



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2016**

(Projeto de Lei nº 01/2015-CN)

**RELATÓRIO PRELIMINAR
APRESENTADO COM EMENDAS**

Presidente: Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB/ES)

Relator: Deputado RICARDO TEOBALDO (PTB/PE)

18/06/2015



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2016 – PLDO 2016
(PL Nº 1, DE 2015 - 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	4
1.2.1 Assistência Social	4
1.2.2 Previdência Social	5
1.2.3 Trabalho	10
1.2.4 Saúde	11
1.2.5 Salário-Mínimo	12
1.2.6 Educação	12
1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2016	13
1.3.1 Anexo de Metas Fiscais	13
1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários	15
1.3.3 Anexo de Riscos Fiscais	19
1.3.4 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial	23
1.3.5 Anexo IV.9 - Benefícios Assistenciais da LOAS	25
1.3.6 Anexo IV.10 – Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT 26	
1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades	31
1.3.8 Anexo das Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho	32
2 PARTE ESPECIAL	34
2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas	34
2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades	35
2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas	35
2.4 Dos Critérios de Acolhimento de Emendas	35
II – VOTO	36



Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 1, de 2015-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências”.

RELATOR: Deputado Ricardo Teobaldo (PTB-PE)

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 dispõe que o Relatório Preliminar conterà as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria quanto a apresentação e acolhimento de 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 PLN, 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. Aderente a prognósticos de outras fontes, as projeções do PLDO 2016 refletem um quadro de desaceleração econômica, crescimento da inflação e aperto monetário, antevendo uma melhoria do cenário a partir de 2016.

5. O Projeto rompeu, tudo indica, com a prática recente de previsões econômicas exageradamente otimistas, aspecto que, associado a outras variáveis, chegou a minar a credibilidade da política econômica.

6. A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros econômicos que embasaram o Projeto, em comparação com os constantes do Relatório Focus do Banco Central e com os divulgados pelo FMI:

Tabela 1
PLDO 2016 – Principais Parâmetros Econômicos

Parâmetro	2015			2016			2017		2018	
	PLDO	Focus	FMI	PLDO	Focus	FMI	PLDO	FMI	PLDO	FMI
PIB (variação real, % a.a.)	-0,92	-1,18	-1,03	1,30	1,00	0,98	1,90	2,25	2,40	2,31
Inflação (IPCA acum., %)	8,20	8,29	8,00	5,60	5,51	5,36	4,50	4,80	4,50	4,61
Taxa Selic (fim de período, % a.a.)	13,25	13,50	-	11,50	11,63	-	10,50	-	10,00	-
Câmbio (fim de período, R\$/US\$)	3,21	3,20	-	3,30	3,30	-	3,22	-	3,30	-
Salário Mínimo (em R\$)	788,00	-	-	854,02	-	-	900,12	-	961,03	-

Fontes: PLDO 2016; Banco Central do Brasil (Focus – Relatório de Mercado de 08/05/2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>); FMI (World Economic Outlook Database April 2015. Disponível em: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>). As projeções do Relatório Focus se referem apenas a 2015 e 2016.

7. Após o crescimento de 2,7% do produto interno bruto – PIB – no exercício de 2013, o ritmo de atividade da economia brasileira se enfraqueceu. Em 2014, o produto interno avançou apenas 0,1% em termos reais.

8. No PLDO 2016, a variação do PIB foi estimada em -0,9%, 1,3%, 1,9% e 2,4% para, na ordem, os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. A previsão de queda do produto em 2015 reflete o atual esforço contracionista do governo: ajuste fiscal e aumento da taxa de juros.

9. Se o cenário para o presente exercício não se mostra favorável à recuperação econômica, a análise do Governo para os anos seguintes, no entanto, é moderadamente otimista, como revelam os números acima transcritos. Realista à medida que se verifiquem os pressupostos a que se vincula, mormente o sucesso do



ajuste fiscal ora em curso, essa avaliação é corroborada pelos prognósticos de outras instituições.

10. Nada obstante a queda da atividade econômica e a piora do mercado de trabalho, a pressão inflacionária tem levado o Comitê de Política Econômica – Copom a manter a política de aumento da Taxa Básica de Juros (Selic). Ela tem subido desde abril de 2013, quando saiu de 7,25% para 7,5%. Ao final de 2013, atingia 10%, passando para 11% em abril de 2014. Na 190ª Reunião do Copom, em abril do corrente ano, foi fixada em 13,25%¹.

11. Como registrado na Ata dessa Reunião, na avaliação do Comitê, a inflação deve permanecer em patamares elevados ao longo de 2015, circunstância resultante, em grande medida, do realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais, e dos preços administrados em relação aos livres.

12. Considera-se, ademais, que tem se fortalecido o cenário de convergência da inflação para o atual centro da meta, ou seja, 4,5% a.a., no final de 2016. De fato, a alta da Selic, combinada com o ajuste fiscal, deve viabilizar uma mudança no quadro inflacionário, cenário prognosticado também por outras fontes.

13. Vale ressaltar que essa projeção, pelo ângulo fiscal, revela a confiança do Governo no sucesso da estratégia contracionista para o período, já que, pelo lado monetário, a perspectiva é de redução gradual da taxa Selic a partir de 2016, atingindo 10% a.a. em 2018.

14. Desde o ponto de vista da política fiscal, as medidas, algumas pendentes de crivo legislativo, envolvem a redução de subsídios (suspensão de repasses para a Conta de Desenvolvimento Energético e ajuste nas taxas do Programa de Sustentação do Investimento, a cargo do BNDES), a diminuição de despesas obrigatórias (auxílio-doença, pensão por morte, abono salarial, seguro defeso e seguro-desemprego), o contingenciamento de despesas discricionárias, e também a revisão de desonerações tributárias.

15. Essas medidas, conforme declarações do Ministro da Fazenda, são necessárias para reverter a deterioração do quadro fiscal e das contas externas, para garantir condições de segurança e competitividade para nossa economia e para proteger os ganhos sociais.

16. Quanto ao câmbio, a expectativa manifestada no Projeto é de que a taxa fique em R\$/US\$ 3,30 e R\$/US\$ 3,22, respectivamente, no final de 2016 e 2017. A queda do real frente ao dólar vem se processando desde meados de 2011, dinâmica que se acelerou a partir de outubro do ano passado. Presentemente, há sinais de que a taxa, ainda bastante volátil, possa vir a se estabilizar em torno de R\$/US\$ 3,00 por algum tempo.

17. As previsões do Governo são compatíveis com a tendência de valorização do dólar verificada já há alguns anos, tendência essa que, de resto, tem alcance global. É importante notar que a manutenção do câmbio em nível mais elevado pode vir a exercer uma pressão adicional na inflação e, assim, influenciar a decisão de juros nas

¹ Fonte: Banco Central do Brasil (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>).



próximas reuniões do Copom. Pode, por outro lado, aumentar a competitividade das exportações brasileiras, produzindo efeitos positivos na atividade econômica.

18. Entre os aspectos analisados, merece realce a previsão de modesto crescimento econômico para os próximos anos, prognóstico pouco alvissareiro e cuja concretização passa, ademais, pelo êxito do ajuste fiscal, com os sacrifícios dele decorrentes.

1.2 Avaliação do Cenário Social

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

1.2.1 Assistência Social

20. A análise da execução orçamentária nos últimos dez anos evidencia que o gasto real na função assistência social aumentou em torno de 179%, saltando de R\$ 25,2 bilhões para R\$ 70,4 bilhões. Tal variação percentual só é inferior à verificada nas funções trabalho (253%) e educação (264%).

Tabela 2
Orçamento da União 2005-2014 – Dispendio por Função

Valores em bilhões corrigidos pelo IPCA

Função	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2005-2014 (%)
Encargos Especiais	411,2	615,3	564,6	649,5	737,8	580,5	549,6	797,3	562,0	671,8	63%
Previdência Social	300,8	326,2	346,4	361,6	388,1	414,5	428,5	451,8	474,4	495,3	65%
Saúde	58,2	62,1	67,6	70,1	77,5	78,5	86,0	90,2	90,7	94,1	62%
Educação	25,8	30,1	36,0	39,5	48,9	61,6	69,6	82,0	87,5	93,9	264%
Trabalho	20,3	25,4	29,2	31,7	39,1	39,9	43,4	48,0	70,3	71,6	253%
Assistência Social	25,2	33,0	36,5	40,3	44,4	49,6	54,2	64,0	68,7	70,4	179%
Defesa Nacional	24,6	25,8	28,9	31,4	34,9	41,0	38,5	41,8	40,2	40,3	64%
Demais	102,4	117,9	145,6	147,7	163,4	170,6	155,5	165,0	170,7	154,1	51%
Total	968,5	1.235,8	1.254,7	1.371,9	1.534,2	1.436,2	1.425,3	1.740,0	1.564,5	1.691,5	75%

Fonte: Siafi Prodasen. De 2005 a 2013, preços médios de 2014, corrigidos pelo IPCA; 2014, valores nominais. Valores liquidados.

21. A variação ocorrida na função assistência social decorreu preponderantemente de aumento nos dispêndios com o Programa Bolsa Família – PBF e com o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. Vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as duas rubricas atingiram em 2014 o montante de R\$ 62,2 bilhões.

22. O PBF beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O valor mensal médio do benefício financeiro atingiu R\$ 169 em dezembro de 2014. Já o BPC é destinado, no valor de um salário mínimo, à pessoa idosa a partir de 65 anos



e à pessoa com deficiência, sendo que a renda mensal familiar per capita deve ser inferior, em ambos os casos, a um quarto do salário mínimo.

23. Em 2014, o gasto no âmbito do PBF, atendidas 14 milhões de famílias, atingiu a cifra de R\$ 26,1 bilhões, elevação real de 2,7% em relação ao ano anterior. Em 2004, os gastos correspondiam a 0,29% do PIB, percentual que chegou a 0,47% em 2014. Para 2015, o orçamento consigna dotação de R\$ 27,1 bilhões.

