



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

# DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

ANO LXXVII SUP. ÚNICO AO Nº 24, QUINTA-FEIRA, 23 DE JUNHO DE 2022

Parecer nº 3/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5/2022

BRASÍLIA - DF



## COMPOSIÇÃO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL

**Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)**

Presidente

**Deputado Lincoln Portela (PL-MG)**

1º Vice-Presidente

**Senador Romário (PL-RJ)**

2º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)**

1º Secretário

**Senador Elmano Férrer (PP-PI)**

2º Secretário

**Deputada Geovania de Sá (PSDB-SC)**

3ª Secretária

**Senador Weverton (PDT-MA)**

4º Secretário

## COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

**Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)**

Presidente

**Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB)**

1º Vice-Presidente

**Senador Romário (PL-RJ)**

2º Vice-Presidente

**Senador Irajá (PSD-TO)**

1º Secretário

**Senador Elmano Férrer (PP-PI)**

2º Secretário

**Senador Rogério Carvalho (PT-SE)**

3º Secretário

**Senador Weverton (PDT-MA)**

4º Secretário

## SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º - Senador Jorginho Mello (PL-SC)

2º - Senador Luiz Carlos do Carmo (PSC-GO)

3º - Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA-MA)

4º - Senador Zequinha Marinho (PL-PA)

## COMPOSIÇÃO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Deputado Arthur Lira (PP-AL)**

Presidente

**Deputado André de Paula (PSD-PE)**

1º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)**

2º Vice-Presidente

**Deputada Rosângela Gomes (REPUBLICANOS-RJ)**

1ª Secretária

**Deputado Eduardo Bismarck (PDT-CE)**

2º Secretário

**Deputado Gilberto Nascimento (PSC-SP)**

3º Secretário

**Deputado Alexandre Leite (UNIÃO-SP)**

4º Secretário

## SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º - Deputado Cássio Andrade (PSB-PA)

2º - Deputado Arthur Lira (PP-AL)

3º - Deputado André de Paula (PSD-PE)

4º - Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)



Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

**Gustavo Afonso Sabóia Vieira**

Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

**Patrícia Gomes de Carvalho Carneiro**

Diretora da Secretaria de Atas e Diários

**Paulo Max Cavalcante da Silva**

Coordenador de Elaboração de Diários

**Gabriel Rodrigues da Cunha Coelho**

Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

**Ilana Trombka**

Diretora-Geral do Senado Federal

**Quesia de Farias Cunha**

Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

**Alessandro Pereira de Albuquerque**

Diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen



ELABORADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE ATAS E DIÁRIOS

# CONGRESSO NACIONAL

## SUMÁRIO

---

1 – PARECER APROVADO EM COMISSÃO

Nº 3/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5/2022 ..... 4





## CONGRESSO NACIONAL

### PARECER (CN) Nº 3, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2022, que Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

**PRESIDENTE:** Deputado Celso Sabino

**RELATOR:** Senador Marcos do Val

14 de junho de 2022



2

**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2023 – PLDO  
2023****(PL Nº 5, DE 2022- CN)****RELATÓRIO PRELIMINAR****SUMÁRIO**

<b>I - RELATÓRIO</b>	<b>2</b>
<b>1. PARTE GERAL</b>	<b>3</b>
<b>1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL</b>	<b>3</b>
<b>1.2. CENÁRIO SOCIAL</b>	<b>6</b>
Assistência e Previdência Social	6
Saúde	24
Educação	26
<b>2. PARTE ESPECIAL</b>	<b>32</b>
<b>2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS</b>	<b>32</b>
<b>2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS</b>	<b>33</b>
<b>2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS</b>	<b>33</b>
<b>2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS</b>	<b>34</b>
<b>II – VOTO</b>	<b>35</b>



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2022–CN, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências*”.

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**  
**(PODEMOS - ES)**

**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.

O parágrafo único daquele dispositivo dispõe que o Relatório Preliminar conterá as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos legislativos quanto à apresentação e ao acolhimento de emendas ao Anexo de Prioridades e Metas.

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 referido PLDO, bem como das informações constantes dos anexos; e outra, especial, que estabelece as regras sobre apresentação e acolhimento das emendas.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022-CN (PLDO 2023)****1. PARTE GERAL****1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL**

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que seja avaliada a consistência desses parâmetros, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2023, comparados com as estimativas disponíveis nos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (1º e 2º bimestres/2022) e no Relatório Focus do dia 29/04/2022 (com atualização parcial com dados do relatório do dia 3/6/2022):

Tabela 1 – Parâmetros Econômicos

Parâmetro	2022			2023		2024		2025	
	Aval. 1º Bimestre/PLDO	Aval. 2º Bimestre/PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus
Crescimento real PIB (%)	1,5	1,5	1,20	2,5	0,76	2,5	2	2,5	2
PIB nominal (R\$ bilhões)	9.647,35	9.710,92	...	10.470,30	...	11.231,80	...	12.020,50	...
IPCA acumulado (%)	6,55	7,9	8,89	3,3	4,39	3	3,2	3	3
INPC acumulado (%)	6,7	8,1	...	3,3	...	3	...	3	...
IGP-DI acumulado (%) <sup>1</sup>	10,01	11,4	12,22	4,4	4,50	4,1	4	3,9	4
Meta Taxa Selic - Acumulad Ano (%)	11,59	12,15	13,25	10	9,75	7,7	7,5	7,1	7
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,37	5,37	...	5,3	...	5,3	...	5,3	...
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	...	...	5,05	...	5,05	...	5	...	5,02
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	103,42	103,42	...	90,2	...	82,7	...	78	...
Salário Mínimo	1.211,00	1.212,00	...	1.294	...	1.337	...	1.378	...
Massa Salarial Nominal (%)	12,59	15,43	...	4,3	...	2,8	...	2,9	...
(1) Focus: IGP-M									
Fontes: PLDO 2023; RARDP - 1º e 2º Bimestre/2022; Relatório Focus de 29/4/2022 e Atualização Parcial do Focus de 3/6/2022 (medianas).									

Para 2023, a expectativa do Poder Executivo, constante do PLDO 2023 é de crescimento do PIB na ordem de 2,5%, mesmo percentual esperado para 2024



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

e 2025. Quanto à inflação haveria rápido retorno a 3,3% para o IPCA<sup>1</sup>, com leve queda na taxa Selic.

As projeções oficiais são bem mais otimistas se comparadas aos prognósticos do mercado que, em geral, preveem menor crescimento (0,76% em 2023 e 2% em 2024 e 2025) e maior inflação (IPCA de 4,39% em 2023, 3,2% em 2024 e 3% em 2025), conforme se depreende da Tabela 1.

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 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.

O art. 2º do PLDO 2023, a exemplo de exercícios anteriores, estabelece apenas a meta de resultado primário da União para o exercício seguinte, decomposto da seguinte forma:

- a) *deficit* de R\$ 65,9 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central); e
- b) *deficit* de R\$ 3 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os grupos Petrobras e Eletrobras.

A projeção do resultado primário de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de *deficit* de R\$ 100 milhões, consta do Anexo IV do Anexo de Metas fiscais e é apenas indicativa. O projeto de lei, da mesma forma que ocorreu nas LDOs de 2021 e 2022, prevê que essa projeção balizará tão-somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito e a concessão de garantias da União a essas operações. Assim, a projeção de resultado primário dos demais entes da Federação não constitui meta, tampouco será passível de compensação com a meta aplicável à União.

<sup>1</sup> O IPCA acumulado em abril de 2022 está em 12,13% e taxa Selic está em 12,75% a.a.





**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Igualmente indicativas são as previsões para o resultado nominal e o estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado. A Tabela 2 consolida as principais projeções fiscais.

Tabela 2 - Cenário Fiscal 2021-2025

Cenário Fiscal, 2021-2025										
Esfera de Governo	2021		2022		2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
<b>Resultado Primário</b>										
Governo Central	(35,9)	(0,41)	(66,9)	(0,69)	(65,9)	(0,63)	(27,9)	(0,25)	33,7	0,28
Estatais Federais	3,0	0,03	(3,2)	(0,03)	(3,0)	(0,03)	(3,2)	(0,03)	(3,5)	(0,03)
Estados, DF e Municípios	97,6	1,12	22,3	0,23	(0,1)	-	(6,0)	(0,05)	1,0	0,01
Setor Público Não Financeiro	64,7	0,75	(47,8)	(0,49)	(69,0)	(0,66)	(37,1)	(0,33)	31,3	0,26
<b>Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro</b>										
Resultado Nominal	(383,7)	(4,42)	...	(6,70)	...	(6,79)	...	(6,13)	...	(5,40)
Dívida Líquida <sup>(1)</sup>	4.966,9	57,24	...	59,20	...	61,82	...	63,98	...	65,41
Dívida Bruta (Governo Geral) <sup>(2)</sup>	6.966,9	80,29	...	79,30	...	79,64	...	80,29	...	80,29
Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 1º Bimestre 2022; PLDO 2023. Elaboração dos autores.										
<sup>(1)</sup> Inclui dívida líquida das empresas estatais e do Banco Central.										
<sup>(2)</sup> Não inclui dívida das empresas estatais nem do Banco Central. Inclui operações compromissadas.										

