



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2020**

(Projeto de Lei nº 5/2019-CN)

PARECER PRELIMINAR DA COMISSÃO

Após a Alteração nº 1, aprovada na 4ª Reunião Extraordinária realizada no
dia 07/08/2019



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019-CN (PLDO 2020)

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2020 – PLDO 2020

(PL Nº 5, DE 2019-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	2
1. PARTE GERAL	3
1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	3
Parâmetros econômicos	3
Anexo de Metas Fiscais	5
1.2. CENÁRIO SOCIAL	9
Assistência Social	9
Saúde	21
Educação	24
1.3. EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA	25
2. PARTE ESPECIAL	27
2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS	27
2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS	28
2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS	28
2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS	29
II – VOTO	30



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 5, de 2019–CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências”.

Relator: Deputado CACÁ LEÃO

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 2019–CN (PLDO 2020)

1. PARTE GERAL

1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

Parâmetros econômicos

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas do Governo Federal e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas as magnitudes e a consistência dos parâmetros adotados nas projeções, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária mais próxima quanto possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2020:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2019-2022

Parâmetro	2019		2020		2021		2022	
	Aval. 2º Bimestre	Mercado	PLDO 2020	Mercado	PLDO 2020	Mercado	PLDO 2020	Mercado
Crescimento real do PIB (%)	1,6	1,00	2,7	2,50	2,6	2,50	2,5	2,50
Taxa Selic - média do período (% a.a.)	6,5	6,38	7,5	6,74	8,0	7,44	8,0	7,53
IPCA acumulado (%)	4,1	3,89	4,0	4,00	3,7	3,75	3,7	3,75
Taxa de câmbio – média do período (R\$/US\$)	3,7	3,83	3,7	3,79	3,8	3,82	3,8	3,88

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 2º Bimestre/2019; Relatório Focus de 7/6/19 (medianas); Sistema de Expectativas do Banco Central em 7/6/19 (medianas).

Para 2019, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de crescimento do PIB de 1,6%. Tal valor era estimado, no relatório anterior, em 2,2%. Por sua vez, o Relatório Focus de 7 de junho traz expectativa de alta de 1,00%, em queda há 15 semanas.

Para 2020, o PLDO estima crescimento do PIB de 2,7%. Até a última medição, as expectativas do mercado apontavam para um crescimento de 2,5%, por seis semanas consecutivas conforme Relatório Focus. Contudo, tal expectativa caiu para 2,23% na



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

última medição. Esse crescimento está pautado em um processo de consolidação fiscal e uma agenda de reformas microeconômicas, com foco em aumento de produtividade e melhoria do ambiente de negócios.

Em 2018, o PIB cresceu 1,1%, atingindo R\$ 6,8 trilhões em valores correntes, segundo os números do IBGE. O PIB *per capita* variou 0,3% em termos reais, alcançando R\$ 32.747 ao ano. Pelo lado da oferta, houve um avanço do setor de serviços de 1,3%, acompanhado por um avanço na atividade industrial de 0,6%, depois de 4 anos de retração. Já o agronegócio, que contribuiu fortemente com o crescimento em 2017, manteve-se praticamente estável.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias aumentou 1,9% em relação ao ano precedente, enquanto os gastos do governo permaneceram estáveis, coerentemente com o teto de gastos. As despesas com formação bruta de capital fixo, um indicativo do nível de investimentos, por sua vez, mostraram crescimento de 4,1%, em 2018, depois de haver recuado 1,8% em 2017. Compõe o cenário, a taxa de investimento, em 2018, que foi de 15,8% do PIB, frente a 15,6%, em 2017, ainda distante do patamar de 21% do PIB alcançado em 2013,

Quanto ao setor externo, as exportações de bens e serviços em 2018 aumentaram em 4,1% em comparação com 2017 enquanto as importações aumentaram 8,5% no período. Ainda assim, o efeito combinado dos aumentos das exportações e das importações redundou em um saldo da balança comercial em 2018 de US\$ 58,3 bilhões, o segundo maior saldo da série histórica, inferior apenas ao medido em 2017 de US\$ 67 bilhões.

Com relação à inflação, os números convergem. Para a variação do IPCA acumulado de 2020, o Governo espera entre 4% (PLDO 2020) e 4,1% (Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre), ao passo que o mercado trabalha com 3,89%.

Quanto à taxa Selic média, as expectativas de mercado apresentam-se ligeiramente mais baixos comparados aos parâmetros adotados neste PLDO. Enquanto o mercado prevê aumento gradual da taxa, chegando a 7,53% em 2022, o Poder Executivo também prevê um aumento gradual, alcançando 8% a.a. até 2022. A expectativa de estabilização da Selic, nos próximos anos, no patamar de 8% ao ano, é consistente com a



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

expectativa de inflação também estável, em torno de 4% ao ano. Assim sendo, espera-se que o cenário projetado de retomada da atividade econômica ocorra em meio a um cenário de inflação sob controle, no âmbito do regime de metas, e que a política monetária encontre espaço para manutenção da Selic em níveis relativamente baixos.

Para a taxa de câmbio média, em 2020, as taxas previstas são próximas; o PLDO projeta R\$ 3,7 por US\$, e o mercado, R\$ 3,79, devido à recente flutuação no mercado externo. O mercado prevê o real um pouco mais depreciado em relação ao dólar: comparadas as estimativas contidas neste PLDO e as de mercado para 2022, o primeiro aponta para R\$ 3,80/US\$, enquanto o mercado prevê a moeda americana chegando a 3,88 em 2022.

De modo geral, há pouca divergência entre os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para o período de 2020 a 2022, em comparação com as expectativas de mercado, conforme se depreende da Tabela 1.

Anexo de Metas Fiscais

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.

