



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2017**

(Projeto de Lei nº 02/2016-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR APRESENTADO



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2016–CN (PLDO 2017)

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2017 – PLDO 2017
(PL Nº 2, DE 2016-CN)**

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	2
1 PARTE GERAL	3
1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal e dos Parâmetros Utilizados	3
1.2 Avaliação do Cenário Social	5
1.2.1 Assistência Social	5
1.2.2 Previdência Social	7
1.2.3 Trabalho	10
1.2.4 Saúde	11
1.2.5 Educação	12
1.2.6 Salário Mínimo	14
1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2017	15
1.3.1 Anexo de Metas Fiscais	15
1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários	17
1.3.3 Anexo de Riscos Fiscais	21
1.3.4 Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial	22
1.3.5 Benefícios Assistenciais da LOAS	25
1.3.6 Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	26
1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades	29
1.3.8 Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho	31
2 PARTE ESPECIAL	32
2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas	32
2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades	33
2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas	33
2.4 Dos Critérios de Acolhimento de Emendas	34
II – VOTO.....	34



Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências”.

RELATOR: Senador Wellington Fagundes (PR-MT)

I - RELATÓRIO

A Resolução nº 1/2006-CN, em seu art. 85, prevê a aprovação de Relatório Preliminar ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que conterá 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 conterá as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos legislativos quanto a apresentação e acolhimento de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades.

3. Nessa linha, o presente Relatório divide-se em duas partes. Uma geral, que contém a avaliação dos cenários e dos parâmetros utilizados para a elaboração do PLDO, bem como das informações constantes dos anexos, e 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

Os parâmetros econômicos, a exemplo da expectativa de inflação, do crescimento do PIB, das taxas de juros e de câmbio, apenas para destacar os mais relevantes, são importantes do ponto de vista fiscal porque balizam a maioria das projeções orçamentárias, em especial as do lado da receita.

É fundamental que, na análise de projetos dessa natureza, sejam avaliadas a magnitude e a consistência dos parâmetros adotados nas projeções, de modo a minimizar os erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLDO 2017) assenta suas projeções fiscais para esse exercício tendo como premissa um crescimento positivo do PIB de 1,00%, revertendo a tendência declinante observada nos últimos três exercícios.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos que embasaram esse Projeto.

Tabela 1
PLDO 2017 – Principais Parâmetros Macroeconômicos

Ano	2016			2017		2018	2019
Parâmetro	LOA 2016	2ºBim (a)	Mercado (b)	PLDO 2017	Mercado	PLDO 2017	PLDO 2017
PIB - R\$ bilhões correntes	6.116,90	6.198,07	nd	6.788,40	nd	7.427,50	8.095,10
PIB - var. real - % a.a.	-1,9	-3,8	-3,60	1,0	1,0	2,9	3,2
IPCA - var. acumul. - %	6,47	7,0	7,19	6,0	5,50	5,44	5,00
IGP DI - var. acumul. - %	6,00	7,8	7,97	5,50	5,60	nd	nd
Câmbio (fim de período - R\$/US\$)	4,19	3,7	3,65	4,40	3,81	4,33	4,40
Taxa Selic (fim de período - % a.a.)	13,99	14,0	13,00	12,75	11,25	11,50	11,00
Salário Mínimo - R\$	880,00	880,00	nd	946,00	Nd	1.002,70	1.067,40

Notas: (a) Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre – SOF/STN.

(b) Relatório de Mercado FOCUS - Bacen - 10.06.2016.

Para 2016, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de uma nova queda da taxa de crescimento do PIB, da ordem de 3,8%, após uma queda de também



3,80% em 2015 e um crescimento de 0,1% em 2014. Essa projeção foi adotada a partir das previsões de mercado – o Relatório Focus, publicado pelo Banco Central, espera uma queda de 3,60% em 2016.

Esse desempenho desfavorável tem provocado dificuldades na execução fiscal, dada a queda real observada na arrecadação e a grande rigidez do quadro de gastos primários do setor público.

Em 2015, a retração do PIB, pelo lado da oferta, foi motivada pela forte queda de 6,2% do valor adicionado da indústria e do decréscimo de 2,7% no setor de serviços. Por outro lado, o setor agropecuário mostrou crescimento de 1,8%, com destaque para a evolução de culturas como a soja, com quase 12%, e o milho, com 7,3%, apresentando o comportamento levemente positivo.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias recuou 4,0% em relação ao ano precedente, quando, a despeito da forte desaceleração econômica, havia ainda mostrado evolução positiva de 1,3%. Os gastos do governo também recuaram 1,0%, em contraste com um crescimento de 1,2% apresentado em 2014.

As despesas com formação bruta de capital fixo, por sua vez, mostraram contração de 14,1% em 2015, depois de haver recuado 4,5% em 2014, contribuindo de maneira contundente para o agravamento da retração da economia. A taxa de investimento de 2015 ficou em 18,2% do PIB, abaixo da registrada no ano anterior, quando atingiu 20,2% do PIB, e próxima aos níveis registrados em 2012 e 2013.

Apenas o setor externo demonstrou maior alento, por conta das exportações de bens e serviços, que cresceram 6,1%, ao passo que as importações mostraram recuo de 14,3%. As exportações cresceram estimuladas pela desvalorização do real e as importações se retraíram em função de seu encarecimento e da queda observada nos investimentos e produção, bem como pela redução dos dispêndios com transportes e viagens internacionais.

Como consequência dessa performance, o ajuste do setor externo vem se efetivando de forma acelerada, constituindo-se aspecto positivo na preocupante moldura geral da economia, com o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos caindo de US\$ 104,2 bilhões em 2014 para R\$ 58,9 bilhões em 2015.

Os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para 2017, como fica evidenciado na Tabela 1, estão muito próximos da expectativa de mercado. É importante observar que essa disparidade era maior no momento da apresentação do PLDO, tendo havido uma convergência das expectativas de mercado nas últimas semanas.

Já em relação à taxa de inflação, enquanto o PLDO projeta 6,0% de variação para o IPCA acumulado de 2017, o índice esperado atualmente pelo mercado gira em torno de 5,5%. Quanto à taxa Selic média, os números são de 12,75% e 11,25%, respectivamente. As taxas de câmbio são, respectivamente, de R\$/US\$ 4,40 e 3,81, mostrando uma discrepância maior.



Aspecto positivo, que conta a favor da previsão governamental mais otimista para a evolução do PIB, é que as exportações, bem como a substituição de importações, estão sendo estimuladas pela maior taxa de câmbio, relativamente aos exercícios anteriores. Além disso, a redução da taxa Selic média de 13,88% em 2016 para 11,75% em 2017 também deverá atuar em direção a um desempenho econômico mais auspicioso no exercício vindouro.

É de se lembrar que a expectativa de queda da Selic apoia-se na redução das expectativas de inflação, que, passados os efeitos do realinhamento dos preços administrados, já mostram tendência de queda no IPCA acumulado de 12 meses, passando de um pico de 10,71% em janeiro de 2016 para 9,39% em março do mesmo ano. A propósito, dado o hiato do produto¹, segundo o próprio mercado as expectativas de inflação já estariam ancoradas abaixo do teto da meta de 6,0% para 2017².

Para 2016, a repercussão fiscal dos parâmetros macroeconômicos foi determinante para a propositura e aprovação do projeto que redundou na Lei nº 13.291, de 25/05/2016. Essa Lei alterou a LDO 2016, fixando meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

1.2 Avaliação do Cenário Social

A avaliação do cenário social contempla basicamente a análise das áreas de governo assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação. Também apresentamos considerações específicas acerca do salário mínimo, que repercute sobre vários itens de gasto da área social.

1.2.1 Assistência Social

A análise da execução orçamentária nos últimos dez anos evidencia a crescente relevância do gasto da função assistência social, que nesse período aumentou em torno de 103%, saltando de R\$ 36,0 bilhões em 2006 para R\$ 73,2 bilhões em 2015. Tal variação percentual somente é inferior à verificada nas funções trabalho (143%) e educação (216%).