24. No que se refere BPC, tanto o volume de recursos despendidos como o número de beneficiários mostram tendência de crescimento. O gasto total autorizado para em 2015 é de R\$ 41,5 bilhões, frente aos R\$ 36 bilhões liquidados em 2014. A variação deve-se ao aumento do salário mínimo e do quantitativo de beneficiários.

Tabela 3
Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada
Valores em bilhões corrigidos pelo IPCA

Ano	Bolsa Família		Benefício de Prestação Continuada		Total	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
2004	9,6	0,29%	9,7	0,29%	19,3	0,99%
2005	8,5	0,29%	12,0	0,35%	20,5	0,94%
2006	11,8	0,32%	15,0	0,40%	26,8	1,11%
2007	13,1	0,32%	17,3	0,43%	30,3	1,12%
2008	14,7	0,34%	19,2	0,44%	33,9	1,09%
2009	15,6	0,36%	22,5	0,51%	38,1	1,15%
2010	17,2	0,35%	25,8	0,52%	43,0	1,11%
2011	19,8	0,38%	27,5	0,53%	47,3	1,08%
2012	23,2	0,44%	30,9	0,60%	54,1	1,15%
2013	25,4	0,47%	33,7	0,62%	59,1	1,15%
2014	26,1	0,47%	36,0	0,65%	62,2	1,13%
2015	27,1	-	41,5	-	68,6	-

Fonte: Siasi Prodasen (2004 a 2014), Siga Brasil (2015). De 2004 a 2013, preços médios de 2014, corrigidos pelo IPCA; 2014 e 2015, valores nominais. Valor liquidado, 2004 a 2014; valor autorizado, 2015.

1.2.2 Previdência Social

25. A necessidade de financiamento da Previdência Social – NFPS – corresponde à diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios previdenciários. No ano de 2014 esse montante atingiu o valor de R\$ 58,1 bilhões, superior aos R\$ 54,5 bilhões registrados em 2013, já considerada a compensação do Tesouro Nacional em razão da desoneração da folha de pagamento (Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011).

26. Tomando-se como base de informações o fluxo de caixa do INSS, a tabela e o gráfico seguintes exibem a evolução da NFPS no período de 2000 a 2014. De 2000 a 2006, o déficit em percentual do PIB quase que duplicou, de 0,84% para 1,75%. Nos anos seguintes, de 2007 a 2011, observa-se uma inflexão na trajetória, com a NFPS saindo de 1,65% para 0,81% do PIB.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

27. A partir de 2012, entretanto, a tendência é de alta. O déficit do sistema ficou em 0,87% do PIB naquele ano, subindo para 0,97% e 1,03% do PIB em, pela ordem, 2013 e 2014. O PLDO 2016 prevê a continuidade dessa tendência nos exercícios de 2015 e 2016, antevendo a NFPS no patamar, respectivamente, de 1,14% e 1,28% do PIB.

Tabela 4

RGPS: Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento da Previdência Social (NFPS)

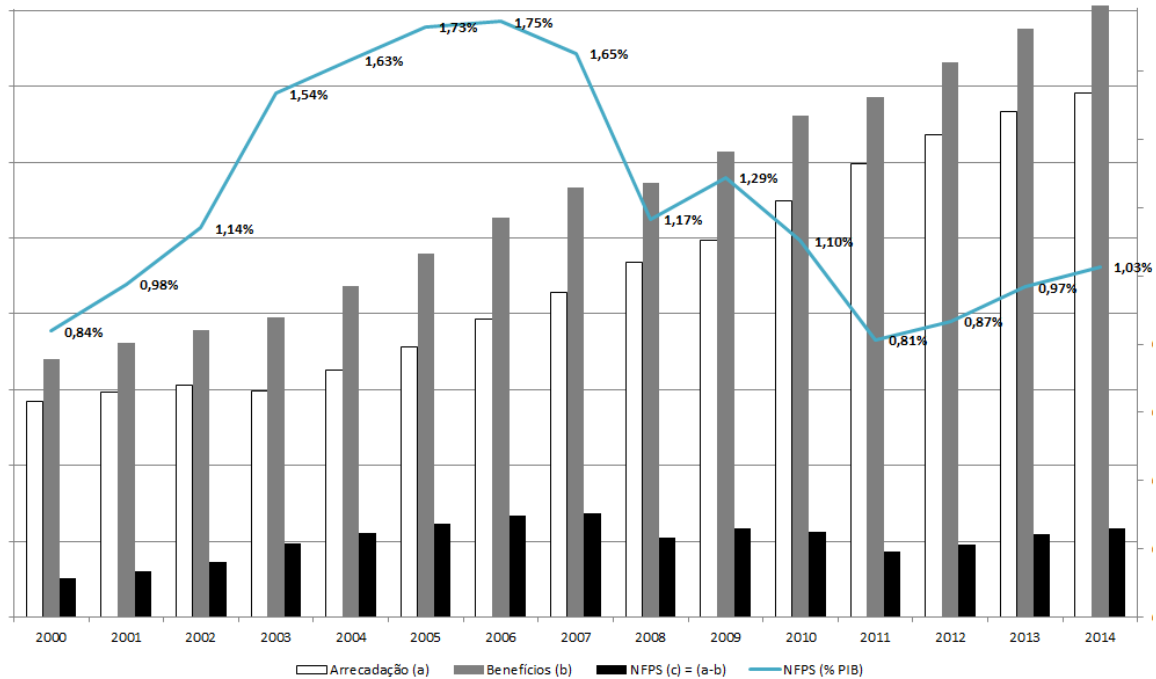
Valores em bilhões de dez/2014 - INPC

Ano	Arrecadação (a)	Benefícios (b)	NFPS (c) = (a-b)	NFPS (% PIB)
2000	142,3	170,2	-25,6	0,84%
2001	148,4	181,0	-30,2	0,98%
2002	152,7	189,0	-36,3	1,14%
2003	148,7	197,2	-48,5	1,54%
2004	162,6	218,0	-55,4	1,63%
2005	177,9	239,6	-61,6	1,73%
2006	196,4	263,4	-67,0	1,75%
2007	214,3	282,9	-68,6	1,65%
2008	233,9	286,0	-52,1	1,17%
2009	248,2	306,9	-58,7	1,29%
2010	274,8	330,8	-56,0	1,10%
2011	299,2	342,7	-43,5	0,81%
2012	318,2	365,6	-47,4	0,87%
2013	333,3	387,7	-54,5	0,97%
2014	345,4	403,5	-58,1	1,03%
Variação 2000-2006	38,1%	54,8%	161,5%	
Variação 2007-2014	61,2%	42,6%	-15,3%	
Variação 2000-2014	142,7%	137,1%	126,8%	

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS



RGPS: Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento da Previdência Social (NFPS)



28. A trajetória da curva deve ser objeto de maior reflexão. Isso porque o exame detido revela que a queda da NFPS entre 2007 e 2011 deve ser atribuída mais ao crescimento da receita do que à redução da despesa previdenciária. No lapso de 2000 a 2014, a receita previdenciária saiu de R\$ 142,3 para R\$ 345,4 bilhões, ao passo que a despesa partiu de R\$ 170,2 para R\$ 403,5 bilhões, números que representam uma variação de 142,7% e 137,1%, respectivamente.

29. Porém, separando-se a avaliação em períodos, de 2000 a 2006, de um lado, e de 2007 a 2014, de outro, a análise demonstra que a diminuição da NFPS deve ser creditada ao bom desempenho da arrecadação entre 2007 a 2014, exatamente o intervalo dentro do qual se constata o declínio, até 2011, do déficit previdenciário. Nesse interregno, o crescimento da receita foi da ordem de 61,2% e o da despesa de 42,64%, situação inversa à verificada no período anterior, de 2000 a 2006, quando o crescimento da receita foi inferior ao da despesa, de 38,1% e 54,8%, respectivamente.

30. O crescimento das receitas das contribuições previdenciárias decorre da conjugação positiva de pelo menos três fatores: a) ampliação do mercado formal de trabalho; b) melhores condições de remuneração; c) maior grau de cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados. Tais variáveis são fortemente influenciadas pela dinâmica econômica.

31. Deve-se destacar ainda que, a partir de 2012, o déficit passa a apresentar trajetória de crescimento em relação ao PIB, tendência que, consoante prognostica o PLDO 2016, deve se firmar a partir de agora até 2060, com uma pequena inflexão em 2017 e 2018 (NFPS na montante equivalente a 1,31%, 2,0%, 3,52%, 5,96% e 9,24% do PIB, na sequência, em 2020, 2030, 2040, 2050 e 2060).

32. Essas estimativas não causam surpresa, sobretudo ao se considerar a evolução demográfica prevista para o país nas próximas décadas, ponderando-se, além disso, que a ampliação da cobertura previdenciária implicará, no futuro, quando



o contingente maior de trabalhadores se aposentar, em crescimento das despesas do sistema.

33. O RGPS está ancorado em um regime de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores da ativa são destinadas ao pagamento dos benefícios dos inativos. Dada a amplitude do sistema, que alcança potencialmente qualquer indivíduo da população nacional não vinculado a regime próprio de previdência, dinâmicas demográficas gerais tendem a influenciar fortemente os resultados do sistema.

34. A esse respeito, merecem especial atenção o aumento da expectativa de vida (por gerar tendência de pagamento de benefícios por mais tempo), a diminuição da taxa de fecundidade (por projetar redução do quantitativo de contribuintes) e, como resultado dos dois movimentos, o envelhecimento populacional (por resultar no aumento proporcional do número de beneficiários em relação aos de ativos).

