais comparado com 2014.



**Gráfico 2: Contingenciamento (% do PIB)**



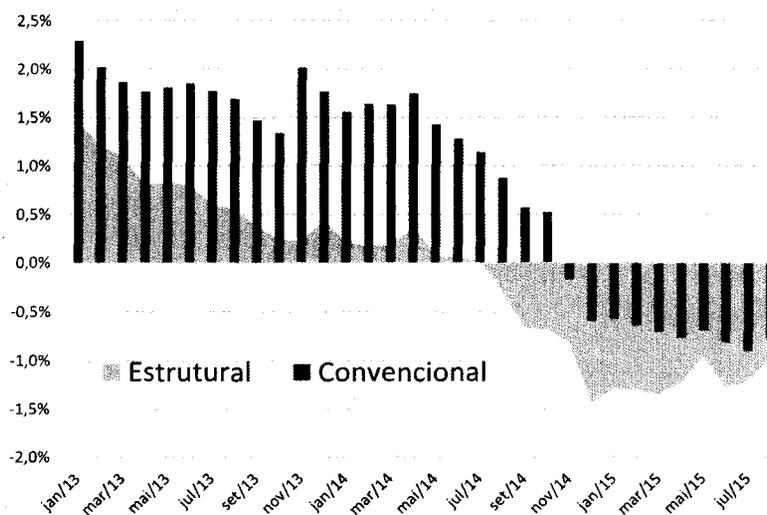
Fonte: STN/MF

7. Apesar da redução das despesas discricionárias, o impulso fiscal, isto é, a contribuição do resultado fiscal primário sobre a demanda agregada, não tem sido contracionista, apesar de ter perdido o caráter fortemente expansionista que apresentou em 2013 e 2014 (Gráfico 3).<sup>2</sup> Isso se explica tanto pela baixa arrecadação (espelhada no aumento da demanda por títulos do Tesouro líquidos por parte das empresas), quanto pela rigidez das despesas obrigatórias, que funcionam como um estabilizador automático bastante robusto e de grande capilaridade. Assim, o resultado primário estrutural acumulado em 12 meses, isto é, aquele que desconta os efeitos cíclicos e a receita não recorrente, tem se mostrado estável desde o final de 2014.<sup>3</sup> Portanto, as sucessivas reduções nas expectativas de crescimento para 2015 e 2016 não podem ser imputadas primordialmente a um impulso negativo dado pelo ajuste fiscal, pois esse basicamente apenas estabilizou o déficit estrutural da economia, não proporcionando até agora nenhum impulso negativo. No que tange às receitas, em particular, observa-se certa quebra de comportamento das empresas, que se traduz por arrecadação a menor daquela presumível pelo nível de atividade do respectivo setor. Essa quebra de comportamento, decorrente em alguns casos de pedido de mudança do regime de tributação, reflete-se ainda por pagamentos a menor do valor declarado por diversas empresas como devido ao fisco. Esse comportamento, que tem contribuído para um déficit público maior do que o esperado tem, por outro lado, aliviado a pressão sobre o caixa das empresas, facilitando seus pagamentos ao resto da economia. Em suma, estancou-se a deterioração fiscal, construindo-se gradualmente a base da recuperação desses indicadores, inclusive pelo pagamento de compromissos cuja quitação não vinha se cumprindo nos anos recentes, mas sem a aplicação de qualquer choque à economia.

<sup>2</sup> O anexo III da Lei nº 13.080, de 2015 (LDO 2015) apresenta relação com 64 despesas que não deverão ser objeto de limitação de empenho neste exercício, sendo 49 obrigatórias e 15 discricionárias.

<sup>3</sup> O superávit estrutural apresenta um valor menor do que o convencional, apesar do hiato do produto estar negativo, porque nos últimos anos o governo federal tem dependido cada vez mais de receitas não recorrentes como venda de ativos, concessões e outras ações extraordinárias sem caráter estrutural.

**Gráfico 3. Resultado Primário do Setor Público em percentual do PIB**



Fonte: SPE/MF

8. A rigidez das despesas merece destaque por conta da proporção dessas despesas no total do gasto primário. As despesas fundamentalmente obrigatórias, como pagamento de servidores e de benefícios previdenciários, representam aproximadamente 61,5% do orçamento das despesas primárias. Por conta da sua magnitude efetivamente agem, a exemplo dos países mais desenvolvidos, como grandes estabilizadores automáticos da demanda, e fonte de aumento do déficit público em momentos de menor atividade econômica. Além das despesas obrigatórias e aquelas que se beneficiam de vinculação específica ou piso de gasto, como a Saúde, diversas despesas discricionárias ganharam caráter de obrigatória ao longo dos últimos anos, especialmente mediante destaque na LDO do ano. Com isso, o percentual de despesas rígidas sobe para além de 85% do orçamento primário. O espaço de compensação de eventuais quedas de receita por meio da redução das despesas tem, assim, estreitado-se.