¹ A definição usual do hiato do produto é a diferença entre o produto (PIB) e o produto potencial (PIB potencial)

² Para 2017 a meta de inflação continuará sendo de 4,5%. Contudo, os limites de variação foram reduzidos para +1,5% e -1,5%, contra 2,0 pontos que devem vigorar até 2016.



Tabela 2
Orçamento da União 2006-2015 – Dispêndio por Função

Valores liquidados corrigidos pelo IPCA (em R\$ bilhões)

Função	2006	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Varição 2006-2015 (%)
Encargos Especiais	670,8	615,5	708,0	632,8	599,1	869,2	612,7	732,4	727,2	8
Previdência Social	355,6	377,6	394,2	451,9	467,1	492,5	517,2	539,9	541,2	52
Saúde	67,7	73,7	76,4	85,6	93,8	98,3	98,9	102,6	102,1	51
Educação	32,8	39,2	43,1	67,2	75,9	89,4	95,4	102,4	103,8	216
Trabalho	27,7	31,8	34,6	43,5	47,3	52,3	76,6	78,1	67,3	143
Assistência Social	36,0	39,8	43,9	54,1	59,1	69,8	74,9	76,7	73,2	103
Defesa Nacional	28,1	31,5	34,2	44,7	42,0	45,6	43,8	43,9	41,4	47
Demais	128,5	158,7	161,0	186,0	169,5	179,9	186,1	168,0	153,9	20
Total	1.347,2	1.367,9	1.495,4	1.565,7	1.553,8	1.896,9	1.705,5	1.844,0	1.810,1	34

Fonte: SIOP/MPDG. De 2006 a 2014, preços médios de 2015, corrigidos pelo IPCA; 2015, valores nominais.

Essa variação decorreu preponderantemente de aumento nos dispêndios com o Programa Bolsa Família – PBF – e com o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, que, em 2015, conjuntamente totalizaram R\$ 66,6 bilhões.

O PBF beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O valor mensal médio do benefício financeiro atingiu R\$ 161,09 em abril de 2016³. 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.

Em 2005, os gastos no âmbito do PBF correspondiam a 0,29% do PIB, percentual que chegou a 0,47% nos exercícios de 2013 e 2014. Em 2015, quando foram atendidas 13,8 milhões de famílias, o gasto atingiu a cifra de R\$ 26,4 bilhões, correspondendo a uma redução real de 7,2% em relação a 2014, exercício no qual o valor liquidado de tal despesa havia alcançado, em valores corrigidos para 2015, o patamar de R\$ 28,5 bilhões. Para 2016, o orçamento consigna dotação nominal de R\$ 28,1 bilhões, praticamente recompondo, em termos reais, o nível de gasto realizado em 2014.

No que se refere ao BPC, tanto o volume de recursos despendidos como o número de beneficiários mostram tendência de crescimento. O gasto total autorizado para 2016 é de R\$ 43,4 bilhões, frente aos R\$ 40,2 bilhões liquidados em 2015. A variação deve-se ao aumento tanto do salário mínimo quanto do quantitativo de beneficiários.

³ Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família e Cadastro Único - Visão Geral Brasil, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS, acessado em 17/05/2016.



Tabela 3
Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada

Valores em R\$ bilhões corrigidos pelo IPCA

Ano	Bolsa Família		Benefício de Prestação Continuada		Total	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
2005	9,3	0,29%	13,1	0,35%	22,3	0,94%
2006	12,9	0,32%	16,4	0,40%	29,2	1,11%
2007	14,3	0,32%	18,9	0,43%	33,1	1,12%
2008	16,0	0,34%	20,9	0,44%	37,0	1,09%
2009	17,0	0,36%	24,5	0,51%	41,5	1,15%
2010	18,8	0,35%	28,1	0,52%	46,9	1,11%
2011	21,6	0,38%	30,0	0,53%	51,6	1,08%
2012	25,3	0,44%	33,7	0,60%	59,0	1,15%
2013	27,7	0,47%	36,7	0,62%	64,4	1,15%
2014	28,5	0,47%	39,2	0,65%	67,7	1,13%
2015	26,4	0,45%	40,2	0,68%	66,6	1,16%
2016	28,1	-	43,4	-	71,5	-

Fonte: SIOP/MPDG. De 2005 a 2014, preços médios de 2015, corrigidos pelo IPCA; 2015 e 2016, valores nominais. Valor liquidado, 2005 a 2015; valor autorizado, 2016.

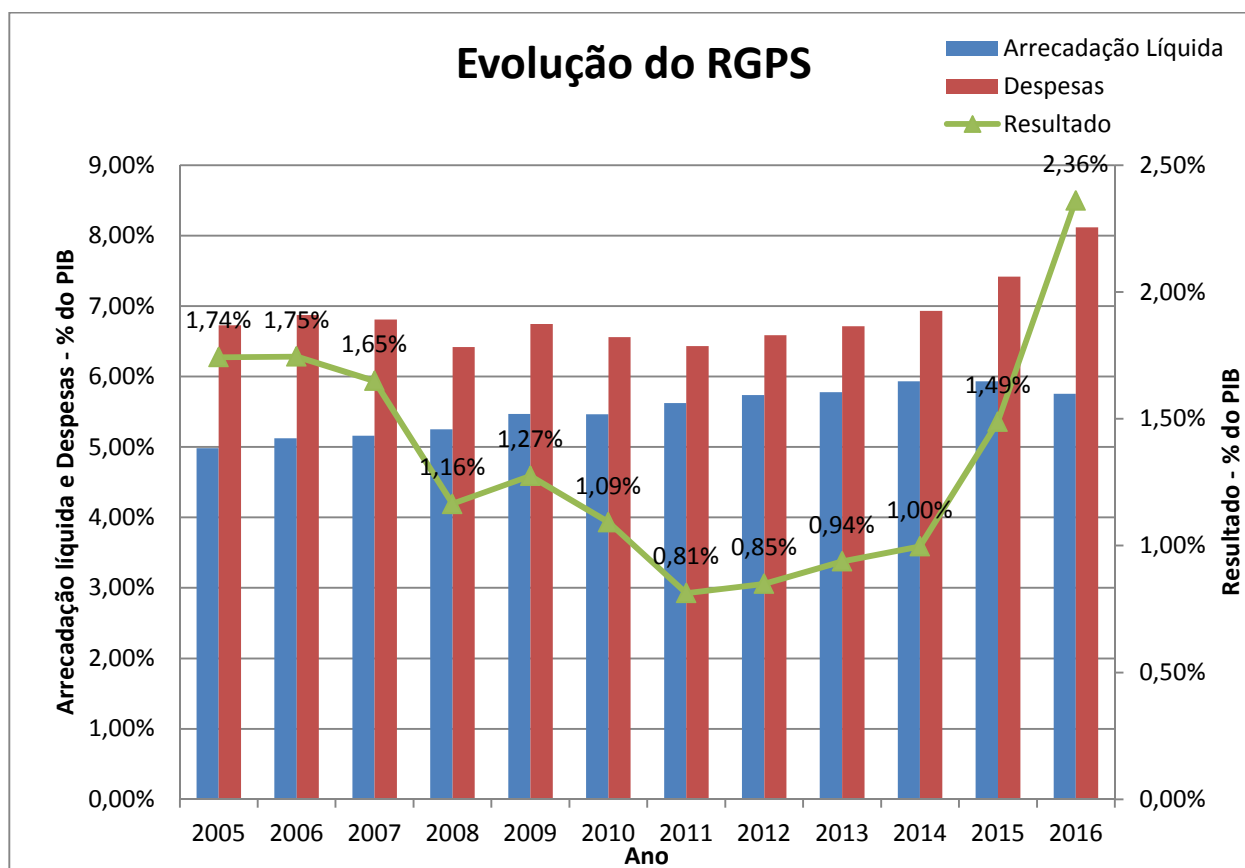
1.2.2 Previdência Social

O resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), também chamado de Necessidade de Financiamento da Previdência Social - NFPS, correspondente à diferença entre o pagamento de benefícios previdenciários e a arrecadação líquida previdenciária, atingiu em 2015 o montante de R\$ 87,9 bilhões, superior aos R\$ 56,7 bilhões registrados em 2014⁴. Relativamente ao PIB, a NFPS cresceu de forma expressiva, de 1,0% do PIB, em 2014, para 1,49% do PIB, em 2015⁵. Mencione-se que, na arrecadação do RGPS, está incluída a compensação efetuada pelo Tesouro Nacional decorrente da desoneração da folha de pagamento, prevista no art. 9º, IV, da Lei nº 12.546, de 14/12/2011.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das receitas, despesas e resultado do RGPS nos últimos anos, em proporção do PIB, além dos valores projetados para 2016.