35. A projeção atuarial do RGPS, anexa ao PLDO 2016 em atendimento ao art. 4º da LRF, apresenta as tendências demográficas para os próximos 45 anos (2015-2060). Conforme evidenciam os dados ali expostos, apresentados na tabela a seguir, a expectativa de vida da população aumentou consideravelmente nas últimas décadas, principalmente entre as mulheres. Veja-se, por exemplo, que em 1930/40 a expectativa de sobrevivência de um homem e de uma mulher com 40 anos era de 24 e 26 anos, respectivamente. Em 2010, a expectativa era de 35 e 40 anos, representando variações de 46% e 54%, respectivamente.

Tabela 5
Evolução da Expectativa de Sobrevida no Brasil - 1930/2010

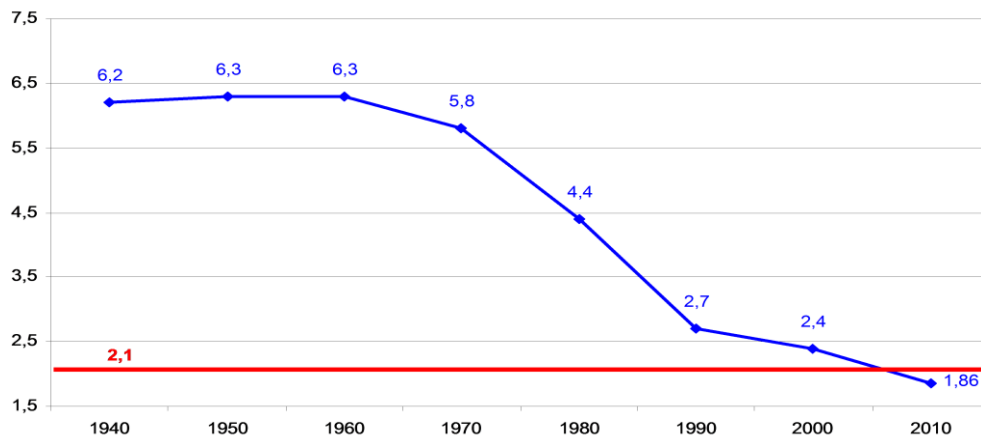
Idade	1930/40		1970/80		2000		2010	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	64	72	70	77
10	45	48	53	57	58	65	62	69
20	38	40	45	48	48	55	53	59
30	31	33	37	40	40	46	44	50
40	24	26	29	32	31	36	35	40
50	18	20	22	24	23	27	27	31
55	16	17	19	21	19	23	23	27
60	13	14	16	17	16	19	20	23
65	11	11	13	14	13	15	16	19
70	8	9	11	11	10	12	13	16

Fonte: PLDO 2016, Anexo IV.6 (Projeções Financeiras e Atuariais Para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Março de 2015. Elaboração: MPS). Valores arredondados para a unidade mais próxima.

36. Outro fator extremamente relevante diz respeito à taxa de fecundidade, representada pelo número de filhos por mulher em período fértil. A referida taxa declinou rapidamente nos últimos anos. Em 1960, as mulheres tinham em média 6,3 filhos; em 2010, esse indicador era de 1,86.



Taxa de Fecundidade/Reposição Populacional
Brasil 1940/2010



37. No futuro próximo, a diminuição da taxa de fecundidade levará à redução da população em idade ativa e, conseqüentemente, o aumento proporcional da população idosa. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2050, para cada idoso haverá 1,9 pessoas em idade produtiva². Em 2000, essa proporção era de 7,3, e atualmente está em 5,3. Vale dizer, teremos no futuro um menor universo de contribuintes conjugado com um maior número de beneficiários, o que agravará ainda mais o desequilíbrio do RGPS.

38. Enfim, o aumento da expectativa de vida combinado com a redução da taxa de fecundidade vem resultando no processo de envelhecimento da população, circunstância que pressionará os gastos públicos, maiormente a previdência social. Quantificando essa perspectiva e outras variáveis relevantes, nas projeções para o RGPS, nos marcos das hipóteses adotadas, estima-se que em 2040 o déficit da previdência esteja em 3,5% do PIB, quase o quádruplo do verificado em 2014, chegando em 2060 a 9,24% do PIB.

39. Apesar de o déficit do RGPS ter representado parcelas menores do PIB nos últimos anos, o cenário futuro indica, como se observa, forte tendência no sentido contrário, o que acarretará uma maior participação do Tesouro para a cobertura do sistema previdenciário.

40. As evidências são convincentes de que se tem aqui, assim digamos, uma espécie de bomba-relógio orçamentária, que precisa ser desarmada o quanto antes, sob pena de se por em xeque, no limite, a viabilidade financeira do regime previdenciário. O assunto deve figurar no topo da pauta de reformas estruturais.

41. Rememore-se que as despesas do RGPS são muito significativas. Pela materialidade, desequilíbrios no sistema podem provocar restrição de gastos em outras políticas públicas em áreas igualmente importantes – a exemplo de saúde, educação e segurança –, como também resultar em desconfiança quanto à solvência do país.

² Considera-se aqui como idosas todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, e como pessoa em idade produtiva todas as pessoas com idade entre 16 e 59 anos.



42. No que se refere ao Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM, o PLDO 2016 (Anexo IV.8) estima déficit no sistema de pensões no volume de R\$ 11,1 bilhões para 2015 e 2016 (em 2015, receitas de R\$ 2,7 e despesas de R\$ 13,8 bilhões; em 2016, de R\$ 2,8 e 13,9 bilhões).

43. Em relação ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos federais civis, o PLDO (Anexo IV.7) projeta déficit para 2015 no volume de R\$ 60,2 bilhões, correspondendo a 1,03% do PIB. Para 2016, a estimativa é de que o déficit atinja R\$ 67,7 bilhões. Em 20 anos, esse montante se elevaria a R\$ 176,18 bilhões (aproximadamente 0,78% do PIB), ao passo que, em 2050, alcançaria R\$ 282,6 bilhões (0,57% do PIB – dados do PIB extraídos das projeções atuariais do RGPS). O déficit atuarial do RPPS foi estimado em R\$ 1,208 trilhão (diferença entre o valor presente, por um lado, das contribuições futuras e, por outro, dos benefícios futuros).

1.2.3 Trabalho

44. Os indicadores de emprego e rendimento começam a refletir a conjuntura de desaceleração econômica. A taxa de desocupação, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, em março do corrente exercício, marcou 6,2%. O número é baixo em termos históricos, mas reflete, como é visto adiante, uma tendência altista relativa à variável.

45. Composto de forma harmônica o quadro de deterioração do mercado laboral, o rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido pelas pessoas ocupadas, sofreu uma retração nos meses recentes, ficando em R\$ 2.228,3, 2.196,8 e 2.134,6 em janeiro, fevereiro e março deste ano, respectivamente³.

46. Os números relativos ao saldo de criação de vagas de emprego são congruentes com o cenário conjuntural. Na tabela seguinte, são apresentados os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED relativos ao surgimento de postos de trabalho formais nos últimos cinco anos (diferença entre admissões e desligamentos):

Tabela 6
Criação de Vagas Formais – 2010 A 2015
Em mil

2011	1.966
2012	1.316
2013	1.117
2014	397
2015 - até março	-50

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, dados de Evolução do Emprego do CAGED.
Disponível em:
<http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetorEco>. Acesso em: 13 maio 2015. Saldo com os ajustes decorrentes das informações prestadas fora do prazo.

³ Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego (disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm).



47. Nos anos de 2010 e 2011 houve a maior criação de empregos formais desde 2003, exercício a que remonta a série histórica. A partir de 2012, porém, o saldo de vagas abertas vem diminuindo ano após ano.

48. Ligada ao baixo crescimento da economia, essa conjuntura parece começar a pressionar o nível de emprego. A taxa de desocupação medida pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME do IBGE, restrita às seis principais regiões metropolitanas do País, aponta os seguintes dados:

Tabela 7
Pesquisa Mensal de Emprego – Taxa de Desocupação

2013-2014		2014-2015	
Nov/2013	4,6 %	Nov/2014	4,8 %
Dez/2013	4,3 %	Dez/2014	4,3 %
Jan/2014	4,8 %	Jan/2015	5,3 %
Fev/2014	5,1 %	Fev/2015	5,9 %
Mar/2014	5,0 %	Mar/2015	6,2 %

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE. Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm.

49. Apesar da alta recente, os números do desemprego ainda são, em perspectiva histórica, relativamente baixos. O aspecto merece, de toda sorte, devido acompanhamento. Se as previsões de recuperação da economia a partir de 2016 não se confirmarem, é provável que se agrave o quadro de fragilização do mercado de trabalho.

1.2.4 Saúde

50. Na área da saúde, merecem realce as inovações positivadas por intermédio da Emenda Constitucional nº 86, promulgada recentemente, em março do corrente ano – EC nº 86/2015. Definiu-se que metade do valor das emendas parlamentares individuais deve ser destinada a ações e serviços nesse campo, e alterou-se a forma de cálculo do piso de recursos a serem aplicados pela União na saúde.

51. No texto anterior, a Constituição dispunha que a regulamentação do piso de dispêndios da União caberia a lei complementar (art. 198, § 2º, inc. I, e § 3º, inc. I e IV). Em tal contexto surgiu a Lei Complementar nº 141, de 2012, que estipulou regra de apuração do piso baseada no empenhamento do ano anterior ao de referência e na variação nominal do PIB (art. 5º).

52. No cenário descortinado pela EC nº 86/2015, tem-se uma mudança na forma de cálculo do piso da União, cristalizada no próprio texto constitucional: devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde não menos do que 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, inc. I). O alcance daquele percentual deverá ser feito progressivamente ao longo de cinco anos, começando em 2016 com um piso de 13,2% da receita corrente líquida (cf. EC nº 86/2015, art. 2º).

53. Não é seguro que o piso da saúde para 2016, calculado segundo a nova metodologia, venha a equivaler, quando menos, ao que seria definido a partir da regra de apuração anterior. Esse cenário poderia vir a agravar o financiamento da saúde,



setor de notória carência, caracterizado por contemplar despesas de difícil compressão.

