



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2015**

(Projeto de Lei nº 03/2014-CN)

**RELATÓRIO PRELIMINAR
APRESENTADO
COM EMENDAS**

Presidente: Deputado DEVANIR RIBEIRO (PT/SP)

Relator: Senador VITAL DO RÊGO (PMDB/PB)



**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2015 – PLDO 2015
(PL Nº 3, DE 2014 - CN)**

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	1
1 PARTE GERAL	2
1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal e dos Parâmetros Utilizados	2
1.2 Avaliação do Cenário Social	3
1.2.1 Assistência e Previdência Social	3
1.2.2 Trabalho	7
1.2.3 Saúde	8
1.2.4 Salário-Mínimo	8
1.2.5 Educação	9
1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2015	10
1.3.1 Anexo de Metas Fiscais	10
1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários	12
1.3.3 Anexo de Riscos Fiscais	16
1.3.4 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial	18
1.3.5 Anexo IV.8 - Benefícios Assistenciais da LOAS	19
1.3.6 Anexo IV.9 – Avaliação da Situação Financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT 19	
1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades	24
1.3.8 Anexo das Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho	26
2 PARTE ESPECIAL	27
2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas	27
2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades	27
2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas	28
2.4 Dos Critérios de Acolhimento de Emendas	28
II – VOTO	29



Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 3, de 2014-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2015 e dá outras providências*”.

RELATOR: Senador Vital do Rêgo – PMDB/PB

I - RELATÓRIO

A Resolução nº 1/2006-CN (art. 85) prevê a aprovação de Relatório Preliminar ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que conterà avaliação: (i) *dos cenários econômico-fiscal e social do projeto*, (ii) *dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração*; e (iii) *das informações constantes de seus anexos*.

2. O parágrafo único daquele dispositivo prevê que o Relatório Preliminar conterà as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria, quanto a apresentação e o acolhimento das emendas ao Anexo de Metas e Prioridades.

3. Sendo assim, o presente Relatório divide-se em duas partes: uma geral, que contém a avaliação dos cenários e dos parâmetros utilizados para a elaboração do PL, bem assim das informações constantes dos anexos; outra especial, que estabelece as regras sobre apresentação e acolhimento das emendas.



1 PARTE GERAL

1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal e dos Parâmetros Utilizados

4. As projeções para o crescimento da economia brasileira adotadas no PLDO 2015 mostram-se mais otimistas que as expectativas do mercado. No entendimento desta Relatoria, os cálculos oficiais estão amparados em parâmetros fiscais sólidos e refletem uma política governamental direcionada para reverter os efeitos da crise internacional e assegurar estabilidade nos preços e estímulos ao setor produtivo nacional e à geração de empregos.

5. A Tabela a seguir apresenta os principais parâmetros econômicos que embasaram o Projeto:

Tabela 1
PLDO2015 - PRINCIPAIS PARÂMETROS ECONÔMICOS

ITENS	2014	2015	2016	2017
PIB - valor em R\$ bilhões correntes	5.211,67	5.734,49	6.274,77	6.844,30
PIB - variação real em %	2,50	3,00	4,00	4,00
IPCA - variação acumulada em %	5,30	4,50	4,50	4,50
IGP-DI - variação acumulada em %	5,85	5,00	5,00	4,95
INPC - variação acumulada em %	5,30	5,00	4,50	4,50
Salário Mínimo - em R\$	724,00	779,79	839,23	903,28
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - final de dezembro	2,44*	2,40	2,42	2,45
Massa Salarial Nominal - variação média em %	10,55**	10,69	10,37	10,62
Taxa de Juros Selic Efetiva - média em %	10,51	10,66	10,71	10,62

Fontes: Relatório de Avaliação de Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, Anex0 IV.1 das Metas Fiscais do PLDO2015 e grade de parâmetros de 06.03.2014 da SPE/MF.

(*) Média e (**)Decreto nº 8.197/14.

6. Após o crescimento de 7,5% em 2010, o ritmo de atividade da economia brasileira perdeu força e reduziu seu crescimento real para apenas 2,7% em 2011, 1,0% em 2012 e 2,3% em 2013.

7. Para o exercício financeiro de 2014, a previsão de crescimento real do PIB foi estabelecida no PLDO 2014 em 4,5%, reduzida para 4,0% no Projeto da LOA 2014, diminuída para 3,8% na LOA 2014 e, no Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, situação mais atual, foi novamente reduzida para 2,5%.

8. No PLDO 2015, a expectativa de crescimento foi estimada em 2,50% para 2014, 3,0% para 2015 e 4,0% para os exercícios de 2016 e 2017. Os agentes de mercado, por seu turno, estimam crescimento de apenas 1,63% para 2014 e de



1,91% para 2015¹. Pelo menos em relação a 2015, o cálculo oficial diverge muito pouco da projeção do Fundo Monetário Internacional - FMI, que prevê crescimento de 2,7%².

9. A taxa de desemprego, em fevereiro deste ano, marcou 5,1%. Além de historicamente baixa, mostra ainda leve declínio em relação aos números do início de 2013. Aliado a isso, o rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas segue em alta: R\$ 2.057,63, em janeiro de 2014, contra R\$ 1.965,31, em janeiro de 2013.

10. A Taxa Básica de Juros (SELIC) foi aumentada para 7,5% no 2º trimestre de 2013, depois de ficar por um bom tempo em 7,25%, a mais baixa da história recente. A partir de então, a SELIC tem subido constantemente e, atualmente, encontra-se em 11,0%, sendo esperada pelos agentes econômicos mais uma elevação de 0,25% na próxima reunião do COPOM.

11. Dada a expectativa de inflação, acredita-se que esse nível da SELIC seja compatível com uma taxa de juros real da ordem de 5,0%, nível este que, embora não tenha força para trazer a inflação para o centro da meta de 4,5%, evitaria a explosão dos preços.

12. No PLDO 2015, a previsão do IPCA para 2014 corresponde a 5,30%, enquanto o IGP-DI atinge 5,85%. Já o Relatório Focus do Banco Central³ revela expectativa de 6,50% para o IPCA e 7,39% para o IGP-DI enquanto o FMI, que não especifica índices, prevê 5,9%. Para 2015, a diferença entre essas visões é menor, pois o Governo espera 5,0% e 5,5%, o Relatório Focus 6,0% e 5,5%, para os mesmos indicadores, e o FMI 5,5%.

13. No vigente exercício de 2014, o otimismo em relação ao crescimento e à expectativa de inflação mais baixa podem levar o PIB nominal a um nível maior do que o previsto. Em 2015, por conseguinte, o mesmo otimismo na projeção do crescimento real do PIB poderá ser confirmado pela maior base nominal do PIB de 2014, uma vez que não há diferença acentuada entre as expectativas de inflação. Por causa disso, acreditamos que o PIB nominal poderá atingir o previsto no PLDO 2015, que foi utilizado como fonte para projeção das metas fiscais.

1.2 Avaliação do Cenário Social

14. A avaliação do cenário social contempla basicamente a análise dos aspectos relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação.

1.2.1 Assistência e Previdência Social

15. Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e da Renda Mensal Vitalícia – RMV e às transferências de renda do Programa Bolsa-Família constituem a grande maioria dos dispêndios totais, atingindo praticamente 88,8% das despesas totais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹ FOCUS – Relatório de Mercado de 02.mai..2014 – BACEN (disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140502.pdf>).

² Relatório *World Economic Outlook*, abril de 2014. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text.pdf>.

³ FOCUS – Relatório de Mercado de 02.mai.2014 – BACEN.



16. Para o corrente exercício de 2014, o valor total autorizado para essas despesas atinge cerca de R\$ 61,0 bilhões⁴.

17. Os dispêndios com as transferências de renda do Bolsa-Família têm apresentado evolução, conforme demonstram os dados abaixo:

Tabela 2
Evolução dos gastos com o Bolsa-Família – 2008 a 2013

Ano	R\$ milhões - nominais	
	Valores pagos	% PIB
2008	10.472,87	0,35
2009	11.734,28	0,36
2010	13.457,00	0,36
2011	16.643,98	0,40
2012	20.530,03	0,47
2013	23.997,50	0,50

Fonte: Execução financeira - Siafi/Siga Brasil
PIB – Banco Central

18. Em 2008, os gastos correspondiam a 0,35% do PIB (R\$ 10,5 bilhões), alcançando 0,50% do PIB (R\$ 24,0 bilhões) em 2013. Para 2014, a dotação prevista na Lei Orçamentária é de R\$ 24,7 bilhões, contemplando 13,8 milhões de famílias, o que demonstra o compromisso do governo com a atualização do benefício. Para o vigente exercício, o benefício foi reajustado em 10% , por meio do Decreto nº 8.232, de 2014, a vigorar a partir de 1º de junho próximo.