Novidade para 2023 é a não contabilização na meta primária dos encontros de contas, conforme previsão dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição.

Apesar da cautela em relação ao resultado de 2023, para os dois exercícios fiscais à frente, 2024 e 2025, o Anexo de Metas Fiscais espera recuperação bastante rápida do quadro fiscal, com a previsão de um pequeno *superavit* primário para o setor público já no último exercício, graças principalmente ao desempenho do governo central, após 11 anos seguidos de resultados negativos. As estatais federais manterão sua posição deficitária praticamente inalterada no período.

A despeito do crescimento anual do PIB de 2,5% esperado para os próximos 3 anos e da melhoria dos resultados primário e nominal do setor público, não haverá redução do endividamento. Depois de atingir o ápice de 88,6% do PIB em 2020, a dívida bruta caiu um pouco em 2021, 80,3% do PIB, e cairá mais em



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

2022, 79,3% do PIB, para retomar trajetória de alta, indo a 79,6% do PIB ao fim de 2023, e novamente a 80,3% do PIB nos dois anos seguintes. A dívida líquida, que chegou a 62,5% em 2020, recuou para 57,2% em 2021, mas voltará a subir, devendo representar a 61,8% do PIB em 2023 e 65,4% do PIB em 2025. A EC nº 102/2019 estabelece que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, avaliação dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. Com vistas a cumprir tal disposição, o PLDO 2023 prevê que, do montante das despesas discricionárias do Poder Executivo 8,8% serão direcionados para investimentos em andamento em cada ano do período de 2023 a 2025. Para 2023, essa reserva corresponde a cerca de R\$ 8,7 bilhões.

A Tabela abaixo apresenta o detalhamento das variáveis fiscais, com as metas de resultado primário, constante no Anexo de Metas Fiscais para 2023, em valores correntes e em percentual do PIB.

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais

Detalhamento das Variáveis Fiscais								
Especificação	2022*		2023		2024		2025	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A - GOVERNO CENTRAL	(66.905,5)	(0,69)	(65.905,9)	(0,63)	(27.890,0)	(0,25)	33.701,0	0,28
I - Receita Primária Total	2.118.013,2	21,96	2.230.303,4	21,30	2.369.760,7	21,10	2.524.412,9	21,00
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.285.606,8	13,33	1.392.261,0	13,30	1.491.901,3	13,28	1.605.930,6	13,36
1.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	527.286,2	5,47	552.071,5	5,27	580.608,7	5,17	600.632,8	5,00
1.3 - Recitas Não-Administradas pela RFB	305.120,2	3,16	285.970,9	2,73	297.250,7	2,65	317.849,5	2,64
II - Transferências por Repartição de Receitas	431.927,3	4,48	429.401,5	4,10	452.285,9	4,03	482.527,7	4,01
III - Receita Primária Líquida (I-II)	1.686.085,9	17,48	1.800.901,9	17,20	1.917.474,9	17,07	2.041.885,2	16,99
IV - Despesa Primária Total	1.752.991,4	18,17	1.866.807,8	17,83	1.945.364,9	17,32	2.008.184,3	16,71
IV.1 - Benefícios Previdenciários	778.063,5	8,07	849.537,0	8,11	895.296,9	7,97	942.933,9	7,84
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	338.550,7	3,51	356.436,9	3,40	365.503,3	3,25	372.536,2	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	281.975,5	2,92	315.638,1	3,01	346.508,1	3,09	364.736,1	3,03
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	354.401,7	3,67	345.195,8	3,30	338.056,6	3,01	327.978,1	2,73
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	223.140,6	2,31	236.964,3	2,26	244.292,1	2,17	251.279,3	2,09
IV.4.2 - Discricionárias **	131.261,1	1,36	108.231,5	1,03	93.764,6	0,83	76.698,8	0,64
V - Resultado Primário do Gov. Central (III - IV)	(66.905,5)	(0,69)	(65.905,9)	(0,63)	(27.890,0)	(0,25)	33.701,0	0,28
V.1 - Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	183.871,8	1,91	231.559,6	2,21	286.798,2	2,55	376.002,2	3,12
V.2 - Resultado da Previdência Social	(250.777,3)	(2,60)	(297.465,5)	(2,84)	(314.688,2)	(2,80)	(342.301,1)	(2,84)
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	(3.184,9)	(0,03)	(3.002,9)	(0,03)	(3.221,4)	(0,03)	(3.447,6)	(0,03)
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A + B)	(70.090,4)	(0,73)	(68.908,8)	(0,66)	(31.111,4)	(0,28)	30.253,4	0,25
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ***	22.300,0	0,23	(100,0)	-	(6.000,0)	(0,05)	1.000,0	0,01
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C + D)	(47.790,4)	(0,50)	(69.008,8)	(0,66)	(37.111,4)	(0,33)	31.253,5	0,26
Fonte: PLDO 2023.								
* Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022.								
** Para anos realizados e ano corrente, inclui a despesa com emendas parlamentares.								
*** Indicativo.								

SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****1.2. CENÁRIO SOCIAL****Assistência e Previdência Social**

A Assistência Social integra o sistema da seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/1993, compõe a política de seguridade social, ao lado da saúde e previdência.

O art. 12 do PLDO 2023, aos moldes dos anteriores, estabelece que as dotações destinadas às ações descentralizadas de assistência social para cada Estado e seus Municípios e para o Distrito Federal, bem como ao pagamento de benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS deverão ser discriminadas em categorias de programação específica.

De acordo com o § 5º do art. 45 do PLDO 2023, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares realizadas pela União a ente federativo serão executadas em conformidade com atos a serem editados pelo Ministro de Estado da Cidadania, como acréscimo ao valor financeiro destinado à Rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas por integrantes da referida Rede.

As projeções encaminhadas no Anexo IV.8, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia - RMV e do Benefício de Prestação Continuada - BPC<sup>2</sup>. 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 cada vez menos

<sup>2</sup> O benefício possui matriz constitucional no art. 203, inciso V, que arrola dentre os objetivos da assistência social: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

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. O quantitativo de beneficiários e a taxa anual de crescimento têm apresentado evolução relativamente distinta para essas duas classes de beneficiários, conforme observado na tabela seguinte:

**Tabela 4 - Quantitativo de beneficiários do BPC**

ANO	PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - PCD		IDOSOS		TOTAL	
	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %
2011	1.907.511	7,26	1.687.826	3,98	3.595.337	5,7
2012	2.021.721	5,99	1.750.121	3,69	3.771.842	4,91
2013	2.141.846	5,94	1.822.346	4,13	3.964.192	5,10
2014	2.253.822	5,23	1.876.610	2,98	4.130.432	4,19
2015	2.323.794	3,10	1.918.903	2,25	4.242.697	2,72
2016	2.436.608	4,85	1.974.942	2,92	4.411.550	3,98
2017	2.527.257	3,72	2.022.221	2,39	4.549.478	3,13
2018	2.603.082	3,00	2.048.842	1,32	4.651.924	2,25
2019	2.579.475	-0,91	2.046.710	-0,10	4.626.185	-0,55
2020	2.550.665	-1,12	2.107.344	2,96	4.658.009	0,69
2021	2.568.657	0,71	2.159.970	2,50	4.728.627	1,52

Fonte: [https://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download\\_beneficiarios\\_bpc.htm](https://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm) - BEPS de dezembro.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos revela crescimento a taxas decrescentes de 2011 a 2018, com exceção de 2016, em que houve um grande aumento na quantidade de benefícios. Em 2019 e 2020, houve diminuição na quantidade de beneficiários, voltando a aumentar em 2021, no entanto, ficando abaixo do observado em 2019.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

O crescimento médio no período de 2011 a 2021 foi de 3,43%.

No caso dos idosos, o quantitativo de beneficiários vem crescendo ano a ano até 2018; em 2019, houve pequena queda na quantidade de beneficiários, no entanto, o crescimento foi retomado em 2020 e 2021. Ressalte-se, o expressivo crescimento em 2020, provavelmente decorrente da demanda reprimida ao longo dos últimos anos. O Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 indicava haver um estoque de 710.729 requerimentos pendentes de análise no início de março de 2021. O crescimento médio anual do quantitativo de benefícios destinados à pessoa idosa, no período de 2011 a 2021, foi de 2,64%. Isso ocorre principalmente em decorrência da dinâmica demográfica, embora com taxas de crescimento anual, em geral, decrescentes nos últimos anos.

Entre 2011 e 2021, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 37,8% no BPC para pessoas com deficiência e de 29,0% no BPC para pessoas idosas.