Nesse sentido, o art. 2º do PLDO 2020 estabelece meta de déficit primário de R\$ 118,9 bilhões para o setor público consolidado não financeiro, decomposta da seguinte forma:

- a) déficit de R\$ 124,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central);
- b) déficit de R\$ 3,8 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras; e
- c) superávit de R\$ 9 bilhões para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Pelo sétimo ano consecutivo, em razão do fraco desempenho da economia e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

da falta de ajustes estruturais nas receitas e nas despesas, prevê-se resultado primário negativo, o que contribui para o crescimento do endividamento bruto, ao não se suportar os encargos da dívida.

Pelo lado da despesa, contribui para a previsão de resultado negativo para 2020 o déficit global previsto para os regimes de previdência, estimado em R\$ 315,8 bilhões, divididos em:

- R\$ 237,0 bilhões para o Regime Geral da Previdência Social;
- R\$ 64,0 bilhões para o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos Federais Civis; e
- R\$ 14,8 bilhões para as pensões dos militares.

Pelo lado da receita, colaboram o baixo crescimento, que impacta fortemente a arrecadação esperada, e o montante de renúncias tributárias, estimado em R\$ 315,8 bilhões (21,13% da arrecadação) para 2020. Dentre as principais renúncias, apresentam-se o Simples Nacional e a desoneração da cesta básica.

Pelo quarto ano consecutivo, foi estabelecida meta de déficit primário para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais, diferentemente de anos anteriores a 2017, em que era definida meta de resultado primário igual a zero. Cabe ressaltar que, no PLDO 2020, as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, assim como nos últimos anos, não serão computadas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (PDG).

Já no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, espera-se que o superávit, ainda que reduzido em relação ao ano anterior, alcance R\$ 9 bilhões na meta do setor público consolidado.

Além disso, poderá haver compensação entre os resultados primários do Governo Central, das Estatais Federais, e de Estados, Distrito Federal e Municípios (§3º do art. 2º). Não está previsto qualquer redutor da meta de resultado primário, em linha com a LDO 2019.

A Tabela 2 apresenta as metas propostas no Anexo de Metas Fiscais para 2020, em valores correntes e em percentual do PIB.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Tabela 2 - Metas Fiscais para o Exercício de 2020

Item	PLDO 2020	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.351,9	17,17
II. Despesa Primária	1.476,0	18,74
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-124,1	-1,58
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,8	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-127,9	-1,89
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-563,9	-7,16
VII. Dívida Líquida Governo Federal	4.823,7	61,25

Fonte: PLDO 2020

A Tabela 3, por sua vez, compara essas metas com projeções de mercado, incluindo também outras variáveis apresentadas no Anexo de Metas Fiscais.

Tabela 3 - Variáveis fiscais para 2020 – PLDO e projeções de mercado

Variável	PLDO 2020	Projeção de Mercado
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.351,9	1.402,8
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.476,0	1.485,0
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	124,1	-73,2
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% PIB)	-1,51	-1,30
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	80,2	80,86

Fontes: PLDO 2020, Prisma Fiscal de maio/2019 (medianas), Sistema de Expectativas de Mercado (BACEN) captadas em 31/5/2018 (medianas),

Analisando a tabela, verifica-se relevante diferença positiva, de R\$ 50,9 bilhões, nas projeções de mercado da receita primária em relação à constante no PLDO. Descontada uma projeção de despesa primária a maior em R\$ 9 bilhões que a do PLDO,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

essa diferença resulta em uma projeção de mercado de déficit primário R\$ 41,9 bilhões abaixo da meta proposta no Projeto. Essa diferença repercute nas demais variáveis de resultado primário, nominal e estoque da dívida.

É importante ressaltar que o Executivo, segundo informado no próprio Anexo de Metas Fiscais, adotou postura conservadora na estimativa da receita, pois não está considerada, para o exercício de 2020 e seguintes, qualquer receita advinda de elevação de tributos ou de eventos não-recorrentes, como novas concessões.

O Anexo de Metas Fiscais traz, ainda, projeções para 2021 e 2022, apresentadas em valores correntes na tabela abaixo, juntamente com as expectativas de mercado para os dois exercícios captadas pelo mercado.

Tabela 4 - Variáveis fiscais para 2021 e 2022 – PLDO e projeções de mercado

Variável	2021		2022	
	PLDO 2020	Mercado	PLDO 2020	Mercado
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.450,1	1.509,2	1.547,4	1.619,3
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.518,6	1.539,5	1.578,8	1.598,0
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	-68,5	-30,2	-31,4	-21,3
Dívida Líquida Setor Público (% PIB)	63,58	60,00	65,58	60,80
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	80,93	80,70	81,62	80,90

Fontes: PLDO 2020, Estatísticas Previsões consolidadas, Prisma Fiscal de maio/2019 (medianas), Resultado de Mercado obtido pela diferença entre previsões da receita e despesas primárias.

Conforme se observa, as projeções de mercado para 2021 e 2022 apresentam-se mais otimistas, quando comparadas às constantes do Anexo de Metas Fiscais, indicando que o governo adotou cautela na elaboração do Projeto. Tal postura pode ser explicada por incertezas quanto às reformas.



1.2. CENÁRIO SOCIAL

Assistência 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. 11 do PLDO 2020, 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. 36 do PLDO 2020, 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 *per capita* 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 - BPC¹. 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 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 ¼ 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

¹ 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”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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 5 - Quantitativo de beneficiários do BPC

ANO	PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - PCD		IDOSOS		TOTAL	
	Quantitativo	Crescimento %	Quantitativo	Crescimento %	Quantitativo	Crescimento %
2009	1.625.625	7,61	1.541.220	8,25	3.166.845	7,92
2010	1.778.345	9,39	1.623.196	5,32	3.401.541	7,41
2011	1.907.511	7,26	1.687.826	3,98	3.595.337	5,70
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

Fonte: Anexo IV.8 - PLDO 2020

No caso dos idosos, o quantitativo de beneficiários vem crescendo ano a ano, principalmente em decorrência da dinâmica demográfica, embora com taxas de crescimento anual em geral decrescentes nos últimos anos. Vale destacar que o decréscimo de 1,07% na taxa anual de crescimento em relação ao ano anterior deve-se, em grande parte, à demanda reprimida causada pela implantação paulatina do “INSS Digital”, novo processo de análise de requerimento de benefícios por parte do INSS, instituído a partir de 2017. O crescimento médio anual do quantitativo de benefícios destinados à pessoa idosa, no período de 2009 a 2018, foi de 3,72%.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos revela crescimento superior aos benefícios concedidos aos idosos. O crescimento médio anual do quantitativo de benefícios destinados à pessoa com deficiência, no período de 2009 a 2018, foi de 5,60%.