19. No que se refere aos Benefícios de Prestação Continuada – BPC da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano (meta financeira) como o número de beneficiários (meta física) mostram tendência de crescimento. O gasto total estimado para 2014 é de R\$ 34,7 bilhões, frente aos R\$ 30,5 bilhões pagos em 2013. A variação de 13,8% no gasto deve-se ao aumento do salário-mínimo e do quantitativo de beneficiários.

20. No que tange à previdência social, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios previdenciários) atingiu, em 2013, o montante de R\$ 49,9 bilhões. Esse valor é 22,3% superior aos R\$ 40,8 bilhões registrados em 2012⁵. Como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, a necessidade de financiamento cresceu de 0,93%, em 2012, para 1,03%, em 2013.

21. Nos anos anteriores, observou-se trajetória decrescente da necessidade de financiamento como proporção do PIB, em virtude de a taxa de arrecadação superar o crescimento do pagamento de benefícios.

⁴ Dados obtidos do Sistema Siga Brasil. Incluas as dotações da Renda Mensal Vitalícia, que respondem por cerca de R\$ 1,6 bilhão. As dotações com os benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência e idosos atingem R\$ 34,7 bilhões, ao passo que a transferência de renda do Bolsa-Família alcança aproximadamente R\$ 24,7 bilhões, em valores autorizados para 2014.

⁵ Dados obtidos a partir dos Boletins Estatísticos da Previdência Social, de fevereiro de 2014 e dezembro de 2013, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>, acesso em 23/04/2014.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

22. O crescimento da arrecadação decorreu do aumento da formalização do mercado de trabalho e do esforço arrecadatório da Previdência Social. A tabela seguinte ilustra esse comportamento:



Tabela 3
Evolução da Necessidade de Financiamento da Previdência Social
R\$ bilhões

Ano	Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário	Saldo Previdenciário (% do PIB)	Taxa de Crescimento Anual	
					Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários
2006	123,5	165,6	-42,1	-1,8	13,9	13,4
2007	140,4	185,3	-44,9	-1,7	13,7	11,9
2008	163,7	199,6	-35,9	-1,2	16,6	7,7
2009	182,4	224,9	-42,5	-1,3	11,4	12,7
2010	212,4	254,9	-42,5	-1,1	16,4	13,3
2011	245,9	281,4	-35,5	-0,9	15,8	10,4
2012	275,8	316,6	-40,8	-0,9	12,2	12,5
2013	307,1	357,0	-49,8	-1,0	11,4	12,8

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fluxo de Caixa

23. Em relação à composição dos atuais benefícios do RGPS, a tabela seguinte revela que, em fevereiro de 2014, existiam cerca de 27,0 milhões de benefícios emitidos, dos quais 18,0 milhões referiam-se à clientela urbana e 9,0 milhões à rural⁶. As aposentadorias representavam 65,2% do total de benefícios emitidos, ao passo que as pensões por morte eram 27,0% do total e o auxílio-doença representava 5,8% dos benefícios previdenciários.

⁶ Ressalte-se que a tabela apresenta, além dos dados referentes aos benefícios previdenciários, os dados dos benefícios assistenciais emitidos, operacionalizados pelo INSS, e dos encargos previdenciários da União.



Tabela 4
Benefícios do RGPS por Grupo e Despesa – Fevereiro 2014

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE							
	Total	% do total	% do grupo	% do sub-grupo	Variação em relação ao mês anterior	Clientela		
						Urbana	Rural	
TOTAL	31.189.374	100,00			0,05	22.136.949	9.052.425	
BENEFÍCIOS DO RGPS	26.980.501	86,51	100,00		0,04	18.020.092	8.960.409	
Previdenciários	26.133.455	83,79	96,86	100,00	0,05	17.206.381	8.927.074	
Aposentadorias	17.410.973	55,82	64,53	66,62	0,18	10.941.396	6.469.577	
Idade	9.201.246	29,50	34,10	35,21	0,21	3.194.893	6.006.353	
Invalidez	3.126.174	10,02	11,59	11,96	0,05	2.681.420	444.754	
Tempo de Contribuição	5.083.553	16,30	18,84	19,45	0,21	5.065.083	18.470	
Pensões por Morte	7.173.858	23,00	26,59	27,45	0,13	4.912.030	2.261.828	
Auxílios	1.471.321	4,72	5,45	5,63	-1,69	1.286.642	184.679	
Doença	1.380.462	4,43	5,12	5,28	-1,84	1.211.335	169.127	
Acidente	48.568	0,16	0,18	0,19	0,93	36.553	12.015	
Reclusão	42.291	0,14	0,16	0,16	0,45	38.754	3.537	
Salário-Maternidade	77.056	0,25	0,29	0,29	-2,84	66.066	10.990	
Outros	247	0,00	0,00	0,00	-3,14	247	–	
Acidentários	847.046	2,72	3,14	100,00	-0,46	813.711	33.335	
Aposentadorias por Invalidez	190.041	0,61	0,70	22,44	0,22	177.915	12.126	
Pensão por Morte	120.200	0,39	0,45	14,19	-0,18	116.076	4.124	
Auxílio-Doença	170.067	0,55	0,63	20,08	-2,52	160.468	9.599	
Auxílio-Acidente	305.373	0,98	1,13	36,05	0,17	297.887	7.486	
Auxílio-Suplementar	61.365	0,20	0,23	7,24	-0,48	61.365	–	
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	4.184.928	13,42	100,00		0,15	4.092.912	92.016	
Amparos Assistenciais (LOAS)	3.987.057	12,78	95,27	100,00	0,22	3.987.057	–	
Idoso	1.830.476	5,87	43,74	45,91	0,15	1.830.476	–	
Portador de Deficiência	2.156.581	6,91	51,53	54,09	0,27	2.156.581	–	
Rendas Mensais Vitalícias	197.871	0,63	4,73	100,00	-1,08	105.855	92.016	
Idade	39.888,00	0,13	0,95	20,16	-1,75	19.642,00	20.246,00	
Invalidez	157.983,00	0,51	3,78	79,84	-0,92	86.213,00	71.770,00	
ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO (EPU)	23.945	0,08			-0,42	23.945	–	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fevereiro de 2014.

24. A quantidade de benefícios previdenciários de auxílio-doença reduziu-se em relação ao mês anterior (por volta de 1,8% para os benefícios previdenciários e 2,5% para os acidentários).

25. Em relação ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos federais civis, o déficit estimado para 2014 é de R\$ 59,9 bilhões, correspondendo a 1,14% do PIB. Para 2015, a estimativa é que este déficit atinja R\$ 64,9 bilhões. O déficit atuarial do RPPS⁷ foi estimado em R\$ 1,116 trilhão.

26. No que se refere ao Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM, o déficit estimado do sistema de pensões para 2014 é de R\$ 9,7 bilhões. Para 2015, a estimativa é que este déficit atinja R\$ 10,5 bilhões.

1.2.2 Trabalho

27. Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foram gerados 1,9 milhão de postos de trabalho celetistas em 2011, contra 2,5 milhões, em 2010. Esses dois

⁷ Diferença entre receitas e despesas nos próximos 75 anos, trazidos a valor presente a uma taxa de desconto de 6%.



anos correspondem aos de maior criação de empregos formais desde 2003, quando se iniciou o CAGED.

28. Durante o ano de 2012, por sua vez, a criação líquida de empregos foi inferior aos dois anos precedentes, alcançando 1,3 milhão. Em 2013, a criação líquida de empregos voltou a recuar, registrando a marca de 1,1 milhão.

29. A taxa de desocupação medida pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME do IBGE, restrita às seis principais regiões metropolitanas do País, tem se mantido reduzida, não obstante o limitado crescimento da economia verificado nos últimos três anos. Em março de 2014, a taxa atingiu 5,0%, inferior aos 5,7% de março de 2013 e aos 5,1% de fevereiro de 2014. Trata-se do menor índice verificado no mês de março desde o início da série histórica, em 2002.

30. No ano de 2013, a taxa de desocupação média nas seis principais regiões metropolitanas ficou em 5,4%. Da mesma forma que o verificado para março do corrente ano, essa foi a menor média anual desde o início da série histórica da pesquisa do IBGE.