9. Soma-se a isso o fato de que, neste ano, o Governo vem efetuando pagamento da conta de subsídios em montante superior aos valores realizados nos anos anteriores, conforme demonstrado a seguir:



**Tabela 1 - Execução Total - Subsídios, Subvenções e Proagro (IPCA Ago/2015)**

R\$ Milhões

Discriminação	2012	2013	2014	Jan-Ago		Dif.	Var. %
				2014	2015		
<b>Subsídios e Subvenções Econômicas (Total)</b>	<b>14.073</b>	<b>11.959</b>	<b>9.892</b>	<b>6.780</b>	<b>20.074</b>	<b>13.294</b>	<b>196,1%</b>
Custeio Agropecuário	1.656	149	707	609	1.677	1.069	175,5%
Investimento Rural e Agroindustrial	83	390	79	71	917	846	-
Política de Preços Agrícolas	702	326	1.005	740	438	-302	-40,8%
Pronaf	2.136	1.914	561	574	3.258	2.685	467,9%
Proex	452	267	687	354	297	-56	-15,9%
PESA	482	923	399	309	306	-3	-1,1%
PSI	946	143	122	117	7.497	7.380	-
EQMPO	283	557	400	130	411	281	216,2%
FSA	66	294	137	88	352	264	301,1%
Capitalização à Emgea	814	868	0	0	0	0	-
Subv. Itaipu	456	554	448	317	652	335	105,7%
Subv. aos Fundos Regionais	5.317	5.409	5.010	3.310	4.153	844	25,5%
Demais	680	167	337	162	115	-47	-29,0%
<b>Proagro<sup>1/</sup></b>	<b>749</b>	<b>504</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.022</b>	<b>1.022</b>	<b>-</b>

Fonte: Siafi

1/ No Resultado do Tesouro Nacional, o Proagro compõe a rubrica "Outras Despesas de Custeio e Capital - Outras Despesas Obrigatórias".

## 2. AVALIAÇÃO

### 2.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

16 A estimativa atual de receitas primárias do Governo Central para 2015 apresentou decréscimo de **R\$ 61.441 milhões** em comparação com a estimativa constante no relatório de Avaliação do 4º bimestre. O principal componente desse decréscimo refere-se à estimativa de receitas administradas pela RFB que caiu **R\$ 46.910 milhões** desde a última estimativa, que assinalava **R\$ 39.850 milhões** como receitas contingentes.

**Tabela 2: Comparativo das Receitas Primárias e das Transferências aos Estados e Municípios por Repartição de Receita**

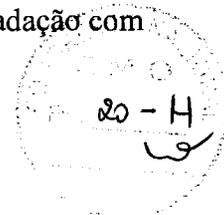
Discriminação	R\$ milhões		
	Avaliação do 4 <sup>o</sup> Bimestre (a)	Reestimativa (b)	Diferença c=(b-a)
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.318.230,6</b>	<b>1.286.789,4</b>	<b>(61.441,2)</b>
<b>Receita Administrada pela RFB/MF, exceto RGPS</b>	<b>811.012,2</b>	<b>764.102,5</b>	<b>(46.909,8)</b>
Imposto de Importação	40.057,7	40.762,8	705,2
IPI	49.308,9	49.677,3	368,5
Imposto de Renda, líquido de incentivos fiscais	307.903,1	298.239,6	(9.663,5)
IOF	34.900,4	34.841,1	(59,3)
COFINS	206.081,3	203.168,0	(2.913,3)
PIS/PASEP	54.116,8	53.812,4	(304,4)
CSLL	63.380,3	59.218,6	(4.161,7)
CIDE - Combustíveis	3.481,5	3.441,6	(39,9)
Outras	51.782,4	20.941,0	(30.841,4)
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>354.060,1</b>	<b>349.506,4</b>	<b>(4.553,7)</b>
<b>Receita Não Administrada pela RFB/MF</b>	<b>153.158,3</b>	<b>143.180,6</b>	<b>(9.977,7)</b>
Concessões	18.251,6	17.099,0	(1.152,6)
Dividendos	15.991,6	11.335,6	(4.656,0)
Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	11.843,1	11.843,1	-
Cota-Parte de Compensações Financeiras	29.345,5	27.915,4	(1.430,1)
Receita Própria (fontes 50, 81 e 82)	14.725,3	14.725,3	-
Contribuição para o Salário Educação	19.296,9	19.296,9	-
Complemento do FGTS	4.930,3	4.930,3	-
Operações com Ativos	3.000,0	795,0	(2.205,0)
Demais Receitas	35.773,9	35.239,9	(534,0)
<b>II. TRANSF. A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>206.657,0</b>	<b>202.871,1</b>	<b>(3.785,9)</b>
FPM / FPE / IPI-EE	166.852,2	164.235,3	(2.616,9)
Subsídio aos Fundos Constitucionais	6.426,7	6.253,0	(173,7)
Repasso Total	10.668,5	10.494,8	(173,7)
Superávit dos Fundos	(4.241,8)	(4.241,8)	-
Salário Educação	12.552,7	12.552,7	-
Compensações Financeiras	19.142,6	18.147,3	(995,3)
CIDE-Combustíveis	447,9	447,9	0,0
Demais	1.234,8	1.234,9	0,0
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.111.573,7</b>	<b>1.063.918,3</b>	<b>(57.655,3)</b>