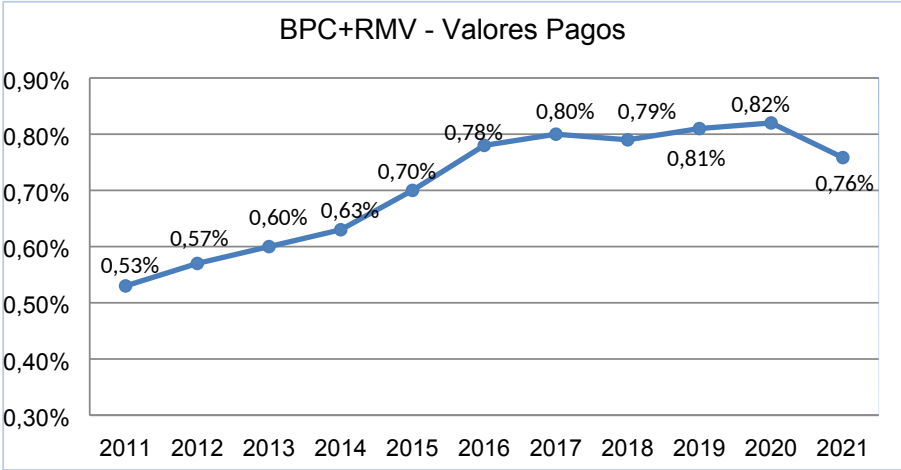
As despesas com pagamento do conjunto de benefícios de prestação continuada e de renda mensal vitalícia apresentou crescimento importante em relação ao PIB entre 2011 e 2017, como se infere do gráfico seguinte. Nesse período, os gastos passaram de 0,53% para 0,80% do PIB, mantendo-se relativamente constantes desde então, atingindo 0,82% do PIB em 2020, apresentando uma queda de seis pontos percentuais no ano de 2021. Esse crescimento acelerado decorreu principalmente da ampliação do número de beneficiários vista anteriormente, associado também à política de valorização do salário-mínimo.

**Figura 1 – Pagamento do BPC + RMV**





**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**  
**Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**



Fonte: Despesas - Siga Brasil, corrigidas pelo IPCA, em % do PIB.  
Obs.: valores pagos, incluindo os restos a pagar pagos.

SF/22487.75198-01

O Anexo IV.8 do PLDO contém projeção da quantidade de benefícios e da despesa com benefícios, relativamente ao BPC e à RMV, para os exercícios de 2023 a 2025. As projeções dos quantitativos do BPC, combinadas com a despesa estimada para o período, são apresentadas a seguir:

**Tabela 5 – Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC**

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2023	2.547.373	2.290.739	4.838.112	42.785,4	36.474,2	79.259,6
2024	2.534.248	2.354.138	4.888.386	44.017,7	38.750,2	82.767,9
2025	2.522.141	2.412.108	4.934.249	45.160,1	40.937,7	86.097,8

Fonte: PLDO 2023, Anexo IV.8.  
Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.294,00 para 2023, R\$ 1.337,00 para 2024 e R\$





**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**  
**Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

1.378,00 para 2025

A projeção indica a continuidade da expansão dos gastos com o benefício, ampliando-se os beneficiários tanto da clientela idosa como também da portadora de deficiência. De forma análoga, tem-se a seguinte projeção de quantitativos e despesas associadas à RMV, em que se observa tendência de queda contínua do quantitativo e do gasto associado, por ser um benefício em extinção:

**Tabela 6 – Projeção de Quantitativo e Despesa com RMV**

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Invalidez	Idade	Total	Invalidez	Idade	Total
2023	56.597	3.514	60.111	915,3	60,9	976,2
2024	52.413	2.859	55.272	870,3	50,4	920,7
2025	49.113	2.397	51.510	811,2	41,6	852,8

Fonte: PLDO 2023, Anexo IV.8.  
Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.294,00 para 2023, R\$ 1.337,00 para 2024 e R\$ 1.378,00 para 2025

O PLDO 2023 apresenta a estimativa do quantitativo e das despesas referentes ao Auxílio Inclusão. A estimativa do número de beneficiários para os anos de 2023, 2024 e 2025 é de 43.006 a cada ano, sendo as estimativas de despesas relacionadas ao benefício de R\$ 333,9 milhões para 2023, R\$ 345,0 milhões para 2024 e R\$ 355,6 milhões para 2025.

**Regime Geral de Previdência Social – RGPS (Anexo IV.5)**

Desde o começo da exigência da apresentação das projeções atuariais

SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

no PLDO pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alerta-se sobre os efeitos das mudanças demográficas nos gastos previdenciários.

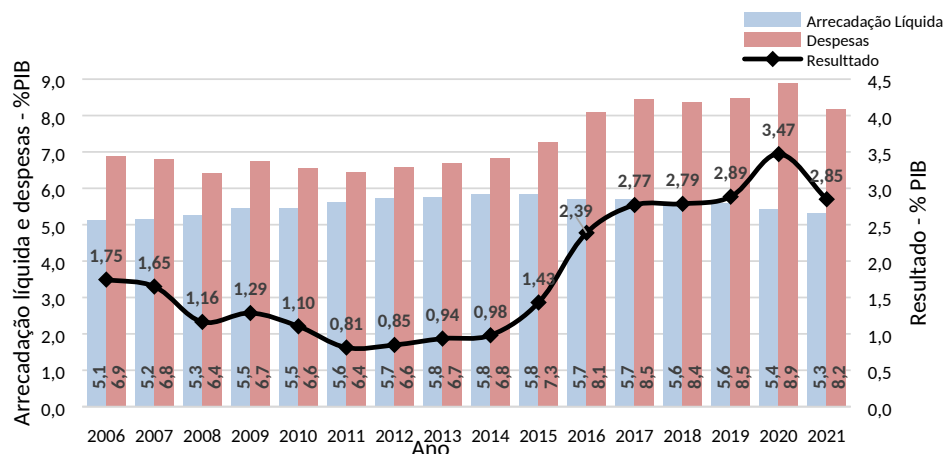
A queda na taxa de natalidade, associada ao aumento da expectativa de vida, acarretam o envelhecimento populacional e a redução da proporção das pessoas em idade ativa no total da população. Em 2060, para cada pessoa com mais de 60 anos, estima-se que haverá 1,6 pessoas com idade entre 16 e 59 anos. Essa relação é substancialmente inferior à estimada para 2020, de 1 para 4,6. A tendência é, portanto, de existência de mais idosos e, assim, de mais pessoas recebendo aposentadorias. Por outro lado, haverá menos pessoas em atividade e, conseqüentemente, menos contribuintes para o sistema previdenciário.

Os indicadores ensejam preocupação, tendo em vista que o gasto previdenciário atual já ocupa papel relevante no conjunto de despesas da União. Com o envelhecimento populacional, assume-se que a participação dessa despesa no conjunto de gastos da União seja cada vez maior.

O gráfico seguinte apresenta a evolução recente das despesas, da arrecadação líquida e da necessidade de financiamento do RGPS, em proporção do PIB. Observa-se que a despesa relativa tem crescido de forma contínua desde 2011, o que provoca também a deterioração do resultado do regime em relação ao PIB. No entanto, em 2021, observamos uma melhora no resultado previdenciário com queda nas despesas mais que proporcional à redução da arrecadação.





**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022-CN (PLDO 2023)****Figura 2 - Resultado do RGPS em relação ao PIB**

Fontes: Boletins Estatístico da Previdência Social e IPEA (PIB).

Espera-se que a melhoria do resultado do RGPS continue nos próximos anos. De acordo com as hipóteses indicadas no Anexo do PLDO, o modelo de projeção indica que a arrecadação previdenciária estimada para 2023 é de R\$ 484,1 bilhões (equivalentes a 5,61% do PIB). Para 2060, as estimativas apontam para uma arrecadação de R\$ 2,76 trilhões (5,74% do PIB). A despesa para 2023 é estimada em 846,4 bilhões (8,08% do PIB), e atingiria, em 2060, R\$ 7,24 trilhões (12,46% do PIB). Nesse cenário, a necessidade de financiamento do RGPS passa de R\$ 259,1 bilhões (2,47% do PIB), em 2023, para R\$ 3,91 trilhões (6,72% do PIB), em 2060.

Vale destacar que as projeções atuariais que acompanham o PLDO 2023 são fruto de metodologia desenvolvida pelo Executivo em 2016, tendo sido aplicadas para realizar as estimativas oficiais, no âmbito tanto das discussões da PEC nº 287/2016 quanto da recente PEC nº 6/2019, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

#### **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis – RPPS (Anexo IV.6)**

O Regime de Previdência Próprio dos Servidores da União (RPPS) não



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

dispõe de unidade gestora única de previdência. Cada órgão concede e administra as aposentadorias e pensões de seus servidores, pagando com dotações de seu próprio orçamento, o que dificulta o controle e dá margem a tratamentos e interpretações diferenciadas.

O Poder Executivo enviou, no Anexo IV.6 do PLDO, a avaliação atuarial do RPPS. Em relação a anos anteriores, o aludido Anexo apresenta modificações decorrentes das análises e conclusões do grupo de trabalho constituído pela Portaria Conjunta SPREV-MF/STN-MF/SOF-MP/SEPLAN-MP/SEDRT-MP nº 01/2017. De acordo com o Poder Executivo, “Os estudos e as análises, realizadas conjuntamente por técnicos deste Ministério do Trabalho e Previdência e de diversas secretarias dos antigos Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que atualmente integram a estrutura do Ministério da Economia, com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, fundamentaram a tomada de decisões para alteração de algumas das principais premissas e hipóteses, implementadas a partir da avaliação atuarial do exercício de 2018, com data focal em 31/12/2017”.