1.2.3 Saúde

31. Com o advento da Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), que regulamentou a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, deixou de ser necessária a utilização da LDO como instrumento de regulação provisória da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

32. A fim de conferir transparência ao cumprimento da legislação em vigor e viabilizar o acompanhamento da aplicação mínima em saúde, mostrou-se necessário criar marcador no crédito orçamentário que demonstre de forma inequívoca os itens de gasto considerados no piso de aplicação em saúde. A forma adotada, constante da LDO vigente, permanece no PLDO 2015, qual seja: identificador de uso (IdUso) de código igual a “6”, nos termos do art. 7º, § 11, VII, que esta Relatoria julga conveniente preservar.

1.2.4 Salário-Mínimo

33. Diversos fatores influenciam a evolução dos dispêndios nas áreas de Previdência, Assistência Social e Trabalho, dentre os quais o salário-mínimo ocupa posição de destaque.

34. A majoração do salário-mínimo pressiona as despesas do RGPS e os desembolsos assistenciais, porquanto cerca de 67,3% do quantitativo de benefícios são pagos com base nele, correspondendo a 48,2% do montante financeiro pago⁸. Também são pressionados pelo aumento do salário-mínimo os dispêndios com o seguro-desemprego e com o abono salarial, que corresponde a um salário-mínimo mensal.

35. Por intermédio da Lei nº 12.382, de 2011, foi formalizada a política de assegurar anualmente aumentos reais do salário-mínimo, mantida há alguns anos⁹. De acordo com a referida Lei, para se chegar ao novo salário-mínimo, aplica-se sobre

⁸ Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fevereiro/2014.

⁹ Exceção feita ao ano de 2011, quando o reajuste do valor do salário mínimo correspondeu apenas ao acréscimo de 6,47% verificado na taxa de inflação medida pelo INPC durante o ano de 2010, uma vez que a variação real do PIB foi levemente negativa em 2009.



o valor vigente a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, divulgado pelo IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, e o índice de crescimento real anual do PIB de dois anos anteriores (art. 2º, §§ 1º e 4º).

36. Os reajustes deverão seguir esse regramento até o exercício de 2015. A partir daí, caberá nova discussão acerca dos parâmetros a serem considerados para fixação do reajuste.

37. Conforme os parâmetros informados no PLDO 2015, o valor do salário-mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2015, deve sofrer reajuste de 7,71%, passando dos atuais R\$ 724,00 para R\$ 779,79. Esse valor é obtido a partir da aplicação dos percentuais de 2,28% do crescimento real do PIB de 2013 e de 5,3% da previsão de inflação medida pelo INPC para 2014.

1.2.5 Educação

38. Na área da educação, é relevante mencionar que o Plano Nacional de Educação - PNE, para vigorar nos próximos dez anos, foi aprovado na Comissão Especial no último dia 6 do corrente mês e aguarda apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Se aprovada, a proposta segue direto para sanção da Presidente da República, pois já foi analisada pelo Senado Federal.

39. O art. 214 da Constituição estabelece que o PNE deve “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

40. Na essência, as diretrizes e metas constantes do PNE buscam ampliar o acesso da população brasileira ao sistema educacional e melhorar a qualidade do ensino, com a valorização dos profissionais da educação.

41. Um dos destaques é a meta 20 do Plano, que prevê a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no quinto ano de vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

42. Para o alcance desses percentuais também serão considerados os recursos aplicados na educação infantil em creches conveniadas, na educação especial, no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, no Programa Universidade para Todos - ProUni, no Fundo de Financiamento Estudantil - FIES e no programa Ciência sem Fronteiras.

43. Segundo informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em 2012, último dado disponível, o investimento público total em educação alcançou 6,4% do PIB, o que indica que o alcance dos 7% pode ocorrer antes do quinto ano de vigência do PNE.

44. Também merece destaque a meta 1, que universaliza, até 2016, o acesso de crianças de quatro a cinco anos de idade à educação infantil na pré-escola, bem como amplia a oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do Plano.

45. No contexto do PLDO 2015, a área da educação recebeu tratamento diferenciado, em relação aos anos anteriores. Basta ver que, além de preservar os itens relacionados com a transparência das dotações correlatas, como no caso do art.



12, XII, e do item IV do Anexo II; de favorecer transferências a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área educacional (arts. 54 e 57); e de impedir a interrupção no custeio de estudantes bolsistas, no caso de não aprovação do orçamento no prazo constitucional (art. 53, II), o projeto também prevê a continuidade dos investimentos e inversões financeiras do Ministério da Educação, ainda que o orçamento não seja sancionado (art. 53, XI).

1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2015

1.3.1 Anexo de Metas Fiscais

46. O Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios, nos termos da LRF.

47. O texto do projeto (art. 2º) define a meta de superávit primário a ser atingida tanto pelo governo central, como pelo setor público consolidado. O Anexo, em complemento, refere-se também à meta de resultado nominal, embora definindo-a como indicativa, mesmo tratamento dado à meta do montante da dívida pública e ao conjunto das metas fiscais referentes aos exercícios de 2016 e 2017.

48. O § 1º do art. 2º do PLDO 2015 estabelece que a meta de superávit primário do governo central é de R\$ 114,7 bilhões para o exercício de 2015, podendo ser reduzida em até R\$ 28,7 bilhões relativos às programações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

49. O Anexo de Metas Fiscais apresenta o seguinte quadro relativo ao resultado/superávit primário da União:

Tabela 5
Resultado Primário da União

Discriminação	2015	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.413,6	24,65
II. Despesa Primária	1.298,9	22,65
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	114,7	2,00
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	114,7	2,00
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-71,0	-1,24
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.196,2	20,90

Fonte: PLDO 2015 – Anexo IV.1

50. Conforme os dados, o superávit primário que a União pretende fazer de R\$ 114,7 bilhões não cobre plenamente os encargos da dívida, de modo que se projeta um déficit nominal de R\$ 71,0 bilhões para 2015 (1,24% do PIB). Isso significa que a União vai continuar a operar com déficit fiscal, porém compatível com uma trajetória de redução de sua dívida líquida em proporção do PIB, segundo as projeções do Anexo.



51. O texto do projeto não menciona, dessa vez, se haverá compensação entre o resultado dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e o resultado das Empresas Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais - PDG). Mas essa compensação é implícita à apuração do resultado, tendo em vista a necessidade de cumprimento da meta estabelecida para o setor público consolidado. As empresas dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás não serão consideradas na meta de superávit primário relativa ao PDG, a exemplo do que ocorreu nos últimos cinco anos.

52. Por sua vez, a meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro (que incluiu a União, Estados, DF e Municípios) poderá atingir R\$ 143,3 bilhões, que corresponde a 2,5% do PIB, conforme se depreende das informações contidas no Anexo de Metas Fiscais.

53. O texto do projeto refere-se a “meta mínima” de superávit primário consolidado, no valor de R\$ 114,7 bilhões, ou 2% do PIB, mas, na audiência pública nesta CMO, no último dia 29 de abril, a Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, deixou evidente que a meta visada pelo Governo será aquela de R\$ 143,3 bilhões, podendo variar um pouco para mais ou para menos.

54. Desde 2011, a LDO apresenta suas metas de resultado primário em valor nominal, ao invés de em percentual do PIB como nos anos anteriores. O PLDO 2015, seguindo aquela tendência, prevê a meta também em valor nominal.

55. A meta estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios soma R\$ 28,7 bilhões (§ 4º do art. 2º do PLDO 2015). O governo central, nos termos do texto, compensará a parcela do resultado primário não realizada por esses entes.

56. Para 2014, segundo o Decreto nº 8.197, de 20/02/2014, o Governo Federal trabalha para atingir a meta de superávit de R\$ 80,8 bilhões (1,55% do PIB) e estima R\$ 18,2 bilhões (0,35% do PIB) para os governos locais.

57. A permissão para abatimento do PAC da meta do resultado primário era de até R\$ 67,0 bilhões na LDO 2014; caiu para R\$ 58,0 bilhões na LOA 2014 e ficou em R\$ 35,3 bilhões no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgado em 20/02/2014.

58. Esse redutor foi reduzido ainda mais no texto do PLDO 2015 (para R\$28,7 bilhões), o que revela comprometimento do governo em obter superávits cada vez mais consistentes. Além disso, as LDO's de 2013 e 2014 consideraram o impacto fiscal decorrente de desonerações tributárias como mais um fator passível de abatimento da meta de superávit primário. Contudo, no PLDO 2015, essa prerrogativa foi suprimida.