54. Outra inovação da EC nº 86/2015 diz respeito à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais (orçamento impositivo). Essas emendas serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no PLOA, sendo que metade do montante deve ser destinada à área da saúde. A obrigatoriedade de execução refere-se, no mesmo percentual, à receita do exercício anterior (CF, art. 166, § 9º e ss.).

1.2.5 Salário-Mínimo

55. Entre os diversos fatores que influenciam a evolução dos gastos nas áreas da Previdência Social, Assistência Social e Trabalho, a variação do salário mínimo ocupa posição de extremo relevo. Isso sobretudo porque o salário mínimo, a par de reger o mercado laboral, funciona como piso, por força de normas constitucionais ou legais, da maior parte dos benefícios previdenciários e assistenciais, além do seguro-desemprego, referenciando, além disso, o montante do abono salarial anual.

56. Assim, a majoração do mínimo pressiona as despesas naqueles campos de atuação governamental. Observe-se, por exemplo, que cerca de 67,3% do quantitativo de benefícios previdenciários e assistenciais pagos equivalem ao valor do salário mínimo, correspondendo a 48,6% do montante total despendido⁴.

57. Entre 2012 e 2015, a variação do mínimo foi efetivada conforme a política de aumentos reais prevista na Lei nº 12.382, de 2011. Os reajustes foram realizados mediante a aplicação da variação do INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor acumulada nos doze meses anteriores ao mês do aumento (parte que garante a preservação do poder aquisitivo) e do índice de crescimento real do PIB no exercício dois anos anteriores ao de referência (parcela que implica em ganho real para o mínimo).

58. Com o fim da vigência da referida lei, veio a lume a Medida Provisória nº 672/2015, prevendo a manutenção da mesma política de reajuste, agora para o período de 2016 a 2019. Assim, para 2016, o salário mínimo deverá ser reajustado pelo INPC de 2015 combinado com o crescimento real do PIB em 2014, já apurado pelo IBGE em 0,1%. Na previsão do PLDO, o mínimo deverá chegar a R\$ 854,00.

59. Levando em conta que o PIB exibiu avanço contido em 2014, devendo sofrer queda, conforme a perspectiva, no corrente exercício, constata-se que haverá de ser modesto, de apenas 0,1%, o ganho real do salário mínimo no biênio 2016-2017. A circunstância induz, por outra angulação, um alívio na pressão sobre as despesas que lhe são atreladas.

1.2.6 Educação

60. No campo da educação, é relevante mencionar a aprovação de Plano Nacional de Educação para vigorar de 2014 a 2024 – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Esse instituto objetiva, consoante prescreve o *caput* do art. 214 da

⁴ Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Março/2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>



Constituição, “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”.

61. Em termos gerais, na essência, as diretrizes, metas e estratégias constantes do PNE 2014-2024 buscam ampliar o acesso da população ao sistema educacional e melhorar a qualidade do ensino, com a valorização dos profissionais da área. Com seus parâmetros e escopos, o PNE constitui-se como o principal instrumento balizador para as políticas públicas no campo da educação para os próximos anos.

62. Não há dúvida de que o avanço na direção do cumprimento das 20 metas previstas no PNE irá exigir, ano após ano, a ampliação da alocação de recursos na área. As seguintes metas e estratégia, entre outras, devem ser atingidas já em 2016: i) Meta 1 – universalizar a educação infantil na pré-escola (engloba crianças de 4 a 5 anos) e ampliar a oferta de educação infantil em creches (atendimento de crianças de até 3 anos de idade); ii) Meta 3 – universalizar o atendimento escolar para os jovens de 15 a 17 anos (anos finais do ensino médio); iii) Meta 18 – assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional; iv) Estratégia 20.6 – implantar o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

63. Em relação ao último aspecto, ressalte-se que a Estratégia 20.10 do Plano impõe à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. Com o advento, consoante previsto no art. 13 do PNE, de um sistema nacional de educação, serão definidas, em regime de colaboração, as responsabilidades dos sistemas de ensino dos entes federados.

64. Vale ainda assinalar que o PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias de modo a se assegurar a consignação de dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias por ele delineadas, a fim de viabilizar sua plena execução (art. 10).

65. A existência desses dispositivos legais não pode ser ignorada e sinaliza que a alocação de recursos para a educação deverá receber atenção especial por parte dos poderes Legislativo e Executivo.

1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2016

1.3.1 Anexo de Metas Fiscais

66. O Anexo de Metas Fiscais, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, em seu art. 4º, § 1º, deve estabelecer as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

67. O texto do projeto define, em seu art. 2º, que a meta de superávit para o Orçamento da União de 2016 deve ser de R\$ 104,5 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de forma a alcançar um superávit primário de R\$ 126,7 bilhões para todo o setor público não financeiro consolidado (União, Estados e Municípios), correspondente a 2,0% do PIB projetado para 2016. A meta para Empresas Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais) é zero. A meta para Estados e Municípios está prevista, assim, em R\$ 22,18 bilhões.

68. Ao contrário de anos anteriores, no PLDO 2016 não está prevista a redução da meta em função de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, inclusive restos a pagar, ou de desonerações tributárias. Dessa forma, a composição da meta fiscal estabelecida no Projeto reflete a adoção de maior austeridade na condução da política econômica do Governo Federal, contribuindo para aumentar a transparência e a credibilidade da política fiscal.

69. Tal como na LDO 2015, o PLDO 2016 prevê que o Governo Central se comprometerá a compensar a meta não atingida de Estados e Municípios. Poderá haver compensação entre os resultados do Governo Central e das Estatais Federais, como em anos anteriores.

70. O PLDO 2016 mantém a previsão, assim como nos últimos cinco anos, de que as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais). Assim, procura-se preservar os investimentos de setores estratégicos do País, em especial neste momento de fraca atividade econômica.

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

Tabela 08
Metas Fiscais - PLDO 2016

Discriminação	PLDO 2016	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.489,7	23,51
II. Despesa Primária	1.385,1	21,86
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	104,6	1,65
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	104,6	1,65
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-129,7	-2,05
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.385,7	21,80

Fonte: PLDO 2016

72. Conforme os dados, o superávit primário que a União pretende fazer em 2016, de R\$ 104,6 bilhões, não cobre plenamente os encargos da dívida, de modo que se projeta um déficit nominal de R\$ 129,7 bilhões para 2016 (2,05% do PIB). Isso significa que a União vai continuar a operar com déficit fiscal.

73. Conforme as projeções contidas do referido anexo, a meta de superávit primário para o setor público consolidado é projetada em 2,0% do PIB para 2016 e para os dois anos seguintes, devendo ser suficiente para estabilizar a relação entre dívida pública e o PIB, conforme mostrado na tabela a seguir:



Tabela 09

Trajectoria Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público e para o Resultado Nominal

Variáveis (em % do PIB)	2016	2017	2018
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	2,0	2,0	2,0
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,2	0,2	0,2
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	34,9	35,3	35,1
Dívida Bruta do Governo Geral	61,9	60,9	60,4
Resultado Nominal	-2,93	-2,33	-2,26

Fonte: PLDO 2016

1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários

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

75. O PLDO 2016 traz, em seu Anexo IV.11 – Renúncia de Receitas, as estimativas dos gastos (ou benefícios) tributários e previdenciários para o período 2016-2018, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

76. Os gastos tributários (benefícios) concedidos, tanto no âmbito das receitas tradicionalmente administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) quanto na órbita previdenciária, responderão, em 2016, por uma renúncia total de receitas da ordem de R\$ 295,9 bilhões, que corresponde a 4,67% do PIB projetado para esse exercício .

77. A Tabela a seguir mostra a previsão dos gastos (benefícios) tributários para 2016, por tipo de tributação .



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

Tabela 10
Gastos Tributários – Projeções LDO 2016 – Consolidação por Tipo de Tributo

Tributo	Valor em R\$ milhões	Participação %		
		PIB	Arrecadação	Gastos Tributários
Imposto sobre a Importação - II	5.523,6	0,09	0,39	1,87
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	40.117,8	0,63	2,83	13,56
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	43.874,9	0,69	3,09	14,83
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	9.058,5	0,14	0,64	3,06
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	22.593,7	0,36	1,59	7,64
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.184,9	0,08	0,37	1,75
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2.616,9	0,04	0,18	0,88
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	39,1	0	0	0,01
Contribuição Social para o PIS-PASEP	14.090,9	0,22	0,99	4,76
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	11.083,1	0,17	0,78	3,75
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	70.705,2	1,12	4,98	23,9
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0,3	0	0	0
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.302,4	0,02	0,09	0,44
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0	0	0	0
Contribuição para a Previdência Social	69.704,3	1,1	4,91	23,56
Total	295.895,9	4,67	20,86	100
Arrecadação	1.418.649,5	22,39	100	
PIB	6.336.566,6	100		

78. A Tabela a seguir mostra a estimativa desses gastos, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

Tabela 11
Gastos Tributários - Projeções LDO 2016 - Por Função Orçamentária - Regionalizado