Utilizando-se como premissa a não reposição de servidores ativos, ou seja considerando o grupo como fechado, as projeções indicam queda da necessidade de financiamento do RPPS em relação ao PIB desde 2022, cuja estimativa para o final do exercício é de 0,82% do PIB. Para o alcance desses resultados, foram adotadas, entre outras, as seguintes hipóteses:

- grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, de 14 de março de 2022;
- rotatividade de servidores nula;
- tempo de averbação no serviço público, com base na idade estimada do primeiro vínculo a qualquer regime previdenciário:
  - menor que 14 anos, considera-se o tempo decorrido entre a idade de 25 anos e a idade na data da posse no serviço público;
  - entre 14 e 25 anos, considera-se o tempo decorrido entre a idade declarada de início de contribuição e a idade na data da posse no



SF/22487.75198-01





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

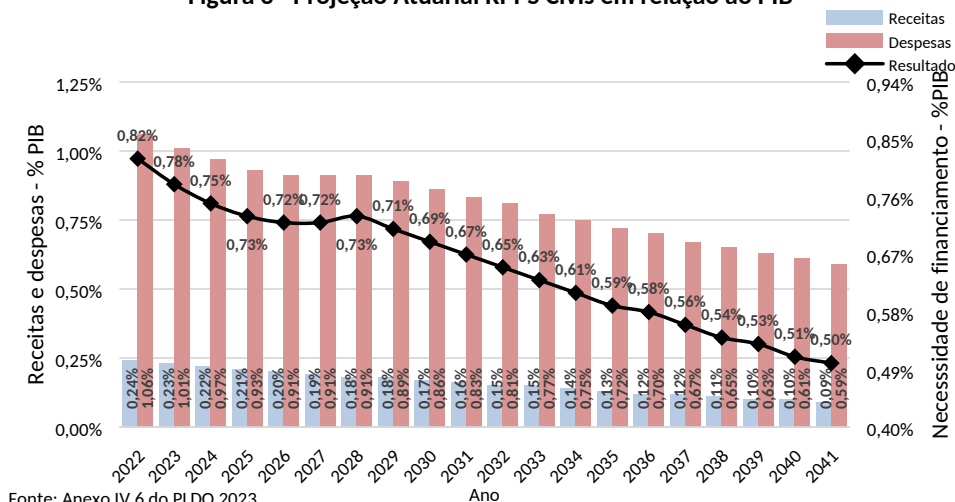
#### Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)

serviço público;

- acima de 25 anos, considera-se o tempo decorrido entre a idade de 25 anos e a data na posse do serviço público;
- exercício do direito à aposentadoria:
  - os servidores enquadrados nas regras de transição aguardam o cumprimento das exigências para a aposentadoria mais vantajosa (paridade e integralidade);
  - os demais servidores permanecem por mais sete anos após cumprir os requisitos para a aposentadoria, incentivados pelo abono de permanência;
- as alíquotas de contribuição são as vigentes em 31 de dezembro de 2021, sendo que para os aposentados e pensionistas a incidência ocorre sobre a parcela superior a R\$ 6.832,45.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das necessidades de financiamento do RPPS para um período de vinte anos, sendo que ao final o déficit estimado é de 0,51% do PIB.

**Figura 3 - Projeção Atuarial RPPS Cíveis em relação ao PIB**



Fonte: Anexo IV.6 do PLDO 2023.

A avaliação também apontou que, em 31 de dezembro de 2021, o valor



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

presente atuarial dos benefícios concedidos e a conceder apurado foi de R\$ 1,584 trilhão e o valor presente atuarial das contribuições foi de R\$ 274,5 bilhões, resultando em um déficit atuarial de R\$ 1,310 trilhão, sem considerar a premissa de reposição dos servidores<sup>3</sup>. Conforme informa o Anexo em exame, *“este déficit deve ser entendido como o montante de recursos que seria necessário na data focal para o equilíbrio do regime de previdência estruturado e operado no regime financeiro de capitalização”*, tendo sido considerado o juro de 4,77% a.a. para fins de quantificar o efeito do valor do dinheiro no tempo.

**Pensões dos Militares das Forças Armadas (Anexo IV.7)**

O arcabouço jurídico vigente não estabelece um sistema previdenciário de caráter contributivo aos militares das Forças Armadas, sendo a sua remuneração na inatividade integralmente custeada pelo Tesouro Nacional. É prevista atualmente apenas contribuição para o custeio de pensões militares.

Essa realidade torna questionável a aplicação de uma lógica atuarial, pois a inatividade que vige hoje não se traduz numa contraprestação previdenciária. Por intermédio do Parecer nº 16/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, a AGU sustenta que não é cabível se falar em regime próprio de previdência dos militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com um Plano de Benefício e um Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765, de 1960.

No âmbito do orçamento público, os dispêndios com proventos de inativos e com as pensões eram classificados, até 2015, na ação 0179 – *Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas*. Esses gastos eram enquadrados na função 09 – *Previdência Social* e na esfera Orçamento da Seguridade Social. Ficava claro, nesse período, que o pagamento

<sup>3</sup> O método usado no financiamento foi o PUC. Caso tivesse sido mantido o método ortodoxo, utilizado até a avaliação de 2021, o déficit atuarial seria de R\$ 1.214 trilhão.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

dos inativos era interpretado como despesa de cunho previdenciário.

A partir de 2016, optou-se por criar a ação 214H – *Inativos Militares das Forças Armadas*, cujas dotações foram classificadas na função Defesa Nacional e na esfera Orçamento Fiscal. Ou seja, a lei orçamentária passou a não mais identificar os pagamentos de inativos como gastos da previdência. Nos orçamentos de 2016 e seguintes, a ação 0179 passou a ter novo escopo, sendo denominada *Pensões Militares das Forças Armadas*, não abrangendo mais o adimplemento dos militares inativos.

O Anexo IV.7 do PLDO – Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas apresenta estudo atuarial restrito às pensões<sup>4</sup>, não tratando de dispêndios com inativos.

As projeções atuariais realizadas levaram em conta os seguintes cenários:

1. sem reposição de militares (massa fechada) e sem recomposição remuneratória nominal;
2. sem reposição de militares e com recomposição remuneratória nominal igual a inflação do período anterior a partir de 2025;
3. com reposição de militares (massa aberta) e sem recomposição remuneratória nominal;
4. com reposição de militares e com recomposição remuneratória nominal igual a inflação do período anterior a partir de 2025.

Em todos os cenários, foi considerada a reestruturação da carreira militar

<sup>4</sup> Cabe esclarecer que coexistem duas regras para as pensões militares. A pensão normal, considerada a regra permanente, é aquela em que o potencial instituidor se tornou militar após 29/12/2000 ou, para aqueles que ingressaram antes dessa data, que optaram por não aderir à contribuição adicional de 1,5%, nos termos do art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001. A principal característica da pensão normal é o fato de que filhos e filhas somente têm direito ao benefício temporário de pensão, ou seja, até completarem 24 anos, ou, no caso de invalidez, vitalícia para filhos de ambos os sexos. A pensão extraordinária, correspondente à regra de transição, é aquela em que os potenciais instituidores são os militares ativos e inativos que ingressaram nas Forças Armadas até 29/12/2000 e aderiram à previsão do art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, realizando contribuição mensal adicional de 1,5%. A diferenciação característica da pensão extraordinária é a possibilidade de a filha ter direito à pensão vitalícia.



SF/22487.75198-01





**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**  
**Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

estabelecida pela Lei nº 13.954, de 2019, inclusive o crescimento estrutural da remuneração fixado para o período de 2021 a 2024. Além disso, nos cenários com reposição de militares, considerou-se um entrante para cada militar que deixa o serviço ativo ou morre, independentemente de ele ser de carreira ou temporário.

Adotaram-se, também, como hipóteses de passagem para a inatividade remunerada as seguintes situações: i) transferência por cumprimento de 35 anos de tempo de serviço; e, ii) transferência por invalidez.

Na definição da pensão, foi considerado o valor dos proventos a que o militar faria jus no momento da sua morte, em conformidade com o art. 15 da Lei nº 3.765/60.

No cálculo das contribuições para as pensões militares, as alíquotas incidem sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade ou o valor integral da pensão. De acordo com o art. 3º-A da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, as alíquotas de contribuição são:

- 1. 10,5% para o instituidor da pensão;
- 2. 1,5,% para o pensionista, exceto filhas não inválidas pensionistas vitalícias;
- 3. 3,0% para as para as filhas não inválidas pensionistas vitalícias.

A legislação não prevê contribuição patronal da União para o financiamento do regime das pensões militares, daí os demonstrativos não discriminarem esse item como receita desse sistema de previdência.

**Tabela 7 – Contribuição por grupo**

Grupo	Contribuição das filhas não inválidas pensionistas vitalícias	Contribuição decorrente da opção do art. 31 da MP 2.215-10	Contribuição normal
Ativos		1,5%	10,5%
Inativos			
Pensionistas, exceto filhas não inválidas com pensão vitalícia			
Filhas não inválidas pensionista vitalícia	3,0%		

Fonte: PLDO 2023, anexo IV.7.

SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

O resultado das projeções atuariais aponta resultado negativo para 2022, resultante da diferença entre despesas com pensões e contribuições cobradas dos militares e pensionistas<sup>5</sup>.

**Tabela 8 – Cenário Com e Sem Reposição de Militares para 2023**

Cenário	R\$ milhões		
	Receita	Despesa	Resultado
Sem reposição de militares	11.644	22.968	-11.324
Com reposição de militares	9.244	22.969	-13.724

Fonte: PLDO 2023, anexo IV.7

As projeções compreendem um horizonte de 75 anos e consideram os diversos cenários já mencionados. Considerando os pontos inicial e final das projeções, observamos que em todos os cenários há redução do valor do resultado entre as receitas de contribuições e despesas com pensões em relação ao PIB. Cabe destacar que o decréscimo é maior nos primeiros anos da análise, tendo em conta a hipótese adotada de crescimento do PIB mais acentuado nesse período.

O gráfico a seguir compara, em proporção do PIB, os resultados obtidos para os cenários: i) sem reposição de militares e sem recomposição remuneratória a partir de 2022, e ii) com recomposição de militares e com recomposição remuneratória nominal igual a inflação do período anterior a partir de 2022.

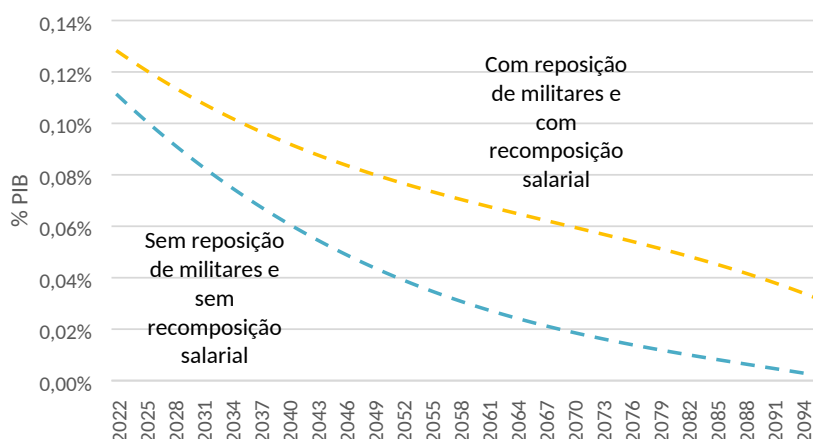
<sup>5</sup> Como ressaltado, as projeções do PLDO não envolvem os encargos com militares inativos. Ao se computar os gastos com militares da reserva e reformados, a necessidade de financiamento se eleva, uma vez que o pagamento dos militares inativos é de responsabilidade do Tesouro Nacional, na ordem de R\$ 45,7 bilhões em 2021, ante R\$ 44,9 bilhões em 2020. Veja dados constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2020, disponível em [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf).



SF/22487.75198-01





**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****Figura 4 - Comparação dos resultados (% PIB) entre cenários**

Fonte: PLDO 2023, anexo IV.7.

Os cenários indicados no gráfico representam os limites inferiores e superiores das estimativas. Assim, é provável que o resultado das pensões militares, em relação ao PIB, se situe entre as duas curvas ao longo do tempo.

A avaliação ainda apontou, em observância ao Acórdão nº 1.463/2020/TCU-Plenário, que o valor presente atuarial dos benefícios concedidos e a conceder no montante apurado foi de R\$ 470,3 bilhões e o valor presente atuarial das contribuições atingiu R\$ 134,4 bilhões, resultando em um déficit atuarial de R\$ 335,9 bilhões. Segundo o anexo em exame, o déficit representa o “valor contábil hipotético que o Tesouro Nacional deveria possuir em uma provisão rentabilizada, a uma determinada taxa de juros, a qual financiaria os benefícios futuros das pensões de militares”.

**Fundo de Amparo ao Trabalhador (Anexo IV.9)**

O PLDO 2023 apresenta, em seu anexo IV.9, a avaliação financeira e atuarial do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em atendimento ao disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF.

Um recorte temporal revela que, em valores constantes, as receitas e despesas do FAT têm diminuído nos últimos anos. Tal comportamento, também, é



SF/22487.75198-01

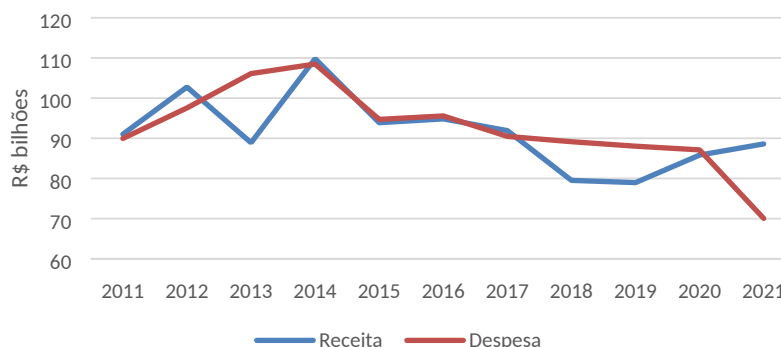




**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

observado na série construída em proporção do PIB, constante do anexo IV.9 do PLDO 2023.

**Figura 5 - Receitas e Despesas do FAT**  
Corrigidos pelo INPC a preços de dez/2021



Fonte: Boletins de informações financeiras do FAT, Tesouro Gerencial e Ipea.

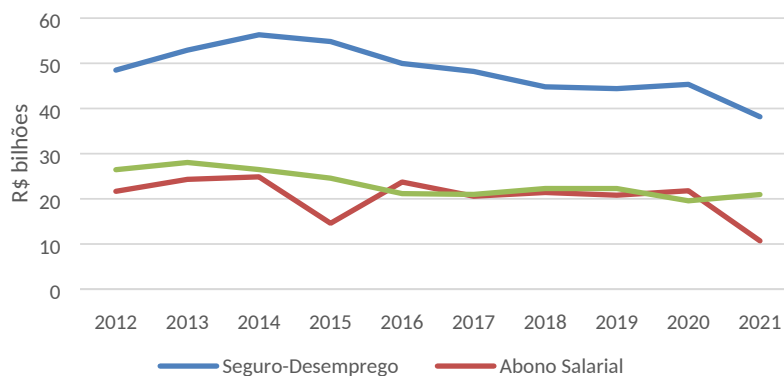
O montante de receitas do FAT vinha mostrando redução desde 2014. O agravamento da crise econômica contribui para esse comportamento. Em 2015, houve forte redução das receitas. Nesse exercício, a arrecadação do PIS/PASEP, principal receita do FAT, foi menor do que a do ano anterior, mesmo em valores nominais. Além disso, em valores históricos, o aporte de recursos do Tesouro Nacional foi quase a metade do efetuado em 2014. A partir de 2016, com a promulgação da EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, o percentual de Desvinculação das Receitas da União – DRU, passou de 20% para 30%. Em valores reais, entre os exercícios de 2014 a 2019 as receitas do FAT caíram 28,1%. Em 2020 e 2021, houve melhoria na arrecadação, especialmente em razão da promulgação da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, que estabeleceu que a desvinculação das receitas da União não mais incide sobre as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Relativamente às despesas, observamos queda ao longo dos últimos anos, em valores reais, especialmente em função do seguro-desemprego.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

**Figura 6 - Principais Despesas do FAT**  
Valores corrigidos pelo INPC a preços de dez/2021

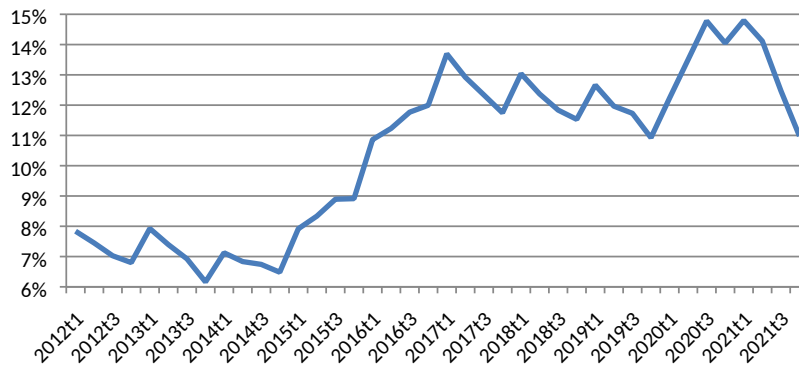


Fonte: Boletins de informações financeiras do FAT, Tesouro Gerencial e Ipea.

Com o advento da Lei nº 13.134/2015, foram estabelecidas regras mais restritivas para o acesso ao seguro-desemprego, contribuindo para frear o crescimento desses dispêndios observados no período anterior. A Lei 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.