Fontes: RFB/MF, SOF/MP, STN/MF. Elaboração: STN/MF

17. A queda na estimativa de receitas administradas ocorreu em função da correção da base de arrecadação que teve desempenho inferior ao esperado, o que afetou principalmente as estimativas de arrecadação do IRPJ, CSLL, Cofins e PIS/Pasep, mas, em especial, pela frustração de outras receitas administradas, como as esperadas a partir de iniciativas legislativas, a saber: i) o Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT (Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015); e ii) o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT (PLS nº 298, de 2015, substituído pelo PL nº 2960, de 09 de setembro de 2015). A deterioração das receitas administradas também pode ser explicada pelo efeito quantidade, devido à queda da atividade econômica e das importações, que reduziu a estimativa de arrecadação com IPI e II. A arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, por sua vez, apresentou redução de R\$ 4.554 milhões.

18. Em relação às receitas não administradas, cumpre tecer os seguintes esclarecimentos:

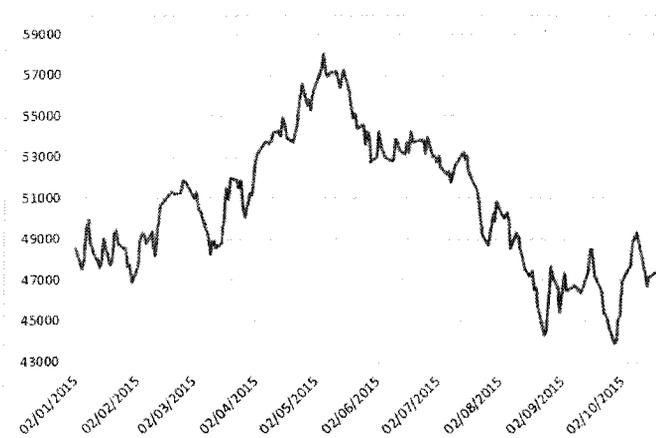
- Concessões: essa receita apresenta redução de 1,2 bilhões em relação ao Relatório de Avaliação do 4º Bimestre, decorrente da queda na projeção da arrecadação com



a 13ª rodada da ANP de R\$ 1,08 bilhões para R\$ 0,12 bilhão, e redução de R\$ 0,25 bilhão na expectativa de arrecadação com outorgas de telecomunicações explicada pela retirada da parcela da VIVO dos pagamentos do parcelamento do 4G, previstos para outubro/2015;

- **Dividendos:** redução de R\$ 16,0 bilhões para R\$ 11,3 bilhões neste ano. Tal redução decorre de vários fatores, notadamente, da previsão de não realização do processo de abertura de capital da Caixa Seguridade, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, em função da deterioração temporária do mercado acionário no início de outubro, que coincidiu com a data limite para a deslanchar a última parte do processo, levando à recomendação de suspensão do processo por parte dos bancos que orientavam a empresa (Gráfico 4).

**Gráfico 4: Evolução recente do mercado acionário - Ibovespa**



- **Cota-Parte de Compensações-Financeiras:** a redução de R\$ 1,4 bilhão decorre dos valores realizados até o mês de setembro e da revisão da estimativa dessa receita para os meses de outubro a dezembro em função do preço internacional do petróleo.

- **Operações com Ativos:** a redução de R\$ 2,2 bilhões decorre da revisão da estimativa com as operações de vendas de ativos da União.

- **Demais Receitas:** a redução de R\$ 0,53 bilhão decorre dos valores realizados até o mês de setembro e da revisão da estimativa dessa receita para os meses de outubro a dezembro devido a alteração dos parâmetros econômicos.

- **Finalmente,** receitas decorrentes do leilão das geradoras hidroelétricas, estimadas em R\$ 11 bilhões (consideradas na programação no item concessões) passaram a ter caráter contingente, não obstante a expectativa de realização do leilão dessas concessões em novembro manter-se.

## 2.2. DESPESAS PRIMÁRIAS

19. A estimativa das despesas primárias obrigatórias do Governo Central manteve-se praticamente a mesma do relatório de Avaliação do 4º bimestre (Tabela 3).

