

Congresso Nacional
02/Setembro/2015

Nota Técnica Conjunta nº 7, de 2015

Envio do PLOA 2016 ao Congresso Nacional com déficit primário – aspectos legais e regimentais



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na *internet*:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Sumário

I. INTRODUÇÃO	3
II. ANÁLISE	3
II.1. Equilíbrio fiscal e processo orçamentário	3
II.2. Utilização de emissão de títulos para cobertura de déficits orçamentários	4
II.3. Regra de ouro e orçamentos constantes da LOA	5
II.4. PLOA 2016 e metas fiscais para o exercício	6
II.5. Possibilidade de devolução do PLOA 2016 pelo Congresso Nacional	7
III. CONCLUSÕES.....	8



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

I. INTRODUÇÃO

1. Em 31 de agosto de 2015, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária para 2016 – PLN nº 7/2015-CN (PLOA 2016), em cumprimento ao disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal (CF/88), e no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. O PLOA 2016 prevê déficit primário de R\$ 30,5 bilhões e, implicitamente, déficit nominal de R\$ 296,6 bilhões para o exercício.

3. A presente Nota Técnica Conjunta atende solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Solicitação de Trabalho nº 1.588/2015), com o propósito de oferecer subsídios para análise, do ponto de vista legal, quanto à adequação do envio do PLOA 2016 ao Congresso Nacional com déficit primário, considerando-se, ainda, a ausência de aprovação do PLDO 2016.

4. Adicionalmente, a Nota trata da possibilidade de devolução do PLOA 2016 pelo Congresso Nacional, para que eventuais ajustes sejam promovidos pelo Executivo.

II. ANÁLISE

II.1. Equilíbrio fiscal e processo orçamentário

5. O equilíbrio fiscal decorre de princípio orçamentário tradicional, que requer equivalência entre as receitas e despesas nas contas públicas. A Constituição de 1967 era explícita quanto à exigência de orçamentos equilibrados, ao dispor, no art. 66, que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”.

6. A Constituição de 1988, quanto a esse tema, enunciou uma norma prática (“regra de ouro”) voltada especificamente à prevenção do déficit entre receitas e despesas correntes, limitando a contratação de operações de créditos ao montante das despesas de capital (art. 167, III).

7. Portanto, não se trata apenas de assegurar fontes de receita para o conjunto de despesas, o que garantiria equilíbrio meramente contábil ou formal. Limita-se o uso de fontes provenientes de operações financeiras para financiar despesas correntes, salvo autorização específica do Congresso Nacional, mediante crédito suplementar ou especial aprovado por maioria absoluta.

8. O espírito da norma é evitar que gastos governamentais com custeio sejam suportados por receitas financeiras, sob pena de se postergar para gerações futuras encargos excessivos da dívida pública, sem usufruto dos correspondentes benefícios.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

9. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) assume posição determinante na definição do equilíbrio fiscal.

10. A alínea “a” do inciso I do art. 4º da LRF atribui à LDO o papel de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. O inciso II do § 2º do mesmo artigo exige que a LDO seja acompanhada de demonstrativo das metas anuais, evidenciando-se a consistência com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (Anexo de Metas Fiscais).

11. Corroborando a importância dada à fixação de metas pela LDO o teor do inciso II do art. 5º da Lei nº 10.028 de 2000 (“Lei de Crimes Fiscais”), ao caracterizar como infração administrativa contra as leis de finanças públicas propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei.

12. Para garantir que essas metas sejam observadas na elaboração do orçamento, o art. 5º da LRF determina que o projeto de lei orçamentária anual deva ser elaborado de forma compatível com a LDO e as demais normas da Lei Complementar. Portanto, o equilíbrio fiscal é assegurado mediante a fixação de vínculos entre os multicitados instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA).

