



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)**

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2022 – PLDO 2022**

**(PL Nº 3, DE 2021- 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>
Parâmetros econômicos	3
<b>1.2. CENÁRIO SOCIAL</b>	<b>6</b>
Saúde	19
Educação	21
<b>2. PARTE ESPECIAL</b>	<b>27</b>
<b>2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS</b>	<b>27</b>
<b>2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS</b>	<b>28</b>
<b>2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS</b>	<b>28</b>
<b>2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS</b>	<b>29</b>
<b>II – VOTO</b>	<b>30</b>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 3, de 2021–CN, que *“Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências”*.

Relator: Deputado **JUSCELINO FILHO (DEM - MA)**

## 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 conterà avaliação: (i) dos cenários econômico-fiscal e social do projeto, (ii) dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração; e (iii) das informações constantes de seus anexos.

O parágrafo único daquele dispositivo dispõe que o Relatório Preliminar conterà 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 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

## 1. PARTE GERAL

### 1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

#### Parâmetros econômicos

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, a variação do Produto Interno Bruto - (PIB), a massa salarial, 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 a magnitude e a consistência, 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 macroeconômicos de relevância para análise do PLDO 2022, que se utilizou da grade de parâmetros SPE que também subsidiou o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (2021/ 1º bimestre), comparados com as estimativas disponíveis no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (2021/ 2º bimestre) e expectativas de mercado das séries temporais divulgadas pelo Banco Central do Brasil:

**Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2021-2024**

Parâmetro	2021	2021	2021	2022	2022	2023	2023	2024	2024
	Aval. 2º Bimestre	PLDO 2022	Mercado	PLDO 2022	Mercado	PLDO 2022	Mercado	PLDO 2022	Mercado
Crescimento real PIB (%)	3,50	3,20	5,18	2,50	2,10	2,50	2,50	2,50	2,50
IPCA acumulado (%)	5,06	4,42	6,07	3,50	3,77	3,25	3,25	3,2	3,25
IGP-DI acumulado (%) <sup>12</sup>	15,21	5,06	18,33	3,6	4,55	4,0	4,00	4,0	3,90
Taxa Selic - (% a.a.) <sup>1</sup>	3,56	2,8	6,50	4,7	6,75	5,6	6,50	5,9	6,50
Taxa de câmbio - (R\$/US\$) <sup>1</sup>	5,43	5,30	5,04	5,1	5,20	5,0	5,10	5,0	5,00

(1) O PLDO 2022 apresenta as expectativas de taxas médias enquanto o mercado prevê as taxas de final de período

(2) A medição da expectativa de mercado do IGP-DI foi descontinuada pelo Sistema de Gerenciador de Séries Temporais (BACEN). Optou-se pelo IGP-M, como proxy pois a diferença entre os índices é apenas o período de coleta.

Fontes: PLDO 2022; RARDP - 2º Bimestre/2021; Sistema Gerenciador de Séries Temporais BACEN de 02/07/2021 (medianas).



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

Para 2021, a expectativa do Poder Executivo, constante do PLDO 2022 que se baseou no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre, é de crescimento do PIB na ordem de 3,2%, que será oportunamente avaliada no decorrer da sua tramitação.<sup>1</sup> Quanto à inflação é importante observar que a previsão do PLDO 2022, assim como as expectativas dominantes, estão em trajetória ascendente se comparadas com a taxa apurada em 2020<sup>2</sup>, o que já ensejou o recente aumento na taxa Selic.

O Anexo de Metas Fiscais Anuais”, que integra o PLDO 2022, ressalta que os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de coronavírus (Covid-19) se revelaram devastadores, e “permanece elevado o nível de incerteza para prever a intensidade, a extensão e a duração da pandemia e, conseqüentemente, a magnitude de seus reflexos sobre o nível de atividade econômica global e doméstica”.

Numa rápida avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há pouca divergência entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2022 a 2024, em comparação com as expectativas de mercado, conforme se depreende da observação 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 PLDO 2022 estabelece a meta de resultado primário da União para o exercício seguinte, decomposto da seguinte forma:

- a) déficit de R\$ 170,47 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central); e

---

<sup>1</sup> O PIB de 2020 fechou o ano com queda de 4,1%. Trimestre/trimestre a queda foi de -1,1 % no 4ºT e de -3,9% no 3º trimestre.