⁴ Dados obtidos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social.

⁵ Dados de PIB divulgados pelo Bacen, <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>.



Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social / Bacen / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 2º bimestre 2016 – SOF/STN

A arrecadação previdenciária em relação ao PIB apresentou comportamento ascendente, de 2005 a 2014⁶, o que contribuiu para que a necessidade de financiamento declinasse de 2005 a 2011. Para 2016, contudo, é prevista uma queda da arrecadação relativamente ao PIB (de 5,93% em 2015 para 5,76% em 2016).

A partir de 2011, a despesa do RGPS revela contínuo crescimento relativo, o que enseja elevação do resultado negativo do Regime. A deterioração recente dos resultados acentua-se a partir de 2014, conforme se observa pela maior inclinação da curva do gráfico anterior. A necessidade de financiamento projetada para 2016 alcança 2,36% do PIB, ou R\$ 146,4 bilhões. Para se ter uma ideia da evolução dos últimos anos, em 2011, o resultado negativo foi de 0,81% do PIB.

O RGPS está ancorado em um regime de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores da ativa são destinadas ao pagamento dos trabalhadores inativos. Portanto, aspectos demográficos da população influenciam diretamente os resultados do sistema. Nessa linha, são merecedores de especial

⁶ O crescimento das receitas das contribuições previdenciárias decorre da conjugação positiva de ao menos três fatores: a) ampliação do mercado formal de trabalho; b) melhores condições de remuneração propiciadas pela diminuição do desemprego em nosso país; c) maior grau de cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados.

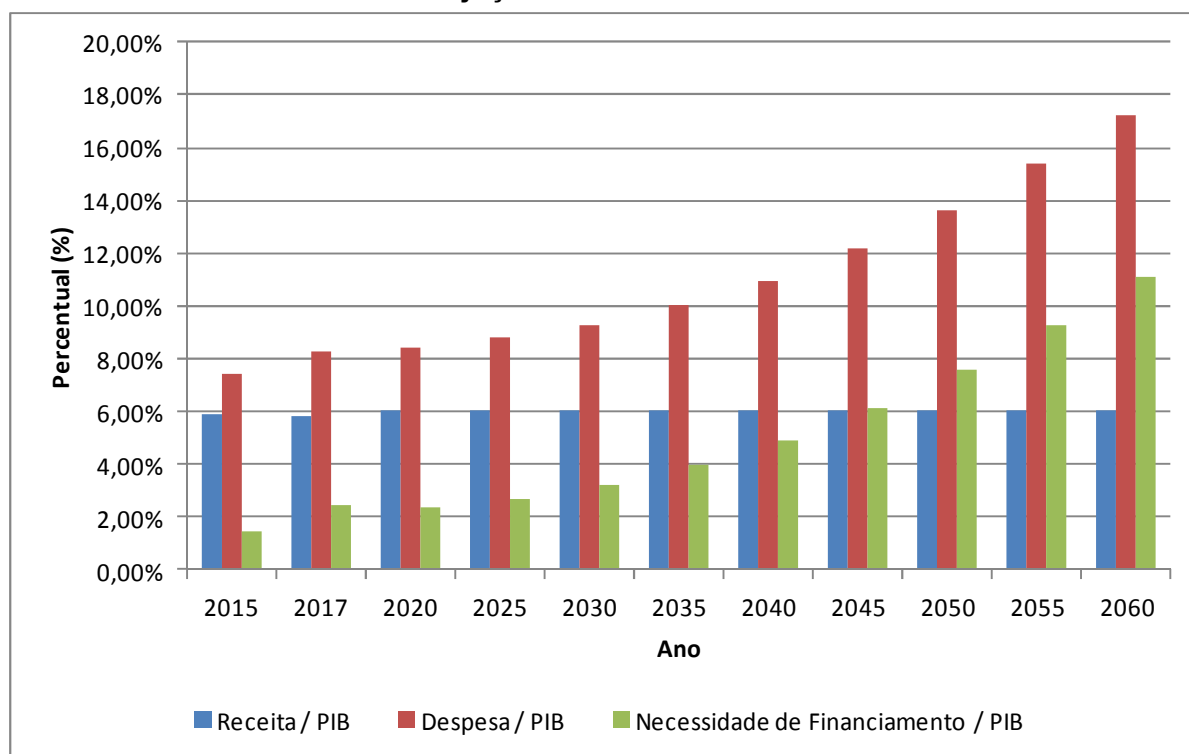


atenção fatores como aumento da expectativa de vida, por gerar tendência de pagamento de benefícios por mais tempo; diminuição da taxa de fecundidade, por implicar redução do quantitativo de contribuintes; e envelhecimento populacional, por elevar o quantitativo de beneficiários.

Para ilustrar a questão da sustentabilidade da Previdência Social, convém trazer a lume os dados apresentados na avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que compõe o item IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2017. Esse estudo apresenta as projeções até o ano de 2060, realizadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

De acordo com esse estudo, realizado a partir de premissas de difícil previsibilidade, a necessidade de financiamento do RGPS evoluirá, em 2060, para o patamar de R\$ 8.951,2 bilhões, equivalente a 11,14% do PIB. O gráfico seguinte apresenta os dados de receita, despesa e resultado, em proporção do PIB, para o período considerado.

Projeção Atuarial do RGPS



Fonte: Demonstrativo de Projeções Atuarias do RGPS – PLDO 2017

A projeção de receitas revela estabilidade em proporção do PIB, em contraposição à contínua elevação dos gastos com o pagamento de benefícios. Atualmente pouco acima de 8% do PIB, as despesas ascendem a mais de 17% do PIB, em 2060. Em função disso, a necessidade de financiamento exhibe valores crescentes.



A avaliação atuarial indica um cenário prospectivo de agravamento contínuo da sustentabilidade do Regime Geral de Previdência, indicando a necessidade de ajustes nas regras de acesso e fruição dos respectivos benefícios.

1.2.3 Trabalho

No que se refere ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, a maior parte das despesas refere-se ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. A elevação deve-se à ampla formalização e rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário mínimo.

Sem considerar os repasses do Tesouro, desde 2009 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. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. Os anos de 2013 e 2014 apresentaram os maiores déficits nominais, da ordem de R\$ 15,2 bilhões e R\$ 13,0 bilhões, respectivamente, o que demandou repasses do Tesouro da ordem de R\$ 4,8 bilhões e R\$ 13,8 bilhões.

Em 2016 e 2017 prevê-se que os repasses do Tesouro Nacional continuem a ser realizados, na ordem de R\$ 7,3 bilhões e R\$ 9,9 bilhões, para a cobertura dos déficits nominais de iguais montantes. Caso a DRU já estivesse sendo aplicada, o resultado nominal do FAT seria ainda mais negativo, em torno de R\$ 24,2 bilhões em 2016 e R\$ 27,4 bilhões em 2017⁷.

A fim de conter a expansão das despesas com seguro-desemprego e abono salarial foi editada a Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Em síntese, a MP elevou a carência para recebimento do seguro-desemprego, vinculou o tempo de duração do benefício ao quantitativo de solicitações efetuadas e fixou alguns critérios para concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal. No âmbito do abono salarial, este deixou de corresponder a um salário mínimo e passou a ser calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário mínimo.

Além das mudanças promovidas pela MP nº 665/2014, a mudança de calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2 de julho de 2015, impactou significativamente o montante de gastos com o benefício em 2015. A mudança garantiu que apenas 50% dos benefícios fossem

⁷ Considerou-se uma desvinculação de 30%, conforme proposto pela PEC nº 87/2015.



pagos no exercício de 2015; o pagamento dos outros 50% foi transferido para 2016. Até a citada Resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil.