Entre 2009 e 2018, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 60,1% no BPC para pessoas com deficiência e de 32,9% no BPC para pessoas



CONGRESSO NACIONAL

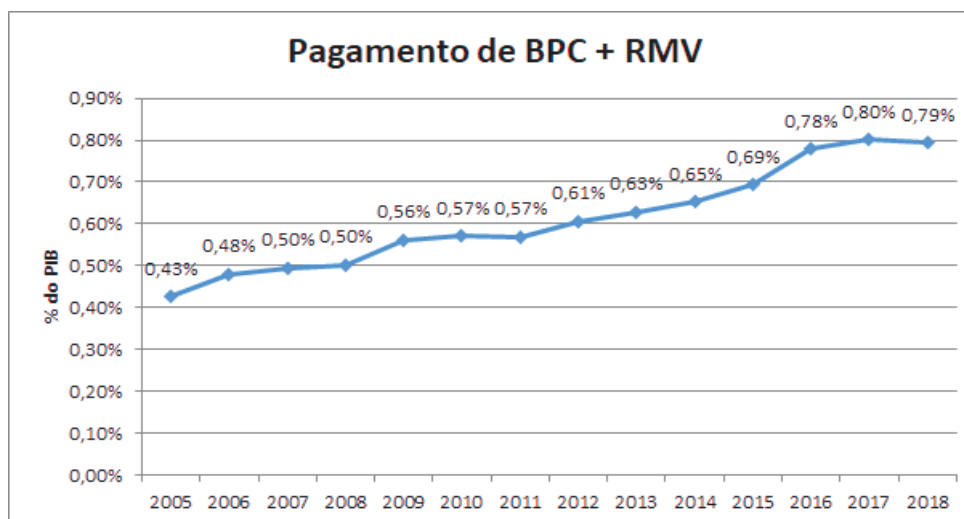
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

idosas. No mesmo período, quanto à RMV, observa-se um decréscimo na quantidade de beneficiários de 59,33% na RMV Invalidez e de 84,25% na RMV Idade.

As despesas com pagamento do conjunto de benefícios de prestação continuada e de renda mensal vitalícia apresentou crescimento importante em relação ao PIB entre 2005 e 2016, como se infere do gráfico seguinte. Nesse período, os gastos passaram de 0,43% para 0,78% do PIB, mantendo-se relativamente constantes desde então, atingindo 0,79% do PIB em 2018. 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



Fonte: Despesas - Siga Brasil; PIB – Bacen.

Obs.: valores pagos, incluindo os restos a pagar pagos.

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 2020 a 2022. As projeções dos quantitativos do BPC, combinadas com a despesa estimada para o período, são apresentadas a seguir:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Tabela 6 – Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC

ANO	Quantitativo em Dezembro			Despesa (R\$ milhões)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2020	2.718.271	2.060.493	4.778.764	33.561,1	25.665,5	59.226,6
2021	2.784.021	2.069.196	4.853.217	35.753,5	26.814,7	62.568,2
2022	2.825.744	2.077.943	4.930.688	38.015,7	27.948,2	65.963,9

Fonte: PLDO 2020, Anexo IV.8.

Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.040,00 para 2020, R\$ 1.082,00 para 2021 e R\$ 1.123,00 para 2022.

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 7 – Projeção de Quantitativo e Despesa com RMV

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Invalidez	Idade	Total	Invalidez	Idade	Total
2020	78.262	8.541	86.803	1.019,7	116,3	1.136,0
2021	71.697	7.239	78.936	968,8	101,3	1.070,1
2022	66.083	6.263	72.346	924,2	90,1	1.014,3

Fonte: PLDO 2020, Anexo IV.8.

Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.040,00 para 2020, R\$ 1.082,00 para 2021 e R\$ 1.123,00 para 2022.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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

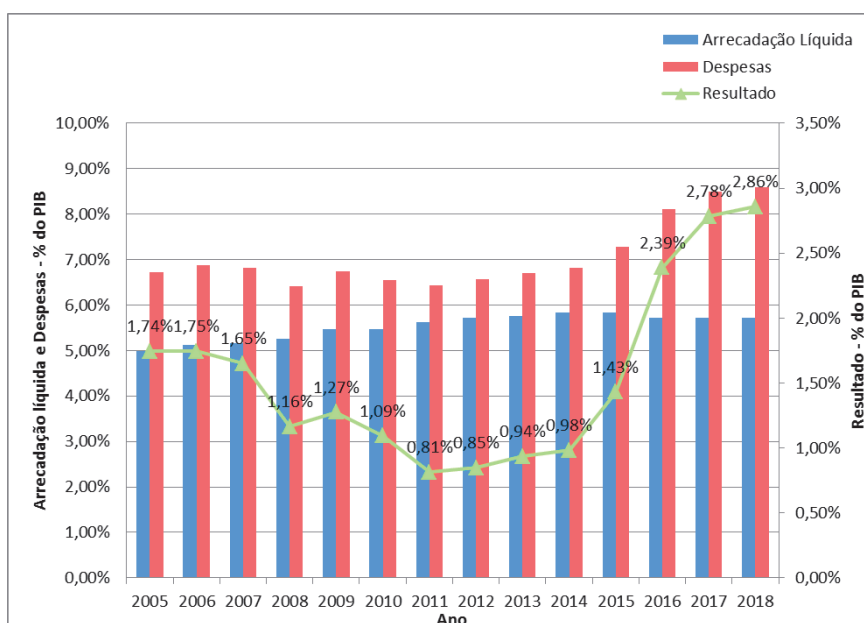
Desde o começo da exigência da apresentação das projeções atuariais no PLDO pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alerta-se sobre os efeitos das mudanças demográficas nos gastos previdenciários.