<sup>2</sup> O IPCA vem acelerando, passando de 0,86% em fevereiro de 2021 para 0,93% em março, puxado pelo item Transporte (+3,81%). Em 12 meses a variação foi de 6,10%, puxada pelos itens alimentação (13,9% - arroz: 63%) e Transporte (8,6% - combustíveis: 23%). Já o IPCA do ano de 2020 foi de 4,52%, levemente acima da meta de inflação que era de 4% (banda de 1,5%). Em 2021 essa meta é de 3,75% (banda de 1,5%).



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)**

b) déficit de R\$ 4,42 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobrás.

A projeção do resultado primário de Estados, o Distrito Federal e os Municípios, apenas indicativa, é de déficit de R\$ 2,6 bilhões. 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 Figura abaixo apresenta as metas propostas no Anexo de Metas Fiscais para 2022, em valores correntes e em percentual do PIB.

**Figura 1 – Resultado primário não financeiro para 2022**

ESPECIFICAÇÃO	2022		2023		2024	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	-170.473,7	-1,92	-144.971,5	-1,52	-102.203,6	-1,00
I - Receita Primária Total	1.772.472,2	19,95	1.888.359,0	19,82	2.018.535,8	19,84
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.103.097,2	12,41	1.183.462,3	12,42	1.268.517,9	12,47
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	474.977,9	5,35	505.979,1	5,31	543.412,2	5,34
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	194.397,1	2,19	198.917,5	2,09	206.605,7	2,03
II - Transferências por Repartição de Receitas	321.910,3	3,62	344.633,6	3,62	367.034,1	3,61
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.450.561,9	16,32	1.543.725,3	16,20	1.651.501,7	16,23
IV - Despesa Primária Total	1.621.035,6	18,24	1.688.696,8	17,72	1.753.705,3	17,24
IV.1 - Benefícios Previdenciários	762.905,5	8,59	810.476,5	8,51	837.803,8	8,23
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	346.328,6	3,90	356.056,9	3,74	365.534,6	3,59
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	249.998,5	2,81	265.861,8	2,79	285.999,2	2,81
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	261.803,0	2,95	256.301,6	2,69	264.367,7	2,60
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	165.128,2	1,86	170.944,8	1,79	176.489,1	1,73
IV.4.2 - Discricionárias	96.674,9	1,09	85.356,8	0,90	87.878,6	0,86
V - Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-170.473,7	-1,92	-144.971,5	-1,52	-102.203,6	-1,00
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	117.453,9	1,32	159.525,9	1,67	192.188,0	1,89
V.2 Resultado da Previdência Social	-287.927,6	-3,24	-304.497,4	-3,20	-294.391,6	-2,89
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	-4.417,5	-0,05	-4.747,9	-0,05	-5.075,2	-0,05
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	-174.891,2	-1,97	-149.719,4	-1,57	-107.278,8	-1,05
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**</b>	-2.600,0	-0,03	-100,0	0,00	1.500,0	0,01
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	-177.491,2	-2,00	-149.819,4	-1,57	-105.778,8	-1,04

Fonte: Ministério da Economia.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

## 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. 12 do PLDO 2022, 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. 38 do PLDO 2022, 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 - BPC<sup>3</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 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 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:

---

<sup>3</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”.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

**Tabela 2 - Quantitativo de beneficiários do BPC**

ANO	PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - PCD		IDOSOS		TOTAL	
	Quantitativo	Crescimento %	Quantitativo	Crescimento %	Quantitativo	Crescimento %
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
2019	2.683.252	3,08	2.069.188	0,99	4.752.440	2,16
2020	2.750.232	2,5	2.119.199	2,42	4.869.431	2,46

Fonte: 2009 a 2018 - Anexo IV.8 - PLDO 2020. 2019 a 2020 - BEPS de dezembro.

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. Ressalte-se, contudo que há um expressivo crescimento em 2020, provavelmente decorrente da demanda reprimida ao longo dos últimos anos. O próprio Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 indica 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 2010 a 2020, foi de 2,94%.

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 2010 a 2020, foi de 4,91%.

