



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2019**

(Projeto de Lei nº 2/2018-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR APRESENTADO



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2019 – PLDO 2019

(PL Nº 2, DE 2018-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	2
1. PARTE GERAL	3
1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	3
Parâmetros econômicos do PLDO 2019	3
Anexo de Metas Fiscais	5
1.2. CENÁRIO SOCIAL	8
Assistência Social e Anexo IV.9 do PLDO 2019	8
Previdência Social e Anexos IV.6 a IV.8 do PLDO	12
Trabalho e Anexo IV.10 do PLDO	18
Saúde	21
Educação	22
1.3. EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA	24
2. PARTE ESPECIAL	26
2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS	26
2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS	27
2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS	27
2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS	28
II – VOTO	29



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2018-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências”.

RELATOR: Senador DALÍRIO BEBER

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 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 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

1. PARTE GERAL

1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

Parâmetros econômicos do PLDO 2019

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas 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 possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2019:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2018-2021

Parâmetro	2018		2019		2020		2021	
	Aval. 2º Bimestre	Focus	PLDO 2019	Focus	PLDO 2019	Bacen	PLDO 2019	Bacen
Crescimento real do PIB (%)	2,50	2,18	3,0	3,00	2,4	2,50	2,3	2,50
IPCA acumulado (%)	3,11	3,65	4,25	4,01	4,0	4,00	4,0	4,00
Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	n.d.	6,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	n.d.	3,50	3,40	3,50	3,50	3,54	3,50	3,60

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º Bimestre/2018; Relatório Focus de 1º/06/2018 (medianas); Sistema de Expectativas do Bacen de 1º/06/2018 (medianas). n.d.: informação não disponível.

Para 2018, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de crescimento do PIB na ordem de 2,50%. Tal valor, até então, era estimado em 2,97%. Por sua vez, o mais recente Relatório Focus/Bacen traz estimativa de 2,18%. Ressalte-se, ainda, que o Fundo Monetário Internacional projeta esse crescimento em 2,3%.

Para 2019, o PLDO estima crescimento do PIB de 3,0%. No momento, as expectativas do mercado (Focus/Bacen) e do Governo Federal convergem para a mesma taxa de crescimento real. Esse crescimento será possível graças a um processo de consolidação fiscal e a uma agenda de reformas microeconômicas com foco em aumento de produtividade e melhoria do ambiente de negócios.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Em 2017, o PIB cresceu 1,0%, atingindo R\$ 6,6 trilhões em valores correntes, segundo os números do IBGE. O PIB per capita variou 0,2% em termos reais, alcançando R\$ 31.587. Pelo lado da oferta, contribuiu significativamente para esse crescimento do PIB a expansão agropecuária de 13%. Além disso, houve um avanço do setor de serviços de 0,3%. O setor industrial ficou praticamente estável.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias aumentou 1,0% em relação ao ano precedente, enquanto os gastos do governo recuaram 0,6%. Em 2016, ambos registraram queda, de 3,9% e 0,1% respectivamente. A tendência de redução é coerente com o teto de gastos, que reduz proporcionalmente a participação dos gastos do Governo Federal. As despesas com formação bruta de capital fixo, um indicativo do nível de investimentos, por sua vez, mostraram contração de 1,8%, em 2017, depois de haver recuado 10,2% em 2016. Compõe um cenário pouco animador a taxa de investimento, em 2017, que foi de apenas 15,6% do PIB, frente a 16,1%, em 2016, e 18,2%, em 2015, e bem distante do patamar de cerca de 20% do PIB que prevaleceu entre 2010 e 2014.

Quanto ao setor externo, as exportações de bens e serviços em 2017 aumentaram em 5,2% em comparação com 2016. As importações aumentaram 5,0% no período. O efeito combinado dos aumentos das exportações e das importações redundou em um saldo da balança comercial em 2017 de US\$ 66,9 bilhões.

Com relação à inflação, a diferença não chega a ser preocupante. Enquanto o Governo espera 4,25% de variação para o IPCA acumulado de 2019, o mercado trabalha com 4,01%. Quanto à taxa Selic ao final de 2019, os números são coincidentes em 8,0%; quanto à taxa de câmbio para o final do ano, as taxas também são próximas; o PLDO projeta R\$ 3,40 por US\$, e o mercado R\$ 3,50.

A expectativa de estabilização da taxa Selic, nos próximos três anos, no patamar de 8% ao ano, é consistente com a expectativa de uma taxa 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.

De modo geral, há pouca divergência entre os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para o período de 2019 a 2021, em comparação com as expectativas de mercado, conforme se depreende da observação da Tabela 1.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018-CN (PLDO 2019)

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 2019 estabelece meta de déficit primário de R\$ 132 bilhões para o setor público consolidado não financeiro, decomposta da seguinte forma:

- a) déficit de R\$ 139 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central);
- b) déficit de R\$ 3,5 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras; e
- c) superávit de R\$ 10,5 bilhões para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Pelo sexto ano consecutivo, fruto do fraco desempenho da economia e 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.

