



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
PARA 2007**

(Projeto de Lei nº 15/2006-CN)

**RELATÓRIO PRELIMINAR
APRESENTADO**

Presidente: Deputado Gilmar Machado (PT/MG)
Relator-Geral: Senador Valdir Raupp (PMDB/RO)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2007 PL Nº 15, DE 2006-CN

ÍNDICE

I - RELATÓRIO.....	3
A – PARTE GERAL	3
1 VISÃO GERAL DO PLOA 2007.....	4
2 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	4
3 A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PROJETO DE REVISÃO DO PPA 2004-2007.....	6
4 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL	7
4.1 CENÁRIO E VARIÁVEIS ECONÔMICOS	7
4.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA.....	8
4.3 PERSPECTIVAS PARA 2007	10
4.4 METAS FISCAIS	11
5 AVALIAÇÃO DAS RECEITAS.....	16
5.1 EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS	16
5.2 RECEITA DO RGPS	20
5.3 RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO	20
6 AVALIAÇÃO DA DESPESA	23
6.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	23
6.2 DESPESAS POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO, FUNÇÃO E ÓRGÃO.....	25
6.3 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR GND.....	25
6.4 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO E ÓRGÃO	26
6.5 DESPESAS FINANCEIRAS	28
6.5.1 ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	28
6.5.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO.....	29
6.5.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO.....	31
6.6 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	31
7 AVALIAÇÃO SETORIAL.....	33
7.1 SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000.....	33
7.2 EDUCAÇÃO	35
7.2.1 FUNDEB E FUNDEF	37
7.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	38
7.3.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA.....	39
7.4 PREVIDÊNCIA SOCIAL	39
7.5 TRABALHO E EMPREGO	40
7.6 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.....	41
7.7 DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	41
7.7.1 ASPECTOS GERAIS.....	41
7.8 INFRA-ESTRUTURA.....	44
7.8.1 INFRA-ESTRUTURA NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	44
7.8.2 INVESTIMENTO DAS ESTATAIS NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA	47
7.9 INTEGRAÇÃO NACIONAL	51
7.10 MEIO AMBIENTE	52
7.11 DESENVOLVIMENTO URBANO	53
7.12 SEGURANÇA PÚBLICA	55
7.13 DEFESA NACIONAL.....	56
7.13.1 ORÇAMENTO DA INFRAERO	58
8 INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	59
8.1 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	59
8.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS.....	60
9 TÓPICOS ESPECIAIS.....	62
9.1 OBRAS IRREGULARES	62
9.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	64
9.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	65
9.4 SALÁRIO MÍNIMO.....	70
9.5 LEI KANDIR	70
9.6 OBSERVÂNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO	71
9.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS.....	72
9.8 PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS – PPI	73



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

B – PARTE ESPECIAL.....	77
I. COMPATIBILIZAÇÃO DAS LEIS SOBRE ORÇAMENTO.....	77
II. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS.....	77
III. DAS EMENDAS DE RELATOR.....	78
IV. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	80
V. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	81
VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	81
VII. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO.....	82
VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS	82
IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO.....	84
X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL E DOS COMITÊS DE ASSESSORAMENTO	84
XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL	85
XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.....	86
II – VOTO	88
ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS.....	89



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 15, de 2006 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007”.

RELATOR–GERAL: Senador VALDIR RAUPP

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, amparado no §5º do art. 166 da Constituição Federal, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 94, de 2006 – CN (nº 737/2006 na origem) encaminhando o Projeto de Lei nº 15, de 2006 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2007”.

Designado Relator-Geral do Projeto, cabe-nos a honrosa tarefa de propor Parecer Preliminar sobre a matéria, cuja estrutura básica é a seguinte:

1) PARTE GERAL - avalia a proposta orçamentária e analisa, entre outros aspectos: o cenário econômico-fiscal; as metas fiscais; as despesas; a compatibilização com a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004-2007) e respectivas revisões; e o comportamento dos parâmetros que balizaram a estimativa da receita orçamentária para 2007; e

2) PARTE ESPECIAL - regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos das relatorias, inclusive quanto ao limite financeiro para as emendas individuais e regras para acolhimento.