Entre 2010 e 2020, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 54,7% no BPC para pessoas com deficiência e de 30,6% 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 2010 e 2016, como se infere do gráfico seguinte. Nesse período, os gastos passaram de 0,52% para 0,78% do PIB, mantendo-se relativamente constantes desde então, atingindo 0,82% do PIB em 2020. Esse crescimento acelerado decorreu principalmente da ampliação do número de beneficiários vista anteriormente, associado



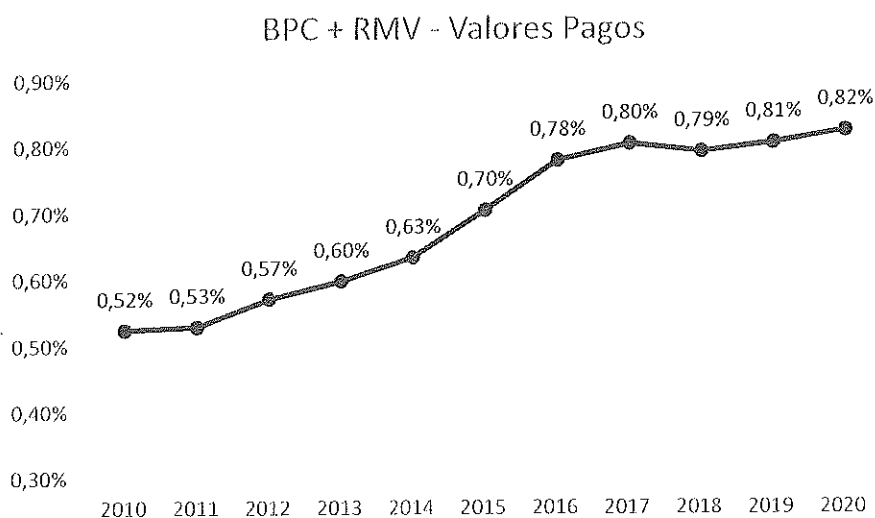
**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)**

também à política de valorização do salário-mínimo.

**Figura 2 – Pagamento do BPC + RMV**



Fonte: Despesas - Siga Brasil, corrigidas pelo IPCA, em % do PIB.

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 2022 a 2024. As projeções dos quantitativos do BPC, combinadas com a despesa estimada para o período, são apresentadas a seguir:

**Tabela 3 – Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC**

ANO	Quantitativo em Dezembro			Despesa (R\$ milhões)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2022	2.669.795	2.245.998	4.915.793	38.409,8	30.814,2	69.224,1
2023	2.733.770	2.287.812	5.021.582	40.325,8	32.553,6	72.879,4
2024	2.801.129	2.331.115	5.132.244	42.151,9	34.284,6	76.436,5

Fonte: PLDO 2022, Anexo IV.8.

Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.147,00 para 2022, R\$ 1.188,00 para 2023 e R\$ 1.229,00 para 2024





**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 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 4 – Projeção de Quantitativo e Despesa com RMV**

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Invalidez	Idade	Total	Invalidez	Idade	Total
2022	66.067	5.387	71.454	939.7	80.3	1.020.1
2023	62.084	4.632	66.716	910.0	70.7	980.7
2024	58.903	4.073	62.976	889.3	63.6	952.9

Fonte: PLDO 2022, Anexo IV.8.

Obs.: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.147,00 para 2022, R\$ 1.188,00 para 2023 e R\$ 1.229,00 para 2024

**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 2021, de 1 para 4,3. 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.



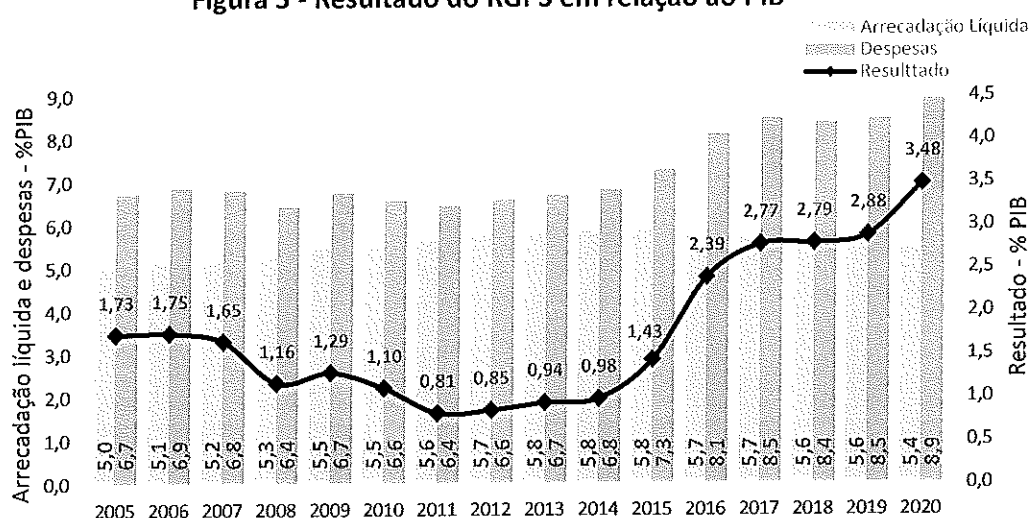
## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

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 3 - Resultado do RGPS em relação ao PIB



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

Vale destacar que as projeções atuariais que acompanham o PLDO 2022 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.