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.

Figura 2 – Resultado do RGPS em relação ao PIB



Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social e Bacen (PIB).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Vale destacar que as projeções atuariais que acompanham o PLDO 2020 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 pretende reformar o sistema previdenciário.

Com a adoção das hipóteses indicadas no Anexo do PLDO, o modelo de projeção indica que a arrecadação previdenciária estimada para 2020 é de R\$ 442,46 bilhões (equivalentes a 5,62% do PIB). Para 2060, as estimativas apontam para uma arrecadação de R\$ 3,9 trilhões (5,19% do PIB). A despesa para 2020 é estimada em 679,49 bilhões (8,63% do PIB), e atingiria, em 2060, R\$ 11,06 trilhões (16,43% do PIB). Nesse cenário, a necessidade de financiamento do RGPS passa de R\$ 237,02 bilhões (3,01% do PIB), em 2020, para R\$ 7,54 trilhões (11,23% do PIB), em 2060.

Os números oriundos do modelo de projeção atuarial constituem, provavelmente, o principal argumento de defesa da reforma previdenciária consubstanciada na PEC nº 6/2019, em tramitação da Câmara dos Deputados, que propõe uma série de mudanças nas regras de acesso aos benefícios.

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

O Regime de Previdência Próprio dos Servidores da União (RPPS) não 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 de 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, “essas análises, realizadas conjuntamente por técnicos de diversas secretarias do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que atualmente integram a estrutura do Ministério da



CONGRESSO NACIONAL

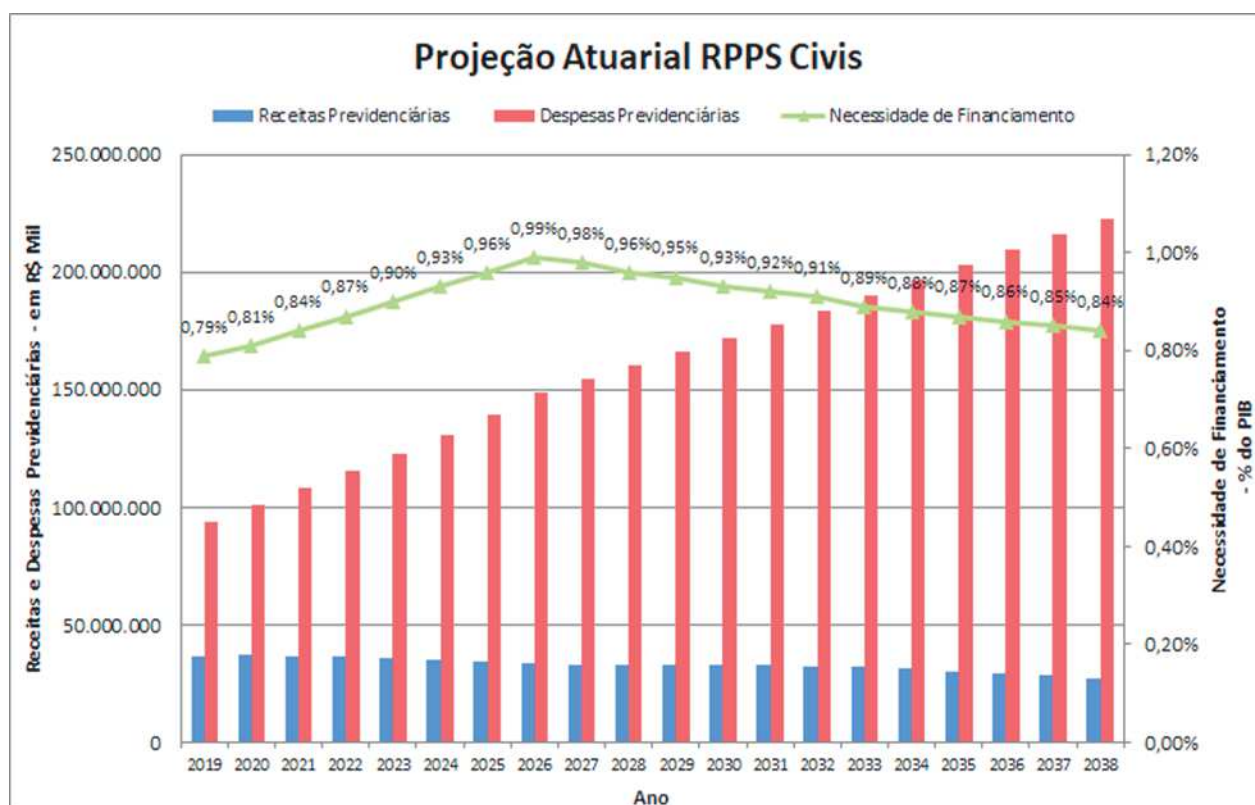
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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, e adotando-se a alíquota de contribuição atualmente em vigor de 11%, as projeções indicam um crescimento da necessidade de financiamento do RPPS em relação ao PIB até 2026, quando alcançaria 0,99% (posição obtida com a grade de parâmetros de 08/03/2019), reduzindo-se progressivamente daí em diante. Em 2038, essa necessidade de financiamento estaria em 0,84% do PIB. A tabela a seguir apresenta a evolução das necessidades de financiamento do RPPS por um período de vinte anos.