59. O PLDO 2015 prevê que a meta fixada poderá ser elevada, desde que as reestimativas para a taxa de crescimento real do PIB extrapolem as projeções utilizadas para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015 – PLOA 2015, o que está em consonância com os esclarecimentos prestados pela Senhora Ministra do Planejamento na CMO.

60. De acordo com o Anexo de Metas Fiscais, a meta de superávit primário é projetada em 2,5% do PIB nos dois anos seguintes:



Tabela 6
Trajectoria Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público
e para os Resultados Primário e Nominal

Variáveis (em % do PIB)	2015	2016	2017
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	2,50	2,50	2,50
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,27	0,25	0,23
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	33,0	32,1	31,1
Resultado Nominal	-1,88	-1,82	-1,56

* Não considera a redução relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários

61. O PLDO 2015 traz, em seu Anexo IV.10 – Renúncia de Receitas, as estimativas dos gastos (ou benefícios) tributários e previdenciários para o período 2015-2017, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB.

62. Gastos ou benefícios, tributários e previdenciários, são desonerações legais de tributação concedidas a determinados setores, regiões ou grupos de indivíduos, devido a sua importância econômica ou relevância social, que resultam em renúncia de receita para o Estado.

63. Somados, os gastos (benefícios) concedidos, tanto no âmbito das receitas tradicionalmente administradas pela SRFB, quanto no da previdência social, responderão, em 2015, por uma renúncia total de receitas da ordem de R\$ 251,0 bilhões, que corresponde a 4,38% do PIB projetado para esse exercício¹⁰. A Tabela a seguir mostra a previsão, por tipo de tributação¹¹.

¹⁰ PIB nominal estimado em R\$ 5.733,4 bilhões para 2015.

¹¹ Devido à política de desonerações tributárias, a estimativa de gastos tributários subiu bastante nos últimos anos, saindo de 3,32% do PIB, no PLDO 2012, para 4,38% do PIB, no PLDO2015.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

Tabela 7

PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS PARA 2015
CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTOS
PLDO 2015

(preços correntes)

Em R\$ 1,00

Tributo	Previsão 2015 (R\$)	Participação (%)		
		% no PIB	% na Receita Total	% no total dos Gastos Tribut.
I. Imposto sobre Importação	4.525.128.068	0,079	0,333	1,803
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	88.683.644.690	1,547	6,518	35,331
II.a) - Pessoa Física	37.005.625.703	0,645	2,720	14,743
II.b) - Pessoa Jurídica	42.946.163.410	0,749	3,156	17,109
II.c) - Retido na Fonte	8.731.855.577	0,152	0,642	3,479
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	29.204.964.905	0,509	2,147	11,635
III.a) - Operações Internas	24.862.508.880	0,434	0,434	9,905
III.b) - Vinculado à Importação	4.342.456.025	0,076	0,319	1,730
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	2.113.467.787	0,037	0,155	0,842
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	35.663.747	0,001	0,003	0,014
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	12.744.450.143	0,222	0,937	5,077
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	10.351.349.735	0,181	0,761	4,124
VIII Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	64.267.518.845	1,121	4,724	25,604
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0	0,000	0,000	0,000
X. Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.465.868.814	0,026	0,108	0,584
XI. Contribuição para o RGPS	37.615.664.811	0,656	2,765	14,986
ESTIMATIVA TOTAL DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS	251.007.721.545	4,378	18,449	100,000
ESTIMATIVA TOTAL DA RECEITA	1.360.568.705.947	23,730	100,000	
PIB	5.733.439.628.696	100,000		

Fonte: Anexo IV.10 do PLDO2015

64. A estimativa desses gastos, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária, está detalhada na tabela abaixo:



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

Tabela 8

PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS PARA 2015
DISTRIBUIÇÃO POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PLDO 2015

Em R\$ 1,00 correntes)

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Administração	1.180.699	5.801.976	53.995.917	52.591.318	9.654.545	123.224.455
Assistência Social	423.214.679	2.283.204.417	1.871.327.784	13.062.920.340	3.729.486.444	21.370.153.664
Saúde	782.348.899	2.441.912.084	2.280.474.401	17.382.401.494	2.515.981.848	25.403.118.726
Trabalho	493.244.255	2.681.842.205	2.211.090.036	13.393.133.609	3.139.936.492	21.919.246.597
Educação	444.117.101	1.376.237.093	757.304.852	5.286.193.740	1.478.815.783	9.342.668.570
Cultura	94.661.657	201.356.264	346.024.987	2.592.761.179	506.386.336	3.741.190.423
Direitos da Cidadania	6.973.659	34.747.168	33.407.760	439.954.379	120.350.833	635.433.799
Urbanismo	0	0	0	0	0	0
Habituação	177.462.353	913.788.808	516.032.855	7.218.148.000	1.680.056.918	10.505.488.934
Gestão Ambiental	0	0	0	0	0	0
Ciência e Tecnologia	203.410.249	487.163.729	83.840.455	7.017.812.799	2.093.675.815	9.885.903.048
Agricultura	2.106.879.812	1.990.554.330	3.510.708.475	11.655.738.888	8.831.833.064	28.095.714.569
Organização Agrária	1.830.070	17.755.882	655.285	5.900.592	9.521.918	35.663.747
Indústria	9.500.241.724	6.474.554.567	1.690.923.669	12.907.605.233	4.171.923.738	34.744.818.930
Comércio e Serviço	21.493.239.051	6.979.790.180	4.200.246.039	29.258.078.018	11.817.570.187	73.748.923.475
Comunicações	34.749.809	102.018.569	46860771	795.301.199	199.803.077	1.178.733.425
Energia	64.033.434	1.590.493.083	862.353.460	1.877.342.399	356.996.120	4.751.218.496
Transporte	93.168.232	339.896.818	109.510.631	3.558.301.883	362.917.402	4.463.794.967
Desporto e Lazer	11.779.484	39.985.974	17.439.392	821.464.408	98.081.646	988.750.904
Defesa Nacional	2.070.639	5.262.576	3.706.748	43.560.589	10.388.521	64.989.074
Saneamento	151.435	305.135	2.152.104	1.791.076	4.285.994	8.685.743
Segurança Pública	0	0	0	0	0	0
Essencial à Justiça	0	0	0	0	0	0
Legislativa	0	0	0	0	0	0
Judiciária	0	0	0	0	0	0
Relações Exteriores	0	0	0	0	0	0
Encargos Especiais	0	0	0	0	0	0
Total	35.934.757.242	27.996.240.859	18.598.055.622	127.371.001.142	41.137.666.681	251.007.721.546

Fonte: Anexo IV.10 do PLDO2015

65. As informações deixam evidente que a Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, cerca de R\$ 127,4 bilhões, representando 50,7% do total. A Região Sul vem logo a seguir, com R\$ 41,1 bilhões, ou 16,4% do total; a Região Nordeste fica em terceiro, com R\$ 36,0 bilhões, ou 14,3%; a Norte, com R\$ 28,0 bilhões, ou 11,2% e, finalmente, a Região Centro-Oeste, com R\$ 18,6 bilhões, ou 7,4%.

66. Do ponto de vista da composição funcional orçamentária do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: comércio e serviço, com 29,4%; indústria, com 13,8%; agricultura, com 11,2%; saúde, com 10,1%; trabalho, com 8,7% e assistência social, com 8,5%.

67. Por tributo, as desonerações tributárias no âmbito do Imposto de Renda – IR representam a maior parcela dos benefícios, com 35,3% do total, seguidas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, com 25,6%, da Contribuição ao RGPS, com 15,0%, e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, com 11,6%.



68. A maior concentração de renúncia tributária na Região Sudeste decorre, de um modo geral, da concentração das maiores parcelas nacionais do PIB e da população. Ou seja, existe uma forte correlação entre o aproveitamento de benefícios tributários por essa região e a sua contribuição ao PIB e população nacionais, uma vez que nela está sediado o maior número de empresas e de contribuintes individuais.

69. Assim, muitos estímulos do IR e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido concedidos a pessoa jurídica, como o regime especial de tributação do SIMPLES NACIONAL, aplicado às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como as deduções do imposto de renda decorrentes de aplicações de recursos em cultura, atividade audiovisual e fundo para criança e adolescentes; benefícios previdenciários conferidos a empregados e ao Fundo de Aposentadoria Individual – FAPI; gastos com pesquisas científicas e tecnológicas e contribuições a entidades sem fins lucrativos são, entre outros, apropriados por pessoas jurídicas sediadas nessa região.