Com a adoção das hipóteses indicadas no Anexo do PLDO, o modelo de projeção indica que a arrecadação previdenciária estimada para 2022 é de R\$ 457,52 bilhões (equivalentes a 5,15% do PIB). Para 2060, as estimativas apontam para uma arrecadação de R\$ 3,28 trilhões (5,40% do PIB). A despesa para 2022 é estimada em 761,97 bilhões (8,57% do PIB), e atingiria, em 2060, R\$ 8,45 trilhões (13,91% do PIB). Nesse cenário, a necessidade de financiamento do RGPS passa de R\$ 304,45 bilhões (3,43% do PIB), em 2022, para R\$ 5,17 trilhões (8,50% do PIB), em 2060.

#### 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



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

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, "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 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 oscilação da necessidade de financiamento do RPPS em relação ao PIB até 2028, quando alcança 0,75%, reduzindo-se progressivamente daí em diante. 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 12 de março de 2021, e o valor do PIB usado no Relatório da Avaliação Atuarial do RGPS;
- 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 serviço público;
  - acima de 25 anos, considera-se o tempo decorrido entre a idade de 25



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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 2020, sendo que para os aposentados e pensionistas a incidência ocorre sobre a parcela superior a R\$ 6.351,20.

A avaliação também apontou que o valor presente atuarial dos benefícios concedidos e a conceder apurado foi de R\$ 1,576 trilhão e o valor presente atuarial das contribuições foi de R\$ 419 bilhões, resultando em um déficit atuarial de R\$ 1,158 trilhão, sem considerar a premissa de reposição dos servidores. 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, em regime financeiro de capitalização”*, tendo sido considerado o juro de 5,38% a.a. para fins de quantificar o efeito do valor do dinheiro no tempo.

#### 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



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

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 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;

---

<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.



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)**

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 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.

Adotou-se, também, como hipóteses de passagem para a inatividade remunerada as seguintes situações: i) a 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 5 – 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 2022, anexo IV.7.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

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 6 – Cenário Com e Sem Reposição de Militares para 2022**

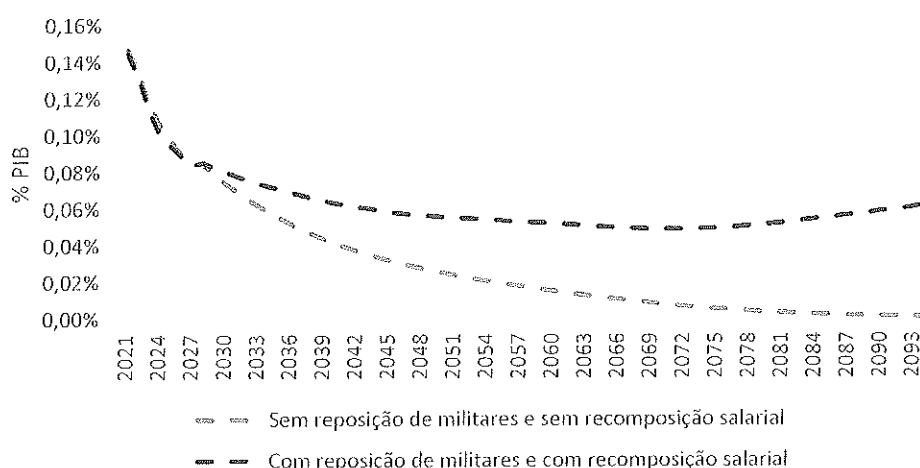
Cenário	Receita	Despesa	Resultado
Sem reposição de militares	8.493	20.461	-11.968
Com reposição de militares	8.755	20.471	-11.717

Fonte: PLDO 2022, 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 2025, e ii) com recomposição de militares e com recomposição remuneratória nominal igual a inflação do período anterior a partir de 2025.

**Figura 4 - Comparação dos resultados (% PIB) entre cenários**



Fonte: PLDO 2022, anexo IV.7.

Os cenários indicados no gráfico representam os limites inferiores e superiores

<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, da ordem de R\$ 44,9 bilhões em 2020, ante R\$ 47,0 bilhões em 2019. 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).



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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.