**Tabela 3: Comparativo do Total Despesas Primárias Obrigatórias do Governo Central**

Discriminação	R\$ milhões		
	Avaliação do 4º Bimestre (a)	Reestimativa (b)	Diferença (c = b - a)
<b>DESPESAS</b>			
Benefícios da Previdência	436.241,3	436.241,3	-
Pessoal e Encargos Sociais	236.208,9	236.208,9	-
Abono e Seguro Desemprego	48.522,1	48.522,1	-
Anistiados	216,2	216,2	-
Auxílio à CDE	1.250,0	1.262,3	12,3
Benefícios de Legislação Especial	970,9	970,9	-
Benefícios de Prestação Continuada de LOAS / RMV	42.400,9	42.400,9	-
Complemento do FGTS	6.130,4	6.130,4	-
Créditos Extraordinários	4.353,7	4.341,4	(12,3)
Compensações ao RGPS pelas Desonerações da Folha	24.233,1	24.233,1	-
Despesas Custeadas com Convênios / Doações (Poder Executivo)	1.583,3	1.583,3	-
Fabricação de Cédulas e Moedas	800,0	800,0	-
Complementação ao FUNDEB	13.287,8	13.287,8	-
Fundo Constitucional do DF	7.085,9	7.085,9	-
Fundos FDA, FDNE e FDCO	0,0	0,0	-
Legislativo / Judiciário / MPU / DPU	12.984,7	12.984,7	-
Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00)	3.900,0	3.900,0	-
Reserva de Contingência	0,0	0,0	-
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	9.981,2	9.981,2	-
Subsídios, Subvenções e Proagro	20.610,8	20.610,8	-
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos (*)	274,7	274,7	-
Transferência Multa ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	787,6	787,6	-
Despesas Discricionárias do Poder Executivo (*)	233.919,3	233.919,3	-
<b>Total</b>	<b>1.105.742,7</b>	<b>1.105.742,7</b>	<b>(0,0)</b>

Fontes: RFB/MF; SOF/MP;STN/MF.

Elaboração: STN/MF.

20. As despesas discricionárias, assim como o total das despesas obrigatórias, tiveram mantidos seus valores constantes daquela avaliação. As despesas discricionárias englobam despesas de custeio, “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”, e de investimento, “as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”. Essas despesas destacadas são aquelas afetadas pelo contingenciamento determinado pelo governo para possibilitar o cumprimento da meta fiscal.<sup>4</sup>

21. Os valores atuais para as despesas discricionárias como um todo foram reduzidas em 9% em relação aos valores nominais observados em 2014 (-R\$ 22 bilhões) e apresentaram redução de 5% em relação a 2013 (-R\$ 12,6 bilhões), também em valores nominais (Tabela 3). Significativa parte dessa economia foi alcançada com a modulação do PAC, cujas despesas

<sup>4</sup> Art. 12 da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964.



vieram de R\$53 bilhões em 2014 para R\$ 35 bilhões em 2015. As despesas com saúde—que obedecem a um mínimo constitucional—por outro lado, cresceram 6% (R\$ 5 bilhões) em relação a 2014, e 19% (R\$ 14 bilhões) em relação a 2013. Descontando-se as despesas de saúde e do Ministério do Desenvolvimento Social (bolsa família), as despesas discricionárias caíram de R\$ 141 bilhões em 2014 para R\$ 114 bilhões em 2015, representando uma queda nominal de 18%, dos quais mais de dois terços devidos à modulação das despesas (já contratadas) com o PAC.

22. As despesas discricionárias descontando o PAC, a Saúde e o Bolsa Família, que são uma boa estatística para avaliarem-se as despesas de custeio, reduziram-se de R\$ 88 bilhões em 2014 para R\$ 80 bilhões em 2015, uma redução de 9% em termos nominais. Ajustando-se para a variação de preços, a redução das despesas de custeio entre 2014 e 2015 excede 15%. Vale ainda notar que essas despesas se mantiveram ainda em termos nominais abaixo dos níveis observados em 2013, segundo a intenção anunciada pelo governo no começo do ano.

**Tabela 4: Comparativo das Principais Despesas Discricionárias (R\$ bilhões)**

	2003	2007	2011	2013	2014	2015	2015-2014	2015/2014	2015-2013
<b>TOTAL</b>	<b>50,8</b>	<b>95,5</b>	<b>187,5</b>	<b>246,6</b>	<b>256,2</b>	<b>233,9</b>	<b>-22,3</b>	<b>-8,7%</b>	<b>- 12,6</b>
MIN. EDUCAÇÃO	6,9	9,2	23,6	33,1	35,2	35,2	0,0	-0,1%	2,2
MIN. TRANSPORTES	2,0	1,9	1,0	1,0	1,1	0,9	-0,1	-12,2%	- 0,1
MIN. DEFESA	3,7	6,5	13,9	13,3	14,5	12,4	-2,2	-15,0%	- 0,9
MIN. SAÚDE	23,8	37,2	62,1	74,3	83,4	88,5	5,1	6,1%	14,2
MIN. DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME	1,0	11,2	20,4	28,9	31,7	30,8	-0,8	-2,6%	2,0
PAC/PPI	-	5,2	35,3	61,1	53,6	35,0	-18,6	-34,8%	- 26,1
<b>TOTAL DESCONTANDO SAUDE E MDS</b>	<b>26,0</b>	<b>47,0</b>	<b>105,0</b>	<b>143,4</b>	<b>141,2</b>	<b>114,6</b>	<b>-26,6</b>	<b>-18,8%</b>	<b>- 28,8</b>
<b>TOTAL SEM PAC/PPI &amp; SAUDE e MDS</b>	<b>26,0</b>	<b>41,8</b>	<b>69,7</b>	<b>82,3</b>	<b>87,6</b>	<b>79,6</b>	<b>-8,0</b>	<b>-9,1%</b>	<b>- 2,7</b>