Contribui para a previsão de resultado negativo para 2019, do lado da despesa, o déficit global previsto para os regimes de previdência, estimado em R\$ 288,3 bilhões, divididos em: (i) R\$ 214,7 bilhões para o Regime Geral da Previdência Social; (ii) R\$ 59,0 bilhões para o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos Federais Civis; e (iii) R\$ 14,6 bilhões para as pensões dos militares. Do lado da receita, colabora para isso o montante de renúncias tributárias, estimado em R\$ 303,5 bilhões (19,84% da arrecadação) para 2019. Dentre as principais renúncias, apresentam-se o Simples Nacional (22,2% do total) e a desoneração da cesta básica (6,7% do total).

Pelo terceiro 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 2019, 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, o superávit, cuja estimativa nos projetos dos últimos exercícios vinha sendo reduzida, reverteu a tendência



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

e foi ampliado em relação ao ano anterior, evidenciando maior participação dos entes subnacionais 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). Além disso, não está previsto qualquer redutor da meta de resultado primário, em linha com a LDO 2018.

A Tabela 2 apresenta as metas propostas no Anexo de Metas Fiscais para 2019, em valores correntes e em percentual do PIB. Estas projeções sinalizam, em relação às relativas a 2018, uma redução real de 0,4% da despesa primária e um aumento real de 1,2% da receita primária.

Tabela 1 - Metas Fiscais para o Exercício de 2019

Item	PLDO 2019	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.543,2	20,44
II. Despesa Primária	1.682,2	22,28
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-139,0	-1,84
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,5	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-142,5	-1,89
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-489,28	-6,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	3.560.960	47,17

Fonte: PLDO 2019

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018-CN (PLDO 2019)

Tabela 3 - Variáveis fiscais para 2019 – PLDO e projeções de mercado

Variável	PLDO 2019	Projeção de Mercado
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.543,2	1.576,1
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.682,2	1.676,0
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	-139,0	-105,9
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% PIB)	-1,75	-1,30
Resultado Nominal do Setor Público Consolidado (% PIB)	-7,1	-6,60
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	77,7	76,80
Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)	58,9	57,00

Fontes: PLDO 2019, Prisma Fiscal de maio/2018 (medianas), Sistema de Expectativas de Mercado (BACEN) captadas em 18/05/2018 (medianas). Receitas e despesas brutas (incluem transferências por repartição de receita); por isso, a projeção de mercado para a despesa primária foi ajustada para se compatibilizar com a metodologia empregada no Anexo de Metas Fiscais,

Analisando a tabela, verifica-se relevante diferença positiva, de R\$ 32,9 bilhões, nas projeções de mercado da receita primária em relação à constante no PLDO. Somada a uma projeção de despesa primária menor que a do PLDO, essa diferença resulta em uma projeção de mercado de déficit primário R\$ 33,1 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 2019 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 2020 e 2021, apresentadas em valores correntes na

Tabela 44, juntamente com as expectativas de mercado para os dois exercícios captadas pelo Prisma Fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Tabela 4 - Variáveis fiscais para 2020 e 2021 – PLDO e projeções de mercado

Variável	2020		2021	
	PLDO 2019	Prisma Fiscal	PLDO 2019	Prisma Fiscal
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.655,9	1.691,5	1.771,2	1.802,6
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.765,9	1.753,1	1.841,2	1.816,6
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	-110,0	-66,3	-70,0	-14,0
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	79,7	78,45	81,1	79,66

Fontes: PLDO 2019, Prisma Fiscal de março/2018 (medianas). Receitas e despesas brutas (incluem transferências por repartição de receita); por isso, as projeções do Prisma Fiscal para a despesa primária foram ajustadas para se compatibilizarem com a metodologia empregada no Anexo de Metas Fiscais,

Conforme se observa, as projeções de mercado para 2020 e 2021 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 ao processo eleitoral que se aproxima e à política econômica a ser aplicada pelo próximo governo.

1.2. CENÁRIO SOCIAL

Assistência Social e Anexo IV.9 do PLDO 2019

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 2019, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

discriminadas em categorias de programação específica.

De acordo com § 5º do art. 36 do PLDO 2019, 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 do Desenvolvimento Social, 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.9, 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, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos do BPC.