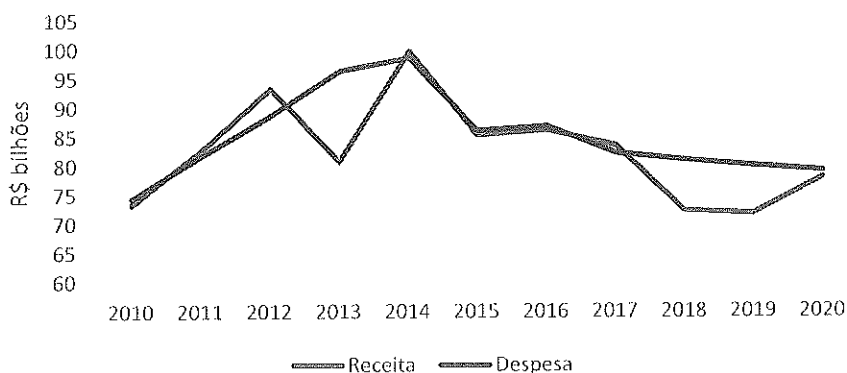
A avaliação ainda apontou, em observância ao Acórdão nº 1.463/2020/TCU-Plenário, o valor presente atuarial dos benefícios concedidos e a conceder no montante de apurado foi de R\$ 413,4 bilhões e o valor presente atuarial das contribuições no total de R\$ 113,7 bilhões, resultando em um déficit atuarial de R\$ 299,7 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 2022 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 observado na série construída em proporção do PIB, constante do anexo IV.9 do PLDO 2022.

**Figura 5 - Receitas e Despesas do FAT**  
Valores corrigidos pelo INPC a preços de 2020



Fonte: Boletins de informações financeiras do FAT, Tesouro Gerencial (2010 e 2020) e Ipea.

O montante de receitas do FAT mostra 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





## CONGRESSO NACIONAL

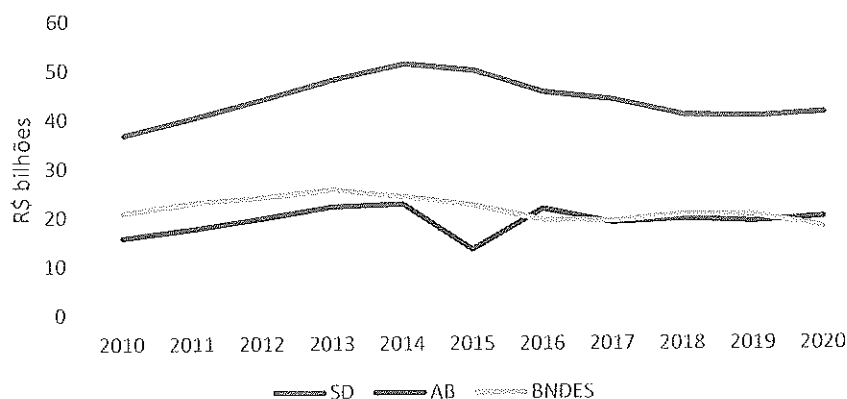
### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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, 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.

**Figura 6 - Principais Despesas do FAT**  
Valores corrigidos pelo INPC a preços de 2020



Fonte: Boletins de informações financeiras do FAT, Tesouro Gerencial (2010 e 2020) 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.