### 2.3. RESULTADO

23. A revisão da estimativa da receita líquida de transferências a estados e municípios demonstra decréscimo de **R\$ 58 bilhões** em relação à estimativa constante do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas primárias do 4º bimestre, resultado da frustração observada nas Receitas Administradas pela RFB/MF, nas receitas de Concessões e Permissões, na Cota-Parte das Compensações Financeiras, Dividendos e Participações e Operações com Ativos, compensada em pequena parte pela queda das Transferências aos Entes Subnacionais.

24. Quanto às despesas primárias, não houve alterações nas projeções em relação às estimativas constantes do Relatório de Reavaliação do 4º bimestre. Com isso a redução prevista para o resultado primário é de **R\$ 58 bilhões**, conforme demonstrado na Tabela 5 a seguir:

**Tabela 5: Demonstrativo do Resultado Primário**

Discriminação	R\$ Bilhões				
	Avaliação do 4º Bimestre		Reestimativa		Varição
	(a)	(a)	(b)	(b)	c=(b-a)
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.318,2</b>	<b>22,83</b>	<b>1.256,8</b>	<b>21,77</b>	<b>(61,4)</b>
Receita Administrada pela RFB/MF, exceto RGPS	811,0	14,05	764,1	13,24	(46,9)
Arrecadação Líquida para o RGPS	354,1	6,13	349,5	6,05	(4,6)
Receita Não Administrada pela RFB/MF	153,2	2,65	143,2	2,48	(10,0)
<b>II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>206,7</b>	<b>3,58</b>	<b>202,9</b>	<b>3,51</b>	<b>(3,8)</b>
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.111,6</b>	<b>19,25</b>	<b>1.053,9</b>	<b>18,26</b>	<b>(57,7)</b>
<b>IV. DESPESAS</b>	<b>1.105,7</b>	<b>19,15</b>	<b>1.105,7</b>	<b>19,15</b>	<b>-</b>
Benefícios Previdenciários	436,2	7,56	436,2	7,56	-
Pessoal e Encargos Sociais	236,2	4,09	236,2	4,09	-
Outras Despesas Obrigatórias + LE/JU/MPU/DPU	199,4	3,45	199,4	3,45	-
Despesas Discricionárias Executivo	233,9	4,05	233,9	4,05	-
<b>V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III-IV)</b>	<b>5,8</b>	<b>0,10</b>	<b>(51,8)</b>	<b>(0,90)</b>	<b>(57,7)</b>

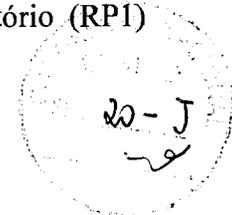
Fontes: RFB/MF; STN/MF; SOF/MP.

Elaboração: STN/MF.

25. A deterioração do resultado primário tem várias origens. Ela decorre da diminuição das receitas e do crescimento das despesas obrigatórias, não obstante as significativas economias executadas nas despesas discricionárias. A queda das receitas recorrentes como consequência da persistente e inesperada deterioração econômica, cuja avaliação das suas causas pelas agências de risco especializadas é mencionada no começo deste texto, foi muito além da expectativa recente. Outros fatores não previsíveis de várias ordens também têm afetado a arrecadação e a capacidade de se constituírem e executarem os créditos tributários a favor da Receita, notadamente os achados no Conselho Administrativo da Receita Federal—CARF e a dificuldade de seus novos Conselheiros começarem a operar plenamente após a reforma desse Conselho, que depende da aprovação do PLN 3/2015 em tramitação no Congresso Nacional. Apesar dessa dificuldade, cabe destacar que os aprimoramentos ali realizados permitem a expectativa de que o CARF venha a obter o selo de qualidade ISO 9001 até o meado do ano que vem. Também contribuiu para o resultado a menor dificuldade de se realizarem as receitas extraordinárias, notadamente aquelas que dependem das condições de mercado, cuja volatilidade a partir do final de agosto aumentou significativamente.

26. No lado da despesa, a rigidez do gasto obrigatório continua a reduzir a participação das despesas contingenciáveis no total do gasto primário, tornando a ampliação do contingenciamento extremamente difícil e, até certo ponto, contraproducente. Assim, não obstante o esforço fiscal efetuado desde o começo do ano, já à época da apresentação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 3º Bimestre (julho de 2015), indicaram-se que algumas das receitas propostas necessitavam ter um caráter contingente, visto a dependência de sua votação no Congresso para terem plena efetividade, e se propôs ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei - PLN nº 5, de 22 de julho de 2015, a alteração da meta de resultado primário.