70. No que se refere às pessoas físicas, o desempenho é semelhante com a isenção do IRPF: (i) de rendimentos por rescisão de contrato de trabalho; (ii) de declarantes com 65 anos ou mais; (iii) de pecúlio por morte e invalidez; (iv) de aposentadoria por moléstia grave ou acidente de trabalho; (v) de rendimentos por aplicação em caderneta de poupança; (vi) por utilização de despesas médicas e educacionais e (vii) por deduções do imposto devido por aplicação em cultura, arte audiovisual, emprego doméstico, direitos da criança e do adolescente e desporto.

71. O mesmo se pode dizer com relação aos incentivos na área do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, cuja destinação é, em grande parte, endereçada a financiamentos habitacionais, e na área do IPI, relativo à compra de automóveis, para uso como táxi e motocicletas.

72. Benefícios tributários na área da Contribuição ao PIS e da COFINS também são atraídos pela força do PIB dessa região, pois são concedidos aos beneficiários do SIMPLES NACIONAL, agricultura e agroindústria e, de um modo geral, atendem também muitos dos beneficiários de incentivos concedidos na área do IRPJ (entidades sem fins lucrativos, programas de desenvolvimento tecnológico etc.)

73. Do ponto de vista da diminuição das desigualdades regionais, portanto, uma primeira análise dos gastos tributários e previdenciários mostra que, contrariamente ao senso comum, há uma concentração dos valores concedidos nas regiões mais desenvolvidas do País.

74. Porém, numa visão mais aprofundada da matéria, apesar de a concentração dos valores de renúncia de receita tributária se localizar na Região Sudeste, quando se emprega a *relação Gastos Tributários/Arrecadação Federal Regional*, os números informados pela SRFB pendem mais para as regiões menos desenvolvidas do País.

75. Assim, a média nacional é de R\$ 0,19 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada¹², enquanto a região Sudeste recebe R\$ 0,14 e a região Sul recebe R\$ 0,19 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada nos seus espaços geopolíticos, as regiões Norte e Nordeste recebem, respectivamente, R\$ 1,61 e R\$ 0,37. A região Centro-Oeste é contemplada com R\$ 0,09, ficando abaixo da média nacional.

12 Dados de 2012. Uma avaliação mais precisa da transferência de recursos federais inter-regiões exigiria a consideração dos recursos de tributos federais transferidos através dos Fundos de Participação (IR e IPI), da partilha de receita de tributos federais (IOF, ITR, CIDE e Salário-Educação), de financiamentos realizados por instituições financeiras federais com encargos financeiros favorecidos e de realização de gastos federais, diretos ou indiretos, inclusive subvenções, subsídios e auxílios.



1.3.3 Anexo de Riscos Fiscais

76. O Anexo de Riscos Fiscais apresenta a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas. No PLDO 2015, os riscos fiscais estão classificados em duas categorias: “riscos orçamentários” e “riscos da dívida pública”.

77. Os “riscos orçamentários” informam as contingências associadas, de um lado, à estimativa e à realização da receita e, de outro, à fixação e à execução da despesa. No âmbito da receita, os riscos decorrem basicamente da possibilidade de frustração da arrecadação; no da despesa, de programação aquém das efetivas necessidades.

78. No tocante à receita, de acordo com o PLDO 2015, são fatores importantes para a determinação dos riscos (i) a taxa de crescimento do PIB; (ii) a inflação; (iii) o câmbio; (iv) a variação da massa salarial; (v) os juros e (vi) o salário mínimo.

79. Com respeito ao PIB, o risco resulta da sua correlação com a arrecadação. Os principais tributos afetados pelo comportamento do PIB são a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), a contribuição para o PIS/Pasep e o imposto de renda (IR).

80. A inflação também impacta a maior parte das fontes de receita. A taxa de câmbio afeta a arrecadação de alguns impostos específicos, como o imposto de importação (II), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) incidente sobre as importações e o imposto de renda incidente sobre remessas ao exterior.

81. A tabela a seguir mostra os efeitos da variação de um ponto percentual, nos valores previstos para o PIB, para a taxa de inflação, para o câmbio, para a massa salarial, para a taxa de juros e para o salário mínimo sobre a estimativa de arrecadação.

Tabela 9

Impacto na projeção de receitas administradas decorrentes de alterações nos parâmetros macroeconômicos

Parâmetro	Receita administrada pela RFB	
	exceto previdenciária	previdenciária
PIB	0,63%	0,14%
Inflação (IER)	0,59%	0,14%
Câmbio (desvalorização)	0,10%	-
Massa salarial	0,08%	0,82%
Aumento da Taxa. Juros (OVER)	0,04%	-
Salário mínimo	-	0,37%

Fonte: anexo V do PLDO 2015, p. 3.

Notas: a) RFB: Receita Federal do Brasil; b) IER: índice da estimativa da receita (“média ponderada que atribui 55% à taxa média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e 45% à taxa média do Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna - IGP-DI”).

82. Pelo lado da despesa, há riscos relacionados a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, quer decorram de alterações na base legal em que se fundam essas despesas, quer de mudanças no cenário macroeconômico. Esses riscos podem afetar os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego. Merecem destaque, nesse ponto, as seguintes considerações constantes do Anexo:



“Os benefícios previdenciários e assistenciais obrigatórios têm como principal parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, que reajusta os benefícios previdenciários, a tabela para cálculo do benefício do seguro-desemprego e o salário mínimo, cuja atual estimativa leva em consideração a regra estabelecida pela Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Esta regra determina que a correção do salário mínimo corresponda à variação acumulada do INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2014, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto - PIB de 2013, ambos os índices apurados pelo IBGE. Diante disso, estima-se um salário mínimo de R\$ 779,79 em 2015, frente ao de R\$ 724,00 estabelecido para 2014 pelo Decreto nº 8.166, de 23 de dezembro de 2013.”¹³

83. A tabela a seguir mostra o impacto sobre a projeção das despesas resultante de variações no salário mínimo e do INPC.

Tabela 10
Impacto na projeção de despesas decorrentes de
alterações no valor do salário mínimo e da variação do INPC

R\$ milhões

Descrição	SM: impacto de	INPC: impacto de 0,1 p.p.	
	R\$1 de aumento	benefícios até 1 SM	benefícios acima de 1SM
Déficit previdenciário	226,8	167,9	168,4
Renda mensal vitalícia	1,9	1,4	--
LOAS	47,3	35,0	--
FAT	74,3	55,0	--
Impactos totais	350,2	259,3	168,4

Fonte: anexo V do PLDO 2015, p. 7.

Notas: a) LOAS: lei orgânica de assistência social; b) FAT: fundo de amparo ao trabalhador.

84. Os “riscos da dívida pública” refletem os impactos adversos que variáveis como juros, inflação, câmbio e passivos contingentes podem ocasionar sobre a dívida e as despesas dela decorrentes. As estimativas realizadas referem-se, em especial, à sensibilidade do estoque da dívida pública federal (DPF) e da relação entre a dívida líquida do setor público e o produto interno bruto (DLSP/PIB) a alterações dessas variáveis. A esse respeito, o Anexo V informa que:

“No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2013, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2015, provocaria redução (aumento) de 0,14% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,14% na razão DLSP/PIB em 2014. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento



(redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,19% a razão DLSP/PIB em 2015.”¹⁴

85. Em relação aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Por exemplo, demandas judiciais contra empresas estatais dependentes totalizam R\$ 4,1 bilhões; passivos da União oriundos de dívidas em reconhecimento, por sua vez, R\$ 113,2 bilhões.

86. No que se refere aos ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial ou administrativa, o principal item se refere à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2013 com um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não-tributários) de cerca de R\$ 1.273,2 bilhões. A arrecadação desse ativo somou R\$ 23,5 bilhões no mesmo ano.

1.3.4 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

87. De acordo com o Anexo VI, os “objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial” são:

- a) o alcance, pelo Banco Central do Brasil - Bacen, da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN;
- b) a manutenção das condições prudenciais e regulamentares para que a expansão do mercado de crédito ocorra em ambiente que preserve a estabilidade do sistema financeiro nacional; e
- c) a preservação do regime de taxa de câmbio flutuação.

88. No final de 2012, o Bacen interrompeu o movimento de queda da taxa de Selic, mantendo-a em 7,25% ao ano até abril de 2013, quando a elevou para 7,5% ao ano. Desde então, a taxa básica de juros foi progressivamente elevada, atingindo o valor de 11% ao ano em abril de 2014.