Recorde-se que o BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar per capita igual ou inferior a 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:

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

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 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Fonte: Anexo IV.9 – PLDO 2019

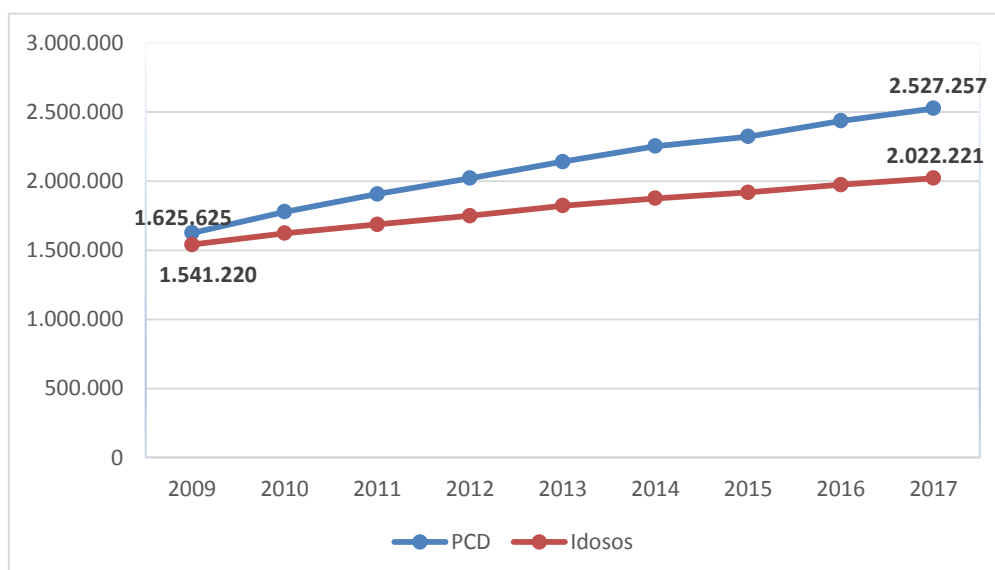
No caso dos idosos, o quantitativo de beneficiários vem crescendo ano a ano, principalmente em decorrência da dinâmica demográfica, embora com taxas de crescimento anual em geral decrescentes nos últimos anos, atribuídas à melhoria do processo de concessão e da fiscalização. Em 2016, a taxa anual de crescimento voltou a acelerar, superando em 0,67% o crescimento do ano anterior, mas tal reversão pode ser atribuída à greve dos servidores do INSS em 2015, que ocasionou uma maior desaceleração nesse exercício e sua aceleração em 2016, em razão da demanda reprimida do ano anterior. O crescimento médio anual do quantitativo de benefícios destinados à pessoa idosa, no período de 2009 a 2017, foi de 3,99%.

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 2017, foi de 5,90%.

Entre 2009 e 2017, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 55,5% no BPC para pessoas com deficiência e de 31,2% no BPC para pessoas idosas. No mesmo período, quanto à RMV, observa-se um decréscimo na quantidade de beneficiários de 55,2% na RMV Invalidez e de 80,1% na RMV Idade.

Em termos gráficos, observa-se a seguinte evolução recente dos quantitativos do BPC por clientela:

Tabela 6 - Quantitativos do BPC por clientela



Fonte: Anexo IV.9 – PLDO 2019



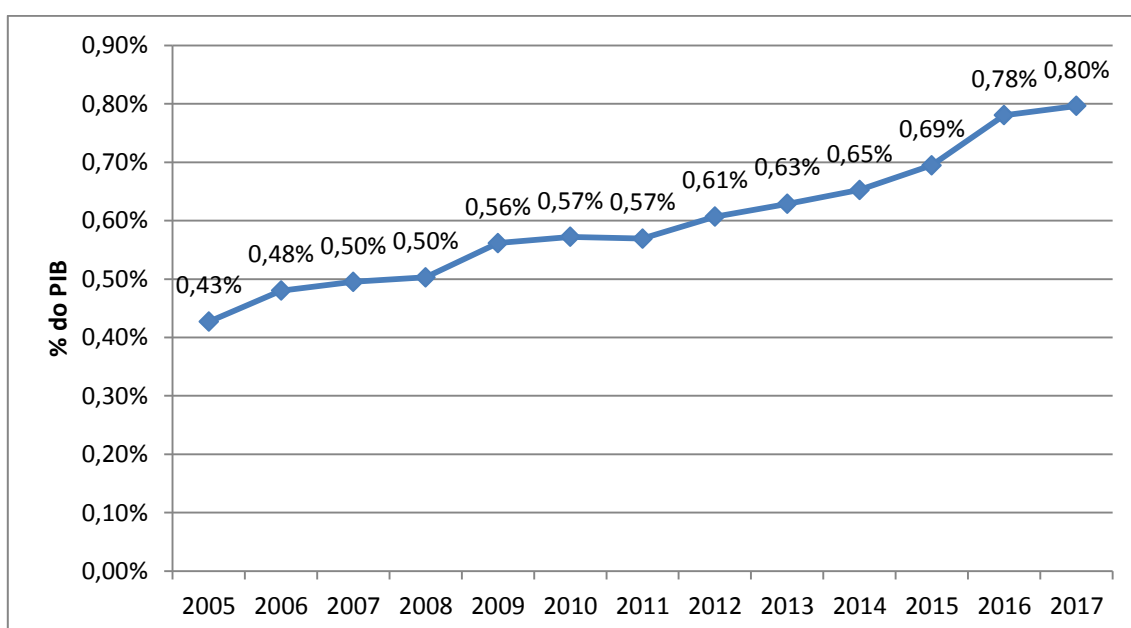
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