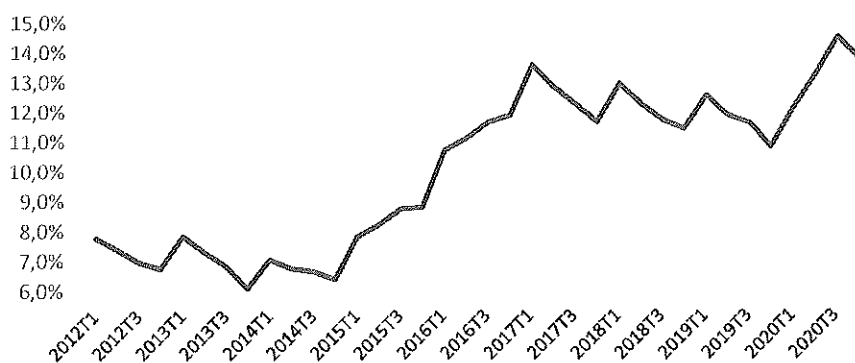


## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

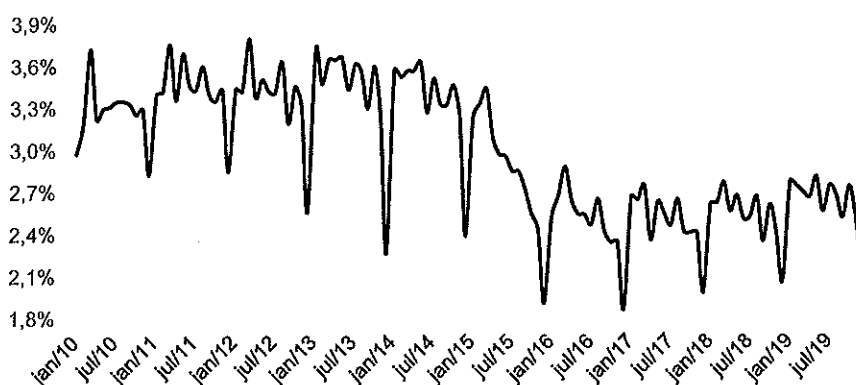
Figura 7 - Taxa de desocupação



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.

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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 2020, a taxa de desemprego atingiu 13.8% segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, o equivalente a 13,7 milhões de pessoas desocupadas<sup>6</sup>.

Para os exercícios de 2021 a 2024, as estimativas constantes no anexo IV.9 do PLDO 2022 mostram os seguintes números:

**Tabela 7 - Receitas, Obrigações e Resultados do FAT - 2021 a 2024**

EXERCÍCIOS	R\$ milhões			
	2021	2022	2023	2024
<b>RECEITAS</b>	<b>84.945,40</b>	<b>91.616,80</b>	<b>97.953,70</b>	<b>103.184,00</b>
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	70.343,60	74.628,40	78.981,50	83.586,10
2. Receitas Financeiras	14.425,50	16.820,80	18.781,00	19.396,90
3. Repasses da Contribuição Sindical	25,1	25,9	26,8	27,7
4. Restituição de Benef. não Desembolsados	89	77,3	97,8	104,7
5. Outras Receitas	62,3	64,4	66,5	68,7
<b>OBRIGAÇÕES</b>	<b>51.731,90</b>	<b>65.720,60</b>	<b>70.396,60</b>	<b>75.738,00</b>
1. Seguro-Desemprego - Benefício	40.988,10	44.577,40	48.007,20	51.645,80
2. Abono Salarial – Benefício	10.516,20	20.650,60	21.820,80	23.431,70
3. Atendimento ao Trabalhador – SINE	20,5	35,2	45,2	55,2
4. Qualificação Profissional	9,5	30	60	100
5. Outras Despesas	197,6	427,4	463,4	505,3
<b>RESULTADO ECONÔMICO</b>	<b>33.213,60</b>	<b>25.896,20</b>	<b>27.557,10</b>	<b>27.446,00</b>
6. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF	19.696,20	20.896,00	22.114,80	23.404,10
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES</b>	<b>71.428,10</b>	<b>86.616,60</b>	<b>92.511,40</b>	<b>99.142,10</b>
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>13.517,40</b>	<b>5.000,30</b>	<b>5.442,30</b>	<b>4.041,90</b>

Fonte: Anexo IV.9 do PLDO 2022.

## 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 serviços públicos de saúde (ASPS) pela União.

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

<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\\_pnad\\_continua.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210318_cc_50_nota_22_amostra_da_pnad_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 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

- 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, 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 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 8 - Despesas com ASPS Custeadas com Recursos Provenientes de Royalties**

Ano	Valor (R\$ milhões)
2013	0
2014	0
2015	0



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

Ano	Valor (R\$ milhões)
2016	0,2
2017	0,5
2018	56,0
2019	392,8
2020	775,8
2021	729,3

Fonte: PLOAs 2013 a 2021, 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 2022 deverá ser obtido pela correção do montante mínimo calculado para 2021 (R\$ 123.828,8 milhões) pelo IPCA registrado de julho de 2020 a junho de 2021, o que, considerando estimativa de 7,14% para o índice de inflação no período, indica um piso para 2022 de cerca de R\$ 132.670,1 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 2022, 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 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 2022.

## **Educação**

### **O PLDO 2022, 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”.

As diretrizes, metas e estratégias constantes do PNE 2014-2024 buscam, em

<sup>7</sup> Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

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.

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). 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 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>8</sup>.

Também no âmbito da educação, a LDO 2021, em seu art. 4º, estabelece como prioridade e meta da administração pública federal a agenda da primeira infância. Contudo, o PLDO 2022 não mantém essa priorização.

#### 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, a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os

<sup>8</sup> Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, art. 3º, X.