Função Orçamentária	Em R\$ milhões					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Administração	1,6	6,0	77,4	180,3	15,5	280,8
Agricultura	2.368,6	2.158,8	3.518,1	11.392,2	8.629,0	28.066,8
Assistência Social	346,7	2.444,3	1.710,6	13.912,9	4.084,4	22.499,0
Ciência e Tecnologia	404,0	1.119,0	684,1	11.890,9	2.748,4	16.846,4
Comércio e Serviço	21.690,7	7.889,1	4.684,8	33.344,7	12.762,3	80.371,6
Comunicações	43,8	87,8	49,3	861,3	238,9	1.281,2
Cultura	84,9	64,8	139,0	1.313,5	226,5	1.828,7
Defesa Nacional	2,2	5,5	3,9	45,4	10,8	67,8
Desporto e Lazer	5,5	11,0	4,8	3.084,4	49,5	3.155,3
Direitos da Cidadania	8,2	76,9	51,3	693,7	171,5	1.001,5
Educação	479,7	1.339,9	833,0	5.498,0	1.480,1	9.630,7
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-
Energia	68,0	1.402,4	1.123,7	2.787,3	489,3	5.870,6
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-
Habitação	285,2	1.103,3	729,3	7.152,2	1.731,9	11.001,9
Indústria	9.694,6	6.827,5	1.710,8	10.699,3	4.282,1	33.214,3
Judiciária	-	-	-	-	-	-
Legislativa	-	-	-	-	-	-
Organização Agrária	2,0	19,4	0,7	6,5	10,4	39,1
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-
Saneamento	-	-	-	-	-	-
Saúde	822,5	2.667,7	2.527,8	17.199,3	2.571,4	25.788,8
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-
Trabalho	661,9	4.783,9	3.386,3	34.532,1	7.158,2	50.522,4
Transporte	110,1	357,2	103,9	3.485,9	372,2	4.429,3
Urbanismo	-	-	-	-	-	-
Total	37.080,2	32.364,7	21.338,8	158.079,8	47.032,4	295.896,9

Fonte: PLDO 2016. Eventuais diferenças de somatórios decorrem de arredondamentos

79. A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 158,1 bilhões, representando 53,4% do total. Em seguida, vem a Região Sul, com R\$ 47,0 bilhões, ou 15,9% do total; a Região Norte fica em terceiro, com R\$ 37,1 bilhões, ou 12,5%; depois vem a Nordeste, com R\$ 32,4 bilhões, ou 10,9% e, finalmente, a Região Centro-Oeste, com R\$ 21,3 bilhões, ou 7,2%.

80. Do ponto de vista da composição funcional do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: Comércio e Serviço, com 27,2%; Trabalho, com 17,1%; Indústria, com 11,2%; Agricultura, com



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

9,5%; Saúde, com 8,7%; Assistência Social, com 7,6% e Ciência e Tecnologia, com 5,7%, cabendo o restante 13,0% às demais funções.

81. Os principais itens que compõem o conjunto dos benefícios tributários atualmente em vigor são mostrados a seguir:

Tabela 12
Principais Itens de Gasto Tributário para 2016

Gasto Tributário - Itens	Valor R\$ milhões	%
Simplex Nacional	77.426,0	26,17%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	27.975,1	9,45%
Desoneração da Folha de Salários	25.854,7	8,74%
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	25.248,5	8,53%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	23.318,5	7,88%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	22.778,9	7,70%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	16.548,2	5,59%
Benefícios do Trabalhador	11.020,3	3,72%
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	7.409,7	2,50%
Programa de Inclusão Digital	7.134,4	2,41%
Desenvolvimento Regional	6.509,2	2,20%
Informática e Automação	5.298,4	1,79%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	4.859,1	1,64%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.449,4	1,17%
Olimpíada	2.903,3	0,98%
Outros	28.162,2	9,53%
Total	295.895,9	100,00%

Fonte: PLDO 2016. Eventuais diferenças de somatório decorrem de arredondamentos

82. Por tributo, as desonerações tributárias no âmbito do Imposto de Renda – IR representam a maior parcela dos benefícios tributários, com 31,5% do total, seguidas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, com 23,9%, da Contribuição ao RGPS, com 23,6% e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI com 7,6%.

83. A maior concentração de renúncia tributária na Região Sudeste decorre, de um modo geral, do fato de que essa região concentra as maiores parcelas estaduais de contribuição ao PIB e à população nacionais, ou, em outras palavras, existe uma forte correlação entre o aproveitamento de benefícios tributários por essa região e a sua contribuição ao PIB e populações nacionais, uma vez que nela está sediado o maior número de empresas e de contribuintes individuais.

84. Assim, muitos estímulos do IR e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido concedidos a pessoa jurídica, como o regime especial de tributação do Simplex Nacional, aplicado às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como as deduções do imposto de renda devido 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. Na área das pessoas físicas, ocorre desenho semelhante com a



isenção do IRPF de rendimentos por rescisão de contrato de trabalho; de declarantes com 65 anos ou mais; de pecúlio por morte e invalidez; de aposentadoria por moléstia grave ou acidente de trabalho; por aplicação em caderneta de poupança; por utilização de despesas médicas e educacionais e deduções do imposto devido por aplicação em cultura, arte audiovisual, emprego doméstico, direitos da criança e do adolescente e desporto.

85. 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.

86. Benefícios tributários na área da contribuição ao PIS e da Cofins também são atraídos pela força gravitacional do PIB dessa região, pois são concedidos aos beneficiários do Simples Nacional, à agricultura e à agroindústria e, de um modo geral, atendem também muitos dos beneficiários de incentivos concedidos na área do IRPJ (entidades sem fins lucrativos e programas de desenvolvimento tecnológico, entre outros)

87. Finalmente, do ponto de vista da diminuição das desigualdades regionais, uma análise superficial da distribuição dos gastos tributários e previdenciários poderia sugerir que, contrariamente ao senso comum, ela favoreceria ao agravamento das disparidades. Nos itens anteriores, foram fornecidas as explicações para esse resultado aparentemente inesperado.

88. Porém, uma visão mais aprofundada da matéria mostra que, apesar da 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 Secretaria da Receita Federal do Brasil pendem mais favoravelmente para as regiões menos desenvolvidas do País.

89. Assim, estimando essa relação para o ano de 2014, enquanto a região Sudeste recebe R\$ 0,17 e a região Sul recebe R\$ 0,26 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada nos seus espaços geopolíticos, as regiões Norte e Nordeste recebem, respectivamente, R\$ 1,06 e R\$ 0,30. A região Centro-Oeste é aquinhoadada com R\$ 0,13 e a média nacional é de R\$ 0,21 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada.

1.3.3 Anexo de Riscos Fiscais

90. A LRF (art. 4º, § 3º) prevê que a LDO aponte os passivos contingentes e demais riscos que podem afetar o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas.

91. O PLDO 2016 subdivide tais riscos em três tipos: (i) riscos orçamentários, que se referem a contingências associadas à estimativa e à realização da receita e à fixação e à execução da despesa; (ii) riscos de dívida, que se relacionam com os riscos relativos à administração da dívida pública e os decorrentes dos passivos contingentes; e (iii) ativos contingentes, que estão relacionados ao não recebimento dos ativos contingentes e da efetivação dos passivos contingentes propriamente ditos.

92. Em função da conjuntura macroeconômica, o PLDO 2016 destacou, como fatores especialmente relevantes para a determinação dos riscos relacionados a



possíveis frustrações da receita: (i) a taxa de crescimento do PIB, (ii) a inflação, (iii) o câmbio, (iv) a variação da massa salarial e (v) os juros.

93. Segundo o Projeto, pelo lado das receitas, uma variação de um ponto percentual em cada dos parâmetros abaixo indicados (em relação ao valor de referência adotado no PLDO) implicará uma variação no mesmo sentido das receitas federais, previdenciárias ou de outra natureza, conforme segue:

Tabela 13
Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB

Parâmetro	Valor de Referência Adotado no PLDO	Efeito na Receita Administrada pela RFB	
		Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB (crescimento real % a.a.)	1,3	0,63%	0,16%
Inflação (IER) (*)	5,6 (*)	0,58%	0,15%
Câmbio (fim de período – R\$/US\$)	3,30	0,10%	-
Massa Salarial	n/d	0,08%	0,77%
Selic (fim de período - % a.a.)	11,5	0,04%	-

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais, p. 3. Para a coluna “Valor de referência adotado no PLDO”, PLDO/2016, Anexo IV.1 – Metas Fiscais, p. 3

(*) O cenário estimado para inflação é medido pelo IPCA, enquanto a medida de inflação para fins de cálculo do efeito sobre a receita (IER) é composto por uma média ponderada do IPCA (peso 55%) e do IGP-DI (45%).

94. Conforme a tabela, a massa salarial impacta fortemente as receitas previdenciárias, enquanto as outras receitas podem ser bastante prejudicadas pela retração do PIB, dada a correlação direta com a arrecadação de diversos tributos, como Cofins, PIS, Pasep e IRPJ.

95. Do lado da despesa, há riscos relacionados a variações no montante das despesas obrigatórias, quer decorrentes de alterações na base legal em que se fundam os gastos, quer de mudanças no cenário macroeconômico.

96. Conforme o Projeto, uma revisão geral salarial de 1% na remuneração dos servidores públicos e membros de Poder acarretaria R\$ 2,4 bilhões de elevação da despesa. Quanto às despesas obrigatórias de natureza previdenciária e assistencial, a projeção de elevação dos gastos funda-se em dois parâmetros relevantes: o aumento do INPC – que se reflete no salário mínimo – e o aumento final do salário mínimo (os dois aumentos não são cumulativos, mas sim duas estimativas diferentes para a mesma elevação).



Tabela 14

Sensibilidade de Gastos Sociais Decorrente de Aumentos do Salário Mínimo

Itens	Em R\$ milhões	
	Aumento do Salário Mínimo (cada R\$ 1)	Aumento do INPC em 1 p.p.
Déficit previdenciário do RGPS (aumento das despesas previdenciárias deduzido do aumento da arrecadação previdenciária)	198,9	368,8
Outros benefícios assistenciais (RMV + LOAS + FAT)	94,7	84,7
Total	293,6	453,5

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais

97. Relativamente aos riscos ligados à dívida pública mobiliária, esta e as despesas dela decorrentes podem ser afetadas por impactos adversos de variáveis como juros, inflação e câmbio. As estimativas constantes do Anexo V 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.