89. Para 2014 e 2015, “a política monetária continuará a ser pautada de forma coerente com o regime de metas para a inflação, tendo como objetivo a manutenção da estabilidade monetária.” A meta de inflação para ambos os anos é de 4,5%, com tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais, de acordo com as Resoluções nº 4.095, de 2012, e nº 4.237, de 2013, do CMN.

90. Em relação à política creditícia, o PLDO 2015 não contempla projeções ou expectativas para 2015. Informa que a expansão do crédito (sobre o ano anterior), em 2011, foi de 18,8%, em 2012, de 16,4%, e, em 2013, de 14,6%. Como resultado, a relação crédito/PIB atingiu 56,5% em 2013, ante 53,9% e 49,1%, respectivamente, em 2012 e 2011. A participação dos bancos públicos elevou-se de 47,9% em 2012 para 51,2% em 2013. O cenário para 2014, segundo o Anexo VI, é de moderação do mercado de crédito.

91. O Anexo VI apresenta resultados das contas do balanço de pagamentos em 2013 - transações correntes (balança comercial, de serviços) e conta de capital e

¹⁴ Pág. 14 do Anexo V do PLDO 2015.



financeira (investimento estrangeiro direto, investimento em carteira) - e indica perspectivas para 2014.

92. Neste ano, o balanço de pagamentos, será financiado, em sua maior parte, pelo ingresso líquido de investimento estrangeiro direto e, complementarmente, por ingressos líquidos direcionados ao mercado acionário e de renda fixa, e também por empréstimos e títulos captados em mercados internacionais.

1.3.5 Anexo IV.8 - Benefícios Assistenciais da LOAS

93. As projeções encaminhadas no Anexo IV.8 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios Renda Mensal Vitalícia - RMV e Benefícios de Prestação Continuada - BPC.

94. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam claro decréscimo, visto que se referem somente a pessoas que até 1996 recebiam o benefício. As projeções do BPC, por sua vez, indicam acréscimo ano a ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos do BPC.

95. O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar **per capita** igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

96. No caso dos idosos, a taxa anual de crescimento vinha decrescendo nos últimos anos e em 2013 teve um ligeiro crescimento de 0,44% em relação ao ano anterior. O crescimento médio anual do benefício destinado à pessoa idosa, no período de 2009 a 2013, foi de 5,07%.

97. Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios no período de 2009 a 2013 registrou-se aumento médio anual de 7,23% de benefícios ativos do BPC.

98. Em todo o período, de 2009 a 2013, houve crescimento de 31,8% na quantidade de beneficiários no BPC para pessoas com deficiência e de 18,2% para pessoas idosas.

99. Em relação à RMV, observa-se nesse período decréscimo na quantidade de beneficiários de 32,3% por invalidez e de 51,6% por idade.

1.3.6 Anexo IV.9 – Avaliação da Situação Financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

100. A maior parte dos recursos do FAT são oriundos da arrecadação das Contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, cuja arrecadação líquida (reduzida dos valores destinados à DRU) atingiu cerca de R\$ 40 bilhões em 2013.

101. Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), 60% da receita, no máximo, devem ser destinados ao programa do seguro desemprego e para o



pagamento do abono salarial, enquanto que, pelo menos, 40% são alocados em programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

102. A parcela dos recursos do PIS/PASEP constitui-se, na verdade, em empréstimo do FAT para o BNDES, cujo saldo, ao final do exercício de 2013, era da ordem de R\$ 141,2 bilhões. Em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do seguro desemprego e o do abono salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos.

103. Além dos recursos do PIS/PASEP, o FAT conta ainda com recursos decorrentes da remuneração de suas disponibilidades aplicadas por meio dos empréstimos do BNDES, de depósitos especiais e junto ao mercado financeiro.

104. Grande parte dos dispêndios do FAT é direcionada a políticas passivas de emprego (de natureza obrigatória, como o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial), sendo alocados valores menos expressivos para políticas ativas de emprego. Incluem-se como políticas ativas de emprego itens como qualificação profissional e apoio ao microcrédito.

105. Fatores como o crescimento real do salário-mínimo, o aumento da formalização do emprego e a elevada rotatividade da mão-de-obra formal elevam os dispêndios obrigatórios com políticas passivas, sobretudo com seguro-desemprego, e provocam uma crescente compressão dos recursos orçamentários destinados a políticas ativas.

106. O total das receitas do FAT atingiram em 2012 e 2013, em termos nominais, o montante de R\$ 53,2 bilhões e R\$ 48,8 bilhões, respectivamente, já deduzidos os valores destinados à DRU. Não foram consideradas as transferências do Tesouro Nacional.

107. O decréscimo da ordem de 8% em 2013, em relação a 2012, se deveu ao baixo desempenho da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP e das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo. Ambas as receitas representaram, em 2013, 98% dos recursos do FAT.

108. No que concerne ao PIS/PASEP, segundo justificativas do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, a arrecadação em termos reais vem sofrendo queda nos últimos três anos, o que pode ser creditado, pelo menos em parte, à política de desonerações que vêm sendo implementada no âmbito da contribuição para o PIS/PASEP.

109. Por outro lado, as receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras geraram, em 2013, rentabilidade negativa de 5,77%, tendo em vista a mudança da trajetória da taxa de juros que remunera os títulos públicos, reduzindo significativamente os ganhos financeiros extramercado. Além disso, a redução do saldo de aplicações financeiras em depósitos especiais nas instituições financeiras e no Fundo Extramercado contribuiu para o mal desempenho da arrecadação, haja vista que em 2013 utilizou-se parte do Patrimônio do FAT para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

110. No orçamento do FAT, em 2013, do total de R\$ 64,0 bilhões de recursos pagos, aproximadamente R\$ 46,5 bilhões foram despendidos com programações afetas ao pagamento de seguro-desemprego e de abono salarial, que exibem trajetória de crescimento real nos últimos exercícios. Outros R\$ 16,9 bilhões correspondem à transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

Constituição Federal. Esses três componentes obrigatórios do orçamento do FAT respondem por cerca de 99,5% do total pago em 2013.

111. Os dispêndios com seguro desemprego e abono salarial elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2003, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2013, passaram a representar 73%. Segundo justificativas do MTE, esse aumento deve-se à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo.

112. Além da variação do conjunto desses gastos, houve especial aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal, como se pode verificar na tabela seguinte. De 2003 a 2013, a variação nominal foi de 2.220%, saindo de R\$ 81,5 milhões, para R\$ 1,89 bilhão. Para se ter ideia da dimensão dessa variação, o acréscimo no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 287,4% no mesmo período.

Tabela 11

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR								
DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO-DESEMPREGO DE 2003 A 2012								
								Valores em milhões
								Valores nominais
Ano	Abono Salarial	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	Seguro-Desemprego	Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Seguro Desemprego Total	Abono e Seguro Desemprego Total
2003	1.804,6	2,3	6.554,1	81,5	6,2		6.644,2	8.448,7
2004	2.286,8	3,8	7.015,6	158,4	7,0	1,4	7.186,2	9.473,1
2005	2.755,1	3,9	8.396,3	212,4	8,9	1,8	8.623,3	11.378,4
2006	3.957,2	6,3	10.601,0	331,1	10,5	4,2	10.953,0	14.910,2
2007	5.096,3	5,3	12.353,0	484,4	12,6	5,0	12.860,4	17.956,7
2008	5.975,3	4,2	14.152,6	540,4	15,1	6,2	14.718,5	20.693,8
2009	7.564,5	58,3	18.583,3	908,3	16,6	4,4	19.570,8	27.135,4
2010	8.758,2	8,9	19.234,6	1.179,1	20,4	3,0	20.446,1	29.204,3
2011	10.379,4	14,6	22.488,3	1.264,5	23,3	3,3	23.794,1	34.173,4
2012	12.336,5		25.690,3	1.892,5	27,2	3,7	27.613,8	39.950,3
2013	14.658,7	33,8	29.940,2	1.891,7	32,3	3,9	31.902,0	46.560,8
Variação 2003-2013	712%	1368%	357%	2220%	418%		380%	451%

Fonte: SIAFI/PRODASEN
Valores liquidados

113. De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União e registrada no Acórdão nº 524/2013-Plenário, os fatores que determinaram o aumento no seguro desemprego ao pescador artesanal foram:

- critérios mais flexíveis de concessão do benefício a partir da Lei nº 10.779/2003 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464-2;
- aumento no número de pescadores cadastrados no Registro Geral de Atividade Pesqueira, com a inserção, inclusive, de pessoas que não fazem jus ao pagamento do benefício;
- aumento do salário mínimo;
- definição abrangente de áreas e períodos de defeso; e
- ocorrência de fraudes na concessão do benefício.

