



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares

José Fernando Cosentino Tavares

Márcia Rodrigues Moura

**OBSERVAÇÕES SOBRE PL Nº 1, DE 2013 - CN
ALTERAÇÃO DA LDO PARA 2013
ESFORÇO PRIMÁRIO DA UNIÃO
META DE ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Nota Técnica Nº 06/13

(29 de Abril)

SUMÁRIO

I – O PL Nº 1, DE 2013-CN, E SUA JUSTIFICATIVA	2
II – RESULTADOS E METAS FISCAIS	3
ANEXO	6

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a contribuição do estagiário de economia Rafael Carvalho Marinho.

Endereços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof>

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

E-mail: conof@camara.gov.br



I – O PL Nº 1, DE 2013-CN, E SUA JUSTIFICATIVA

1. **O Projeto** O projeto de lei, se aprovado, constituirá a segunda alteração da LDO de 2013 no tocante à meta primária a ser alcançada no corrente exercício. A primeira modificou o art. 3º e transformou-se na Lei 12.795/2013, de 2 de abril.
2. **Conteúdo do Projeto** A proposição pretende alterar o *caput* do art. 2º da Lei nº 12.708/2012, de 17 de agosto, que hoje determina o seguinte:
“Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155.851.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e oitocentos e cinquenta e um milhões de reais), sendo R\$ 108.090.000.000,00 (cento e oito bilhões e noventa milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.”
3. Ele passaria a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R\$ 108.090.000.000,00 (cento e oito bilhões e noventa milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155.851.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões, oitocentos e cinquenta e um milhões de reais).
4. Seria incorporado novo parágrafo ao artigo:
*“§ 4º O governo central poderá ampliar o seu esforço fiscal de forma a buscar obter o resultado para o setor público consolidado não financeiro, referida (sic) no **caput**.” (NR).*
5. Seria objeto ainda de alteração o Anexo de Metas Fiscais Anuais da referida lei. A par da atualização de valores relativos a 2012, para incluir dados observados, e a revisão de expectativas para 2013 a 2015 coerentes com o projeto de LDO para 2014, seria suprimida a frase em negrito do texto em vigor:
*“Para 2013, A meta das empresas estatais federais, por sua vez, mantém-se em R\$ 0,0 para 2013 e para os próximos dois anos. **É de se mencionar que, segundo o compromisso do governo com o equilíbrio fiscal, caso a estimativa de superávit primário de R\$ 47,8 bilhões prevista no âmbito estadual e municipal não se verifique, será compensada pelo governo federal, de forma a atingir a meta global de R\$ 155,9 bilhões.**”*
6. **Motivos da mudança** O Executivo, de acordo com a E.M.¹, parece entender que é a partir dessa afirmativa negritada que o Governo Federal se compromete

¹ Ver Exposição de Motivos em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2013/Exposicao%20de%20motivos/53.htm.



a compensar a estimativa de superávit primário no âmbito estadual e municipal, caso a mesma não se verifique. Acrescenta que esse compromisso foi proposto originalmente levando em consideração cenário macroeconômico distinto do de hoje, “em que ainda não havia a necessidade de ampliar os investimentos do Governo Federal e dos Estados, Distrito Federal e Municípios e de promover uma política de desonerações tributárias abrangente, em decorrência de novo recrudescimento da crise financeira internacional e das incertezas dela decorrentes”. E a E.M. passa a citar dados sobre a economia mundial e a frustração das expectativas de sua recuperação mais rápida, atribuindo a esses investimentos a virtude de minimizar internamente o impacto no PIB desse cenário adverso.

7. **Manutenção do compromisso com o ajuste** O PL deixa aberta a possibilidade de o chamado governo central compensar a não realização do resultado primário previsto para os estados, DF e municípios, como meio para dar continuidade à redução gradual da dívida pública em proporção do PIB.