## CONGRESSO NACIONAL

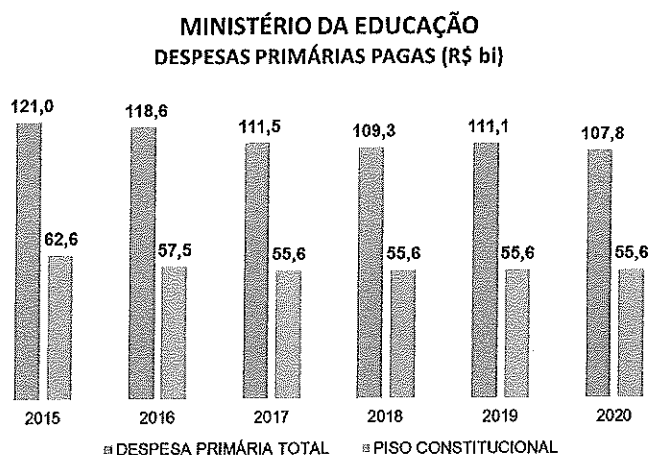
### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pelo IPCA, por vinte exercícios financeiros, será o limite individualizado do Poder Executivo.

A série histórica de pagamentos, segundo critério estabelecido pela limitação constitucional<sup>9</sup>, é apresentada para a totalidade de despesas do órgão orçamentário 26000 Ministério da Educação<sup>10</sup>.

**Figura 9 – Despesas Primárias pagas Ministério da Educação por ano**



Fonte: ET nº 19/2021–Conof/CD. Despesas corrigidas pelo IPCA.  
Base 2021. Inclui restos a pagar de exercícios anteriores.

A série apresentada evidencia que as despesas realizadas pelo Ministério da Educação, em valores reais, vêm mantendo tendência de redução desde 2015, último exercício anterior à vigência da EC nº 95/2016, com decréscimo de 11,0% no período 2015-2020.

Quanto ao piso constitucional das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalente para a União a 18% da receita líquida de impostos em 2017 e, a partir daí, mantido esse valor atualizado pela variação do IPCA, enquanto vigente o Novo Regime Fiscal, corresponde a R\$ 55,6 bilhões em 2021. Apesar de possuírem critérios de apuração distintos, é possível constatar, a partir do gráfico apresentado, que o piso corresponde a aproximadamente à metade, em média, das despesas primárias totais realizadas pelo MEC no período e, portanto, não assegura os níveis de execução de despesas anteriores à limitação de gastos.

<sup>9</sup> Valores corrigidos segundo variação do IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

<sup>10</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.



## CONGRESSO NACIONAL

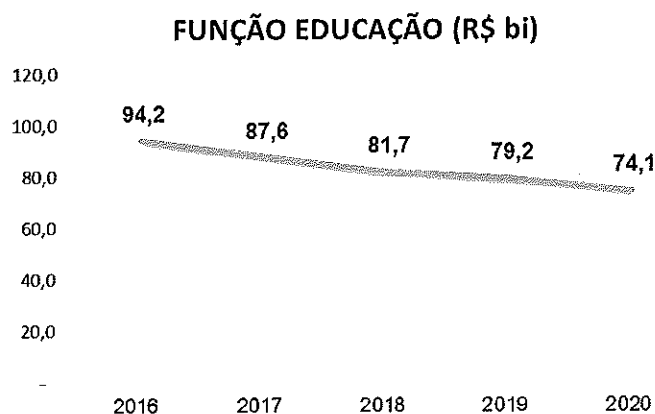
### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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

Na perspectiva de despesas executadas nos estritos termos da EC nº 95/2016<sup>11</sup> e apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>12</sup>, a série de pagamentos da função 12 -educação segue a mesma tendência demonstrada anteriormente para o órgão 26 Ministério da Educação, mas com uma queda mais acentuada por excluir as despesas com inativos, com redução de R\$ 20,1 bilhões (-21,3%), comparando-se o primeiro ano de vigência da emenda e o último exercício financeiro de apuração.