27. A dificuldade de contingenciamento fica clara a partir de uma análise da composição das despesas de custeio e de investimento – RP1, 2, 3 e 6) de todos os Poderes constantes da Lei Orçamentária. Do total de R\$ 326.369,1 milhões de despesas previstas na LOA, R\$ 125.806,9 milhões são despesas não contingenciáveis, pois tem caráter obrigatório (RP1)

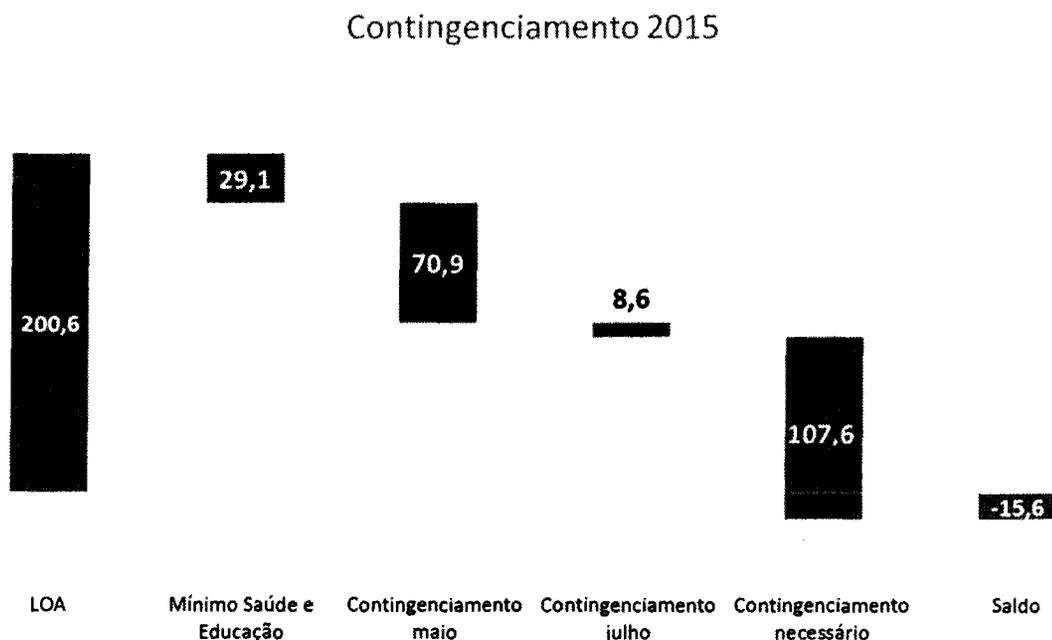


definido por leis específicas. Além disso, há a obrigação constitucional de gasto com Saúde e Educação que deve ser atendida dentro do valor restante de R\$ 200.562,2 milhões. No caso da Saúde, além das despesas de caráter obrigatório, há a necessidade de empenho adicional de R\$ 12.795,5 milhões e na Educação de R\$ 16.301,1 milhões para o cumprimento do mínimo constitucional. Estes montantes devem ser preservados no momento de definições do contingenciamento. Portanto, o valor passível de contingenciamento em 2015 era de R\$ 171.465,6 milhões.

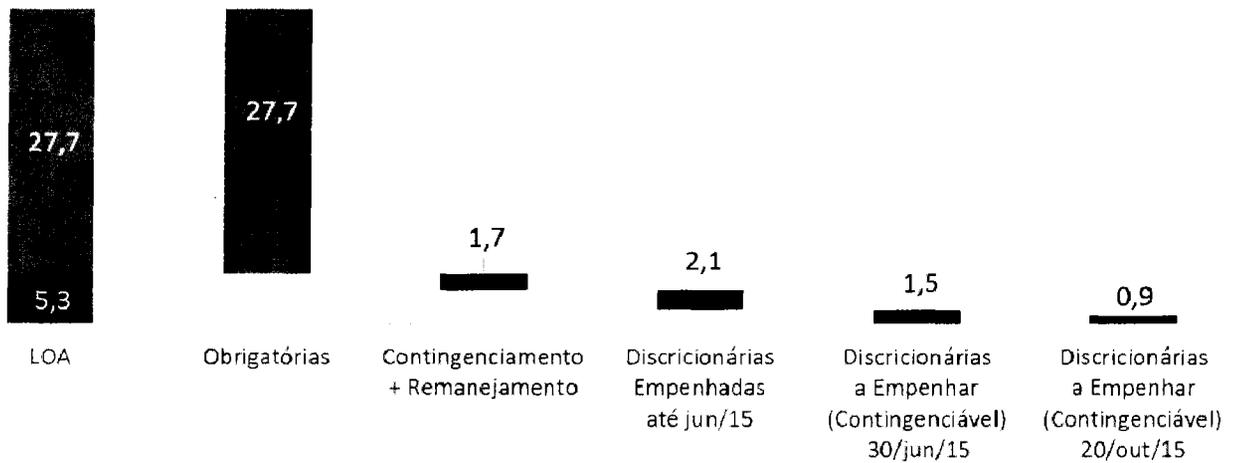
28. Após os contingenciamentos realizados em maio e julho de 2015 de R\$ 79.595,67 milhões e descontados os valores para o cumprimento das obrigações constitucionais, resta um limite contingenciável de apenas R\$ 91.870,0 milhões. Considerando-se o cenário orçamentário atual de receita e despesa, seria necessário um contingenciamento adicional de R\$ 107.103,4 milhões para o alcance da meta de superávit primário de R\$ 55.279,0 milhões, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.