98. Adotando-se as premissas atualmente utilizadas no Plano Anual de Financiamento – PAF da Secretaria do Tesouro Nacional, projeta-se baixo risco de refinanciamento e repactuação a curto prazo (22% do estoque da DPF com prazo de vencimento igual ou inferior a 12 meses; 38% do estoque da DPF com prazo de vencimento igual ou inferior a 12 meses ou contratado a juros flutuantes). A sensibilidade estimada da dívida a variações macroeconômicas está sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 15

Sensibilidade do Estoque da DPF e da Despesa com Juros para 2016

Evento	Valor de Referência Adotado no PLDO	Variação no Estoque da DPF (em % PIB)	Variação na Despesa Orçamentária com Juros (em % PIB)
Variação de 1% no Câmbio (R\$/US\$)	3,30	0,02	0,001
Variação de 1 p.p. na Inflação (IPCA)	5,6	0,16	0,022
Variação de 1 p.p. na Taxa de Juros (Selic)	11,5	0,09	0,003

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais, p. 14 e 15. Para a coluna “Valor de referência adotado no PLDO”, PLDO/2016, Anexo IV.1 – Metas Fiscais, p. 3.

99. Mesmo que o perfil da DPF, de acordo com o previsto no PAF 2015, tenha uma trajetória declinante em relação à exposição à taxa de juros flutuante e gradual alongamento da estrutura de vencimentos, deve-se atentar a possíveis riscos de financiamento e de mercado, pois parte significativa da DPF, em torno de 58,4%, conforme o PAF 2015, responde a flutuação de inflação e/ou taxa de juros.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

100. Ainda sobre os riscos associados à dívida pública, o Anexo apresenta um “teste de estresse”, simulando o efeito sobre o estoque da DPF de um choque adverso (aumento de mais de três desvios-padrões sobre a média dos últimos 12 meses), nos juros e no câmbio, que resultaria em um aumento de 1,0% do PIB no estoque da dívida, no caso de choque nos juros e de 1,2% no caso de choque cambial.

101. Por fim, o Anexo mapeia os ativos e passivos contingentes, ou seja, direitos e obrigações cuja confirmação dependa da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis.

102. No lado do passivo (obrigações contingentes), destacam-se demandas judiciais com probabilidade relevante de perda e dívidas em processo de reconhecimento por parte da União. Os principais riscos a esse título são destacados na tabela a seguir.

Tabela 16
Obrigações Contingentes

		Em R\$ bilhões
Natureza	Objeto	Impacto Estimado
Demandas judiciais no STF	Responsabilidade subsidiária da União em contratos de prestação de serviços.	1,0
	Inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS.	250,3
	Desaposentação pelo RGPS.	49,1
	Juros compensatórios aplicáveis à desapropriação para fim de reforma agrária.	2,5
Demandas judiciais no STJ	Incorporação de gratificação relativa ao exercício de função comissionada e quintos.	1,1
	Incidência da CSLL e do IRPJ sobre os ganhos das entidades fechadas de previdência complementar.	19,98
	Aproveitamento de créditos de PIS e COFINS nas empresas de serviços de telecomunicação.	6,7
	ISS na base de cálculo do PIS e da COFINS.	3,9
	Incidência do IRPF sobre o adicional de um terço de férias do trabalhador.	14,2
	Credito de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS.	50,0
	Cobrança da Taxa de Fiscalização da ANATEL na renovação de licenças.	2,0
	Valor da indenização da desapropriação para fins de reforma agrária.	7,2
Demandas judiciais contra empresa estatal	Demandas trabalhistas, cíveis e tributárias envolvendo a CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.	1,2
Dívidas em processo de reconhecimento (*)	Decorrentes da Extinção/Liquidação de Órgãos e Entidades.	7,2
	Dívidas assumidas diretamente pela União por diferentes origens.	7,1
	Decorrentes de Subsídios Concedidos pela União (FCVS, FGTS).	102,8



103. No lado dos ativos contingentes, destacam-se os créditos inscritos na Dívida Ativa da União, cujo estoque alcançou R\$ 1.389,1 bilhões ao final de 2014 (elevação de 9,3% em relação a 2013). A arrecadação da dívida ativa no mesmo exercício foi de R\$ 19,1 bilhões (redução de 18,5% frente ao exercício anterior).

104. Em relação ao conteúdo, constata-se que o Anexo contém os instrumentos essenciais para que se realizem as avaliações necessárias de risco, quando da apreciação dos números efetivos do PLOA 2016. Estes instrumentos são apresentados de forma a cobrir a totalidade dos riscos previsíveis e materialmente relevantes, com exceção de um único risco, cujo tratamento não fica claro no texto. Trata-se do reflexo fiscal de algumas operações do Banco Central, em especial:

- a) o impacto direto, em termos de evolução da dívida bruta e da despesa orçamentária, da continuidade das operações de swap cambial no elevado montante em que hoje estão contratadas ;
- b) a interação entre as políticas de gestão da DPMF pelo Tesouro Nacional e a execução de política monetária por meio de “operações compromissadas”, uma vez que decisões de monetização de parte da dívida pelo Tesouro (por não aceitar as condições de demanda do mercado) têm tido como consequência a simples assunção da mesma dívida pelo Banco Central na forma de “operações compromissadas” ;
- c) o fluxo financeiro gerado entre Tesouro e Banco Central decorrente da apuração do resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno (por força da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008), uma vez que esse resultado contábil é fortemente influenciado pela taxa cambial, que tem perspectivas de alta volatilidade .

1.3.4 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

105. O Anexo de objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial sintetiza as principais variáveis de política econômica, do ponto de vista do governo.

106. No âmbito monetário, a política aplicada pelo Poder Executivo “...deve contribuir para a consolidação de ambiente macroeconômico favorável em horizontes mais longos...” e também deve “...manter-se especialmente vigilante, para garantir que pressões detectadas em horizontes mais curtos não se propaguem para horizontes mais longos.”. O Anexo faz um histórico da sequência altista dessa taxa desde 2013, indicando que a meta de inflação ainda é de 4,5% a.a.. Contudo, não são realizadas maiores considerações acerca das metas propostas em contraposição à expectativa de mercado.

107. Ainda na política monetária, a projeção de crescimento nominal dos agregados monetários ao final de 2015 é de 4,3% para os meios de pagamento, 6,8% para a base monetária (M1), 8% para a base monetária incluindo DPMF de alta liquidez (M2) e 11,9% para os meios de pagamento ampliados (M4).

108. Esses números são compatíveis com uma elevação considerável da dívida pública mobiliária federal (como contrapartida da entrada de capital externo de portfólio e, possivelmente, da captação pelo Banco Central, por via de operações compromissadas e outros títulos de sua carteira, de parcelas da DPMF que o Tesouro



opta por monetizar em razão de condições de taxa e prazo consideradas inadequadas).

109. Para o crédito bancário - em tom oposto ao da descrição que faz da trajetória histórica de expansão do crédito nos últimos anos (de 50,3% do PIB em 2013 a 54,7% em 2014) e de aumento da participação relativa dos bancos públicos (de 51,3% em 2013 para 53,8% em 2014) - o texto prevê “desempenho moderado”, com aumento de juros e baixa inadimplência, sem especificar uma projeção quantitativa e sem indicar a razão do otimismo quanto à inadimplência.

110. No setor externo, após reconhecer a deterioração nos últimos exercícios, o texto prevê redução da corrente de comércio com o exterior e geração de superávit comercial decorrente de redução mais acelerada das importações, além de redução no déficit nos itens viagens e turismo e remessas de juros, em razão da desvalorização cambial. Isso levaria a uma redução no déficit de transações correntes, a ser financiado “em sua maior parte” por investimento estrangeiro direto.

111. Além de não apresentar projeções quantitativas, o texto não esclarece porque estima uma queda das importações a curto prazo mais veloz que a queda das receitas de exportação, dada a forte queda dos preços das commodities, que compõem a maior parte da pauta de exportações; além disso, não explica a razão do otimismo quanto à continuidade da cobertura do déficit corrente (vultosos US\$ 91,3 bilhões, em 2014) majoritariamente pelo IED, ou seja, como se espera manter os altos níveis desse tipo de investimento (2,87% do PIB em 2014) diante de um cenário internacional de maior aversão ao risco (possibilidade de elevação do juro real norte-americano) e de perspectivas limitadas de investimentos e crescimento interno.

112. Com efeito, a tendência demonstrada pelos últimos dados oficiais de 2015 (primeiro bimestre) do balanço de pagamentos mostra que as proporções entre investimento direto e investimentos de carteira mais que se inverteram (vide tabela a seguir).

Tabela 17
Balanço de Pagamentos

Itens do BP	2014	2015	2014 (jan/dez) <i>Em % do saldo em transações correntes</i>	2015 (jan/fev) <i>Em % do saldo em transações correntes</i>
	(jan/dez) <i>US\$ milhões</i>	(jan/fev) <i>US\$ milhões</i>		
Saldo negativo em Transações correntes	91 288	17 533		
Investimento direto (líquido)	66 035	1 165	72,34	6,65
Investimentos em carteira	30 691	11 985	33,62	68,36

Fonte: NTC nº 2/2015 - Banco Central do Brasil - Nota para a imprensa - 24.3.2015 - Setor Externo. Anexo Estatístico – Quadro 1. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPEXT>>, Acesso em 20/04/2015

113. Isto significa que o financiamento do déficit corrente tem dependido essencialmente, neste ano, do movimento volátil de capitais de curto prazo, sobre o qual o controle do país é, na melhor das hipóteses, parcial, pois ele responde em muito maior medida aos efeitos de liquidez do vetor resultante das políticas monetárias dos bancos centrais norte-americano e europeu.



114. Essa parece ser uma inconsistência relevante na montagem do cenário de análise, uma vez que um financiamento externo com tal volatilidade traz repercussões muito distintas sobre a taxa de câmbio e – por via reflexa – sobre as pressões exercidas sobre a política monetária.