II – RESULTADOS E METAS FISCAIS

8. **Setor público consolidado e União** A LDO fixa a meta de superávit fiscal do exercício. Para 2013, seriam R\$ 155,9 bilhões para todo o setor público, ou aproximadamente 3,20% do PIB, desdobrados como mostra Tabela em anexo. Caberão ao governo federal R\$ 108,1 bilhões, 2,22% do PIB, antes dos abatimentos.²
9. **A redação do caput do art. 2º e compromisso da União com o esforço de ajuste** A E.M. subestima a questão ao afirmar que o compromisso do governo central com a meta do setor público consolidado deve-se apenas ao disposto em um parágrafo do Anexo de Metas Fiscais.
10. Da leitura do *caput* do art. 2º depreende-se que a LDO ainda em vigor determinou que a execução da lei orçamentária fosse “compatível com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155.851.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e oitocentos e cinquenta e um milhões de reais)...”. Além disso, o PL nº 1, de 2013-CN, não proporia nova redação para o *caput*, nem introduziria na LDO novo parágrafo para esse artigo, não fosse necessário na avaliação dos técnicos do Executivo.
11. **A redação do caput do art. 2º pode ser melhorada, para a mesma finalidade** A nova redação dada ao *caput* do art. 2º do projeto de LDO é inadequada, porque dá a entender que o resultado de estados e municípios está garantido em R\$ 47,8 bilhões, posto que a obtenção de resultado do setor público consolidado de R\$ 155,9 bilhões só dependeria de esforço dos orçamentos fiscal e da seguridade estipulado em R\$ 108,1 bilhões.
12. **A redação do § 4º do art. 2º pode ser melhorada** A alteração proposta nesse parágrafo é útil para evitar que o Executivo seja acusado de excesso de zelo ou mesmo de descumprimento da meta primária, ao atingir os tradicionais 3,1% do PIB, mas peca –

² Essas percentagens originalmente eram, respectivamente, 3,1% do PIB e 2,15% do PIB, os mesmos de há muitos anos, e aumentaram em decorrência da queda da estimativa do PIB nominal para 2013.



esta observação é mais adequada ao se lidar com 2014 – por não aproveitar a oportunidade de abrir na Lei a possibilidade de aumento do esforço fiscal em ano de forte desempenho das contas públicas, como as autoridades vêm afirmando pretender, o que foi feito em 2011 sem alteração da LDO.

13. **Equívoco nas tabelas do Anexo IV.1.A** Nas tabelas citadas, os percentuais do PIB relativos à dívida líquida do governo federal para 2013, 2014 e 2015 são os mesmos que constam do projeto de LDO de 2014 para 2014, 2015 e 2016, respectivamente, e deverão passar a 21,90%, 20,20% e 18,60%.
14. **Abatimentos e flexibilização da meta** O projeto de alteração da LDO de 2013 – da mesma forma que o projeto de LDO de 2014 –, em lugar de admitir que poupança desse porte não se poderá realizar, e contemplar meta menor, prevê colchão ainda mais generoso e diversificado, investindo na possibilidade de abatimento não só das despesas do PAC, como da renúncia de receitas, e ainda exime a União de assegurar a parcela do superávit atribuída aos governos subnacionais.
15. **Desonerações e abatimento da meta em 2013** A LDO de 2013, após sua primeira alteração (Lei 12.795/2013), consagrou nova distorção, ao autorizar também o desconto de “desonerações de tributos” para fins do cumprimento da meta. Isso faz com que os abatimentos da meta federal totalizem R\$ 65,2 bilhões, diminuindo para 0,9% do PIB o resultado que será de fato perseguido pela União e menos que a superestimativa para o esforço subnacional constante da LDO, de 0,98% do PIB. Não obstante a possibilidade de mudanças de última hora do indicador de resultado primário, a exemplo do ocorrido em 2012, a realização de despesas com o PAC é possível de aferir. Não é exequível, ao contrário, precisar o montante da renúncia de impostos e contribuições, pois se trata de créditos tributários que não foram contabilizados, e a LDO deveria estabelecer uma metodologia a mais clara possível de apuração.
16. **Meta indefinida** A contribuição dos governos regionais no cômputo do superávit passou a ser mais uma incógnita e ampliou a indefinição quanto ao tamanho provável do superávit primário. Considerando também essa exceção, cai mais a meta legal. Tanta flexibilidade, somada ao rol das manobras contábeis já conhecidas, explica a cautela do mercado ao avaliar os números oficiais. Todos os abatimentos considerados, a meta estipulada no projeto para o setor público como um todo cai para 1,4% do PIB, na hipótese de que todo o abatimento de R\$ 65,2 bilhões seja usado, e se os governos regionais cumprirem 0,5% do PIB. A expectativa dos analistas do mercado financeiro, levantada pelo Banco Central no boletim Focus (em 19 de abril), de resultado primário de 2,05% do PIB em 2014 ainda é otimista.
17. **Manutenção da meta cheia equivalente a 3,1% do PIB** A insistência do Executivo em demonstrar seu comprometimento com essa meta pode não ser despropositada, diante de manifestações de economistas internacionais, como foi o caso recente em que um vice-diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI declarou que o Brasil ainda tem uma dívida pública elevada para um país emergente, e o melhor a fazer é cumprir a meta de superávit primário de 3,1% do PIB neste ano, sem lançar mão de mecanismos que o reduzam.³