Figura 3 – Projeção atuarial RPPS



Fonte: Anexo IV.6 do PLDO 2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

A avaliação também apontou que o valor presente atuarial dos benefícios concedidos e a conceder apurado foi de R\$ 1,536 trilhão e o valor presente atuarial das contribuições foi de R\$ 315 bilhões, resultando em um deficit atuarial de R\$ 1,221 trilhão, sem considerar a premissa de reposição dos servidores. Conforme informa o Anexo em exame, “este deficit deve ser entendido como o montante de recursos que seria necessário na data focal para o equilíbrio do regime de previdência, em regime financeiro de capitalização”.

Previdência 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 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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, não tratando de dispêndios com inativos.

Cabe esclarecer que coexistem duas regras para as pensões militares:

1. 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 contribuição para a pensão é realizada por desconto mensal em folha de pagamento, para todos os militares das Forças Armadas, com alíquota de 7,5%. Nos termos do art. 3º-A da Lei nº 3.765/1960, a contribuição para a pensão militar incide sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade.
2. 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.

Segundo o Anexo do PLDO, dos atuais militares ativos, 8,93% contribuem para a pensão extraordinária, percentual que alcança 71,07% dos militares inativos.

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. Além disso, não existe, ao contrário do que ocorre no Regime Próprio de Previdência dos servidores, contribuição dos pensionistas militares.

De acordo com o PLDO, o saldo negativo previsto para 2020, resultante da diferença entre despesas com pensões e contribuições cobradas dos militares, alcança R\$ 14,8 bilhões. As projeções são realizadas até o ano de 2035 e consideram diversas



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

hipóteses, a exemplo da ausência de reposição de militares ativos. Em seguida, são evidenciados os números para o conjunto das três Forças, com periodicidade quinquenal.

Tabela 8 – Resultado do Regime Previdenciário Forças Armadas

Ano	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Resultado (R\$)
2020	3.398.964.232,92	18.202.411.844,22	-14.803.447.611,3
2025	2.837.339.171,77	15.201.302.189,6	-12.363.963.017,83
2030	2.506.296.509,82	12.342.242.389,11	-9.835.945.879,29
2035	2.211.946.073,06	9.757.25.8003,97	-7.545.311.930,91

Fonte: PLDO 2020 - Anexo IV.7

Como ressaltado, as projeções do PLDO não envolvem os encargos com militares inativos, da reserva e reformados. Ao se computar os gastos com inativos e pensionistas e compará-los com a contribuição destinada ao custeio das pensões, verificou-se uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 43,85 bilhões em 2018, ante R\$ 38,85 bilhões em 2017².

Fundo de Amparo ao Trabalhador (Anexo IV.9)

O PLDO 2020 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.

O FAT é responsável pelo pagamento de duas importantes despesas obrigatórias do orçamento federal, o seguro-desemprego e o abono salarial. Verifica-se que os dispêndios com essas duas rubricas se elevaram significativamente no período recente. Tal crescimento deveu-se, em especial, ao aumento da formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos reajustes do salário mínimo. O gráfico seguinte apresenta os gastos com seguro-desemprego e abono salarial, em proporção do PIB, nos últimos anos.

² Conforme dados constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2018, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2018.pdf>.

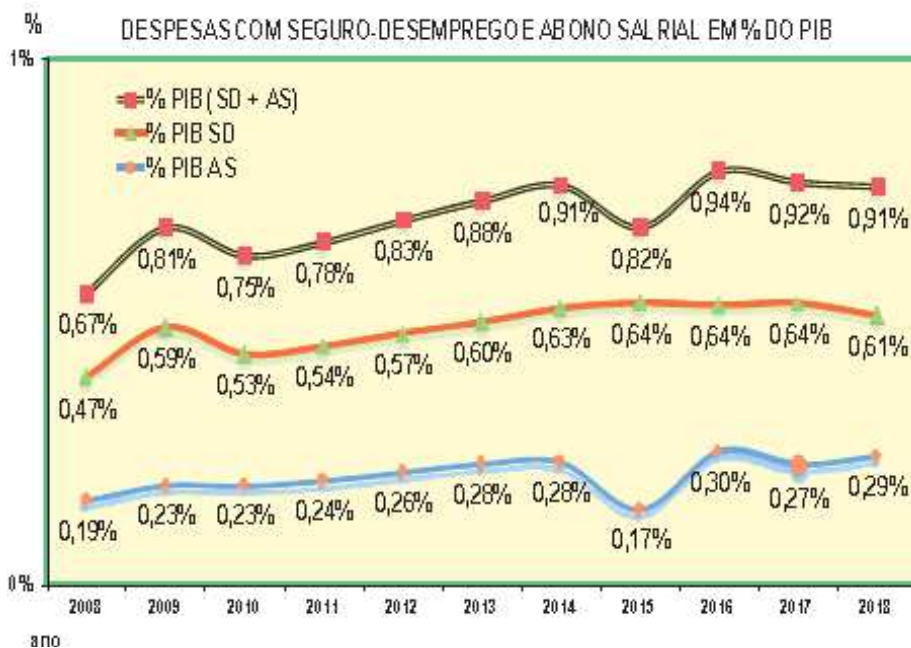


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Figura 4 – Seguro Desemprego e Abono Salarial em % PIB



Fonte: Reproduzido do Anexo IV.9 do PLDO 2020

Vale destacar que a expressiva queda das despesas com abono salarial em 2015 decorreu sobretudo da mudança de seu calendário de pagamento, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2/7/2015. A mudança permitiu que apenas 50% dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015, o restante foi transferido para 2016.

Importa também mencionar que o advento da Lei nº 13.134/2015 estabeleceu regras mais restritivas para o acesso ao seguro-desemprego, revertendo, ao menos provisoriamente, a tendência de crescimento relativo desses dispêndios em relação ao PIB. 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. 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 máximo do benefício limitado a um salário mínimo.