As despesas com pagamento do conjunto de benefícios de prestação continuada e de renda mensal vitalícia têm apresentado crescimento importante em relação ao PIB, como se infere do gráfico seguinte. Ao longo do interregno apresentado de 12 anos, os gastos passaram de 0,43% para 0,80% do PIB. Esse crescimento decorre principalmente da ampliação do número de beneficiários vista anteriormente, associado também à política de valorização do salário mínimo.

Tabela 7 – Despesas com BPC + RMV



Fonte: Despesas - Siga Brasil; PIB – Bacen.

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

O Anexo IV.9 do PLDO contém projeção da quantidade de benefícios e da despesa com benefícios, relativamente ao BPC e à RMV, para os exercícios de 2019 a 2021. As projeções dos quantitativos do BPC, combinadas com a despesa estimada para o período, são apresentadas a seguir:

Tabela 8 - Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2019	2.711.691	2.112.536	4.824.227	32.070,4	25.136,1	57.206,5



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

2020	2.814.400	2.162.353	4.976.753	35.724,6	27.623,4	63.347,9
2021	2.924.466	2.214.362	5.138.828	39.756,1	30.305,5	70.061,6

Fonte: PLDO 2019, Anexo IV.9.

Obs: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.002,00 para 2019, R\$ 1.076,00 para 2020 e R\$ 1.153,00 para 2021.

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 9 - Projeção de Quantitativo e Despesa com RMV

ANO	Quantitativo em Dezembro (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	Invalidez	Idade	Total	Invalidez	Idade	Total
2019	86.991	11.272	98.262	1.092,4	147,4	1.239,8
2020	79.641	9.605	89.246	1.070,5	133,3	1.203,9
2021	73.363	8.344	81.707	1.053,8	123,1	1.176,8

Fonte: PLDO 2019, Anexo IV.9.

Obs: valores do salário mínimo estimados em R\$ 1.002,00 para 2019, R\$ 1.076,00 para 2020 e R\$ 1.153,00 para 2021.

Previdência Social e Anexos IV.6 a IV.8 do PLDO

Regime Geral de Previdência Social - RGPS

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

A queda na taxa de natalidade, associada ao aumento da expectativa de vida, acarretarão 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 verificada em 2016, de 1 para 5,3.

A tendência é de existência de mais idosos e, assim, mais pessoas recebendo aposentadorias. Por outro lado, deve haver menos pessoas em atividade e, conseqüentemente, menos contribuintes.

Os indicadores ensejam preocupação, tendo em vista que a despesa previdenciária 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.