Com a edição da MP, a Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador, elaborada em abril de 2015, estimava para 2015 uma redução de 14,64% das despesas com seguro desemprego e sucessivos aumentos a partir de 2016. No entanto, ao final do exercício de 2015, a despesa cresceu além das expectativas, atingindo variação positiva de 5,8%. Deve-se reconhecer que, não obstante o crescimento verificado em 2015, este foi inferior à variação média anual verificada nos cinco exercícios anteriores (2010 a 2014), de 13%.

Em relação ao pagamento de benefícios do abono salarial, em razão da aplicação da MP nº 665/2014 e da mudança de calendário de pagamento, estimava-se uma redução dessa despesa de 22,38% em 2015 e aumento de 6,15% em 2016. Ao final do exercício de 2015, verificou-se que a economia superou a expectativa, atingindo o percentual de 36,2%. No entanto, economia de tal magnitude foi apenas momentânea e restrita ao exercício de 2015, haja vista ter sido provocada, em grande medida, pela mudança de calendário de pagamento do abono salarial. Para 2016, estima-se que as despesas com abono salarial saltarão de R\$ 10,1 bilhões para R\$ 17,4 bilhões, representando um crescimento nominal de 72%. A mudança promovida pela MP nº 665/2014 relacionada ao cálculo do benefício proporcional ao número de meses trabalhados será aplicável apenas a partir do exercício de 2016, tendo em vista que as alterações promovidas pelo Congresso Nacional na MP assim dispuseram⁸.

No conjunto das duas despesas - seguro-desemprego e abono salarial - estimava-se em termos absolutos uma redução em 2015 da ordem de R\$ 8,8 bilhões. No entanto, o valor efetivamente observado foi de R\$ 3,6 bilhões. Deve-se registrar, porém, que a MP nº 665/2014 sofreu diversas alterações em sua tramitação no Congresso Nacional, que tornaram o acesso aos benefícios menos restritivo e, conseqüentemente, mais oneroso aos cofres públicos. Podemos citar como exemplos a diminuição da carência para recebimento do seguro desemprego, a redução da carência do registro de pescador artesanal de 3 para 1 ano e a aplicação apenas em 2016 do cálculo do abono salarial proporcional ao número de meses trabalhados.

1.2.4 Saúde

A apuração do piso constitucional de saúde na esfera federal sofreu significativa alteração com a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015. A EC não se restringiu a garantir a obrigatoriedade de execução orçamentária de emendas parlamentares, mas também fixou regras para apuração dos recursos mínimos a

⁸ Art. 9º da Lei nº 13.134/2015.



serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) pela União e vinculou recursos de emendas individuais para cumprimento do referido piso.

Assim, o mínimo federal a ser aplicado em ASPS deve ser apurado a partir da “receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%” (nova redação do art. 198, § 2º, I, da Constituição). A União, entretanto, conta com até cinco anos para alcançar progressivamente esse percentual, sendo de 13,7% da receita corrente líquida o piso de saúde para 2017 (art. 2º da EC nº 86/2015).

Tal modelo de cálculo do piso federal suplantou o disposto na Lei Complementar nº 141, de 2012 (Art. 5º), que até então contava com legitimação constitucional para definir percentual e forma de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados pelo governo federal (antigas redações do art. 198, § 2º, I e § 3º, I, da Constituição).

Quanto à elaboração do orçamento para 2017, não há mais obrigatoriedade de o PLOA prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo constitucional em saúde. Tendo em vista que metade do montante de emendas individuais deve necessariamente ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015) e computada para fins do cumprimento dos recursos mínimos a serem aplicados pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015), o Executivo pode abater o equivalente a 0,6% da receita corrente líquida – RCL – das programações enviadas para comporem o piso federal de 2017 e aguardar que essa parcela seja atendida pelas emendas individuais.

Não há garantias de que o piso da saúde para 2017 - calculado segundo a nova metodologia (13,7% da RCL) - será suficiente para corrigir as despesas do setor em montante, no mínimo, equivalente ao que seria obtido a partir da aplicação da antiga regra. Essa situação pode agravar o financiamento da saúde, uma vez que parcela significativa das despesas tem natureza obrigatória e, portanto, apresenta difícil capacidade de compressão.

1.2.5 Educação

Na área da educação, convém destacar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 a 2024⁹, o qual, em conformidade com o art. 214 da Constituição, objetiva “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”.

⁹ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.



As diretrizes, metas e estratégias constantes do PNE 2014-2024 buscam ampliar o acesso da população brasileira ao sistema educacional e melhorar a qualidade do ensino, com a valorização dos profissionais da educação.

Assim, o PNE constitui-se como principal instrumento balizador das políticas públicas no campo da educação para os próximos anos.

Para 2017, o PNE estabelece o alcance das seguintes metas e estratégias:

- i) meta 7 (desempenho de alunos no IDEB) - fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb¹⁰ em 2017: 5,5 – anos iniciais do ensino fundamental; 5,0 – anos finais do ensino fundamental; e 4,7 – ensino médio;
- ii) estratégia 7.10 (bienal) – fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação; e
- iii) estratégia 20.8 (Definição do Custo Aluno-Qualidade - CAQ) - o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Vale assinalar ainda que o art. 10 da Lei que instituiu o PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE a fim de viabilizar sua plena execução.

Nesse sentido, o art. 3º do PPA 2016-2019¹¹ estabelece, como uma das prioridades da administração pública federal, as metas inscritas no PNE. Já o art. 4º do referido Plano aponta o estímulo e a valorização da educação como uma das diretrizes para se levar a termo no período.

¹⁰ IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

¹¹ Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.



Consta do Anexo VII - Prioridades e Metas do PLDO 2017 apenas a ação 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, como PAC – Creches (Proinfância).

Nota-se, portanto, que as prioridades definidas no art. 4º do PLDO 2017 e no Anexo VII estão em desacordo com o Plano Plurianual 2016-2019, uma vez que deixam de incluir as metas do Plano Nacional de Educação - PNE entre as prioridades para o exercício vindouro.

1.2.6 Salário Mínimo

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 relevo. Sobre tudo 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. É referência, além disso, para o montante do abono salarial anual.

Assim, a majoração do salário mínimo pressiona as despesas naqueles campos de atuação governamental. Observa-se, por exemplo, que cerca de 69,2% do quantitativo de benefícios previdenciários e assistenciais pagos equivalem ao valor do salário mínimo, correspondendo a 51,5% do montante total despendido¹².

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 (para garantir a preservação do poder aquisitivo) e do índice de crescimento real do PIB no exercício dois anos anteriores ao de referência (parcela que permite ganho real para o mínimo).

Com o fim da vigência da referida lei, veio a lume a Medida Provisória nº 672, de 2015, convertida na Lei nº 13.152, de 2015, prevendo a manutenção da mesma política de reajuste, agora para o período de 2016 a 2019. Assim, para 2017, o salário mínimo deverá ser reajustado pelo INPC do corrente ano. Como a variação do PIB de 2015 foi negativa (-3,8%), o salário mínimo para 2017 deve sofrer apenas o reajuste correspondente ao INPC de 2016, estimado em 7,5%. Na previsão do PLDO, o mínimo deverá passar de R\$ 880,00 para R\$ 946,00, em 2017.

Com base nas regras definidas pela Lei nº 13.152, de 2015, e considerando os parâmetros estimados no PLDO, o mínimo passará a R\$ 1.002,73, em 2018, e R\$

¹² Boletim Estatístico da Previdência Social – Março de 2016.



1.067,46, em 2019. A exemplo de 2017, o reajuste para 2018 cingir-se-á à variação do INPC de 2017, supondo a confirmação das previsões de acentuada queda da atividade econômica em 2016. Essa circunstância atenua a pressão sobre as despesas que lhe são atreladas.

1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2017

1.3.1 Anexo de Metas Fiscais

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Fiscais da LDO deve estabelecer 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 refere e para os dois seguintes.

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário. As LDO's têm dispensado a utilização do mecanismo do contingenciamento para alcance da meta de resultado nominal.