Conforme consta do gráfico anteriormente apresentado, em percentual do PIB, as despesas com pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial apresentaram crescimento ao longo dos últimos anos, e representam 0,91% do PIB na projeção para o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

exercício de 2019, bastante semelhante ao observado no exercício anterior. No Anexo em exame, projeta-se o dispêndio conjunto com seguro-desemprego e abono salarial de R\$ 59,05 bilhões em 2020, de R\$63,9 bilhões em 2021 e de 66,46 em 2022.

De acordo com dados constantes do Anexo IV.9 do PLDO, excluídos os recursos repassados pelo Tesouro Nacional, pelo menos desde 2014 o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES supera as receitas do FAT.

Cabe ressaltar que a arrecadação do PIS/PASEP, principal receita do FAT (representou 70,1% das receitas totais em 2018), foi reduzida de forma significativa em 2015, em face da crise econômica, e desde 2016, também pelo aumento do percentual de Desvinculação das Receitas da União – DRU, que passou de 20% para 30%. Em 2014, a preços de dezembro de 2018 (IPCA), foram arrecadados, já descontada a DRU, R\$ 56,27 bilhões, comparados a R\$ 50,09 bilhões em 2015, R\$ 41,1 bilhões em 2016 e R\$ 42,6 bilhões em 2017. Em valores reais, entre os exercícios de 2014 a 2018 as receitas do FAT caíram 27,9%, enquanto as despesas diminuíram em 18,2%. Vale destacar que um aspecto que impacta de forma relevante a arrecadação é o volume de desoneração tributária incidente sobre o PIS/PASEP, estimado em R\$ 13,2 bilhões em 2018.

Com o objetivo de reduzir desequilíbrios nas contas, a participação das transferências do Tesouro Nacional nas receitas totais do FAT chegou a alcançar R\$ 13,8 bilhões em 2017, equivalentes a 19,0% do total de suas receitas. Tal repasse, no entanto, foi reduzido para apenas R\$ 42,3 milhões em 2018, o que ocasionou nesse exercício um resultado nominal negativo do Fundo de R\$ 7,8 bilhões.

Nesse particular, o art. 7º da Lei nº 8.019/1990 estabelece que, em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, a cada exercício, parcelas dos saldos de recursos repassados por força do art. 239, §1º, da Constituição Federal. Segundo dados disponibilizados pelo BNDES, em 31/12/2018, o saldo de recursos do FAT Constitucional no Sistema BNDES era de R\$ 262 bilhões. O Orçamento para 2019 prevê receita de R\$ 15,3 bilhões advinda do retorno dos recursos do FAT mantidos junto ao BNDES.

Conforme o Anexo em exame, no final do exercício de 2018 o FAT registrou ativo de R\$ 336,1 bilhões, apresentando um crescimento real de 23% nos últimos dez



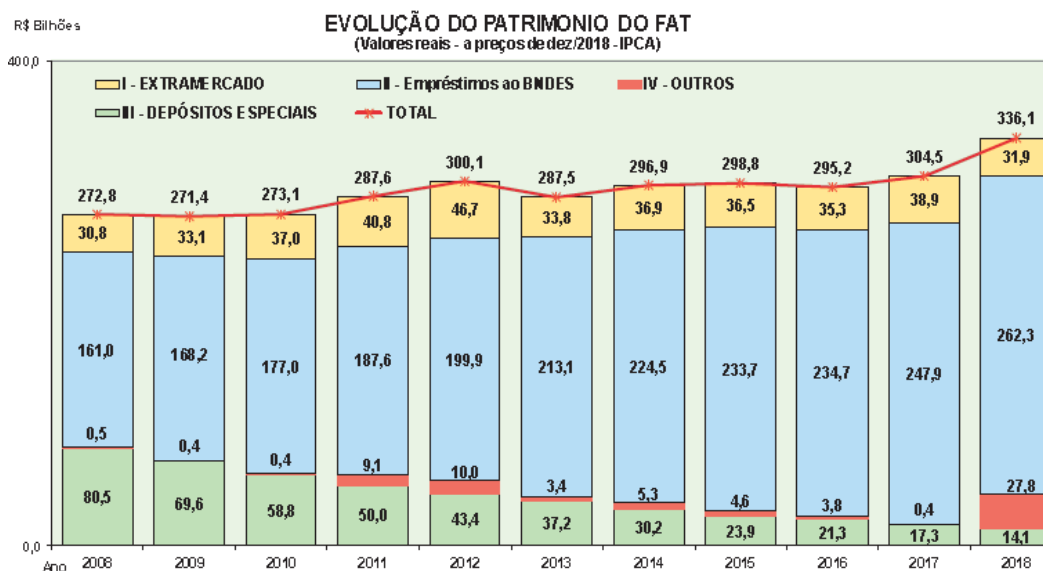
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

anos. O gráfico a seguir mostra a evolução, em termos reais, do patrimônio do FAT, bem como a respectiva alocação dos ativos.

Figura 5 – Evolução do Patrimônio do FAT



Fonte: Reproduzido do Anexo IV.9 do PLDO 2020

Vale por fim salientar que pelo fato de o seguro-desemprego, o abono salarial e a transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da Constituição Federal, comporem 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 fevereiro de 2019, a taxa de desemprego atingiu 12,4% segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, o equivalente a 13,1 milhões de pessoas desocupadas.

Saúde

A apuração do piso constitucional de saúde na esfera federal sofreu significativa alteração com a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF). A 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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

Finalmente, 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 5545/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 impactam 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, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar - PL nº 5, de 2019-CN (PLDO 2020)

arrecadação inseridas nos PLOAs passados foram as constantes da tabela a seguir:

Tabela 9 - despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes de royalties

Ano	Valor (R\$ milhões)
2013	0
2014	0
2015	0
2016	0,2
2017	0,5
2018	56,0
2019	392,8

Fonte: PLOAs 2013 a 2019, Volume 1, Quadros Consolidados da Receita, Quadro 3 - Recursos Próprios e Vinculados de Todas as Fontes, por Órgão e Unidade Orçamentária.