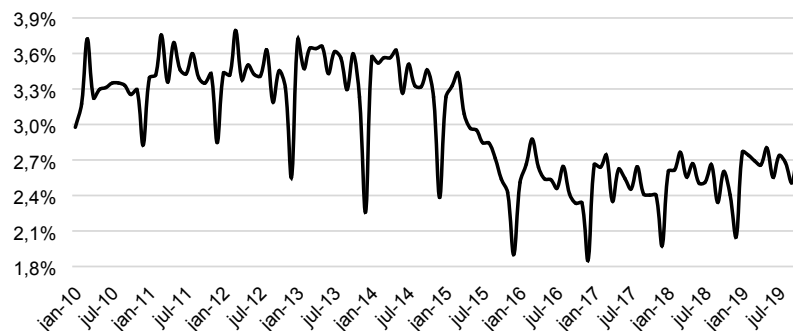
Além disso, a crise econômica elevou a taxa de desemprego, que se mantém acima de dois dígitos desde o primeiro trimestre de 2016. Esse longo período de crise reduz a mobilidade dos trabalhadores em razão da falta de oportunidade de empregos. Tal comportamento favorece a redução da taxa de rotatividade.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****Figura 7 - Taxa de desocupação**

Fonte: PNAD Contínua. IBGE.

Obs.: A taxa de desocupação corresponde ao total de desocupados em relação à população economicamente ativa. Para estimar a taxa de desemprego, foram consideradas pessoas com 16 anos de idade ou mais.

**Figura 8 - Taxa de Rotatividade**

Fonte: RAIS e CAGED.

Obs.: A taxa de rotatividade foi calculada pela fração do menor valor entre admissões e demissões pelo estoque de vínculos. A base utilizada não contém as informações prestadas em atraso. A quantidade de vínculos foi estimada a partir da quantidade informada no início de cada ano.

Ainda sobre as despesas do FAT, vale destacar a expressiva queda das despesas com abono salarial em 2015 em virtude, sobretudo, da mudança de seu calendário de pagamento, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2/7/2015. A alteração permitiu que apenas 50% dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015, o restante foi transferido para 2016. Situação semelhante ocorreu com o pagamento do abono salarial referente ao ano-base 2020, tendo em vista Resolução CODEFAT nº 896, de 23 de março de 2021.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

O seguro-desemprego, o abono salarial e a transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da Constituição Federal, compõem grande parte das despesas do FAT (mais de 99% do total). Resta um espaço mínimo para o financiamento das políticas ativas de incentivo ao emprego, tais como qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Essa realidade chama atenção ao se considerar que o mercado de trabalho do País revela taxas de desocupação altas há algum tempo. No trimestre encerrado em dezembro de 2021, a taxa de desemprego atingiu 11,0% segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, o equivalente a 11,7 milhões de pessoas desocupadas<sup>6</sup>. Sob a minha relatoria, tentaremos reverter essa realidade priorizando a geração de empregos por meio de ações que possam incentivar a retomada da indústria nacional, que incentivem a micro e pequena empresa e o empreendedorismo e ações que possam qualificar os cidadãos para o mercado de trabalho.

Para os exercícios de 2022 a 2025, as estimativas constantes no anexo IV.9 do PLDO 2023 mostram os seguintes números:

**Tabela 9 - Receitas, Obrigações e Resultados do FAT - 2022 a 2025**

R\$ milhões				
EXERCÍCIOS	2022	2023	2024	2025
<b>RECEITAS</b>	<b>105.856,40</b>	<b>114.127,60</b>	<b>121.645,10</b>	<b>129.933,70</b>
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	80.495,00	85.191,30	89.936,70	94.946,40
2. Receitas Financeiras	25.003,10	28.468,90	31.211,20	34.463,70
3. Repasses da Contribuição Sindical	14,5	14,9	15,4	15,9
4. Restituição de Benef. não Desembolsados	278,3	384,8	412,2	436
5. Repasses do Tesouro Nacional	0	0	0	0
6. Outras Receitas	65,5	67,6	69,6	71,7
<b>OBRIGAÇÕES</b>	<b>64.403,00</b>	<b>69.498,00</b>	<b>73.572,90</b>	<b>77.962,30</b>
1. Seguro-Desemprego - Benefício	41.647,30	44.358,70	46.876,60	49.360,50
2. Abono Salarial - Benefício	22.478,60	24.345,30	25.793,20	27.570,50
3. Atendimento ao Trabalhador - SINE	25,5	150	180	216
4. Qualificação Profissional	22,2	300	360	432
5. Apoio Operacional p/pgto. Benefícios	0	0	0	0
6. Outras Despesas	229,3	343,9	363,1	383,3
<b>RESULTADO ECONÔMICO</b>	<b>41.453,50</b>	<b>44.629,60</b>	<b>48.072,20</b>	<b>51.971,40</b>
6. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF	22.538,60	23.853,60	25.182,30	26.585,00
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES</b>	<b>86.941,60</b>	<b>93.351,60</b>	<b>98.755,20</b>	<b>104.547,30</b>

<sup>6</sup> Pessoas com 16 anos de idade ou mais. Vale ressaltar que, conforme noticiado pela BBC News – Brasil (<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56727170>), um estudo do Ipea ([https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210318\\_cc\\_50\\_nota\\_22\\_amostra\\_da\\_pn\\_ad\\_continua.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210318_cc_50_nota_22_amostra_da_pn_ad_continua.pdf)), divulgado em março, apontou que, em relação à Pnad Contínua, a coleta por telefone aumentou o índice de não resposta, levando a uma subestimação do emprego formal.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>18.914,90</b>	<b>20.776,00</b>	<b>22.889,90</b>	<b>25.386,40</b>
--------------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Fonte: Anexo IV.9 do PLDO 2023.

Para se chegar a esses resultados, foi usada a seguinte grade de parâmetros:

**Tabela 10 – Grade de parâmetros – 2022 a 2025**

Parâmetros	2022	2023	2024	2025
Taxa de inflação % (IPCA)	6,55	3,25	3	3
Taxa de Juros % - TJLP	6,83	6,42	5,56	5,06
Taxa de Juros % - TLP	7,65	7,06	6,11	5,57
Taxa SELIC %	11,59	9,99	7,67	7,07
Taxa Extramercado % - SELIC	8,12	9,99	7,67	7,07
Salário Mínimo (R\$)	1.212,00	1.294,00	1.337,00	1.378,00
Taxa de Cresc. do PIB %	1,5	2,5	2,5	2,5
Taxa de Cresc. da Pop. Ocupada %	8,15	3,52	2,98	2,92

Fonte: Anexo IV.9 do PLDO 2023.

**Saúde**

A apuração do piso constitucional de saúde na esfera federal sofre alterações desde a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF). A mencionada EC definiu regra distinta para o exercício de 2017 e para os exercícios seguintes quanto à apuração do montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) pela União.

Conforme a referida emenda, o mínimo federal a ser aplicado em ASPS deveria ser apurado:

- em 2017, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (art. 198, § 2º, inciso I, da CF, com redação dada pela EC nº 86/2015, c/c art. 110, inciso I, do ADCT); e
- nos exercícios posteriores, com base nos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 110, inciso II, c/c art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT).

Tal modelo de cálculo afastou, durante a vigência do Novo Regime Fiscal, o texto constitucional oriundo da EC nº 86/2015 (art. 198, § 2º, I, da Constituição).

Em 31 de agosto de 2017, a despeito da inovação legislativa trazida pela EC nº 95, de 2016, foi proferida medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595/DF suspendendo a eficácia dos arts. 2º e 3º da EC nº 86, de 2015. Cabe destacar que os efeitos decorrentes da suspensão da eficácia do art. 2º da EC nº 86, de 2015, não impactaram o cálculo dos gastos mínimos em ASPS para 2017 e, por conseguinte, para os anos posteriores. Conforme já registrado, o piso da saúde para 2017 foi calculado com base em 15% da RCL apurada no exercício, não levando em conta, portanto, a regra de progressividade disposta no referido dispositivo.

Por outro lado, a suspensão da eficácia do art. 3º torna novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013, de sorte que as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural devem ser computadas em acréscimo ao piso constitucional.

Importante frisar que o montante desses recursos tem crescido anualmente, haja vista essas receitas referirem-se a áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012. A título de exemplo, as previsões de arrecadação inseridas nos PLOAs passados foram as constantes da tabela a seguir:

**Tabela 11 - Despesas com ASPS Custeadas com Recursos Provenientes de Royalties**

Ano	Valor (R\$ milhões)
2013	0
2014	0



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

<b>Ano</b>	<b>Valor (R\$ milhões)</b>
2015	0
2016	0,2
2017	0,5
2018	56,0
2019	392,8
2020	728,3
2021	729,3
2022	950,0

Fonte: PLOAs 2013 a 2022, Volume 1, Quadros Consolidados da Receita, Quadro 3 - Recursos Próprios e Vinculados de Todas as Fontes, por Órgão e Unidade Orçamentária.



No final de 2021, foram aprovadas novas alterações constitucionais ao NRF e à apuração do piso federal em saúde. O inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021, modificou o período de apuração do IPCA que passou a considerar todo o exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (e não mais o período de doze meses encerrado em junho). Tal cálculo precisou ainda retroagir ao exercício de 2018, uma vez que somente para 2017 o piso teve base fixa de 15% da RCL do respectivo exercício.