O art. 2º do PLDO 2017 estabelece que a meta de superávit primário do setor público consolidado é de R\$ 6.788.000,00 (seis bilhões, setecentos e oitenta e oito milhões de reais), para o exercício de 2017, calcada na meta prevista para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de mesmo valor. Assim, as metas de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais são de R\$ 0,00 (zero real).

Ao contrário do PLDO 2016, está prevista a redução da meta de resultado primário em, pelo menos, R\$ 65 bilhões, nas seguintes hipóteses:

- a) para atendimento a despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no valor de até R\$ 23,0 bilhões;
- b) em decorrência de frustração de receitas primárias, no valor de até R\$ 42,0 bilhões;
- c) em caso de frustração da meta de Estados, Distrito Federal e Municípios.

A redução da meta por frustração de superávit de Estados, Distrito Federal e Municípios poderá ocorrer em decorrência de três circunstâncias:

- a) apuração dos efeitos financeiros da Lei Complementar nº 148, de 15 de novembro de 2014;
- b) redução extraordinária de prestação mensal e de alongamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal junto à União (PLP 257, de 2016), no âmbito da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997;
- c) renegociação de contratos desses entes da federação junto a instituições públicas federais com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.



Poderá haver compensação entre os resultados do Governo Central, das Estatais Federais, e de Estados, Distrito Federal e Municípios. Em anos anteriores, o Governo Central se comprometeu a compensar a meta não atingida por Estados e Municípios.

Cabe ressaltar que, no PLDO 2017, as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobrás, assim como nos últimos cinco anos, não serão consideradas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais).

O Anexo de Metas Fiscais apresenta os seguintes valores relativos ao resultado primário da União (Governo Central) de 2017:

Tabela 4
Metas Fiscais para o Exercício de 2017

Item	PLDO 2017	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.514,48	22,3
II. Despesa Primária	1.514,48	22,3
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	0,00	0,00
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,00	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	0,00	0,00
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-302,29	-4,45
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.855,70	27,34

Fonte: PLDO 2017

Ressalte-se que esses dados não consideram a ocorrência das diversas hipóteses de abatimento da meta de resultado primário antes relacionadas. Caso elas se concretizem, haverá impacto direto no resultado nominal e na dívida líquida do governo federal.

Verificamos também que o resultado primário não suporta os encargos da dívida, tendo em vista o fraco crescimento da economia ocorrido recentemente e o aumento de taxa de juros a partir de 2013, que elevará o patamar da relação dívida/PIB em 2016 e 2017.

Desde 2011, observamos que a LDO tem apresentado abatimentos crescentes sobre a meta, evidenciando a dificuldade de obtenção do resultado primário pretendido, assim como alterações na meta ao longo do exercício. Para 2016, por exemplo, a meta de resultado primário da União foi definida em R\$ 24 bilhões na LDO. Porém, esse número não perdurou, em vista do envio do PLN



1/2016, que em sua primeira redação permitia abatimento de até R\$ 99,4 bilhões, e, na definitiva, estabeleceu como meta de resultado primário um déficit de R\$ 170,5 bilhões, formalizado finalmente pela Lei nº 13.291, de 25/05/2016.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2017, a meta de superávit primário do setor público aumenta de 0,1% do PIB em 2017 para 0,8% em 2018 e 1,4% em 2019; a dívida líquida aumenta de 41,5% em 2017 para 42,7% do PIB, em 2018 e 2019, e a Dívida Bruta cai de 73,0% em 2017 para 72,7% e 71,8%, em 2018 e 2019, respectivamente.

1.3.2 Gastos Tributários e Previdenciários

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

O PLDO 2017 traz, em seu Anexo IV.11 – Renúncia de Receitas, as estimativas dos gastos (ou benefícios) tributários e previdenciários para o período 2017-2019, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

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 2017, por uma renúncia total de receitas da ordem de R\$ 279,9 bilhões, que corresponde a 4,12% do PIB projetado para esse exercício.

A Tabela 5 mostra a estimativa desses gastos, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.



Tabela 5
Gastos Tributários - Por Função Orçamentária - Regionalizado

						Em R\$ milhões
Função Orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Administração	0,2	0,7	89,7	209,3	17,6	325,5
Agricultura	2.455,0	1.851,5	3.788,4	11.239,8	8.891,6	28.226,2
Assistência Social	265,2	1.394,7	1.098,6	7.590,1	1.970,5	12.319,1
Ciência e Tecnologia	177,3	301,2	72,0	8.101,1	1.847,4	10.499,0
Comércio e Serviço	21.922,7	7.913,6	4.979,4	33.718,3	13.449,6	81.983,5
Comunicações	-	-	-	-	-	-
Cultura	82,1	62,3	133,7	1,217,0	226,0	1.721,1
Defesa Nacional	2,2	5,7	4,0	46,9	11,2	70,0
Desporto e Lazer	8,4	20,0	16,1	586,4	78,4	709,4
Direitos da Cidadania	9,2	39,2	48,1	530,9	125,5	753,0
Educação	468,1	1.369,2	817,7	7.888,1	3.223,0	13.766,1
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-
Energia	144,3	1.533,8	639,9	1.815,0	376,2	4.509,3
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-
Habitação	289,2	1.135,6	656,6	6.382,4	1.709,4	10.173,2
Indústria	9.726,9	6.308,2	2.038,4	10.500,4	4.265,4	32.839,2
Judiciária	-	-	-	-	-	-
Legislativa	-	-	-	-	-	-
Organização Agrária	2,2	21,4	0,8	7,1	11,5	43,0
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-
Saneamento	-	-	-	-	-	-
Saúde	870,3	3.474,0	2.993,3	24.111,1	3.714,7	35.163,4
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-
Trabalho	661,8	4.271,4	3.006,5	27.598,1	6.235,4	41.773,4
Transporte	116,8	518,0	108,7	3.848,4	413,8	5.005,8
Urbanismo	-	-	-	-	-	-
Total	37.203,6	30.226,9	20.491,9	145.390,5	46.567,5	279.880,3

Fonte: PLDO 2017. Eventuais diferenças de somatórios decorrem de arredondamentos.

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 145,3 bilhões, representando 52,0% do total. Em seguida, vem a Região Sul, com R\$ 46,6 bilhões, ou 16,6% do total; a Região Norte fica em terceiro, com R\$ 37,2 bilhões, ou 13,2%; depois vem a Nordeste, com R\$ 30,2 bilhões, ou 10,7% e, finalmente, a Região Centro-Oeste, com R\$ 20,5 bilhões, ou 7,3%.

**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2016–CN (PLDO 2017)**

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 29,3%; Trabalho, com 14,9%; Saúde, com 12,6%; Indústria, com 11,7%; Agricultura, com 10,1%; Educação, com 4,9%; Assistência Social, com 4,4% e Ciência e Tecnologia, com 3,7%; Habitação, com 3,6%, cabendo o restante 4,7% às demais funções.

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

Tabela 6
Principais Itens de Gasto Tributário para 2017

Gasto Tributário - Itens	Valor R\$ milhões	%
Simples Nacional	79.676,9	28,47%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	28.458,5	10,17%
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	25.352,3	9,06%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	23.993,0	8,57%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	22.854,2	8,17%
Desoneração da Folha de Salários	17.001,2	6,07%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	16.129,6	5,76%
Benefícios do Trabalhador	11.380,2	4,07%
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	7.654,9	2,74%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	7.518,6	2,69%
Informática e Automação	5.975,4	2,14%
Desenvolvimento Regional	5.757,4	2,06%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.561,0	1,27%
REID	2.802,4	1,00%
Embarcações e Aeronaves	2.274,4	0,81%
Outros	19.490,3	6,96%
Total	279.880,3	100,00%

Fonte: PLDO 2017. Eventuais diferenças de somatório decorrem de arredondamentos.

Por tributo, as desonerações tributárias no âmbito do Imposto de Renda – IR representam a maior parcela dos benefícios tributários, com 33,8% do total, seguidas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, com 22,9%, da Contribuição ao RGPS, com 21,4% e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI com 10,1%.

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.

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, 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.

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.

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, 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).

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.