Diante desse contexto, o valor mínimo com ASPS para 2020 deverá ser obtido pela correção do montante mínimo calculado para 2019 (R\$ 117.293,4 milhões) pelo IPCA registrado de julho de 2018 a junho de 2019, o que, considerando estimativa de 3,27% para o IPCA do período, indica um piso para 2020 de cerca de R\$ 121.128,9 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 2020, 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 cumprimento dos recursos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

mínimos a serem aplicados pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015). Com isso, o Executivo pode abater o referido montante das programações enviadas para comporem o piso federal para 2020 e aguardar que essa parcela seja atendida pelas emendas individuais.

Educação

O PLDO 2020, 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 “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”.

As diretrizes, metas e estratégias constantes do PNE 2014-2024 buscam, em suma, 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 deveria ser o principal instrumento balizador das políticas públicas em educação para os próximos anos.

No tocante 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). 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. Contudo, o CAQi e o CAQ ainda não foram implementados.

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.

Vale apontar que o art. 10 do PNE preconiza a elaboração das leis

³Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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.

Fim da vigência do Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, visa a assegurar a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios necessários à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Os recursos do fundo, previstos para 2019, são da ordem de R\$ 152,5 bilhões, além da complementação da União de, no mínimo, R\$ 15,2 bilhões.

Em que pese a importância desses recursos, cabe destacar a proximidade do término da vigência em 2020 da Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundeb. Algumas propostas sobre o tema já estão em discussão no Congresso Nacional: na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 15, de 2015, com o escopo de tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, bem como de elevar o volume de recursos do fundo; no Senado Federal, com objetivo parecido, a PEC nº 33, de 2019, e a PEC nº 65, de 2019.

É imperioso garantir a renovação dessa importante fonte de financiamento da educação básica. A sua extinção pode gerar um caos sem precedentes para a educação do país.

1.3. EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA

Os últimos orçamentos têm abrangido programações propostas pelas bancadas estaduais, com caráter de execução obrigatória, a exemplo das emendas individuais regidas pela Emenda Constitucional 86/2015. As LDOs têm sido o veículo para a veiculação dessas programações nas leis orçamentárias, bem como da fixação do respectivo regramento.

O Poder Executivo tomou a iniciativa de apresentar disposições sobre a forma



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

e o montante financeiro relativos a essas emendas, ao propor redução no seu montante atual, pois desconta dele os recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC. Conforme a proposta, as emendas serão restritas a duas por bancada, sendo que uma deverá ser voltada a ações e serviços públicos de saúde e receber pelo menos metade dos recursos disponibilizados para a bancada. Além disso, as emendas de bancada voltadas a investimentos já iniciados ou com duração de mais de um exercício deverão considerar a necessidade de repetição da mesma emenda até a conclusão do referido investimento.

Observando o histórico desta Comissão no tratamento do assunto, verifica-se que, a despeito das tentativas de se antecipar já na LDO as programações que deveriam figurar no orçamento como obrigatórias, as bancadas estaduais têm preferido decidir quais despesas teriam caráter impositivo durante o emendamento do PLOA. Partindo disso, somos de entendimento que o PLDO deve ser aprovado no Congresso nos termos da LDO atual, estabelecendo apenas o número de emendas a ser proposto por bancada ao PLOA 2020, bem como a previsão de uma reserva de recursos no PLOA que viabilize esse emendamento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

2. PARTE ESPECIAL

2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

- 2.1.1. Poderão apresentar emendas ao PLDO 2020 Deputado Federal, Senador, comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, comissão mista permanente do Congresso Nacional 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 2020:
 - 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 2020;
 - d) Anexo III – Despesas que não serão objeto de limitação de empenho;
 - e) Anexo IV.1. – Anexo de Metas Fiscais; e
 - f) Anexo IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.
- 2.1.4. Não há limite ao número de emendas ao texto.
- 2.1.5. As emendas ao Anexo III 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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 do Congresso Nacional;
 - b) até 2 (duas) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e comissão mista permanente do Congresso Nacional; e
 - c) até 3 (três) emendas por congressista.
- 2.2.3. O menor nível de detalhamento da programação no Anexo de Prioridades e Metas corresponderá ao de ação orçamentária, seguida do respectivo produto, da unidade de medida e da meta física.
- 2.2.4. A aprovação de emenda que inclui programação no Anexo de Prioridades e Metas não afasta a necessidade de inclusão das respectivas dotações no Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e de eventual previsão no projeto de lei do 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 2020 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias Anuais de 2018 e 2019.
- 2.2.6. Poderão ser incluídas emendas de relator no Anexo de Prioridades e Metas, com o objetivo de suprimir lacunas na definição de emendas de bancada estadual, de manter o equilíbrio federativo e de promover o desenvolvimento econômico e social.

2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

- 2.3.1. Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e de comissão mista permanente do Congresso Nacional que estejam acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação e sejam restritas às competências regimentais da Comissão.
- 2.3.2. As emendas de bancada estadual devem estar acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação.
- 2.3.3. As emendas de texto limitam-se às partes referidas no item 2.1.3.
- 2.3.4. Não serão admitidas as 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 elaboração do 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 2 (duas) ações de interesse nacional, por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda;
 - c) até 10 (dez) ações de interesse nacional, propostas por autores individuais, considerando seu mérito e 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

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 que destinem recursos para projetos em execução terão acolhimento prioritário.