Convém destacar algumas sugestões propostas na Parte Especial, com o intuito de aperfeiçoar e tornar mais transparente o processo orçamentário:

- tomar por base as disposições do Parecer da CMO ao PLDO 2007 - pendente de apreciação do Plenário do Congresso -, haja vista a necessidade de tornar explícito, ao mercado e à sociedade como um todo, a continuidade do processo de ajuste das contas públicas, por meio da persecução do superávit primário da ordem de 4,25% do PIB e da inserção de diversas normas voltadas para a transparência e o controle dos gastos, bem como critérios para transferências e para a execução orçamentária;

- manutenção do montante R\$ 5,0 milhões para o total de emendas por parlamentar;

- limite mínimo de \$ 200.000,00 por emenda individual, salvo se o valor proposto destinar-se para conclusão de projeto, obra ou serviço em andamento;

- atendimento das sugestões da CPMI dos “Sanguessugas”, dentre elas:

- vedação de destinação de recursos por intermédio de emendas individuais a entidades privadas em que membros de quaisquer dos Poderes da União ou respectivos cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam ou tenham sido nos últimos cinco anos proprietários, controladores, diretores ou empregados,
- atendimento prioritário das emendas de bancada e comissão permanente que contemplem projetos estruturantes de grande vulto.

- disciplina que estabelece apenas um momento para a reestimativa da receita;

- proibição do cancelamento de despesas obrigatórias como fonte para atender outros gastos.

A – PARTE GERAL

Apresenta-se aqui uma visão geral do PLOA 2007, dando-se ênfase à conjuntura macroeconômica e o endividamento público, as metas fiscais; a compatibilidade da proposta com a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004-2007) e com seu projeto de revisão (Projeto de Lei nº 16, de 2006 – CN) e com o Substitutivo do PLDO/2007; a programação das despesas, com especial atenção àquelas de natureza obrigatória, à CIDE e ao PPI. Contém, ainda, análise da receita e avaliação do comportamento recente dos principais parâmetros que fundamentaram o seu cálculo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

1 VISÃO GERAL DO PLOA 2007

O valor total do PLOA 2007 é de R\$ 1.560,9 bilhões, dos quais R\$ 655,8 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que têm cunho meramente contábil, ou seja, resultam de autorização legislativa para a emissão de títulos no montante necessário para atender o vencimento da dívida mobiliária, no exercício. O montante dessa autorização reflete não só o estoque da dívida pública, mas também o prazo médio de vencimento dos títulos do Tesouro – quanto menor o prazo, maior o valor desse tipo de “receita e despesa”.¹

Deduzindo-se os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública, obtém-se o orçamento efetivo de R\$ 905,1 bilhões (7,5% maior do que o do PLOA 2006²), sendo que R\$ 49,4 bilhões referem-se ao orçamento de investimentos das empresas estatais e os restantes R\$ 855,7 bilhões compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social.

Desses R\$ 855,7 bilhões de orçamento efetivo, R\$ 603,4 bilhões constituem receita primária e os restantes R\$ 252,3 bilhões são receitas financeiras. Como as despesas primárias somam R\$ 551,8 bilhões, obtém-se R\$ 51,7 bilhões de resultado primário.³

A tabela a seguir compara os grandes agregados da proposta para 2007 com os valores correspondentes na proposta orçamentária para 2006.

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2006 E 2007

	(R\$ bilhão)			
	2006		2007	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento Geral da União	1.676,7	1.676,7	1.560,9	1.560,9
2. Refinanciamento da Dívida Pública	834,6	834,6	655,8	655,8
3. Orçamento Efetivo (1 - 2)	842,1	842,1	905,1	905,1
4. Orçamento de Investimento das Estatais	41,7	41,7	49,4	49,4
5. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (3 - 4)	800,4	800,4	855,7	855,7
5.1 Orçamento Fiscal Efetivo *	527,0	504,8	546,9	521,5
5.2 Orçamento da Seguridade Social	273,4	295,6	308,9	334,3

(*) Transferência de R\$ 22,2 bilhões em 2006 do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social e R\$ 25,4 bilhões em 2007.