Diante desse contexto, o valor mínimo de aplicação em ASPS para 2023 é obtido pela correção do montante mínimo calculado para 2022 (R\$ 139.812,8 milhões) pelo IPCA de janeiro a dezembro de 2022. Considerando estimativa de 6,5% constante do PLDO para o índice de inflação no mencionado período, o piso para 2023 será de aproximadamente R\$ 148.900,6 milhões. Adicionalmente a esse montante, deverão ser previstas despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural.

Quanto à elaboração do orçamento para 2023, permanece a não obrigatoriedade de o projeto prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo constitucional em saúde. O § 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015, determina que metade do montante de emendas individuais seja necessariamente destinada a ASPS e computada para fins do



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

cumprimento dos recursos mínimos a serem aplicados pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015). Com isso, assim como ocorreu nos últimos anos, o Executivo pode considerar o referido montante enviado no PLOA no cômputo do piso federal da saúde para 2023.

**Educação****O PLDO 2023, o Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual**

Conforme estabelece o art. 214 da Constituição, cabe ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024<sup>7</sup> “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”. Assim, o PNE deveria ser o principal instrumento balizador das políticas públicas em educação.

Quanto à execução do PNE, merecem destaque as estratégias 20.6 (implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial - CAQi) e 20.8 (definição do Custo Aluno-Qualidade - CAQ)<sup>8</sup>. Nos termos da EC nº 108/2020, o CAQ será referência para o padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, § 1º, da Constituição, na forma disposta em lei complementar.

A mencionada lei instituirá o Sistema Nacional de Educação, relevante proposição em tramitação no Congresso Nacional<sup>9</sup>, que fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, nos programas e nas ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.

<sup>7</sup> [Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.](#)

<sup>8</sup> Segundo o PNE, a implantação do CAQi deveria ter ocorrido em 2016, o qual seria progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ, em 2017. O financiamento do CAQi deverá ser calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, de modo que o investimento mínimo por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, garanta padrão mínimo de qualidade do ensino, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ. Caberá à União, conforme disposto no PNE, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

<sup>9</sup> PLP 235/2019, aprovado pelo Senado Federal e em apreciação na Câmara dos Deputados.





**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Vale apontar que o art. 10 do 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.

No campo da educação, a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho são diretrizes do PPA 2020-2023<sup>10</sup>.

O PLDO 2023, em seu art. 4º, estabelece como prioridade e meta da administração pública federal a agenda transversal e multissetorial da primeira infância, priorização essa não prevista na LDO 2022.

**Piso constitucional, despesas com educação e Teto de Gastos**

O exercício financeiro de 2017 foi o primeiro cujas despesas realizadas foram limitadas segundo regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016). Nos termos da mencionada EC, o limite individualizado para o Poder Executivo, durante vinte exercícios financeiros, é a despesa primária paga no exercício de 2016 (inclui os restos a pagar pagos e as demais operações que afetam o resultado primário), corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que vier a substituí-lo<sup>11</sup>.

A série histórica de pagamentos, segundo critério estabelecido pela limitação constitucional, é apresentada para a totalidade de despesas do órgão orçamentário 26000 Ministério da Educação<sup>12</sup>.

**Figura 9 - Total de despesas primárias pagas pelo Ministério da Educação**

<sup>10</sup> Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, art. 3º, inciso X.

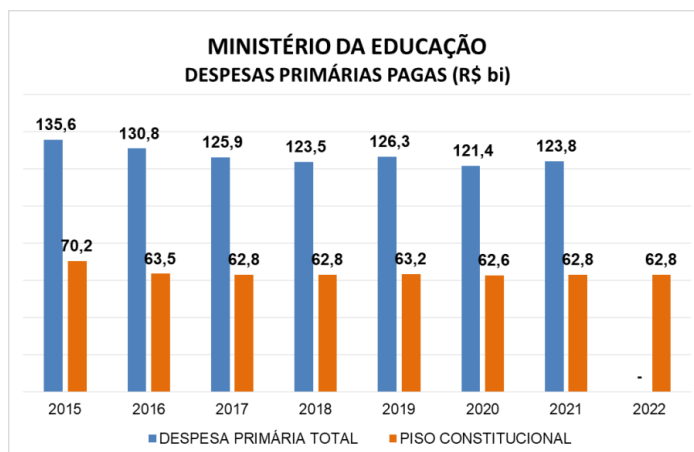
<sup>11</sup> A correção anual dos valores pela variação do IPCA segue o seguinte critério: a) até 2020, pela variação do índice acumulada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária; e b) a partir de 2021, pela variação acumulada no exercício imediatamente anterior a que se refere a lei orçamentária (EC nº 113/2021).

<sup>12</sup> Inclui complementação da União ao FUNDEB, despesa excluída do teto de gastos, e não considera despesas do órgão/UO 74000/74902 – Operações Oficiais de Crédito/ Recursos sob a Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil FIES, de natureza preponderantemente financeira.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Fonte: Siafi. Despesas corrigidas pelo IPCA.  
Base 2022. Inclui restos a pagar de exercícios anteriores.

Após contínua redução no período 2015-2018, os pagamentos realizados em 2021 retomam o patamar de 2018. O piso constitucional das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo regra estabelecida pela EC nº 95/2016, com alteração da EC nº 113/2021, corresponde a R\$ 62,6 bilhões em 2022.

Apesar de possuírem critérios de apuração distintos, o piso corresponde aproximadamente à metade das despesas primárias totais realizadas pelo MEC no período e, portanto, não tem assegurado os níveis de execução de despesas anteriores à limitação de gastos.

O Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016 – ao estabelecer limite global individualizado para o Poder Executivo – obriga que o aumento real de recursos de uma área implique a necessária redução real de outras, o que evidencia as prioridades orçamentárias em cada exercício financeiro.

Na perspectiva de despesas executadas nos estritos termos da EC nº



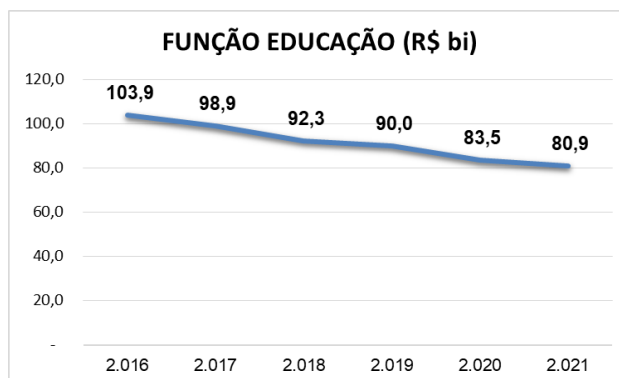
SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

95/2016<sup>13</sup> e apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>14</sup>, a série de pagamentos da Função Orçamentária 12 - Educação demonstra queda contínua nas despesas com educação, com redução de R\$ 23,0 bilhões (-22,1%), comparando-se o ano de referência para limitação de despesas e o último exercício financeiro de apuração.

**Figura 10 - Função Educação: despesas primárias pagas**



Fonte: Painel do Teto de Gasto. Secretaria do Tesouro Nacional.  
Despesas corrigidas pelo IPCA. Base 2022.

Tomando-se como referência as despesas pagas em 2016, a Função Educação teria acumulado, nos demais cinco anos de vigência do Novo Regime Fiscal, redução de R\$ 74,0 bilhões, remanejados para outras áreas. Esse contexto pode ser mais bem visualizado quando se confronta sua evolução na participação relativa em relação ao gasto primário total do Poder Executivo.

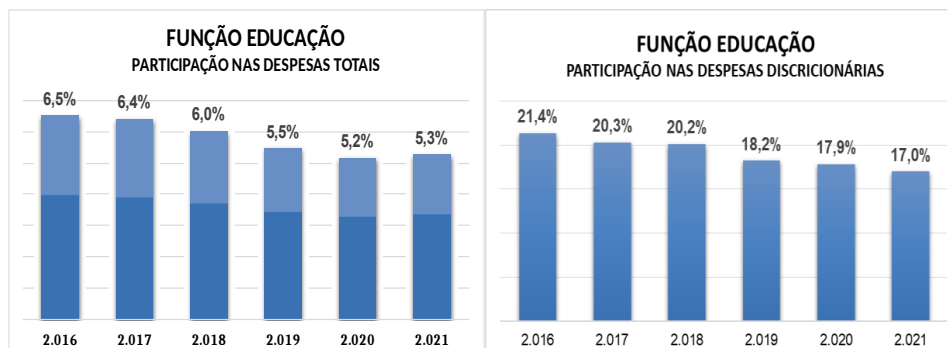
**Figura 11 - Função Educação: participação nas despesas totais e discricionárias**

<sup>13</sup> ADCT, art. 107: § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

<sup>14</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Fonte: Painel do Teto de Gasto. Secretaria do Tesouro Nacional.

Mesma tendência observa-se na participação da Função Educação no total das despesas discricionárias do Poder Executivo. A execução dessas despesas, consideradas de livre alocação, após sistemática imposta pelo Teto de Gastos, reforça a constatação de que as políticas educacionais perderam espaço no período analisado.