114. O Ministério do Trabalho e Emprego vem empreendendo esforços para diminuição dos gastos com seguro desemprego ao pescador artesanal, no sentido de estabelecer o controle de acesso ao benefício.



115. As medidas adotadas levaram à redução no total de pescadores cadastrados no MPA, que saiu de 1.041.000 ao final de 2012 para 965.000 em novembro de 2013. O maior controle efetuado se reflete nos valores dispendidos com o benefício em 2013. Entre 2012 e 2013 a variação dos dispêndios foi praticamente nula, na ordem de -0,04%, quando, entre 2004 e 2012, a variação anual média fora de 38,7%.

116. No que se refere aos resultados do FAT, são eles classificados como resultado econômico e resultado nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as respectivas receitas. O segundo corresponde ao resultado econômico deduzido dos empréstimos constitucionais para o BNDES.

117. A ocorrência de déficits econômicos ou nominais, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indicam a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits, indicam o aumento do patrimônio.

118. À exceção do ano de 2011, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Ou seja, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas.

119. Em 2013, o déficit nominal foi da ordem de R\$ 15,2 bilhões. A perspectiva é de que os déficits se repitam nos exercícios de 2014 a 2015, na ordem de R\$ 3,5 e 16,2 bilhões, respectivamente, no termos da tabela 6 abaixo.

120. A Avaliação da Situação Financeira do FAT não evidencia os déficits na magnitude aqui registrada, pois inclui as transferências do Tesouro como receitas. Tais transferências explicitam que o volume de despesas elevou-se de tal forma que, sem os aportes do Tesouro, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

Tabela 12

Especificação	Valores nominais						
	Valores em milhões						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas (A)	35.001,80	39.833,10	48.742,30	53.222,40	48.771,00	58.231,70	62.567,50
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	24.365,40	28.765,10	36.506,30	37.863,90	39.734,70	45.441,20	49.144,60
Receitas Financeiras	10.084,50	10.212,10	11.389,10	14.457,50	8.289,30	11.674,10	12.506,00
Outras Receitas	551,90	855,90	846,90	901,00	747,00	1.116,40	916,90
Despesas (B)	27.738,90	29.747,70	34.733,80	40.481,12	47.057,40	43.561,40	59.138,70
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,80	20.446,10	23.794,10	27.613,75	31.902,00	27.755,70	38.527,50
Abono Salarial - Benefício	7.564,50	8.758,20	10.379,40	12.336,50	14.658,70	15.236,80	18.881,60
Outras Despesas	603,60	543,40	560,30	530,87	496,70	568,90	1.729,60
Resultado Econômico (A-B)	7.262,90	10.085,40	14.008,50	12.741,28	1.713,60	14.670,30	3.428,80
Empréstimo ao BNDES (C)	9.626,10	11.586,10	13.523,70	15.061,30	16.910,20	18.176,50	19.657,90
Total das Obrigações (D) = (B+C)	37.365,00	41.333,80	48.257,50	55.542,42	63.967,60	61.737,90	78.796,60
Resultado Nominal (A-D)	(2.363,20)	(1.500,70)	484,80	(2.320,02)	(15.196,60)	(3.506,20)	(16.229,10)
Repasses do Tesouro Nacional	24,60	1.091,14	88,10	5.294,63	4.831,20	86,70	16.229,10

Fonte:
Ano de 2008 a 2011: Relatório de Gestão do FAT relativo ao exercício de 2011, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/relatorio-de-gestao-do-fat.htm>>
Ano de 2012 e 2013: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>
Ano de 2014 a 2015: Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2015, disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/proposta/anexoIV_9.pdf>

121. Como resultado do crescimento das despesas em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT vem reduzindo a sua margem de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de aplicações de depósitos especiais.

122. Os depósitos especiais são disponibilidades alocadas em instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, Finep e Basa), que as remuneram segundo critérios estabelecidos em Lei. Enquanto esses recursos não são demandados pelo FAT, as instituições financeiras têm autorização para financiar ações de geração de trabalho, emprego e renda.

123. Os depósitos especiais, os empréstimos do FAT para o BNDES, as aplicações em título do Tesouro Nacional por meio do Fundo BB Extramercado e, em menor montante, o ativo imobilizado compõem o Patrimônio do FAT, o qual alcançou ao final de 2013 o montante de R\$ 210 bilhões.

124. Como se observa na Tabela 13 seguinte, a variação patrimonial/ano apresenta redução ao longo dos anos, não obstante a obrigatoriedade de destinação de 40% dos recursos do PIS/PASEP para o BNDES. A menor variação foi apresentada em 2013, de apenas 2,23%. As variações em 2010, 2012 e 2013 só não foram menores devido aos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional de R\$ 1,1 bilhão, R\$ 5,3 bilhões e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2014–CN (PLDO 2015)

Tabela 13

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
 EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO FAT
 Valores Nominais

PATRIMÔNIO / ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EXTRAMERCADO (a)	13.830,01	15.541,29	13.864,12	8.156,90	9.975,34	17.453,70	19.603,22	23.157,05	26.611,53	32.871,09	25.268,15
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (b)	52.986,09	59.831,71	65.924,49	72.776,92	79.842,36	91.315,12	99.526,06	110.689,31	125.218,37	141.214,81	156.542,56
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	22.082,78	27.349,65	36.657,96	48.484,79	49.271,79	45.680,22	41.144,61	36.839,49	33.362,11	30.649,43	27.839,40
BNB	1.721,47	1.522,81	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01	520,24
BB	6.390,99	8.919,10	11.898,29	18.249,89	17.908,38	15.009,70	12.759,32	10.360,48	7.983,97	6.023,41	5.289,78
BNDES	11.954,48	14.567,98	20.773,20	25.149,06	25.817,27	24.933,77	22.970,88	21.573,64	21.046,59	20.648,40	19.553,39
FINEP	86,45	155,66	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77	645,92
CADCA	1.898,98	2.122,98	2.666,93	3.681,31	4.082,80	4.267,17	3.880,48	3.144,12	2.663,81	2.450,15	1.794,68
BASA	30,41	61,11	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70	35,39
OUTROS VALORES (d)	133,62	163,75	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82	360,99
IMOBILIZADO	123,79	133,28	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96	223,39
EM CAIXA	9,84	30,33	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,26	488,85	137,56
EM TRÂNSITO	0,00	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03
T O T A L (a+b+c+d)	89.032,50	102.886,39	116.619,43	129.631,84	139.351,46	154.736,55	160.532,77	170.922,02	185.456,76	205.438,15	210.011,10
Variação Patrimonial / ano	12,57%	15,56%	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%	2,23%

Fonte: SIAFI

Obs.: Saldo de final de exercício.

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre de 2013.

1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades

125. A lei de diretrizes, a par de estabelecer regras para elaboração e execução dos orçamentos, deve, entre outras funções, fixar as prioridades e metas da administração federal.

126. O PLDO 2015 estabelece, por meio do art. 4º, **caput**, que as prioridades para 2015 correspondem às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Brasil sem Miséria - PBSM. O PLDO 2015 não discrimina o conteúdo, nem as metas de cada um desses programas.

127. Dispõe a Constituição Federal, no § 2º do art. 165 e no § 2º do art. 195, que, *in verbis*:

Art. 165. ...

§ 2º - **A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades** da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (negrito nosso)

...

Art. 195. ...

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista **as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias**, ... (negrito nosso)



128. A Constituição Federal, como se observa, não exige a elaboração de um “anexo” de metas e prioridades, mas é clara ao exigir a fixação das metas e prioridades.

129. Mesmo a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que fixou diversas atribuições à lei de diretrizes, não disciplinou um específico “anexo” de metas e prioridades. Mas reforça a necessidade de a LDO atender os ditames da Constituição (art. 4º).

130. Tornou-se habitual, desde a Lei nº 8.211, de 22/07/1991 – LDO 1992, que os projetos enviados ao Congresso Nacional e as respectivas leis de diretrizes incluam as prioridades da administração federal em forma de anexo (ressalvadas as LDOs para 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012, cujos projetos, amparados na inexistência de um plano plurianual como parâmetro, não continham o anexo, nem o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo¹⁵).

131. Essa habitualidade, de aprovação do anexo na LDO, consagrou o entendimento de que o “anexo”, com ações e metas físicas demonstradas, seria obrigatório. Amparado nessa interpretação, o Congresso Nacional estabeleceu em seu Regimento Comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91). Assim, o “anexo” se normatizou.