³ De acordo com os dados citados em matéria da Imprensa (Valor Econômico, 17 de abril), “A dívida bruta do governo brasileiro deve ficar em 67,2% do PIB neste ano, abaixo dos 68,5% do PIB de 2012, mas bem acima da média de 34,3% do PIB dos países emergentes, de acordo com previsões da instituição. Já a dívida líquida, mais usada no Brasil e que abate ativos como as reservas internacionais, vai atingir 33,6% do PIB em 2013, prevê o FMI. Ainda assim, um número superior à média de 23,6% do



18. **O papel diminuto dos governos regionais em 2012** A mudança na LDO de 2013 reflete cautela do Executivo com o desastroso desempenho de estados e municípios em 2012, quando contribuíram com R\$ 19,9 bilhões (0,45% do PIB), menos da metade dos R\$ 42,85 bilhões com que participavam nas estimativas de resultados primários da LDO, e a frustração teve que ser coberta pela União. O desempenho desses governos já vinha sendo insuficiente em 2009-2011 (entre 0,63% do PIB e 0,85% do PIB) e em 2012 continuou a piorar com novas autorizações, somando mais de R\$ 61 bilhões, que lhes foram dadas pelo Tesouro e Conselho Monetário Nacional para aumentarem seu endividamento e gastar⁴. Ao mesmo tempo, dados do Conselho de Política Fazendária e da STN mostram que a arrecadação do ICMS caiu relativamente ao PIB, assim como a distribuição dos fundos de participação, conforme mostra Gráfico em anexo.
19. **Perspectivas de piora do esforço primário dos governos regionais em 2013** Não há ainda dados sobre quanto foi contratado a mais pelos estados, nem quanto de novos empréstimos se transformou em despesas primárias em 2012, mas deve-se supor que apenas pequena parte, considerando o adiantado do ano em que as autorizações foram concedidas, e que o saldo se materializará em 2013, competindo com o superávit estimado de estados e municípios neste exercício.

PIB projetada para os países emergentes." O vice-diretor "lembrou que o país gerou por um bom tempo superávits primários expressivos, que ajudaram a tirar pressão sobre os juros, permitindo uma redução das taxas de níveis que eram muito elevados".