II – VOTO

Ao Relatório Preliminar, foram apresentadas 49 (quarenta e nove) emendas. Em apertada síntese, o teor das propostas foi o seguinte:

- as Emendas nº 1 e 2, do Deputado Santini, e a Emenda nº 43, da Senadora Daniella Ribeiro, pretendem aumentar a quantidade de emendas que poderiam ser apresentadas ao Anexo de Prioridades e Metas, porém em número superior ao admitido pela Resolução nº 1/2006-CN;
- as Emendas nº 3 e 45, do Senador Oriovisto Guimarães e da Senadora Daniella Ribeiro, respectivamente, buscam ressaltar que a aprovação de emenda ao Anexo de Prioridades e Metas da LDO não dispensa a apresentação de emenda ao PPA, para fins de compatibilidade desses instrumentos legais;
- as Emendas nº 4, 6, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 36, 37, 42, 47 e 48, respectivamente do Deputado Fabio Reis, do Senador Jorge Kajuru, do Deputado Elias Vaz, do Deputado Lucas Gonzalez, Deputado Maurício Dziedricki, do Deputado Edmilson Rodrigues, do Deputado Denis Bezerra, do Deputado Júnior Mano, da Senadora Maria do Carmo Alves, do Senador Rodrigo Cunha, do Deputado Augusto Coutinho, do Deputado Valdevan Noventa, da Senadora Leila Barros, do Deputado Mauro Nazif, da Deputada Tereza Nelma, do Deputado Fred Costa, do Deputado Rafael Motta, do Deputado Eduardo Costa, do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

Senador Major Olimpio, do Deputado Guilherme Derrite, do Deputado Pedro Lucas Fernandes e do Deputado Nivaldo Albuquerque, pretendem aumentar a quantidade de emendas que poderá ser apresentada ao Anexo de Prioridade e Metas;

- a Emenda nº 5, do Deputado Fabio Reis, propõe a correção do valor atribuído ao déficit do Regime Geral da Previdência Social, no item 1.1 do Relatório Preliminar;
- as Emendas nº 7, 11, 12, 15, 20, 31, 34, 35, 44, 46 e 49, respectivamente do Senador Jorge Kajuru, do Deputado Maurício Dziedricki, do Deputado Edmilson Rodrigues, do Deputado Júnior Mano, do Deputado Elias Vaz, do Deputado Fred Costa, do Deputado Rafael Motta, do Deputado Eduardo Costa, da Senadora Daniella Ribeiro, do Deputado Pedro Lucas Fernandes e do Deputado Nivaldo Albuquerque, pretendem aumentar a quantidade de ações decorrentes de emendas que serão incluídas pela Relatoria no Anexo de Prioridade e Metas da LDO;
- a Emenda nº 18, do Deputado Fernando Rodolfo; as Emendas nº 29 e 30, da Senadora Mara Gabrilli; e as Emendas nº 39, 40 e 41, do Senador Luis Carlos Heinze, propõem alterações no PLDO, seja pela inclusão de meta ou por meio da modificação de artigos do projeto;
- a Emenda nº 19, do Deputado Márcio Marinho, pretende possibilitar a apresentação de emendas ao Anexo de Prioridade e Metas com ações novas, e não apenas com as constantes da LOA 2018 e da LOA 2019;
- as Emendas nº 24 e 38, do Deputado Guilherme Derrite e do Senador Major Olimpio, respectivamente, propõem a não elaboração do Anexo de Prioridade e Metas.

Em tempo, registro que o Deputado Guilherme Derrite solicitou desconsiderar-se a Emenda nº 23, de sua autoria, em vista da substituição pela Emenda nº 42, nos termos do Ofício nº 015/Gab 639, de 29/5/2009.

Além disso, aproveito a ocasião para agradecer ao Deputado Fabio Reis a indicação de equívoco presente na primeira versão deste Relatório, a respeito de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

números concernentes aos regimes previdenciários, que se encontram agora devidamente revisados.

Na análise das emendas apresentadas, buscamos maximizar o aproveitamento das sugestões trazidas pelos nobres Pares, sobre as quais creio importante tecer breves comentários. Em primeiro lugar, embora só daqui a alguns meses tenhamos em mãos o projeto do PPA 2020-2023, o qual deverá cumprir papel orientador do planejamento governamental para o próximo quadriênio, entendo que a LDO não pode ter subtraído seu papel constitucional de estabelecer metas e prioridades para a Administração. Daí nossa decisão de criar o Anexo VIII – Prioridades e Metas, com o respeito devido a algumas posições contrárias.

Naturalmente, deverá haver compatibilidade entre o novo anexo da LDO e o futuro PPA, tarefa que se tornará mais fácil com a indicação de prioridades circunscrita a ações que já constaram dos orçamentos anteriores e que, portanto, já se incorporaram ao ciclo planejamento-orçamento do governo federal.

Outro ponto a se destacar é o número máximo de emendas ao Anexo de Prioridades e Metas, que é de cinco para cada tipo de autor, nos termos dos arts. 87 e 88 da Resolução nº 1/2006-CN. Por essa razão, não pudemos acolher algumas sugestões de colegas que indicaram números maiores para emendamento.

Alguns parlamentares sugeriram ampliar o número de emendas que passariam a fazer parte do Anexo VIII, entre aquelas apresentadas por autores individuais. No entanto, somos do entendimento de que o rol de prioridades não pode ser extenso em demasia, sob pena de esvaziar o próprio sentido de “prioridade”. Desse modo, decidimos manter o Anexo na extensão já tornada praxe nesta Comissão, nos últimos anos.

Por fim, tivemos algumas emendas que já se referiam ao conteúdo do próprio PLDO, e não ao do Relatório Preliminar. No caso, rejeitamos, neste momento, tais propostas, mas alertando aos respectivos autores que não deixem de reapresentar esses textos quando do prazo próprio de emendamento ao projeto.

Em face do exposto, VOTO:

- pela aprovação das Emendas nº 5, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 25, 28, 37 e 42;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 5, de 2019–CN (PLDO 2020)

- pela aprovação parcial das Emendas nº 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 20, 21, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 44, 45, 46, 47, 48 e 49;
- pela rejeição das Emendas nº 1, 2, 18, 23, 24, 29, 30, 38, 39, 40, 41 e 43; e
- pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, de de 2019.

Deputado CACÁ LEÃO

Relator