29. O montante total que seria contingenciado em 2015, caso não se altere a meta, representaria um corte de 116,58% dos R\$ 171.465,6 milhões de dotações iniciais passíveis de contingenciamento na LOA 2015.

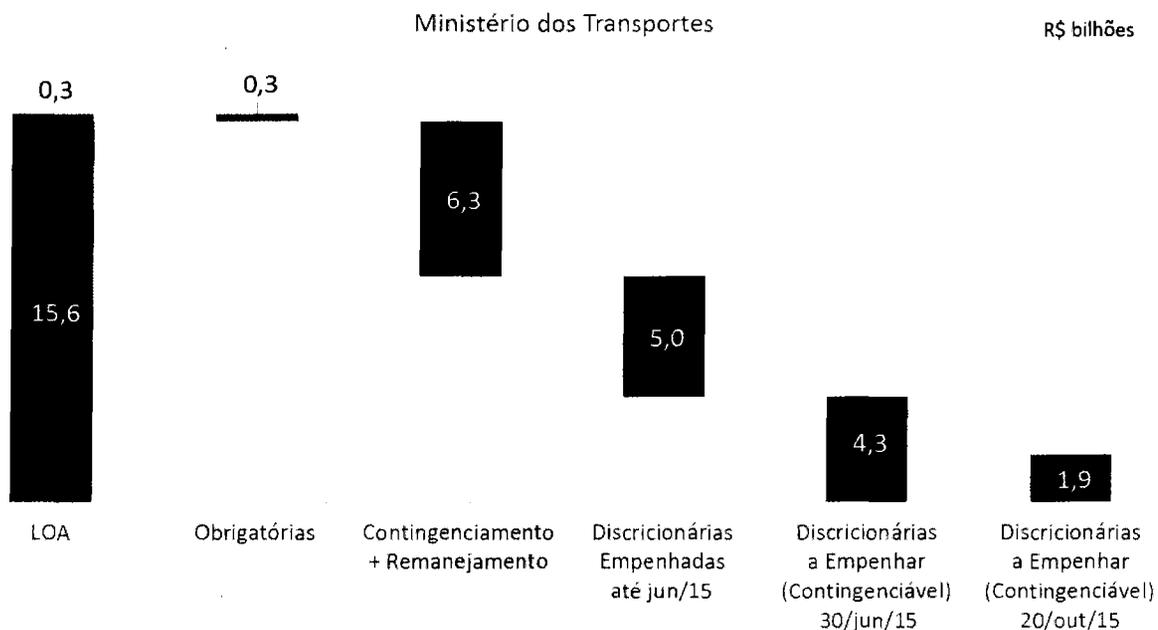
30. O gráfico a seguir representa o esforço fiscal empreendido até o 3º Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, bem como o contingenciamento adicional necessário para cumprimento da meta definida na LDO 2015.



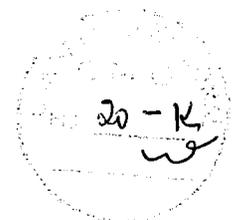
31. A dificuldade de ampliação do contingenciamento já se manifestava em julho e, neste momento, acarretaria implicações ainda maiores. Tome-se, por exemplo, a avaliação do espaço de contingenciamento em relação ao Ministério do Desenvolvimento Social. Houve o contingenciamento de 32% da despesa discricionária autorizada pelo Legislativo e descontado o valor empenhado até 19/10/2015, sobra como limite disponível apenas R\$ 900 milhões. Esse limite dá cobertura a, entre outras despesas, transferências complementares ao FUNDEB para creches que atendem 500 mil crianças oriundas de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família e toda a rede de Assistência Social prevista no SUAS.