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



Assim, analisando 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

O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) apresenta a avaliação dos riscos orçamentários, da administração da dívida pública mobiliária, dos passivos e dos ativos contingentes.

Os riscos orçamentários relacionam-se a fatos não previsíveis quando da elaboração do projeto de lei orçamentária, tais como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções, alterações nas decisões de alocação de recursos e/ou mudanças na legislação. A Tabela 7 apresenta o impacto da variação dos parâmetros nas projeções de receitas.

Tabela 7

Impacto na Projeção de Receitas Decorrente de Variação de 1% nos Parâmetros

Parâmetro	Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,65%	0,14%
Inflação (IER)	0,60%	0,14%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (OVER)	0,03%	-

Fonte: PLDO 2017

Os cálculos apresentados mostram que, isoladamente, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB, estima-se queda de 0,65% na receita administrada pela RFB, exceto a previdenciária. A variação de 1% na inflação medida pelo índice específico de receita (IER) produz efeito de magnitude similar (0,60%). No caso da receita previdenciária, o principal indicador é a massa salarial, cuja variação de 1 ponto percentual levaria à revisão desta receita em 0,81%.



O Anexo de Riscos Fiscais traz ainda simulação das receitas para 2017 em um cenário de indicadores econômicos sob estresse. Nesse cenário, entre outros indicadores, o PIB, ao invés de crescer 1%, cairia 0,5%¹³. Como resultado, a receita administrada pela Receita Federal se reduziria em R\$ 40,7 bilhões, montante próximo ao permitido para redução da meta de resultado primário em função de frustração de receita, de acordo com o art. 2º do PLDO 2017. Ressalte-se que, mesmo nesse cenário adverso, contar-se-ia com o ingresso de pouco mais de R\$ 47 bilhões referentes à CPMF (ou R\$ 33,2 bilhões, quando descontada a redução compensatória do IOF).

Prevê-se que o salário mínimo, de acordo com os parâmetros do projeto de LDO, seja reajustado para R\$ 946,00, conforme vimos em item anterior específico. No caso das despesas, o aumento adicional no salário mínimo de R\$ 1,00 resultaria em despesa líquida de R\$ 319,4 milhões no exercício de 2017, sendo R\$ 231,6 milhões apenas no RGPS. Se o aumento for de 0,1% no INPC, a despesa vinculada ao mínimo cresceria R\$ 492,3 milhões.

Em relação aos chamados passivos contingentes (riscos não incorporados na análise macroeconômica), podem traduzir-se em ativos com risco de não recebimento ou passivos com alguma probabilidade de vir a ser assumido, como dívida relacionadas a (i) empresas extintas; (ii) operações estruturadas; (iii) privatizações; (iv) legislação específica; e (v) haveres rurais. Ademais, consideram-se aqueles haveres advindos de programas específicos.

1.3.4 Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

O Anexo VI - Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial faz uma síntese das principais variáveis de política econômica na expectativa do governo, com observações acerca dos fundamentos das projeções.

Cabe observar, preliminarmente, que a equipe econômica responsável pela elaboração do documento foi substituída pelos dirigentes nomeados pelo atual governo em funções, que manifestaram publicamente sua posição favorável a mudanças significativas na orientação de vários componentes da política econômica (nomeadamente o fiscal e o crédito). Assim, é provável que as informações aqui contidas estejam desatualizadas em relação aos objetivos governamentais. Este Relatório Preliminar tem o dever de dissecar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias no último estado em que se encontre, o que se faz sem prejuízo de que se recomende a formulação pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos

¹³ O cenário base decorre da aplicação da grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) de 11/03/2016. O cenário de estresse foi construído com a adição de um "desvio padrão", para cima e para baixo, à média projetada do PIB e de outros indicadores, e tem como referência o Relatório Focus de 24/04/2016.



Públicos e Fiscalização, nos termos do art. 84, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN, de solicitação ao Poder Executivo de texto explicativo acerca de eventuais modificações que se tenham verificado nos objetivos de políticas monetária, creditícia e cambial tratados neste Anexo ao PLDO decorrentes da entrada em funções de uma nova administração. Estes novos elementos poderão subsidiar o processo decisório da Comissão e suas deliberações quando da elaboração e votação definitivas do Relatório e Parecer.

Prosseguimos, por enquanto, na discussão dos elementos efetivamente registrados no texto atual do Anexo VI do PLDO.

No âmbito monetário, o documento reitera a expressão “política monetária especialmente vigilante”, já utilizada no Anexo VI do PLDO/2016, o que tem sido considerado no mercado como um sinônimo para um viés de alta nas decisões do Copom sobre a taxa Selic. O Anexo historia a manutenção da taxa Selic em 14,25% a.a., após uma alta de 0,25 % entre janeiro e julho de 2015, justificando tal continuidade com a leitura de um enfraquecimento generalizado da demanda externa e interna, que contrabalança o que possa vir a persistir dos fatores inflacionários detectados no primeiro semestre de 2015 (desvalorização cambial e correção dos preços administrados). No que se refere à meta de inflação, limita-se a registrar os limites normativo-formais da mesma (centro de 4,5%, intervalos para mais ou para menos de 2% em 2016 e 1,5% em 2017). Não entra em considerações sobre as expectativas do mercado sobre seu atingimento: a mediana da pesquisa Focus de 27 de maio de 2016 registra uma expectativa de 7,06% para 2016 – acima da banda superior – regredindo para 5,5 % em 2017, estando este último número abaixo do limite superior da meta formal.

Ainda na política monetária, a projeção de crescimento nominal dos agregados monetários ao final de 2016 é de 0,2% para os meios de pagamento, 4,6% para a base monetária (M1), 14,7% para a base monetária incluindo DPMF de alta liquidez (M2) e 10% para os meios de pagamento ampliados (M4). Estes números revertem as projeções então enunciadas no PLDO/2016 para 2015 (respectivamente 4,3%, 6,8%, 8% e 11,9%) e auguram uma forte contração real da liquidez e do crédito associada a uma expansão real da dívida pública mobiliária. Com efeito, o crédito bancário freou em 2015 a sua expansão (de 6,7% nominal, contra 11,3% em 2014 e 14,5% em 2013) e o Anexo prevê para 2016 a continuidade na sua desaceleração decorrente de redução na demanda (principalmente empresarial) e limitações na disponibilidade de recursos para o crédito direcionado (em especial o imobiliário) - com a continuidade também do crescimento das taxas de juros, spreads e dos indicadores de inadimplência. Em relação à elevação da DPMF, o PLDO trabalha ainda com um cenário de déficit primário de R\$ 90,1 bilhões (PLDO/2017, IV.1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais, p. 3) – o que por si só indicaria, na ausência de previsão de queda de juros, um forte crescimento do endividamento público. Este



objetivo já está defasado, porém, pois a meta oficial de déficit primário para 2016 já é de R\$ 163,942 bilhões (Lei 13.291, de 25 de maio de 2016), indicando que a expansão do M2 decorrente do aumento da DPMF será ainda maior.

No setor externo, o texto resenha a recuperação relativa do balanço de pagamentos em 2015, oriunda da balança comercial, na qual as importações se contraíram tanto em razão da queda no nível de atividade doméstica quanto em função da elevação dos preços relativos por força da desvalorização cambial, enquanto as exportações (não obstante a falta de recuperação do dinamismo do comércio internacional e, sobretudo, dos preços das commodities brasileiras) caíram em menor proporção, também devido à desvalorização cambial. Somado a uma redução de déficit nas principais rubricas de serviços (pelas mesmas causas da queda nas importações), esse pequeno superávit comercial permitiu que o déficit em transações correntes pudesse ser financiado integralmente pelo investimento externo direto (até porque o volátil investimento de portfolio reduziu-se extraordinariamente, em 55,5%, no mencionado ano, sendo incapaz de cobrir o déficit corrente).

Neste sentido, cumpriu-se de forma bastante aproximada o ajustamento recessivo clássico que se previa no Anexo do PLDO/2016. Para o corrente ano, o PLDO prevê a continuidade desse ajuste, reduzindo-se o déficit de transações correntes de US\$ 58,9 bilhões para US\$ 25 bilhões, contra US\$ 60 bilhões previstos para o investimento direto (contra US\$ 75,1 bilhões verificados em 2015). O saldo do investimento de portfolio, em suas várias modalidades financeiras, se prevê superavitário em pequena monta.