⁴ Esse tipo de medida vem sendo adotada com intensidade desde 2008, quando se revelou a crise internacional. Em 2012, justificou-se em parte como medida de compensação para a perda de receitas causada pelas desonerações feitas na esfera federal. Acordos anunciados em agosto e setembro haviam permitido que 21 Estados pudessem contrair empréstimos de até R\$ 58,3 bilhões. As instituições financeiras foram autorizadas posteriormente a liberar financiamentos para Estados que não participam do PAF (Amapá e Tocantins), no total de R\$ 2,8 bilhões.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ANEXO

RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS, GOVERNO FEDERAL, UNIÃO E GOVERNOS REGIONAIS, 2010-2015 ⁽¹⁾
 (Em % do PIB)

	Realizado			Projeto de alteração da LDO 2013		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<u>Setor Público Consolidado</u>						
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	2,70	3,11	2,38	3,20	3,10	3,10
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(2,48)	(2,61)	(2,47)	(0,95)	(0,70)	(0,42)
Provisão para o Reconhecimento de Passivos	...	...	...	0,33	0,26	0,26
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	39,15	36,41	35,21	33,4	30,9	28,4
<u>Governo Central ⁽²⁾</u>						
Receita Primária	24,43	23,92	24,04	24,62	23,88	23,92
Administrada pela SRF	14,09	15,17	14,70	....	...	...
Arrecadação Líquida do INSS	5,62	5,94	6,22	6,42	6,55	6,71
Demais	4,72	2,81	3,11	....	...	...
Despesa Primária ⁽³⁾	22,34	21,68	22,09	22,41	21,73	21,77
Resultado Primário Governo Federal ⁽⁴⁾	2,09	2,25	1,96	2,22	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽⁴⁾	(0,02)	0,01	(0,02)	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário do Governo Central	2,07	2,26	1,93	2,22	2,15	2,15
Resultado Nominal do Governo Federal	(1,22)	(2,10)	(1,42)	(0,72)	(0,48)	(0,21)
Dívida Líquida do Governo Federal	27,71	25,63	24,12	21,90	20,20	18,60
<u>Governos Regionais</u>						
Resultado Primário Governos Regionais	0,63	0,85	0,45	0,98	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(1,26)	(0,50)	(1,06)	(0,23)	(0,22)	(0,21)
Dívida Líquida Governos Regionais	11,44	10,78	11,09	11,50	10,70	9,80
<u>Memorando</u>						
PAC e desonerações ⁽⁵⁾ (% do PIB)	0,59	0,68	0,89	1,34	1,24	...
Déficit da Previdência (% do PIB)	(1,14)	(0,86)	(0,93)	(0,86)	(0,56)	(0,37)
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	3.770.085	4.143.013	4.402.537	4.875.164	5.398.712	5.971.845

Fonte: PL nº 1, de 2008-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

⁽²⁾ Em 2010 inclui resultado da operação de venda de barris e capitalização da Petrobras.

⁽³⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas do Programa de Aceleração do Crescimento.

⁽⁴⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

⁽⁵⁾ Desonerações apenas no projeto de alteração da LDO 2013 e no PLDO 2014.