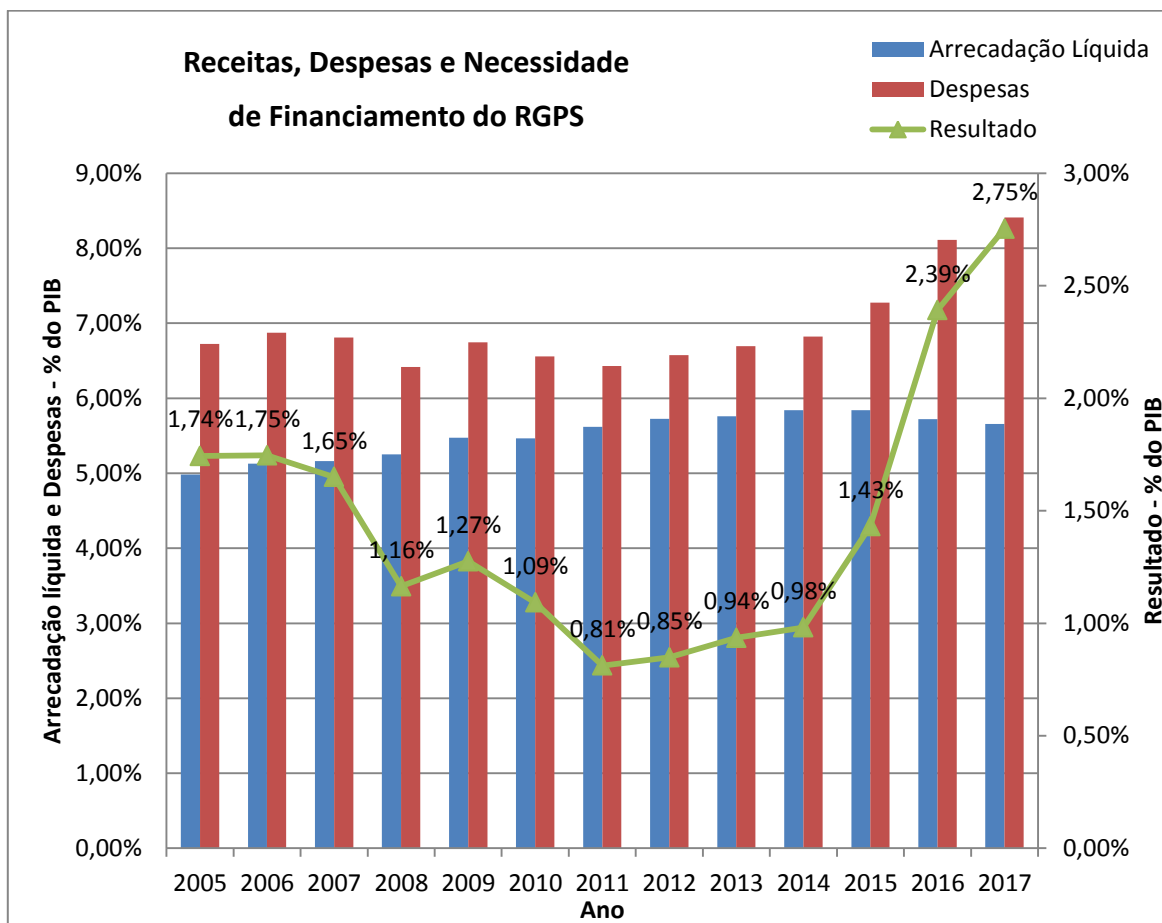
O gráfico seguinte apresenta a evolução recente das despesas, da arrecadação líquida e da necessidade de financiamento do RGPS, em proporção do PIB. Observa-se que a despesa relativa tem crescido de forma contínua desde 2011, o que provoca também a deterioração do resultado do Regime em relação ao PIB.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)



As projeções atuariais que acompanham o PLDO 2019 são fruto de metodologia desenvolvida pelo Poder Executivo em 2016, tendo sido aplicadas para realizar as estimativas oficiais, inclusive no âmbito das discussões da PEC nº 287/2016, 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 2019 é de R\$ 420,8 bilhões (equivalentes a 5,57% do PIB). Para 2060, as estimativas apontam para uma arrecadação de R\$ 4,0 trilhões (5,35% do PIB). A despesa para 2019 é estimada em 635,4 bilhões (8,42% do PIB), e atingiria, em 2060, R\$ 12,5 trilhões (16,75% do PIB). Nesse cenário, a necessidade de financiamento do RGPS passa de R\$ 214,7 bilhões (2,81% do PIB), em 2019, para R\$ 8,5 trilhões (11,40% do PIB), em 2060.

Os números oriundos do modelo de projeção atuarial foram talvez o principal argumento de defesa da Reforma Previdenciária consubstanciada na PEC nº 287/2016, em tramitação da Câmara dos Deputados. Em sua forma original, a PEC propõe uma série de mudanças nas regras de acesso aos benefícios, a exemplo de: (i) estipulação de idade mínima de aposentadoria; (ii) alterações nas regras para concessão de aposentadorias especiais; (iii) exigência de contribuição para todos os trabalhadores



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018-CN (PLDO 2019)

rurais; (iv) redução no valor das pensões; e (v) vedação para acumulação de aposentadoria e pensão.

Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis - RPPS

O Regime de Previdência Própria 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 para tratamentos e interpretações diferenciadas, apesar do trabalho empreendido pelo Tribunal de Contas da União nos últimos anos.

A tabela seguinte mostra a evolução recente do resultado do RPPS. Verifica-se que, nos últimos anos, não obstante tenha ocorrido crescimento do resultado negativo nominal, a proporção da necessidade de financiamento em relação ao PIB tem sido decrescente. De qualquer forma, há que se considerar o elevado percentual de servidores que já obtiveram os requisitos para se aposentar, mas estão em abono de permanência, estimado em quase 20% do total de servidores ativos. Isso poderá pressionar o déficit nos próximos anos.