Em síntese, prevê-se uma relativa estabilidade nas reservas internacionais, que permaneceriam em torno do atual estoque de US\$ 350 bilhões (de fato, em maio de 2016 totalizavam US\$ 376,7 bilhões, segundo a Nota para a Imprensa – Setor Externo - 24.05.2016 do Banco Central). Trata-se de projeções conservadoras, compatíveis com a trajetória observada do período e com as projeções de mercado apuradas na última pesquisa Focus – o que não elimina o fato de que o ajuste externo projetado é instável, pois depende fundamentalmente da combinação entre recessão interna, câmbio desvalorizado e ausência de choques no cenário macroeconômico internacional (quebra no crescimento chinês ou aperto – ainda que limitado - de política monetária pela Reserva Federal norte-americana ou pelo Banco Central Europeu). Esta vulnerabilidade do equilíbrio externo é um risco macroeconômico relevante, cuja discussão envolve a sensibilidade do ajuste externo projetado para 2016 e 2017 a tais fatores, e das medidas a serem adotadas para mitigar os riscos externos e para tornar o equilíbrio externo menos dependente de uma contração da economia doméstica.

No setor fiscal, o Anexo registra o déficit primário de 1,88% do PIB em 2015 (e nominal de 10,38% do PIB), em decorrência da recessão interna, da desoneração



tributária aplicada nos últimos anos e da quitação de passivos assumidos nos anos anteriores junto a instituições e fundos financeiros públicos. Déficit nominal e dívida líquida, portanto, elevaram-se nesse ano em 4,34% e 3,1% do PIB respectivamente, enquanto o perfil da DPMF teria melhorado com um aumento do prazo médio em 3,49% e uma elevação da participação relativa dos títulos atrelados à Selic (contra redução nos prefixados e vinculados a índices de preços). Aponta, por fim, projeções de queda (não quantificada) na relação entre dívida líquida e PIB no médio prazo.

No que tange à economia real, o texto ressalta que o ano de 2015 apresentou queda na atividade (com um crescimento agrícola e de exportações sendo superado por uma queda ainda mais forte na indústria e serviços), em paralelo a queda no consumo das famílias e no investimento público e – principalmente – empresarial. O Anexo prevê que 2016 não será diferente, tanto pelo efeito cumulativo do ano anterior sobre emprego e renda quanto pela queda nos saldos de crédito e pela incidência – sempre defasada - da elevação da taxa Selic no primeiro semestre de 2015. Alega, por fim, que os “ajustes de política econômica” são contracionistas no curto prazo, mas essenciais para uma recuperação posterior.

1.3.5 Benefícios Assistenciais da LOAS

As projeções encaminhadas no Anexo IV.9, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia - RMV e do 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 referem 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.

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.

No caso dos idosos, o quantitativo de benefícios vem crescendo ano a ano, principalmente em decorrência do aumento da expectativa de vida. Por outro lado, a



taxa anual de crescimento em 2015 apresentou decréscimo de 0,73% em relação ao ano anterior. O crescimento médio anual do benefício destinado a pessoa idosa, no período de 2009 a 2015, foi de 4,37%. Segundo o referido anexo, a diminuição da taxa anual de crescimento a partir de 2011, excetuando-se 2013, pode ser explicada em parte pela melhoria do processo de concessão e de fiscalização, tendo a greve dos servidores do INSS, em 2015, também colaborado para essa diminuição.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos revela crescimento superior aos benefícios concedidos aos idosos. No período de 2010 a 2015, registrou-se uma variação positiva média de 6,36% de benefícios ativos do BPC para pessoas com deficiência. Segundo o referido anexo, a greve dos servidores do INSS em 2015, principalmente dos peritos médicos, também foi a causa da expressiva redução do crescimento dos benefícios para as pessoas com deficiência, caindo de 5,23% em 2014 para 3,10% em 2015.

Entre 2009 e 2015, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 42,9% no BPC para pessoas com deficiência e de 24,5% no BPC para pessoas idosas. No mesmo período, quanto à RMV, observa-se um decréscimo na quantidade de beneficiários de 44,18% na RMV Invalidez e de 67,13% na RMV Idade.

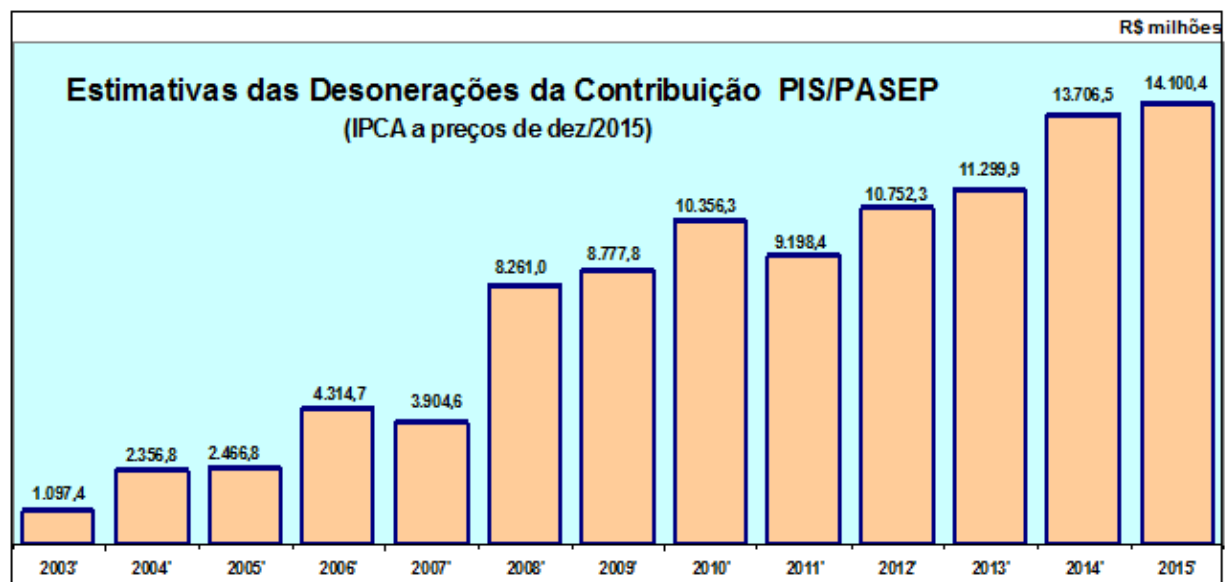
1.3.6 Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

As receitas do FAT atingiram, em 2014 e 2015, R\$ 56,3 bilhões e R\$ 57,8 bilhões, respectivamente, em valores nominais, já deduzidos os valores destinados à DRU. A arrecadação apresentou em 2015 um acréscimo da ordem de 2,7%, inferior ao verificado em 2014, de 15,4%. O desempenho de 2015 deve-se à redução em 2,3% da arrecadação das receitas do PIS/PASEP e ao crescimento menos intenso das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo, de 10,6%. Ambas as receitas representaram, em 2015, 97% dos recursos do FAT. Importa destacar que não consideramos como receitas do FAT as transferências do Tesouro Nacional.

A queda na arrecadação das receitas do PIS/PASEP deve-se à frustração da arrecadação e ao aumento das desonerações. No que se refere às desonerações, o Gráfico seguinte, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) com base em informações apresentadas pela Secretaria da Receita Federal, demonstra que as desonerações têm apresentado trajetória crescente ao longo dos



anos, impactando negativamente o resultado do FAT ano a ano. Em 2003, a desoneração estimada foi de R\$ 1,1 bilhão; em 2015, esse valor saltou para R\$ 14,1 bilhões, representando uma variação de 1.185%.



Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da SRF/MF. Atualização pela CGFAT.