115. No setor fiscal, o texto aponta a meta de 1,1% do PIB para o superávit primário constante da LDO/2015, sem tecer considerações quanto à magnitude do esforço fiscal necessário para passar de um déficit primário de 0,59% do PIB em 2014 (que desconsidera os expedientes heterodoxos utilizados para sua contabilização, cujo efeito terá de ser registrado em 2015) e de um déficit nominal de 6,23% do PIB para um superávit dessa magnitude em um contexto de forte elevação dos juros básicos.

116. Mesmo com tais resultados fiscais, a DPMF não aparenta ter sofrido maior deterioração da composição da carteira, alongando-se ligeiramente o perfil de vencimento – embora ao custo de elevação das operações de mercado aberto de curto prazo e operações compromissadas, já apontadas anteriormente.

117. Como síntese, o governo projeta crescimento “abaixo do potencial” em 2015, decorrente de persistente retração industrial, redução da confiança de empresas e famílias (que se refletiu em menor consumo e queda do investimento empresarial) e dos efeitos pró-cíclicos das políticas fiscal e monetária contracionistas adotadas ao final de 2014 e ao longo de 2015, sem perspectivas de reversão do quadro em 2016. Defende, no entanto, que essas políticas são imprescindíveis para uma retomada de crescimento no médio prazo, como forma de obter a confiança dos agentes econômicos e um ambiente de negócios favorável.

1.3.5 Anexo IV.9 - Benefícios Assistenciais da LOAS

118. As projeções encaminhadas no Anexo IV.9, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito à Renda Mensal Vitalícia - RMV e ao Benefício de Prestação Continuada - BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam clara tendência de decréscimo, visto que se refere somente a indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos do BPC.

119. Recorde-se que 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.

120. No caso dos idosos, o quantitativo de benefícios vem crescendo ano a ano (taxa média de 4,73% entre 2009 e 2014), principalmente em decorrência do aumento da expectativa de vida. Por outro lado, a taxa anual de crescimento em 2014 (2,98%) apresentou decréscimo de 1,15 ponto percentual em relação ao ano anterior. Segundo os termos do referido Anexo, a diminuição da taxa de crescimento nos últimos anos, excetuando-se 2013, pode ser explicada, pelo menos em parte, pela melhoria do processo de concessão e de fiscalização.



121. Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos também revela crescimento. No período de 2009 a 2014, registrou-se um crescimento médio anual de 6,90% na quantidade de benefícios ativos do BPC para pessoas com deficiência. Nesse período, observa-se crescimento de 38,6% na quantidade de benefícios pagos a pessoas com deficiência e de 21,8% na quantidade dos pagos a pessoas idosas.

122. No que tange à RMV, observa-se nesse mesmo período um decréscimo de 38,5% na quantidade de benefícios por invalidez e de 59,9% na quantidade de benefícios por idade.

1.3.6 Anexo IV.10 – Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

123. As receitas do FAT atingiram em 2013 e 2014, em termos nominais, o montante de R\$ 48,8 e R\$ 56,3 bilhões, respectivamente, já deduzidos os valores referentes à Desvinculação de Receitas da União - DRU. A arrecadação apresentou um acréscimo de 15,4%, variação bastante superior ao verificado em 2013, de -8,4%. O aumento verificado em 2014 deve-se à arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, com crescimento de 8,5% e, principalmente, à elevação das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo, de 53,2%. Ambas as receitas representaram, em 2014, 99% dos recursos do FAT. Não foram aqui consideradas como receitas do FAT as transferências do Tesouro Nacional.

124. No que se refere ao desempenho das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do FAT, o aumento verificado, de 53,2%, deveu-se às taxas de juros praticadas. O bom desempenho de 2014 se contrapôs significativamente à redução verificada no anterior, de 42,7%, impulsionada pela rentabilidade negativa das aplicações em títulos públicos. Outra razão para a variação negativa em 2013 foi a redução do saldo de aplicações financeiras em depósitos especiais nas instituições financeiras e no Fundo Extramercado, haja vista que naquele ano utilizou-se parte desses recursos para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

125. No lado das despesas, estas estão relacionadas em sua maior parte com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as despesas representavam 58% das obrigações totais de FAT. Em 2013, passaram a representar 75%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 51,8 bilhões, representando uma variação nominal de 447%. Segundo justificativas do MTE, o aumento deve-se à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo.

126. Além da expressiva variação do conjunto desses gastos, destaque deve ser dado ao aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal, como se pode verificar na tabela seguinte. De 2004 a 2014, a variação foi de 1.414%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,4 bilhões. A variação no seguro-desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 377%.



Tabela 18
Fundo de Amparo ao Trabalhador
Despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego de 2004 a 2014
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	Valores liquidados, em milhões		
						Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Seguro Desemprego Total	Abono e Seguro Desemprego Total
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
2014	15.876,7	57,0	33.462,0	2.399,7	34,0	3,2	35.955,8	51.832,6
Variação 2004-2014	594%	1407%	377%	1414%	385%	134%	400%	447%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

127. De acordo com auditoria realizada pelo TCU (Acórdão nº 524/2013-Plenário), os fatores que determinaram o aumento no seguro-desemprego ao pescador artesanal foram: i) 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; ii) 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; iii) aumento do salário mínimo; iv) definição abrangente de áreas e períodos de defeso; e v) ocorrência de fraudes na concessão do benefício.

128. O MTE vem empreendendo esforços para diminuição dos gastos com seguro-desemprego ao pescador artesanal, no sentido de estabelecer o controle de acesso ao benefício. As medidas adotadas levaram a uma redução no total de beneficiários, que saiu de 970 mil ao final de 2012 para 796,8 mil ao final de 2013. O maior controle se refletiu nos valores dispendidos com o benefício em 2013.

129. Entre 2012 e 2013, a variação dos dispêndios foi praticamente nula, na ordem de -0,04%. Entre 2004 e 2012, a variação anual média foi de 38,7%. Porém, em 2014, o montante do gasto voltou a crescer cerca de 27% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 2,4 bilhões. O quantitativo de beneficiários verificados ao final de 2014 saltou para 861 mil.

130. No que se refere aos resultados do FAT, as avaliações da situação financeira do Fundo dos últimos anos são classificadas em resultado econômico e resultado nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as suas receitas. O segundo acresce às despesas do Fundo os empréstimos constitucionais



para o BNDES. A ocorrência de déficits econômicos, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indica a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits indica o aumento do patrimônio.

131. No período de 2009 a 2014, de acordo com a tabela 19, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Em 2013 e 2014, o déficit nominal foi da ordem de R\$ 15,2 bilhões e R\$ 13,0 bilhões, respectivamente.

132. Na demonstração da referida tabela, as transferências do tesouro foram abordadas de forma distinta do demonstrativo encaminhado em anexo ao PLDO. No Projeto de Lei, os repasses do tesouro são apurados como receita do FAT, alterando, portanto, os resultados desse fundo. Em nossa avaliação, contudo, o cômputo desses valores prejudicam uma visão mais realista da situação financeira desse Fundo.

133. Como demonstram os dados da referida tabela, sem os aportes do Tesouro o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior. Em 2015, prevê-se um aporte menor de recursos do Tesouro Nacional, na ordem de R\$ 1,9 bilhão. Em 2016 não está previsto qualquer aporte.

134. A diminuição dos aportes de recursos do Tesouro deve-se em grande medida à edição da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. A MP foi editada em um cenário de crescimento das despesas e de perspectivas de agravamento do desequilíbrio financeiro do FAT. O objetivo central da MP é aumentar a exigência do tempo de vínculo empregatício dos trabalhadores no ano-base para concessão do abono salarial.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

Tabela 19
Receitas, Obrigações e Resultados do FAT
Valores Nominais

Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas (A)	35.001,8	39.833,1	48.742,3	53.222,4	48.771,0	56.267,4	59.147,3	72.572,3
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	24.365,4	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.734,70	43.107,10	43.372,20	56.094,9
Receitas Financeiras	10.084,5	10.212,10	11.389,10	14.457,5	8.289,30	12.695,30	14.257,50	15.549,8
Outras Receitas	551,9	855,90	846,90	901,0	747,00	465,00	1.517,60	927,6
Despesas (B)	27.738,9	29.747,70	34.733,80	40.481,12	47.057,40	52.352,00	43.713,00	49.759,2
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,10	23.794,10	27.613,7	31.902,00	35.955,80	30.690,30	34.692,1
Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8.758,20	10.379,40	12.336,5	14.658,70	15.876,7	12.323,4	13.081,7
Outras Despesas	603,6	543,40	560,30	530,87	496,7	519,5	699,3	1.985,4
Resultado Econômico (A-B)	7.262,9	10.085,4	14.008,5	12.741,2	1.713,6	3.915,4	15.434,3	22.813,1
Empréstimo ao BNDES (C)	9.626,10	11.586,10	13.523,70	15.061,30	16.910,20	16.906,80	17.348,9	22.438,0
Total das Obrigações (D) = (B+C)	37.365,0	41.333,8	48.257,5	55.542,4	63.967,6	69.258,8	61.061,9	72.197,2
Resultado Nominal (A-D)	(2.363,2)	(1.500,7)	484,8	(2.320,0)	(15.196,6)	(12.991,4)	(1.914,60)	375,1
Repasses do Tesouro Nacional	24,6	1.091,1	88,1	5.294,6	4.831,2	13.842,6	1.914,7	-

Fontes:

Anos 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>>

Anos de 2012 a 2014: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em

<<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>

Anos de 2015 e 2016: Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2016, disponível em

<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/proposta/anexoIV_10.pdf>

135. No que concerne ao seguro-desemprego, na modalidade formal, propõe-se elevar o período de carência para recebimento do benefício. Na modalidade pescador artesanal, o objetivo é tornar mais preciso e restrito o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais

136. Segundo a Avaliação Financeira do FAT, com a MP estima-se a redução em 14,64% das despesas com seguro-desemprego em 2015, em relação a 2014, e sucessivos aumentos a partir de 2016. Em relação ao pagamento de benefícios do abono salarial, em razão da utilização da metodologia de pagamentos nas datas de aniversário dos beneficiários e da aplicação da MP 665/2014, estima-se em 22,38% a redução dessa despesa em 2015 e aumento de 6,15% em 2016. Em termos financeiros, estima-se uma redução de despesa em 2015 da ordem de R\$ 8,8 bilhões com abono salarial e seguro-desemprego.