Ano	Necessidade de Financiamento	
	R\$ bilhões	% PIB
2007	18,75	0,69
2008	19,92	0,64
2009	22,73	0,68
2010	25,15	0,65
2011	27,15	0,62
2012	29,48	0,61
2013	32,23	0,60
2014	33,50	0,58
2015	35,43	0,59
2016	37,54	0,60
2017	39,98	0,60

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2018

O Poder Executivo envia anualmente, no Anexo IV.7 do PLDO, a avaliação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

atuarial do RPPS. Em relação aos anos anteriores, o Anexo do PLDO apresenta modificações, decorrentes de 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, “paralelamente à atuação do Grupo de Trabalho, foi desenvolvida e aperfeiçoada nova ferramenta de cálculo para a avaliação atuarial do RPPS da União, que permitiu realizar estudos e simulações, tendo sido utilizada para validar a revisão das premissas discutidas pelo Grupo e para a elaboração da presente Avaliação Atuarial de 2018”.

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%², as projeções indicam um crescimento da necessidade de financiamento do RPPS em relação ao PIB até 2025, quando alcançaria 0,95% do PIB (posição obtida com a grade de parâmetros de 27/03/2018), reduzindo-se progressivamente daí em diante.

Vale ressaltar que, apesar de o Anexo do PLDO afirmar que um dos eixos de atuação do Grupo de Trabalho citado anteriormente seria a “Avaliação da aderência das hipóteses e premissas utilizadas na apuração do resultado atuarial do RPPS da União e na elaboração das projeções financeiras e atuariais que acompanham o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)”, remanescem divergências entre os dados projetados no PLOA e no PLDO. Para ilustrar, a Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2018 previu necessidade de financiamento de 0,58% do PIB para 2018. A projeção atuarial do PLDO 2019 indica para o mesmo exercício um resultado negativo de 0,77% do PIB.

Previdência dos Militares das Forças Armadas

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

² Não foi aplicada a alíquota de 14% prevista na Medida Provisória nº 805/2017, que não foi convertida em lei.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018-CN (PLDO 2019)

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 que o pagamento dos inativos representava 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 2017, 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.8 – Estado Atuarial da Pensão dos Militares do PLDO apresenta estudo atuarial restrito às pensões, não tratando de dispêndios com inativos.

Coexistem atualmente 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, 9,88% contribuem para



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

a pensão extraordinária, percentual que alcança 65,03% dos militares inativos.

A legislação não prevê contribuição patronal da União para o financiamento do regime das pensões militares, daí porque os demonstrativos publicados não discriminam 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.

Segundo o Anexo do PLDO, o saldo negativo previsto para 2019, resultante da diferença entre as despesas com as pensões e as contribuições cobradas dos militares, alcança R\$ 14,6 bilhões. As projeções são realizadas até o ano de 2034 e consideram diversas 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:

Ano	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Resultado (R\$)
2019	3.369.354.662,56	17.933.324.163,69	-14.563.969.501,13
2024	2.792.192.357,38	15.020.139.695,10	-12.227.947.337,72
2029	2.485.561.296,68	12.228.137.104,51	-9.742.575.807,83
2034	2.194.102.766,07	9.694.096.941,84	-7.499.994.175,77

Fonte: PLDO 2018 - Anexo IV.8

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, alcança-se uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 38,7 bilhões em 2017 (ante R\$ 34,9 bilhões em 2016)³.

Trabalho e Anexo IV.10 do PLDO

O PLDO 2018 apresenta, em seu anexo IV.10, 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

³ Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2017, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf>, acesso em 01/06/2018.



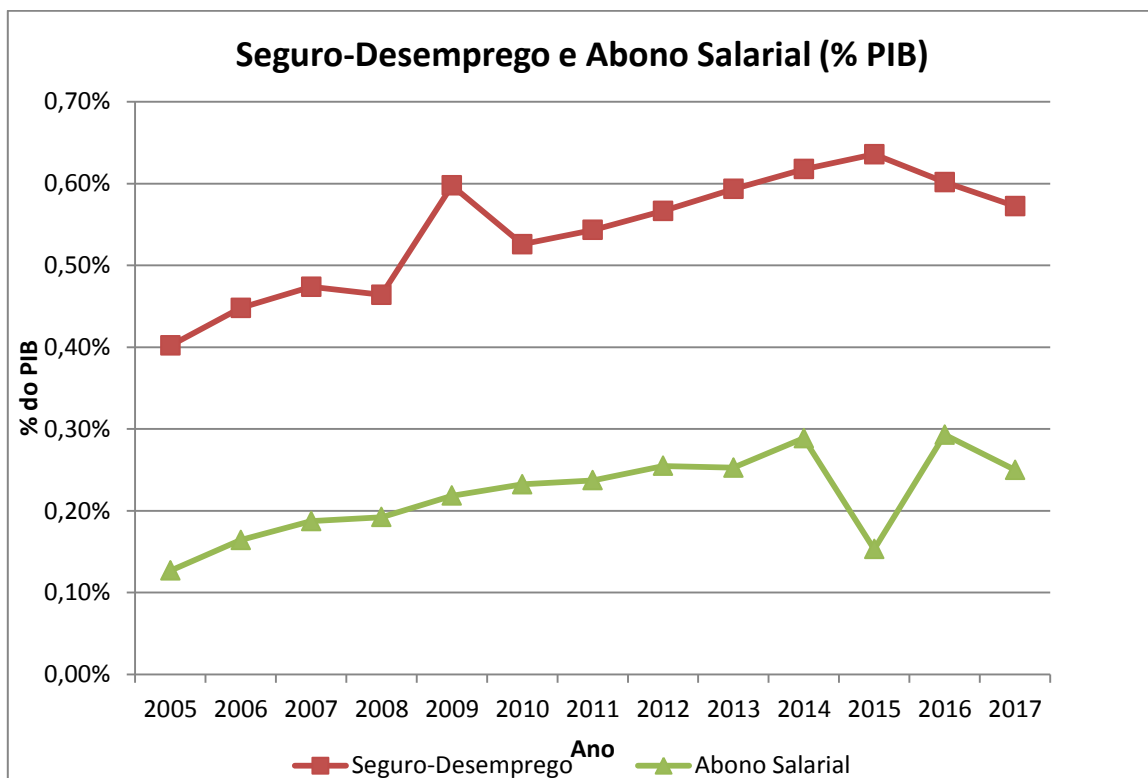
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