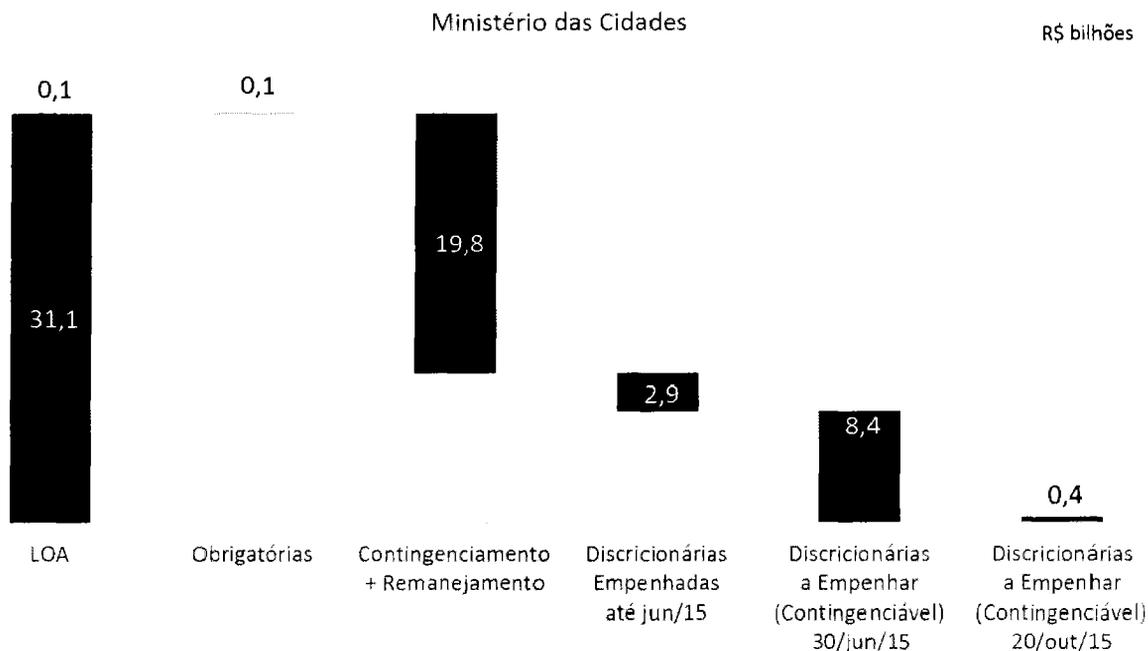


32. No Ministério dos Transportes ainda haveria quase R\$ 2 bilhões a serem contingenciados. No entanto, parte substancial desses valores estariam associados a contratos já firmados e com obras iniciadas, de difícil cessação.



33. No Ministério das Cidades, aproximadamente dois terços das despesas autorizadas pelo Orçamento foram contingenciados. Desses recursos, praticamente todos estão empenhados, mantendo-se ainda a pressão sobre o pagamento de RAPs de diversos anos, decorrente da forte contratação e execução do PAC em anos recentes. Um novo contingenciamento diminuiria os limites do programa MCMV 2, previstos em R\$ 8,3 bilhões em 2015 e com 95% já utilizados, e poderia levar a dificuldades de realização das operações de Habitação, Urbanização e Desastres (PAC Cheia).





34. Como se verifica, o espaço de contingenciamento remanescente é menor do que o valor necessário para compensar plenamente a frustração de receitas. Um novo contingenciamento criaria sérios riscos ao funcionamento de cada ministério, tanto do ponto de vista da provisão de serviços básicos quanto das suas obrigações contratuais. Além disso, é impossível compensar aquela frustração de receitas com novas medidas legislativas (até pela necessidade de noventa), tendo as tentativas de compensação associadas às receitas contingentes previstas em julho de 2015 também enfrentado dificuldade de aprovação. Ademais, a deterioração das condições de mercado torna muito improvável a realização de algumas operações, razão pela qual as receitas de outorga de certas hidroelétricas passaram a ser consideradas contingentes.

35. É nesse contexto, portanto, em que observados os aspectos jurídicos envolvidos, entende-se oportuno propor nova revisão da meta fiscal originalmente definida. Por certo, a meta de resultado primário encerra conteúdo de disciplina fiscal do Estado Brasileiro, consentâneo com os ditames da LRF. Entretanto, não deve ser vista como um fim em si mesmo, admitindo-se que, uma vez esgotados os mecanismos de ampliação da receita e os meios de limitação de despesas, se proponha, justificadamente, a sua alteração, tendo por base os pressupostos do interesse público e da transparência que devem orientar a gestão fiscal. A eventual modificação da meta não prescinde da avaliação do seu cumprimento, especialmente na ocasião da preparação das próximas LDOs, de forma que o anexo cabível auxilie nas votações.

36. Diante da combinação dos fatores citados, e da impossibilidade de redução dos atuais limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias no montante necessário para o atingimento da meta de resultado primário de **R\$ 5.831 milhões**, fixada no PLN nº. 5/2015, quicá a meta de **R\$ 55.279 milhões**, será necessário ajustar essa meta conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 6: Demonstração da nova Meta de Resultado Primário**

	R\$ bilhões	% do PIB
<b>Meta Setor Público Consolidado</b>	-48,9	-0,85
<b>Governo Central</b>	-51,8	-0,90
<b>Estatais Federais</b>	0,0	0,00
<b>Estados e Municípios</b>	2,9	0,05
<b>Abatimento Concessões</b>	11,1	0,19
<b>Meta Setor Público com abatimento</b>	-60,0	-1,04

### 3. PROPOSIÇÃO

37. Por todo o exposto, ao descrever a situação macroeconômica atual e seus impactos sobre a gestão fiscal, propõe-se a alteração da redação do PLN nº. 5/2015, na seguinte forma:

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 Eletrobrás 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 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 de:

- 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. ” (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 2 de janeiro de 2015.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.