As despesas estão relacionadas em sua maior parte ao 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 59% das obrigações totais de FAT. Em 2015, passaram a representar 73%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 48,2 bilhões, representando uma variação nominal de 409%. Segundo justificativas do Ministério do Trabalho, o aumento deve-se à ampla formalização e rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo. Esses dados são apresentados na Tabela 9.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2016–CN (PLDO 2017)

Tabela 9
Despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego - 2004 a 2016

Valores nominais em R\$ milhões

Seguro-Desemprego										
Ano	Abono Salarial	Bolsa Qualif. p/Trabalhador c/Contrato de Trabalho Suspenso	Trabalhador Formal	Pescador Artesanal	Trabalhador Doméstico	Trabalhador Resgatado Condição Análoga à de Escravo	Despesas Diversas	Programa Proteção Emprego - PPE	Total 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
2015	10.125,7	148,1	34.991,8	2.660,4	47,6	2,0	151,5	53,0	38.054,5	48.180,2
Variação 2004-2015										
2015	343%	3.818%	399%	1.579%	579%	50%			430%	409%

De 2000 a 2015 os valores são os liquidados, incluindo restos a pagar não processados;

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Desde 2009, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superou as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Em outras palavras, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. Os anos de 2013 e 2014 apresentaram os maiores déficits nominais, da ordem de R\$ 15,2 bilhões e R\$ 13 bilhões, respectivamente.

Registramos que a Avaliação da Situação Financeira do FAT não evidencia os déficits na magnitude aqui registrada, pois inclui os repasses do Tesouro como receitas do FAT. Na verdade, os repasses do Tesouro apenas explicitam que o volume de despesas se elevou de tal forma que, sem esses repasses, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior.

Em 2016 e 2017, prevê-se que os repasses do Tesouro Nacional continuem a ser realizados, na ordem de R\$ 7,3 bilhões e R\$ 9,9 bilhões, para a cobertura dos déficits nominais de iguais montantes. A receita contida na Avaliação da Situação Atuarial do FAT não considera a Desvinculação das Receitas da União (DRU), tendo em vista que a emenda constitucional que a prorroga não foi aprovada até o momento¹⁴. Como consequência, a receita do PIS/PASEP está considerada em

¹⁴ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87/2015



sua integralidade. Caso a DRU já estivesse sendo aplicada, o resultado nominal do FAT seria ainda mais negativo, em torno de R\$ 24,2 bilhões em 2016 e R\$ 27,4 bilhões em 2017¹⁵.

1.3.7 Anexo de Metas e Prioridades

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

A partir da LDO 1992, tornou-se habitual que os projetos e as respectivas leis de diretrizes incluíssem as prioridades da administração federal em forma de anexo (ressalvadas as LDO's 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012, cujos projetos, diante da inexistência de um plano plurianual como referência, não continham o anexo, tampouco o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo).

No processo legislativo referente às LDO's 2011, 2013, 2014 e 2015, cujos projetos não continham o anexo, o Congresso Nacional decidiu criá-lo. Tais anexos foram sistematicamente vetados.

O PLDO 2016 determinou que as prioridades e metas da Administração Pública Federal seriam estabelecidas no Plano Plurianual 2016-2019. Entretanto, após a apreciação do Congresso Nacional e a aposição dos vetos presidenciais ao PLDO 2016, a lei publicada (LDO 2016) manteve parte do anexo de metas e prioridades inserido pelo Congresso Nacional.

O PLDO 2017, diferentemente dos anos anteriores, trouxe o Anexo VII - Prioridades e Metas. Esse anexo prioriza programações do Plano Brasil sem Miséria - PBSM e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dividindo-os em seis grupos de prioridades detalhados por meio de ações e metas, conforme apresentado na Tabela 10:

¹⁵ Considerou-se uma desvinculação de 30% conforme proposto pela PEC nº 87/2015.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2016–CN (PLDO 2017)

Tabela 10
Prioridades e Metas para 2017

Prioridade	Ação Orçamentária	Produto (unidade de medida)	Meta
PAC - Minha Casa, Minha Vida	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	Volume contratado (unidade habitacional)	100.000
	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	Volume contratado (unidade habitacional)	325.000
	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	Volume contratado (unidade habitacional)	35.000
	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	Volume contratado (unidade habitacional)	35.000
PAC - Manutenção Rodoviária	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	Trecho mantido (Km)	8.290
	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	Trecho mantido (Km)	18.690
	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	Trecho mantido (Km)	8.672
	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	Trecho mantido (Km)	8.628
	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	Trecho mantido (Km)	7.664
PAC - Creches (Proinfância)	12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	Unidade apoiada (unidade)	1.000
PAC - Unidades Básicas de Saúde	12L5 - Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS	Unidade construída/ampliada (unidade)	3.470
PBSM - Bolsa Família	8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	Família atendida (unidade)	14.000.000
PBSM - Assistência Social	2A60 - Serviços de Proteção Básica	Ente federado apoiado (unidade)	5.543
	2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Ente federado apoiado (unidade)	1.353



1.3.8. Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho

O Anexo III do PLDO 2017 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, competência para disciplinar a gestão das despesas públicas em ambas as situações.

Desde 2004¹⁶, entretanto, o Poder Executivo restringe o anexo em comento apenas às despesas constitucionais e legais, ao vetar reiteradamente os esforços do Congresso Nacional de conferir tratamento prioritário a despesas consideradas discricionárias. Essas despesas poderiam, ao abrigo do segundo critério, ser resguardadas dos efeitos da contenção fiscal.

O PLDO 2017 prossegue na mesma linha, ao não elencar qualquer despesa discricionária que possa ser ressalvada de contingenciamento, o que sinaliza a intenção de neutralizar os esforços do Congresso Nacional de incluir, por sua iniciativa, despesas discricionárias no Anexo III da Lei.

O Congresso Nacional, por seu turno, detém a prerrogativa de continuar aprovando uma relação de despesas discricionárias preservadas do contingenciamento, mesmo que ciente da tendência de veto. 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.

Nosso Relatório acolhe a possibilidade de inclusão de novas despesas obrigatórias, caso indicada a legislação que caracterize a obrigatoriedade de sua execução. 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.

¹⁶ Exceto na LDO 2011.



2 PARTE ESPECIAL

2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas

- 2.1.1 Poderão apresentar emendas ao PLDO 2017 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; e 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 2017:
 - 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 2017;
 - d) Anexo III – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho;
 - e) Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2017 a 2019; 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 de texto.
- 2.1.5 As emendas ao Anexo III que se refiram 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 cancelamento ou acréscimo das metas constantes do PLDO ou de inclusão de ações constantes da Lei Orçamentária para 2016, juntamente com as respectivas metas.



2.2 Das Emendas ao Anexo de Metas e Prioridades

- 2.2.1 A apresentação de emenda para acréscimo de meta constante do PLDO ou para inclusão de ação no 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 Não há limite ao número de emendas de cancelamento de meta constante do PLDO.
- 2.2.6 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.
- 2.2.7 O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2017 disponibilizará o conjunto das ações da Lei Orçamentária de 2016 passíveis de emenda.
- 2.2.8 Dentre as emendas previstas no item 2.2.2, cada bancada estadual deverá indicar 1 (uma) para ser considerada de execução obrigatória no exercício de 2017, nos termos a serem definidos na LDO.
- 2.2.9 A emenda indicada no item 2.2.8 deverá referir-se a obras e empreendimentos de caráter estruturante, em andamento ou com projeto executivo aprovado, bem como a programas vinculados a políticas públicas em execução.
- 2.2.10 As emendas indicadas conforme o item 2.2.8 comporão seção específica do Anexo de Metas e Prioridades.

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, nos termos do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, na qual deve estar assinalada a emenda indicada em atendimento ao item 2.2.8.
- 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 competência da União estabelecida na Constituição Federal.



2.4 DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS

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

- a) 1 (uma) ação de execução obrigatória por Estado ou Distrito Federal proposta por emenda de Bancada Estadual;
- b) até 2 (duas) outras 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;
- c) até 3 (três) ações de interesse nacional, por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda;
- d) até 10 (dez) ações de interesse nacional, propostas por autores individuais, considerando seu mérito e a frequência de apresentação.

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 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, “b”, 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 determinada ação orçamentária.

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, de de 2016.

Senador WELLINGTON FAGUNDES
Relator