A tendência de compressão das despesas discricionárias, segundo projeções constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023, deverá se manter: as despesas discricionárias totais do Poder Executivo serão reduzidas de R\$ 131,3 bilhões, em 2022, para R\$ 108,2 bilhões, em 2023, R\$ 93,8 bilhões, em 2024, e R\$ 76,7 bilhões, em 2025.

#### Novo Fundeb

A aprovação do Novo Fundeb, por meio da EC nº 108/2020, mais redistributivo e com maior participação da União<sup>15</sup> – em face da elevação da complementação, anteriormente fixada em 10% das receitas totais dos fundos, para 12% em 2021, 15% em 2022 e 17% em 2023 –, representa um alento na tentativa de suprir as carências educacionais existentes, materializadas nas metas, ainda distantes de serem cumpridas, do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Para 2022, a lei orçamentária prevê dotações totais de R\$ 30,1 bilhões destinadas à complementação da União ao Fundeb. Para 2023, considerando-se a

<sup>15</sup> A complementação da União ao Fundeb está excluída do cômputo das despesas primárias limitadas pela EC nº 95/2016.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

projeção de crescimento real do PIB, estima-se que a complementação atinja R\$ 35,0 bilhões, dos quais R\$ 33,4 bilhões são destinados à equalização das condições de financiamento das redes de ensino e, de forma inédita, R\$ 1,6 bilhão distribuído segundo indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****2. PARTE ESPECIAL****2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS**

- 2.1.1. As emendas ao PLDO 2023 poderão ser apresentadas por Deputado Federal, Senador, bancada estadual e comissão permanente do Congresso Nacional e de suas Casas.
- 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 2023:
- a) Texto do Projeto;
  - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados;
  - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2023;
  - d) Anexo III – Despesas que não serão objeto de limitação de empenho;
  - e) Anexo IV.1 – Anexo de Metas Fiscais Anuais;
  - f) Anexo IV.10 - Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência; e
  - g) Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.
- 2.1.4. Não há limite para o número de emendas ao texto.
- 2.1.5. As emendas ao Anexo III que se refiram a despesas obrigatórias deverão identificar, na justificativa, o ato legal que determine a obrigatoriedade.
- 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



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

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 fundamentem a inclusão do item objeto da emenda no demonstrativo.

**2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS**

- 2.2.1. O Anexo de Prioridades e Metas será elaborado por meio de emendas de inclusão de ação orçamentária e respectiva meta.
- 2.2.2. A apresentação de emendas para inclusão de ações orçamentárias no Anexo de Prioridades e Metas deve observar os seguintes limites:
- a) até 3 (três) emendas por bancada estadual;
  - b) até 3 (três) emendas por comissão permanente do Congresso Nacional ou de suas Casas; e
  - c) até 3 (três) emendas por parlamentar.
- 2.2.3. O menor nível de detalhamento da programação no Anexo de Prioridades e Metas é a ação orçamentária, seguida do produto, unidade de medida e meta física correspondentes.
- 2.2.4. A aprovação de emenda que inclua programação no Anexo de Prioridades e Metas não afasta a necessidade de inclusão das respectivas dotações no Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e de eventual previsão no Plano Plurianual 2020-2023, de modo a assegurar a compatibilidade entre LDO e PPA exigida no § 4º do art. 166 da Constituição.
- 2.2.5. O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2023 disponibilizará o conjunto das ações da Lei Orçamentária de 2022.



SF/22487.75198-01



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)****2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS**

- 2.3.1. Somente serão admitidas emendas de comissão permanente do Congresso Nacional ou de suas Casas que observem as competências regimentais do autor e estejam acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação.
- 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. Não serão admitidas emendas que contrariem norma constitucional, legal ou regimental.
- 2.3.5. Serão inadmitidas as emendas que pretendam incluir, no Anexo de Prioridades e Metas, programações que não correspondam a competência exclusiva ou comum da União, nos termos da Constituição Federal, ou que destinem recursos a despesas obrigatórias, classificadas com indicador de resultado primário igual a 1 (RP 1).

**2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS**

- 2.4.1. Para o Anexo de Prioridades e Metas, serão incluídas pela Relatoria, em decorrência da aprovação de emendas:
  - a) até 3 (três) ações, por bancada estadual;
  - b) até 3 (três) ações de interesse nacional, por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda;
  - c) até 15 (quinze) ações de interesse nacional, propostas por autores individuais, considerando o mérito e a frequência com que foram indicadas nas emendas apresentadas.





**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

- 2.4.2. As emendas serão acolhidas conforme o mérito e a pertinência com as diretrizes orçamentárias para 2023.
- 2.4.3. Serão necessariamente rejeitadas as emendas incompatíveis com os parâmetros e projeções inerentes ao projeto, salvo quando, acolhidas em seu mérito, justificadamente se destinarem a alterá-los.
- 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 que destinem recursos para projetos em execução terão acolhimento prioritário.



SF/22487.75198-01

**II – VOTO**

Ao Relatório Preliminar, foram apresentadas 16 (dezesesseis) emendas. Dentre as emendas relativas ao quantitativo de emendas que cada autor poderá apresentar ao PLDO, acolhemos integralmente a emenda de nº 1 do Deputado Mauro Benevides, estabelecendo os mesmos critérios adotados no PLDO anterior, e, assim, atendemos parcialmente às emendas de nºs 3, 7, 9, 13 e 16. Também em função dessa alteração, adequamos os quantitativos de ações a serem incluídas no Anexo de Prioridades e Metas para até 3, tanto por bancada estadual, como por comissão permanente e até 15 ações de interesse nacional propostas por autores individuais e, assim, atendemos parcialmente às emendas de nºs 4, 8, 12 e 15.

Acolhemos também a emenda de nº 6 da Senadora Mara Gabrilli para permitir o emendamento ao Anexo IV.10, que trata da Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência.

As **Emendas nºs 5 e 14**, do Deputado Bosco Costa e do Senador Alessandro Vieira, pretendem possibilitar que o Anexo de Metas e Prioridades inclua ações de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em que pese o mérito da proposta, tais finalidades extrapolam a competência



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

constitucional da União, não encontram amparo nas diretrizes e prioridades federais estabelecidas no Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 (Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019), inclusive por não se esperar que a União priorize ações que não se encontram no rol de suas competências, e, assim, não encontram respaldo nas políticas ministeriais. Por isso, votamos pela **rejeição** das emendas.

A **Emenda nº 2**, do Deputado Mauro Benevides Filho, pretende permitir que sejam apresentadas emendas ao Anexo V - Riscos Fiscais. A avaliação de Riscos Fiscais é uma atividade inerente ao gestor público, que dispõe de estruturas e informações adequadas para avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Ademais, este Poder Legislativo possui outras ferramentas para realizar tal acompanhamento. Por essas razões, também votamos pela **rejeição**.

**E as emendas de nºs 10 e 11**, do Senador Eduardo Velloso e do Deputado Tiago Dimas, propõem alterações no PLDO, seja pela inclusão de meta ou por meio da modificação de artigos do projeto. Portanto, dizem respeito ao conteúdo do próprio PLDO, e não ao do Relatório Preliminar. Dessa forma, **rejeitamos**, neste momento, tais emendas, mas alertando aos respectivos autores que não deixem de reapresentar essas proposições quando do prazo próprio de emendamento ao projeto.

Em face do exposto, VOTO:

- pela aprovação das Emendas de nºs 1 e 6;
- pela aprovação parcial das Emendas de nºs 3, 4, 7, 8, 9, 12, 13, 15 e 16;
- pela rejeição das Emendas de nºs 2, 5, 10, 11 e 14; e
- pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 na forma ora apresentada.



**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização****Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2022–CN (PLDO 2023)**

Sala da Comissão, em                      de junho de 2022.

**Senador Marcos do Val**

**Relator**



**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

## CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Terceira Reunião Extraordinária, realizada em 14 de junho de 2022, APROVOU o Relatório Preliminar com emendas do Relator Senador MARCOS DO VAL, ao **Projeto de Lei nº 5/2022-CN**. Quanto às 16 (dezesseis) emendas apresentadas, foram APROVADAS as de nºs 1 e 6, APROVADAS PARCIALMENTE as de nºs 3, 4, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16; e REJEITADAS as demais.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, Paulo Pimenta, Segundo Vice-Presidente, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Bilac Pinto, Bira do Pindaré, Cacá Leão, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Cláudio Cajado, Cleber Verde, Edílázio Júnior, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro Neto, General Peternelli, Gurgel, Hélio Leite, Jaqueline Cassol, João Maia, Luiz Carlos, Mauro Benevides Filho, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Samuel Moreira, Tiago Dimas, Waldenor Pereira, Zé Silva e Zé Vitor; e os Senhores Senadores Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Marcos do Val, Plínio Valério e Zenaide Maia.

Sala de Reuniões, em 14 de junho de 2022.



Deputado CELSO SABINO  
Presidente



Fale com o Senado  
**0800 61 2211**

 /senadofederal  
 @senadofederal

Secretaria-Geral da Mesa  
Secretaria de Atas e Diários

SENADO  
FEDERAL