Observa-se que, embora o orçamento efetivo tenha crescido em 2007, o valor total do PLOA 2007 é menor do que o do PLOA 2006, em decorrência da forte redução na estimativa do valor do refinanciamento da dívida pública, refletindo os esforços do Tesouro em alongar os prazos de colocação dos títulos públicos.

Ao orçamento da seguridade social cabem despesas de R\$ 334,3 bilhões (13,1% superior às do PLOA 2006), ficando ao orçamento fiscal efetivo os outros R\$ 521,5 bilhões (apenas 3,3% acima do de 2006). Após a desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais (DRU), as receitas do orçamento da seguridade social se mostram insuficientes para cobrir suas despesas, resultando em transferência de R\$ 25,4 bilhões do orçamento fiscal (R\$ 22,2 bilhões no PLOA 2006). A DRU total está estimada em R\$ 79,3 bilhões, sendo que R\$ 38,3 bilhões são provenientes de impostos, R\$ 38,6 bilhões são oriundos de contribuições sociais e R\$ 2,4 bilhões derivam de contribuições econômicas.

O orçamento de investimento das empresas estatais cresce 18,5%, um pouco acima do aumento que houve no PLOA 2006 em relação ao PLOA 2005 (16,4%), refletindo a recuperação da capacidade de investimentos dessas entidades nos dois últimos exercícios.

2 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

A questão da autorização legislativa prévia para abertura de créditos suplementares, presente no art. 4º, permanece como ponto central de discussão do texto orçamentário. Trata-se de uma das

¹ De acordo com a Lei nº 4.320/64, todas as receitas precisam estar previstas no orçamento. Como grande parte da dívida vence em prazos muito curtos, é preciso emitir novos títulos para substituir os que vão vencendo, o que gera elevada receita financeira.

² O orçamento efetivo no PLOA 2006 foi 23,6% maior do que o do PLOA 2005.

³ Sem considerar o valor do Projeto Piloto de Investimentos de R\$ 4,6 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

poucas faculdades permitidas à lei orçamentária, por força do princípio da exclusividade, insito no art. 165, § 8º, da Constituição⁴.

O grau de liberdade de alteração da lei orçamentária, sem consulta ao Congresso Nacional, diz respeito à delegação de prerrogativas congressuais no controle dos gastos públicos, tema que se torna mais sensível no início de legislaturas. Assim, sugere-se a manutenção dos limites existentes em 2006, já bastante elásticos nos últimos exercícios.

O conteúdo do art. 4º é essencial para a manutenção do ideal equilíbrio entre a flexibilidade na gestão desses recursos em face das questões conjunturais da execução e da exigência do controle.

No art. 4º, I, c, suprimiu-se a limitação, existente em 2006, para suplementar as ações, em até 40% da dotação inicial, com uso do excesso de arrecadação de receitas próprias, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados. A limitação histórica tem por fim submeter ao crivo legislativo os restantes 60% de tais apropriações, ainda que decorrentes de receitas diretamente arrecadadas.

Como em anos anteriores, no art. 4º, II, pretende o Executivo alargar de 25% para 40% as possibilidades de remanejamentos entre os grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo.

No mesmo art. 4º, XVI, o Poder Executivo propõe alteração de redação, que antes se relacionava à suplementação de despesas obrigatórias a partir de dotações previstas nas ditas “Reservas de Contingência específicas” existentes nos órgãos, grande parte para fazer resultado primário. A redação do PLOA 2007 autoriza a suplementação de despesas, obrigatórias ou discricionárias, de acordo com as finalidades e montantes previstos na unidade orçamentária Reserva de Contingência. Essa reserva de contingência, no órgão 90.000, destina-se ao atendimento de despesas imprevisíveis. Vale ressaltar que o alcance do dispositivo reduz-se consideravelmente, já que, historicamente, a lei orçamentária contempla poucas programações na reserva de contingência tradicional, a exemplo das dotações para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários decorrentes do aumento do salário-mínimo e para a compensação de estados e municípios da desoneração das exportações.