132. Ao lado dessa normatização, criou-se um fato político relevante. O anexo de metas e prioridades se incorporou ao processo legislativo, despertando o interesse parlamentar. Por meio dele, os congressistas (individual ou coletivamente) têm a oportunidade para priorizar ações públicas, tanto no âmbito da União, quanto no das unidades da federação que representam.

133. Nessa linha, não haveria inconstitucionalidade, nem ilegalidade, na atuação do Poder Executivo, quando não envia as metas e prioridade na forma de “anexo”, como no presente PLDO 2015. Mas o Legislativo pode criá-lo. Se o Congresso Nacional entende que o anexo é elemento inerente à LDO, o processo de formação da lei abre o espaço necessário para corrigir a lacuna.

134. Portanto, sendo defensável e legítima a inclusão de anexo de metas e prioridades pelo do Congresso Nacional, esta Relatoria entende adequado criá-lo no PLDO 2015.

135. Contudo, considerando que os anexos criados nas LDOs dos últimos anos foram vetados, defendemos que o modelo anterior seja revisto.

136. Naquele modelo, os anexos eram integrados por vasta gama de programações, priorizando praticamente tudo, o que, ao fim e ao cabo, nada ficava priorizado. E como os recursos são efetivamente escassos, o anexo já nascia inócuo.

137. Propomos que o novo anexo seja mais restrito, quiçá elaborado apenas com a participação das emendas coletivas, até porque as emendas individuais já ganharam a natureza de obrigatoriedade, dada a aprovação em primeiro turno, no Plenário da Câmara dos Deputados, da PEC 358/2013, que torna impositiva a execução das programações decorrentes de emendas individuais.

¹⁵ Essas LDOs remeteram para o plano plurianual subsequentes a função de estabelecer as metas e prioridades.



138. Mais enxuto, além de se mostrar convincente aos olhos da opinião pública, o modelo que ora propomos poderá viabilizar acordo com o Poder Executivo, de modo a evitar o veto presidencial.

139. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem em conjunto 34 comissões permanentes aptas a apresentar emendas coletivas. Além disso, as 27 bancadas estaduais podem também apresentar emendas ao projeto. Se considerarmos que cada um desses autores apresentará o limite de cinco emendas autorizado na Resolução nº 1, de 2006-CN, o anexo acabará sendo integrado por 305 ações. Essa quantidade ainda se mostra excessiva, para o desejo de priorizar adequadamente os gastos.

140. Nossa proposta, que integra esse Relatório, é de que se restrinjam a apresentação e o acolhimento a apenas três emendas por autor coletivo. Nesse caso, ao final, o anexo será integrado por no máximo 183 ações orçamentárias, o que se mostra mais razoável e compatível com a priorização das despesas.

1.3.8 Anexo das Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho

141. O Anexo III do PLDO 2015 refere-se às despesas que não serão objeto do contingenciamento. Esse anexo, bem assim a Seção VIII do projeto de lei (“Da Limitação Orçamentária e Financeira”), atendem a dispositivos constantes da LRF (arts. 4º, I, “b”, e 9º).

142. De acordo com o art. 9º, § 2º, da LRF, são afastadas do contingenciamento despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Além delas, podem ser excepcionadas despesas que, embora discricionárias, devam ser protegidas do contingenciamento, a juízo do legislador.

143. O PLDO 2015 não trouxe nenhuma ressalva, além das despesas obrigatórias integrantes do Anexo III. O Congresso Nacional poderia estabelecer despesas que devem ser protegidas do contingenciamento.

144. Contudo, no entendimento desta Relatoria, as despesas já são em sua grande maioria obrigatórias e as receitas já se encontram por demais vinculadas. Ressalvar outros gastos, além dos obrigatórios, somente cria dificuldades para a difícil tarefa de gerir os orçamentos, razão pela qual não seria adequado fazê-lo, especialmente nesse momento de turbulências econômicas internacionais, em que o Estado precisa de maior flexibilidade para administrar as finanças públicas.



2 PARTE ESPECIAL

2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas

- 2.1.1 Poderão apresentar emendas ao PLDO 2015, Deputado Federal, Senador, comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e bancada estadual.
- 2.1.2 Denominam-se coletivas as emendas apresentadas por comissão permanente ou bancada estadual; individuais, as apresentadas por Deputado Federal ou Senador.
- 2.1.3 Considera-se emenda de texto a que proponha alteração das seguintes partes do PLDO 2015:
- a) Texto do Projeto (págs. 3 a 64 do Volume I do Avulso);
 - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados (pág. 65 do Volume I do Avulso);
 - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 (págs. 66 a 71 do Volume I do Avulso);
 - d) Anexo III – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho (págs. 72 a 75 do Volume I do Avulso);
 - e) Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2015 a 2017 (pág. 9 do Volume II do Avulso); e
 - f) Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (pág. 424 do Volume III do Avulso).
- 2.1.4 Não há limite ao número de emendas ao texto.
- 2.1.5 As emendas ao Anexo III deverão identificar, na justificativa, o ato legal criador do gasto a ser incluído;
- 2.1.6 As emendas a que se refere a alínea “e” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a descrição do cenário econômico e a fundamentação dos parâmetros que dão consistência à alteração pretendida;
- 2.1.7 As emendas a que se refere a alínea “f” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a memória de cálculo e demais informações que justifiquem a inclusão do item objeto da emenda no demonstrativo.
- 2.1.8 O Anexo de Metas e Prioridades será elaborado por meio de emendas de inclusão de ações constantes das Leis Orçamentárias para 2013 e 2014, bem como de ações decorrentes de iniciativas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18/01/2012).

2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades

- 2.2.1 A apresentação de emenda para elaboração do Anexo de Metas e Prioridades deve observar os seguintes limites:
- a) até 3 (três) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional; e



b) até 3 (três) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; e

c) **até 3 (três) emendas por congressista.**

2.2.2 O menor nível de detalhamento da programação no Anexo de Metas e Prioridades corresponderá ao da ação orçamentária, seguida dos respectivos produto, unidade de medida e meta física.

2.2.3 O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2015 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias de 2013 e 2014 passíveis de emenda.

2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas

2.3.1 Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que estejam acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação e sejam restritas às competências regimentais da Comissão.

2.3.2 As emendas de bancada estadual devem estar acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação.

2.3.3 As emendas de texto limitam-se às partes referidas no item 2.1.3.

2.4 Dos Critérios de Acolhimento de Emendas

2.4.1 Para a criação do Anexo de Metas e Prioridades, serão incluídas pela Relatoria, em decorrência da aprovação de emendas:

a) até 3 (três) ações ~~que beneficiem~~ **de interesse do Estado ou do Distrito Federal, propostas por emendas de Bancada Estadual ou, supletivamente, por emenda de congressista;**

b) até 3 (três) ações de interesse nacional, ~~propostas por emendas de comissão permanente citadas no item 2.3.1~~ **que apresentar emenda; e**

c) **até 15 (quinze) ações de interesse nacional, com base em emendas individuais de maior freqüência.**

2.4.2 As emendas serão acolhidas conforme o mérito e a pertinência com a matéria financeira e orçamentária.

2.4.3 Serão rejeitadas as emendas incompatíveis com os parâmetros e projeções inerentes ao projeto, salvo quando justificadamente se destinarem a alterar tais parâmetros.

2.4.4 Serão inadmitidas as emendas que não correspondam a nenhuma das competências da União estabelecidas na Constituição Federal.

2.4.5 **As emendas coletivas terão acolhimento prioritário.**

2.4.6 **As emendas de congressistas de que trata a alínea “a” do item 2.4.1 serão acolhidas segundo a freqüência de sua apresentação e desde que o limite referido não seja atingido por emenda de bancada.**

2.4.7 **Nenhum congressista poderá apresentar mais de uma emenda para a mesma ação orçamentária.**



II – RELATÓRIO DAS EMENDAS

Ao presente Relatório Preliminar, foram apresentadas quatorze emendas, as quais consideramos todas meritórias. Desse total, no entanto, por uma questão de regimentalidade e de boa técnica legislativa e orçamentária, estamos votando pela aprovação de quatro, pela aprovação parcial de cinco e pela rejeição das cinco restantes, conforme os relatórios anexados.

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 na forma ora apresentada, **com as alterações do texto da Parte Especial, em virtude do nosso voto pelo acolhimento de parte das emendas.**

Sala da Comissão, 02 de junho de 2014.

Senador Vital do Rêgo
Relator