obrigatórias do orçamento federal, o seguro-desemprego e o abono salarial. Os dispêndios com essas duas despesas elevaram-se significativamente no período recente. Em valores correntes, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial somados passaram de R\$ 11,5 bilhões, em 2005, equivalentes a 0,53% do PIB, para R\$ 54,5 bilhões, em 2017, ou 0,82% do PIB. O crescimento deve-se 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.



Fontes: Siga Brasil e Bacen.

Obs: - Valores de execução orçamentária – Pago + Restos a pagar pagos

A 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 de julho de 2015. A mudança permitiu que apenas 50% dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015, o restante foi transferido para 2016.

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-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

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 apresentado no Anexo IV.10 do PLDO, excluídos os recursos repassados pelo Tesouro Nacional, pelo menos desde 2013 o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES supera as receitas do FAT.

A participação das transferências do Tesouro Nacional nas receitas totais do FAT alcançou 19,0% do total das receitas em 2017, índice bem superior aos 9,0% atingidos em 2013. Ou seja, as transferências do Tesouro têm assumido importância crescente nas receitas totais do Fundo.

Cabe ressaltar que a arrecadação do PIS/PASEP, principal receita do FAT (representou 55,8% das receitas totais em 2017), foi reduzida de forma significativa a partir de 2015, em face da crise econômica, e desde 2016, pelo aumento do percentual de desvinculação das receitas da União – DRU, que passou de 20% para 30%. Em 2014, a preços de dezembro de 2017 (IPCA), foram arrecadados R\$ 54,1 bilhões, comparados a R\$ 48,1 bilhões em 2015, R\$ 41,1 bilhões em 2016 e R\$ 41,0 bilhões em 2017. Outro aspecto que impacta a arrecadação é o volume de desoneração tributária incidente sobre o PIS/PASEP, estimado em R\$ 13,1 bilhões em 2017 (a preços de dezembro de 2017).

Para 2019, estima-se que os repasses do Tesouro Nacional ao FAT alcancem R\$ 18,0 bilhões, alcançando R\$ 27,0 bilhões, em 2021. Essa situação decorre da incapacidade de as receitas próprias do Fundo financiarem o crescimento contínuo dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial. Projeta-se um dispêndio conjunto com seguro-desemprego e abono salarial de R\$ 60,8 bilhões, em 2019, e de R\$ 72,4 bilhões, em 2021 (Anexo IV.10 do PLDO 2019).

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 30/04/2018, o saldo de recursos do FAT no Sistema BNDES era de R\$ 254,43 bilhões”. O Orçamento para 2018 prevê receita de R\$ 18,6 bilhões advinda do retorno dos recursos do FAT mantidos junto ao BNDES.

Vale salientar ainda 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 (aproximadamente 99,2%), resta mínimo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

espaço 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 março de 2018, a taxa de desemprego atingiu 13,1%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, o equivalente a 13,7 milhões de pessoas desocupadas. Foi apurada alta de 1,3 ponto percentual na comparação com o trimestre anterior.

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:

- 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

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

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

Fonte: PLOAs 2013 a 2018, 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 2019 deverá ser obtido pela correção do montante mínimo calculado para 2018 (R\$ 116.495,9 milhões) pelo IPCA registrado de julho de 2017 a junho de 2018, o que, considerando estimativa de 3,36% para o IPCA do período, indica um piso para 2019 de cerca de R\$ 120.410,2 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 2019, 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, o Executivo pode abater o referido montante das programações enviadas para comporem o piso federal para 2019 e aguardar que essa parcela seja atendida pelas emendas individuais.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Educação

O PLDO 2019, 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).