**Figura 10 – Evolução Função Educação**



Fonte: ET nº 19/2021-Conof/CD. Despesas corrigidas pelo IPCA. Base 2021

Tomando-se como referência as despesas pagas em 2016, a função educação teria acumulado, nos demais quatro anos de vigência do Novo Regime Fiscal, redução de R\$ 54,4 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, considerado fixo enquanto vigente a limitação

<sup>11</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;

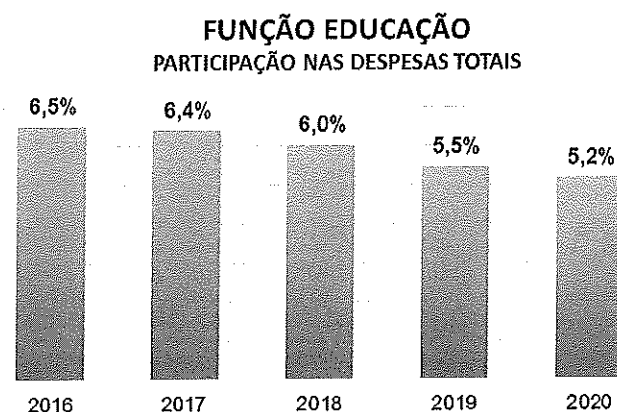
<sup>12</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>





constitucional.

Figura 11 – Função Educação – Participação Despesas Totais



Fonte: ET nº 19/2021-Conof/CD.

Dessa forma, o contínuo decréscimo das despesas realizadas pelo Ministério da Educação, após sistemática imposta pelo Teto de Gastos, aponta no sentido de que as políticas educacionais não estiveram entre as prioridades do governo federal ao longo desses cinco exercícios financeiros. Essa constatação tem levado alguns estudiosos do tema a afirmar que, mantida essa política, estar-se-ia colocando em risco a observância do princípio constitucional da proibição do retrocesso das políticas sociais.

### Novo Fundeb

Para 2021, o cenário projetado pela lei orçamentária anual, com os vetos apostos à programação aprovada pelo Congresso Nacional, assim como em relação aos bloqueios orçamentários introduzidos pela lei de diretrizes orçamentárias, impõe à educação novos reveses que indicam a manutenção da tendência observada na efetiva execução de despesas do período 2016-2020.

Nessa perspectiva, a aprovação do Novo Fundeb, por meio da EC nº 108/2020, mais redistributivo e com maior participação da União<sup>13</sup> – em face da elevação da complementação, anteriormente fixada em 10% das receitas totais dos fundos, para 15% em 2022 e 23% em 2024 –, representa um alento na tentativa de suprir as carências educacionais existentes, materializadas nas metas, ainda distantes de serem cumpridas,

<sup>13</sup> A complementação da União ao Fundeb está excluída do cômputo das despesas primárias limitadas pela EC nº 95/2016.



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)**

do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Dentre as metas a serem atingidas, permanece na agenda educacional a adequação das condições de financiamento das redes de ensino, agravada com a atual pandemia da Covid-19, a fim de que se assegure padrão mínimo de qualidade às redes de maior vulnerabilidade, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), novo preceito constitucional introduzido pela EC nº 108/2020, a ser pactuado em regime de colaboração, na forma disposta em lei complementar que regulamente o Sistema Nacional de Educação.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

## 2. PARTE ESPECIAL

### 2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

- 2.1.1. Poderão apresentar emendas ao PLDO 2022 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 mista, 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 2022:
  - 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 2022;
  - 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 3, de 2021-CN (PLDO 2022)

### **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 3 (três) 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 2022 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 2022 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021.

### **2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS**

- 2.3.1. Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e de comissão mista permanente do Congresso Nacional que estejam acompanhadas da



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

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 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 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 projeções inerentes ao projeto, salvo quando justificadamente se destinarem a alterar tais parâmetros.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2021–CN (PLDO 2022)

- 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 12 (doze) emendas. Dentre as emendas apresentadas, a **Emenda nº 10**, do Deputado Pedro Lucas Fernandes, pretende possibilitar que o Anexo de Metas e Prioridades inclua ações para reformas de assembleias estaduais e câmaras municipais. Em que pese o mérito da proposta, tais finalidades extrapolam a competência 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) e, assim, não encontram respaldo nas políticas ministeriais. Por isso, votamos pela **rejeição** da emenda.

A **Emenda nº 12**, do Deputado Arnaldo Jardim, pretende alterar a data de votação do Parecer Preliminar e do prazo de emendas ao PLDO. Por não se tratar de matéria afeta ao parecer preliminar, também votamos pela **rejeição**.

As 10 (dez) emendas restantes 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 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 rejeição das Emendas de nºs 1 a 12; e
- pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 na forma ora apresentada.



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**Relatório Preliminar - PL nº 3, de 2021-CN (PLDO 2022)**

Sala da Comissão,

de julho de 2021

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be 'Juscelino Filho', is written over the printed name.

**Deputado Juscelino Filho**

**Relator**