137. Como resultado do forte crescimento das despesas do Fundo, em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT reduziu nos últimos anos a sua margem de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda por meio de aplicações de depósitos especiais. Os depósitos especiais são disponibilidades do FAT aplicadas em instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, Finep e Basa), que as remuneram segundo critérios estabelecidos em Lei.



138. Enquanto esses recursos não são demandados pelo FAT, as instituições financeiras têm autorização para financiar ações de geração de trabalho, emprego e renda. O saldo dos depósitos especiais em dezembro de 2007 era de R\$ 49,2 bilhões; em 2014, de R\$ 24,0 bilhões. Conforme a Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2016, parte das aplicações financeiras em depósitos especiais e no Fundo Extramercado foram utilizadas para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego em 2013 .

139. Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP são obrigatoriamente repassados para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Tais recursos são, na verdade, empréstimos do FAT para o BNDES.

140. Ao final do exercício de 2014, o saldo dos empréstimos era da ordem de R\$ 178,7 bilhões. Em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos para cobertura das despesas. Em razão dos déficits ocorridos, já foi aventada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT a necessidade de devolução dos recursos do FAT por parte do BNDES .

141. Os depósitos especiais, os empréstimos do FAT para o BNDES, as aplicações em títulos 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 2014, R\$ 232,4 bilhões.

142. A tabela a seguir apresenta a variação do Patrimônio do FAT de 2004 a 2014. A menor variação foi apresentada em 2013, de apenas 2,23%. As variações em 2010, 2012, 2013 e 2014 não foram ainda menores devido aos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional, nos valores de R\$ 1,1 bilhão, R\$ 5,3 bilhões, R\$ 4,8 bilhões e 13,8 bilhões, respectivamente.



Tabela 20
Fundo de Amparo ao Trabalhador
Evolução Patrimonial do FAT
Valores Nominais

Patrimônio\Ano	R\$ milhões										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Extramercado (a)	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	29.402,65
Empréstimos ao BNDES (b)	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	178.683,48
Depósitos Especiais (c)	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	24.057,78
BNB	1.522,81	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01	520,24	420,40
BB	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	4.578,65
BNDES	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	16.808,04
FINEP	155,66	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77	645,92	458,54
CAIXA	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	1.763,03
BASA	61,11	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70	35,39	29,12
Outros Valores (d)	163,75	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82	360,99	262,79
Imobilizado	133,28	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96	223,39	230,35
Em Caixa	30,33	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,26	188,85	137,56	32,43
Em Trânsito	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01
TOTAL (a+b+c+d)	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	232.406,70
Varição Patrimonial/ano	15,56%	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%	2,23%	10,66%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT – 6º bimestre de 2014.

1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades

143. A lei de diretrizes orçamentárias, conforme determina a Constituição Federal, deve, entre outras atribuições, estabelecer “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (art. 165, § 2º).

144. A partir da LDO para 1992 (Lei nº 8.211, de 22/07/1991), tornou-se habitual que os projetos 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 referência, não continham o anexo, tampouco o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo). De acordo com o texto do Projeto (art. 3º), as prioridades e metas da Administração Pública Federal para 2016, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades, serão estabelecidas no próximo plano plurianual.

145. Diferentemente do que prevê o art. 165, § 2º, da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias estaria, dessa forma, abrindo mão de determinar as prioridades e metas para o respectivo exercício financeiro, transmitindo a incumbência à lei do plano plurianual.

146. Essa técnica foi adotada em exercícios pretéritos, em vista de a apresentação do PLDO antecipar-se em quatro meses à do projeto de PPA. No entanto, desde a LDO 2008, o Congresso Nacional passou a ter entendimento diferenciado, segundo o



qual a ausência do PPA não justifica a ausência das prioridades e metas na LDO. A partir da referida LDO 2008, o próprio Congresso Nacional decidiu elaborar o anexo.

147. A competência da LDO na determinação de tais prioridades é reafirmada, em especial, pelos arts 87 a 91 da Resolução nº 01, de 2006-CN, parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional. Tais dispositivos, ao disciplinarem a tramitação e apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, preveem a indicação das metas e prioridades da Administração Pública Federal, fixando inclusive a elaboração de anexo específico de metas e prioridades.

148. Destaque-se, ademais, que o processo de tramitação do PLDO tem demonstrado nos anos recentes destacado interesse parlamentar na indicação de ações prioritárias no orçamento da União, quer seja pela apresentação de emendas coletivas (bancadas e comissões permanentes), quer seja de emendas de autoria individual.

149. Portanto, embora o PLDO 2016 não contemple indicação de prioridades e metas, consideramos cabível a sua inclusão pelo Congresso Nacional. Conforme dispõem as normas de processo legislativo relativas à tramitação do PLDO, bem assim a prática e o interesse político demonstrado nos últimos anos, entendemos que o exercício dessa prerrogativa constitucional deve ser mediante a elaboração do anexo de metas e prioridades.

150. Cabe refletir, no entanto, acerca do esforço legislativo para a sua elaboração, considerando que os anexos criados nas LDOs dos últimos anos foram sistematicamente vetados pelo Poder Executivo. Além disso, não podemos deixar de reconhecer o cenário econômico e fiscal desafiador que se apresenta na conjuntura atual. Assim, julgamos pertinente que o anexo a ser construído não resulte em ampliação das prioridades em relação aos anos anteriores.

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

151. O Anexo III do PLDO 2016 refere-se às despesas ressalvadas de contingenciamento. Tais ressalvas, à luz da LRF (art. 4º, I, “b” e art. 9º), podem se fundar em dois critérios: primeiro, por se tratar de ação governamental obrigatória definida em dispositivo constitucional ou legal; segundo, por serem consideradas de elevado interesse público, a juízo do legislador. O ordenamento jurídico confere à LDO, portanto, foro para disciplinar a gestão das despesas públicas em ambas as situações.

152. Contudo, o Poder Executivo vem, desde 2004 (exceto na LDO 2011), restringindo o comando apenas às despesas constitucionais e legais e vetando repetidamente os esforços do Congresso Nacional de dar tratamento a outras despesas relevantes que poderiam, ao abrigo do segundo critério, ser resguardadas dos efeitos da política fiscal.

153. O PLDO 2016 dá seguimento a esse histórico, silenciando sobre qualquer despesa discricionária que deva ser ressalvada de contingenciamento e sinalizando a intenção de continuar a neutralizar os esforços do Congresso Nacional de incluir, por sua iniciativa, outras despesas no Anexo III da Lei.

154. O Congresso Nacional, por seu turno, pode continuar aprovando uma relação das despesas discricionárias preservadas do contingenciamento, mas ciente de que a



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

tendência de veto permanece. Como tem a posição final, quanto aos textos legislativos, no caso de veto, o Congresso poderá derrubá-lo e fazer valer a relação que aprovar, integralmente ou em parte.

155. Nosso Relatório acolhe a possibilidade de inclusão de novas despesas ressalvadas de contingenciamento, caso indicada a legislação que caracterize o obrigatoriedade de seu pagamento. Em se tratando de inclusão de despesas discricionárias, consideramos que seu atendimento dependerá da manifestação de interesse dos nobres parlamentares, mediante elaboração de emendas apropriadas a esse fim, bem como da análise da oportunidade e do mérito de sua inclusão no referido anexo por parte desta relatoria.



2 PARTE ESPECIAL

2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas

- 2.1.1 Poderão apresentar emendas ao PLDO 2016 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 2016:
- a) Texto do Projeto;
 - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados;
 - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2016;
 - d) Anexo III – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho;
 - e) Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2016 a 2018; e
 - f) Anexo IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.
- 2.1.4 Não há limite ao número de emendas ao texto.
- 2.1.5 As emendas ao Anexo III, **quando referentes a despesas obrigatórias**, 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 2014 e 2015.



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:
- 2.2.2 até 3 (três) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
- 2.2.3 até 3 (três) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; e
- 2.2.4 até 3 (três) emendas por congressista.
- 2.2.5 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.
- 2.2.6 O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2016 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias de 2014 e 2015 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.
- 2.3.4 Serão inadmitidas as emendas que não correspondam a nenhuma das competências da União estabelecidas na Constituição Federal.

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 o Estado ou o Distrito Federal, propostas por emendas de Bancada Estadual, ou, supletivamente, por emenda individual de membros da respectiva Bancada;
 - b) até 3 (três) ações de interesse nacional, por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda;
 - c) até 10 (dez) ações de interesse nacional, propostas por autores individuais, considerando seu mérito e maior frequência.
- 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório Preliminar – PL nº 1, de 2015–CN (PLDO 2016)

- 2.4.4 As emendas poderão sofrer ajustes pela Relatoria para adequá-las às normas legais e regimentais vigentes, respeitando o objeto proposto.
- 2.4.5 As emendas coletivas terão acolhimento prioritário.
- 2.4.6 As emendas individuais de que trata o item 2.4.1, “a”, parte final, somente serão acolhidas caso o limite para emendas de bancada não seja atingido, tendo por base a maior frequência e seu mérito.
- 2.4.7 Nenhum congressista poderá apresentar mais de uma emenda para a mesma ação orçamentária.

II – VOTO

Ao presente Relatório Preliminar, foram apresentadas dezesseis emendas. Não obstante o seu mérito, por uma questão de regimentalidade e de boa técnica legislativa e orçamentária, estamos votando pela aprovação parcial das emendas nº 11 e 16 e pela rejeição das demais.

Em face do exposto, somos pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, de de 2015.

Deputado Ricardo Teobaldo
Relator