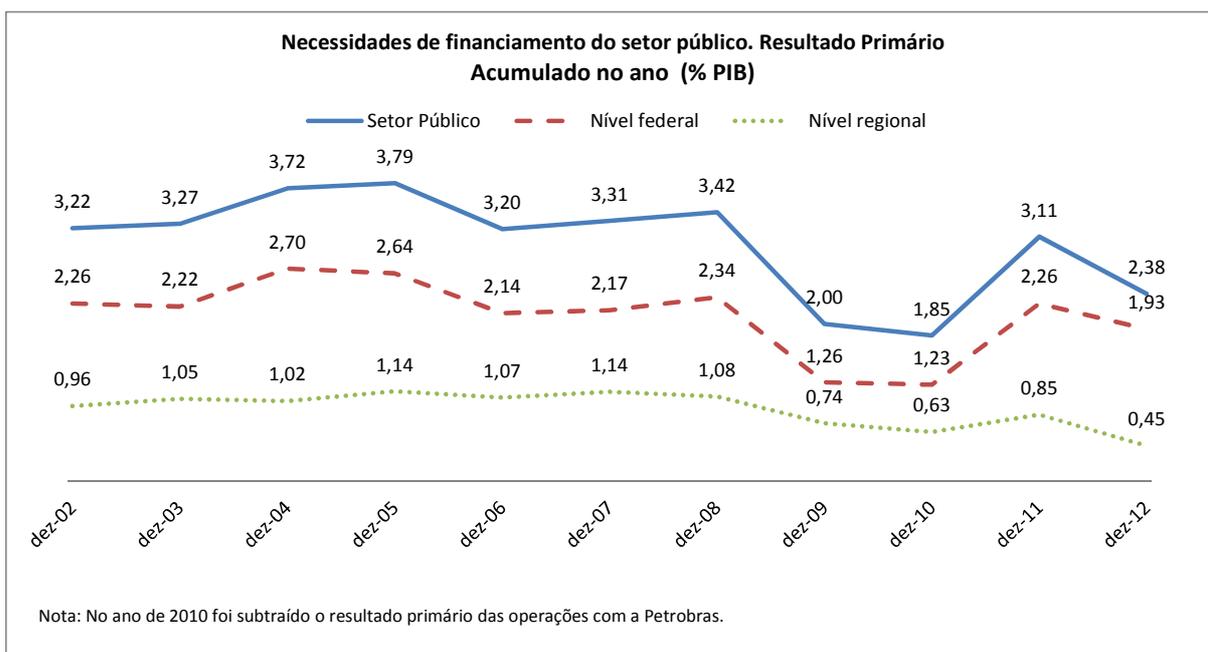
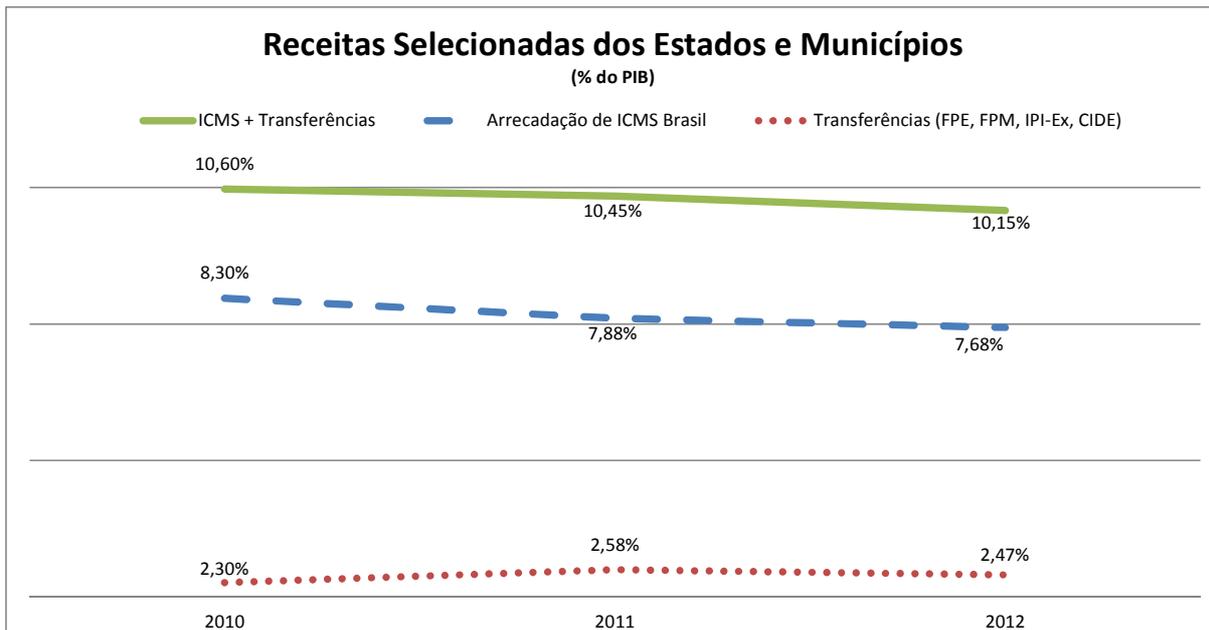
CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL (PAF), 2012