13. A LRF estabelece, no § 1º do art. 1º, que “(...) a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...)”. Isso posto, a ação planejada e transparente envolve o encadeamento dos instrumentos de planejamento e orçamento, cabendo à LDO indicar as premissas e as metas fiscais que fundamentarão a previsão de receitas e a fixação das correspondentes despesas na lei orçamentária.

14. Ainda de acordo com a LRF (§ 1º do art. 4º), as metas fixadas para o exercício financeiro referem-se a “resultados nominal e primário”. Tais “resultados” podem, portanto, representar superávit ou déficit, mas, em qualquer caso, as metas fiscais devem ser coerentes com a política fiscal. Assim, diante de situações excepcionais e devidamente justificadas, consentâneas com o planejamento governamental, a LDO pode fixar metas de resultado negativas.

II.2. Utilização de emissão de títulos para cobertura de déficits orçamentários

15. O PLOA 2016 apresenta déficit primário de R\$ 30,5 bilhões¹ e, implicitamente, déficit nominal de R\$ 296,6 bilhões (Volume 1, Quadro 9). O resultado nominal é a

¹ Déficit nominais elevados refletem o custo presente do acúmulo do estoque da dívida acumulada. De outra parte, o resultado primário evidencia o esforço de economia da gestão atual consubstanciado pelo cotejo de receitas e despesas primárias do orçamento que está sendo aprovado.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

diferença entre todas as receitas e despesas do orçamento, primárias ou financeiras, antes de se contabilizarem os empréstimos líquidos; o resultado primário consiste da diferença entre receitas primárias e despesas primárias.

16. Um resultado deficitário, seja nominal ou primário, aumenta o endividamento público, uma forma de financiar gastos do presente, diferindo-se o pagamento para o futuro. Na decisão sobre a política fiscal a ser adotada deve-se levar em conta todos os riscos da trajetória da dívida pública, o que é evidenciado no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, previsto no § 3º do art. 4º da LRF.

17. O alcance do equilíbrio fiscal – não apenas formal – e a possibilidade de aprovar orçamentos deficitários (financiados por operações de crédito) relacionam-se à permissão conferida ao Tesouro Nacional de emitir títulos da dívida pública, de modo a propiciar recursos para suportar o volume de despesas programado.

18. Nesse sentido, a Lei 4.320/1964, nos §§ 1º e 2º do art. 7º, dispõe que, em casos de déficit, “a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura”, e que “o produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício”.

19. Mais recentemente, a Lei 10.179/2001, que consolida a legislação sobre a emissão de títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, autorizou o Poder Executivo a emitir títulos com a finalidade de “prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus déficits explicitados nos orçamentos” (art. 1º, inciso I)².

20. Os excertos dos normativos acima reproduzidos demonstram que a cobertura de déficits no orçamento dá-se sob a ótica dos valores globais. Portanto, em casos isolados, a aplicação de receitas financeiras (como as decorrentes da emissão de títulos) em despesas não financeiras não representa infração contra as finanças públicas.

21. Assim, considera-se não haver impedimento na Constituição e na LRF para a existência de déficits na proposta orçamentária.

II.3. Regra de ouro e orçamentos constantes da LOA

22. No que tange à “regra de ouro”, o PLOA 2016 a cumpre, considerando-se o conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o orçamento de investimento das

² Destaca-se que a Lei 10.179/2001 não ressaltou a “regra de ouro” estabelecida no inciso III do art. 167 da Constituição, que veda a emissão de títulos da dívida pública para atender despesas correntes, salvo autorização legislativa específica, aprovada por maioria absoluta.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

estatais, uma vez que essa é a interpretação vigente que se dá à disposição constitucional (art. 167, III).

23. No entanto, numa interpretação mais consentânea com a realidade das contas públicas, a regra de ouro visaria impedir que governos financiassem despesas correntes com a emissão de títulos. As empresas estatais são autônomas e atuam sob o regime jurídico de direito privado. Qualquer esforço fiscal dessas empresas reduzirá sua dívida própria, mas não a trajetória da dívida pública do governo federal.