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.

Quando da discussão, no segundo semestre do ano passado, sobre decisão judicial de primeira instância, revogada posteriormente pelo Tribunal Regional Federal, que obrigava o Ministério da Educação (MEC) a implantar o CAQi em 60 dias, aquele ministério indicou que essa questão, dada sua complexidade, deveria ser discutida no âmbito do Congresso Nacional, aproveitando a tramitação de projeto de emenda constitucional⁵ que trata da renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência se encerra em 2020.

Cabe ressaltar, contudo, que a implantação do Custo Aluno Qualidade independe de emenda constitucional ou mesmo de legislação específica⁶.

⁴ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

⁵ No âmbito da Câmara dos Deputados tramita a PEC 15, de 2015.

⁶ O Relatório Final do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 459/2015-MEC (GT_CAQ) representa, por



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

Vale ainda registrar 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.

Nesse sentido, o art. 3º do PPA 2016-2019 estabelece, como uma das prioridades da administração pública federal, as metas inscritas no PNE. Já o art. 4º do referido Plano aponta o estímulo e a valorização da educação como uma das diretrizes para se levar a termo no período.

Educação e o Novo Regime Fiscal

A partir do segundo ano de vigência do Novo Regime Fiscal (NRF), a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) equivale a 18% da receita líquida de impostos apurada em 2017, nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Assim, para o exercício de 2019 (terceiro ano de vigência do NRF), a aplicação em MDE deverá ser, no mínimo, o montante investido em 2018, atualizado pela mencionada variação do IPCA.

Para que seja possível verificar se o projeto e a lei orçamentária para 2019 observam o dispositivo constitucional, o PLDO 2019 prevê a utilização do Identificador de Uso (IU 8) para marcar as programações orçamentárias classificadas como MDE.

Ressalte-se que o NRF não afeta diretamente a execução de despesas de natureza financeira, a exemplo dos financiamentos concedidos pelo FIES, e de programas de expansão do ensino superior por renúncia de receitas, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI).⁷

Convém lembrar que a complementação da União ao FUNDEB, a qual possui valor mínimo, pode ser acrescida sem que se submeta ao teto global de gastos fixado pelo NRF. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial. Assim, a União poderia exercer plenamente sua função redistributiva e supletiva em matéria educacional e beneficiar as

enquanto, a única manifestação do Poder Executivo com vistas à efetivação da estratégia de implantação do CAQi.

⁷ Pode haver impacto sobre despesas primárias discricionárias no âmbito do FIES, tais como: integralização de cotas de seus fundos garantidores, e administração do financiamento estudantil.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

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.

No PLDO 2018, o Poder Executivo tomou a iniciativa de apresentar disposições sobre a forma e o montante financeiro relativos a essas emendas. No entanto, isso não se repetiu no PLDO em análise, de forma que, para que as bancadas continuem tendo seus pleitos de execução obrigatória atendidos no orçamento de 2019, são necessárias providências no âmbito do Congresso.

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 2019, 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 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

2. PARTE ESPECIAL

2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

- 2.1.1. Poderão apresentar emendas ao PLDO 2019 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 2019:
 - a) Texto do Projeto;
 - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados;
 - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2019;
 - d) Anexo III – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho;
 - e) Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2019 a 2021; 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 2, de 2018-CN (PLDO 2019)

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 cancelamento ou acréscimo das metas constantes do PLDO ou de inclusão de ação orçamentária e respectiva meta.
- 2.2.2. A apresentação de emenda para acréscimo de meta constante do PLDO ou para inclusão de ação no Anexo de Prioridades e Metas deve observar os seguintes limites:
- a) até 2 (duas) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
 - b) até 1 (uma) emenda por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e comissão mista permanente do Congresso Nacional; e
 - c) até 1 (uma) emenda por congressista.
- 2.2.3. Não há limite ao número de emendas de cancelamento de meta constante do PLDO.
- 2.2.4. O menor nível de detalhamento da programação no Anexo de Prioridades e Metas corresponderá ao de ação orçamentária, seguida dos respectivos produto, unidade de medida e meta física.
- 2.2.5. A aprovação de emenda que aumenta a meta ou cria nova programação no âmbito do Anexo de Prioridades e Metas da LDO não afasta a necessidade de inclusão das respectivas dotações no Projeto de Lei Orçamentária de 2019.
- 2.2.6. O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2019 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias de 2016, 2017 e 2018.

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2018–CN (PLDO 2019)

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 o Anexo de Prioridades e Metas, serão incluídas pela Relatoria, em decorrência da aprovação de emendas:
 - a) até 2 (duas) ações, por Bancada Estadual;
 - b) até 1 (uma) ação 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 projeções inerentes ao projeto, salvo quando justificadamente se destinarem a alterar tais parâmetros.