AUTORIZAÇÕES PARA NOVO ENDIVIDAMENTO

Divulgação	Estado	Valor (R\$ Milhões)
16/ago	AC	1.195
16/ago	AL	710
16/ago	AM	1.409
16/ago	BA	5.662
16/ago	CE	1.726
16/ago	ES	4.621
16/ago	MA	1.637
16/ago	MS	959
16/ago	MT	1.201
16/ago	PA	986
16/ago	PB	929
16/ago	PE	3.306
16/ago	RO	311
16/ago	RR	498
16/ago	SC	3.679
16/ago	SE	1.435
16/ago	SP	11.959
3/set	RJ	7.055
11/set	MG	6.126
11/set	GO	2.174
11/set	RS	731
	Total	58.309

Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/>, Notas Oficiais.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ORÇAMENTO, PROGRAMAÇÃO E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2011-2014

Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos

Parâmetros	2011	2012					2013				2014		2015	
	Realizado	LOA 2012	Program Dec. 7.680 Fevereiro/ Avaliação Dec. 7.707 Março	3ª Avaliação Dec. 7.781 Julho Proposta 2013	5ª Avaliação Dec. 7.847 Novembro Atualiza Proposta 2013	Realizado	LDO 2013	LOA 2013	Mercado Focus (19/4/13)	PLDO 2014/ PL 1 2013	Mercado Focus (19/4/13)	PLDO 2014	Mercado Focus (19/4/13)	PLDO 2014
Varição real do PIB (%)	2,73	4,50	4,50	3,00	2,00	0,87	5,50	4,50	3,00	3,50	3,50	4,50	3,50	5,00
PIB (R\$ bilhões)	4.143,0	4.510,1	4.573,6	4.483,2	4.491,2	4.402,5	5.027,5	5.000,8	4.851,6	4.875,2	5.321,2	5.398,7	5.802,0	5.971,8
IPCA acum (%)	6,50	6,00	4,70	4,70	5,20	5,84	4,50	4,91	5,70	5,20	5,71	4,50	5,40	4,50
IGP-DI acum (%)	5,00	6,00	4,99	6,19	7,94	8,11	4,50	5,18	4,80	5,18	5,10	5,00	4,84	5,00
INPC acum (%)	6,08	...	4,50	...	...	6,20	4,50	4,75	5,79	5,20	5,20	4,50	5,00	4,50
Massa salarial (%)	15,40	9,79	11,73	12,51	13,23	13,52	10,34	12,37	...	11,64	...	12,34	...	12,72
Taxa Selic média (% a.a.)	11,67	10,50	10,48	8,86	8,52	7,23	9,43	7,28	7,81	7,27	8,50	7,28	8,75	7,19
Taxa Selic-fim período (% a.a.)	10,91	...	...	8,00	7,25	7,25	9,00	7,25	8,25	7,25	8,50	7,25	8,75	7,25
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,67	1,80	1,79	1,93	1,95	1,95	1,84	2,03	2,00	2,00	2,04	2,04	2,07	2,07
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,88	...	1,76	...	...	2,03	1,86	2,03	2,00	2,00	2,05	2,06	2,10	2,08
Petróleo-preço médio (US\$)	112,52	104,00	111,64	113,87	110,18	108,38	...	112,54	...	...	...	...	...	...

Fonte: Relatórios de Avaliação e decretos citados; Leis orçamentárias de 2012 e 2013; LDO 2013; PLDO 2014 ; PL 1/2013-CN; Expectativas de Mercado - Focus; SOF/MPOG; STN/MF; Bacen. Elaboração dos autores