24. A regra de ouro deveria ser aplicada estritamente nos orçamentos fiscal e seguridade, como princípio apropriado e eficiente na prevenção e garantia do equilíbrio das finanças públicas, aspecto que pode ser regulamentado na LDO.

25. A medida tenderia a prevenir interferência do governo federal nas decisões de investimento das estatais frente às oportunidades junto ao mercado. Se já fosse assim aplicada, a regra faria perceber que o PLOA 2016 embute endividamento de cerca de R\$ 45,2 bilhões para cobrir despesas correntes.

26. Portanto, não se vislumbra ilegalidade quanto à emissão de títulos para a cobertura de despesas correntes e déficit orçamentário, se considerarmos a interpretação tradicional que inclui as estatais no cálculo da regra de ouro. Esse aspecto, repita-se, pode ser mais bem regulado na LDO.

II.4. PLOA 2016 e metas fiscais para o exercício

27. Em 15 de abril, a Presidente da República encaminhou o PLDO 2016, no prazo determinado pela Constituição. Referido Projeto encontra-se ainda em tramitação.

28. Originalmente, o PLDO 2016, em seu art. 2º, fixou a meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em R\$ 104,55 bilhões, sem redutor. No Substitutivo já apresentado pelo Relator, a meta foi reajustada para R\$ 34,44 bilhões, com redutor relativo às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

29. Ainda em relação às metas fiscais para 2016, de acordo com a Mensagem que encaminhou o PLOA 2016 ao Congresso Nacional, “o Governo encaminhou um Aviso à Comissão Mista do Orçamento solicitando a alteração do Substitutivo do PLDO 2016 para redução da meta de resultado primário de 2016 para R\$ 21,1 bilhões negativos (equivalente a -0,34% do PIB)”.

30. Reiterando informações já mencionadas, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, cabe à LDO orientar a elaboração da LOA e, consoante o art. 4º, § 1º, da LRF, também compete à LDO fixar a meta de resultado primário para o exercício subsequente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

31. Diante da inexistência momentânea de meta de resultado para 2016, ante a não aprovação do PLDO, considera-se não haver restrição para o Poder Executivo adotar déficit primário no PLOA 2016, desde que observada a regra de ouro. O atraso na aprovação do PLDO, portanto, ampliou a liberdade do Executivo para a elaboração do PLOA.

32. Diante disso, o desdobramento natural do processo orçamentário no âmbito do Legislativo deve ser o da aprovação da LDO 2016, com as respectivas metas fiscais, antes da deliberação final do PLOA 2016.

33. A Constituição Federal estabeleceu um arcabouço legal relativo ao sistema de planejamento e orçamento, na seguinte ordem de precedência de uns sobre os outros:

33.1. o plano plurianual, em que se estabelecem as diretrizes e planos de médio prazo;

33.2. a lei de diretrizes orçamentárias, na qual são estabelecidas as normas para elaboração e execução dos orçamentos anuais, que deve estar em consonância com o plano plurianual; e

33.3. a lei orçamentária anual, na qual estão alocadas as programações com as respectivas dotações a serem executadas no exercício, devendo atender tanto o que dispuser o plano plurianual quanto as diretrizes e normas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias.

34. Nessa linha de raciocínio, na há incompatibilidade do PLOA 2016 com a LDO 2016, porque esta ainda não foi aprovada.

II.5. Possibilidade de devolução do PLOA 2016 pelo Congresso Nacional

35. A Constituição e a legislação concernente às finanças públicas não preveem a possibilidade de “devolução” do PLOA ao Executivo para realização de ajustes. Apresentada a proposta ao Congresso Nacional, tem início o processo legislativo orçamentário, cujo término concretiza-se com a devolução do projeto para sanção.

36. Resistências do Parlamento em relação a aspectos da proposta orçamentária devem ser dirimidas no âmbito deste Poder. Prevendo uma situação extrema de discordância do Parlamento em relação à proposta apresentada, o § 8º do art. 166 da CF/88 institui a figura da “rejeição” do PLOA, que representa a recusa do Legislativo em apreciar a proposta orçamentária. Nesse caso, ainda segundo a CF/88, as despesas seriam autorizadas mediante leis de créditos especiais.

37. Resolvendo-se pela adoção de medidas que possam reduzir o déficit, seria apropriada a participação do Executivo, Poder responsável pela condução e pela gestão das políticas públicas. Tal providência evita que recaia apenas no Legislativo o ônus político de reduzir gastos ou aumentar tributos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

38. Saliente-se que, com base no § 5º do art. 166 da Constituição, e no art. 28 da Resolução CN nº 1, de 2006, que a Presidente da República pode, pretendendo ajustar o PLOA 2016, antes da votação do parecer preliminar, propor modificação do PLOA 2016. Textualmente:

Art. 166. § 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

Art. 28. A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.

39. Deduz-se, assim, que o exercício da iniciativa de apresentação do PLOA pelo Executivo, nos termos do inciso III do art. 165 da CF/88, dá-se em oportunidade única. Os ajustes à proposta devem se realizar ora mediante mensagem presidencial, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista de Orçamento, do Relatório Preliminar, ora mediante emendas parlamentares, durante o processo legislativo orçamentário (art. 166, §§ 2º e 3º).

III. CONCLUSÕES

40. Quanto ao equilíbrio fiscal, a Constituição proíbe o déficit entre receitas e despesas correntes, limitando a realização de operações de créditos ao montante das despesas de capital, ressalvada autorização específica do Congresso (art. 167, III).

41. No PLOA 2016, considerando-se o orçamento fiscal e da seguridade social, e também o orçamento de investimento das estatais, cumpriu-se a referida regra, ainda que por pequena margem.

42. Por outro lado, considerando-se que a regra de ouro existe para impedir que governos financiem despesas correntes com a emissão de títulos, e que as empresas estatais são autônomas, têm dívida própria e atuam sob regime jurídico de direito privado, é razoável que se defenda a aplicação da regra de ouro sem a contabilização das estatais. Esse aspecto, no entanto, exige regulamentação na LDO ou na lei complementar de finanças públicas (art. 165, § 9º, da CF/88).

43. A emissão de títulos para a cobertura de despesas correntes e do déficit orçamentário encontra respaldo na legislação vigente.

44. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO assume posição determinante na definição do equilíbrio fiscal. Portanto, o equilíbrio fiscal é assegurado pela fixação de vínculos entre os instrumentos de planejamento e orçamento.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

45. De acordo com a LRF (§ 1º do art. 4º), as metas fixadas para o exercício financeiro referem-se a “resultados nominal e primário”. Tais “resultados” podem, portanto, representar superávit ou déficit, mas, em qualquer caso, as metas fiscais devem ser coerentes com a política fiscal. Assim, diante de situações excepcionais e justificadas, a LDO pode fixar metas de resultado negativas.

46. O atraso na aprovação da LDO ampliou a liberdade do Executivo para a elaboração do PLOA. O desdobramento natural do processo orçamentário no âmbito do Legislativo envolve a aprovação da LDO 2016, com as respectivas metas, antes da deliberação final do PLOA 2016.

47. Não existe previsão constitucional ou legal para a “devolução” do PLOA. Mas, com base no § 5º do art. 166 da Constituição e no art. 28 da Resolução nº 1, de 2006, a Presidente da República pode, antes da votação do parecer preliminar, propor modificação do PLOA 2016. O Congresso Nacional, a seu turno, pode aprovar, emendas ou rejeitar o projeto.

Brasília, 2 de setembro de 2015.

Elaboração³: Conof/CD e Conorf/SF.

De acordo:

Ricardo Alberto Volpe

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD

Luiz Fernando M. Perezino

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – Conorf/SF

³ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, José de Ribamar P. da Silva e Márcia Rodrigues Moura.