No inciso XIX do art. 4º, pretende-se autorização antecipada para a abertura de créditos suplementares no âmbito do Programa “0515 - Proágua Infra-estrutura”, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações orçamentárias relativas a esse Programa, essencialmente investimentos discricionários. O argumento é que há necessidade de flexibilização da programação regionalizada por estados beneficiados.

No inciso seguinte (XX), busca-se autorização antecipada para abertura de créditos suplementares para pagamento de benefícios a servidor público admitido no exercício de 2007, mediante a utilização de recursos alocados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no grupo de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes” do subtítulo “Pagamento de Pessoal decorrente de Provedimentos por meio de Concursos Públicos - Nacional”. A justificação é no sentido de se adequar, ao longo da execução, os recursos disponíveis às necessidades de dotação de cada órgão com tais despesas obrigatórias.

Busca-se autorização semelhante na pretensão constante do inciso XXIII, que autoriza remanejamento de recursos provenientes de excesso de arrecadação de receitas próprias para atendimento de despesas no âmbito do programa “0637-Serviço de Saúde das Forças Armadas”, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964.

A questão presente na autorização antecipada pretendida no art. 4º, XXI, diz respeito aos empreendimentos do PPI. Pretende-se a faculdade para remanejar até 30% das dotações com identificador de resultado primário “3” (que identificam os PPI). A alteração dos identificadores de resultado primário, historicamente, são facultadas pelas LDOs (v. art. 62, III, do PLDO 2007); todavia, o que aqui se pretende é alterar o Anexo VII, ou seja, remanejar entre os projetos e mesmo retirar ou incluir algum novo.

Ainda quanto ao PPI, tem-se o pleito previsto no art. 11, § 3º, onde se inseriu autorização antecipada de ajuste do Anexo VII da Lei por portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em decorrência da abertura de créditos adicionais.

⁴ § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

No art. 4º, XXII, retorna-se à questão da liberdade para remanejar, no âmbito de cada programa, até o limite de 20% (vinte por cento) do montante do respectivo programa, desde que o cancelamento não incida sobre subtítulos derivados integralmente de emendas individuais ao PLOA 2007. Assim, pretende-se, por exemplo, poder suprimir integralmente um subtítulo em benefício de outro, tudo dentro de um programa. Assinale-se o universo de discricionariedade pretendido, a exemplo do programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal com dotações para 2007 superiores a R\$ 2,18 bilhões, discricionariedade essa já negada em oportunidade anterior pelo Congresso.

Por meio do inciso I do art. 8º, busca-se maior flexibilização na abertura de créditos suplementares no orçamento de investimento das estatais, passando a suplementação por subtítulo, de 10% para 12 % da dotação, mediante geração adicional de recursos ou anulação parcial de dotações orçamentárias da mesma empresa.

3 A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PROJETO DE REVISÃO DO PPA 2004-2007

A Lei nº 10.933/2004 - PPA 2004/2007, alterada pela Leis nº 11.044/2004 e nº 11.318/2006, estabelece, no art. 5º, que a alteração de programa, inclusive a inclusão e exclusão de ação, somente poderá ser feita por meio de alteração direta no PPA.

No entanto, a partir da revisão aprovada pelo Congresso Nacional em 2005, a lei orçamentária e os créditos adicionais podem alterar o PPA, nos seguintes termos:

- Alteração de título, produto e unidade de medida, desde que mantenha a mesma codificação e não modifique a finalidade da ação ou sua abrangência geográfica (§ 11 do art. 5º);
- Inclusão de atividades, quando decorrentes de fusões e desmembramentos de atividades do mesmo programa, hipótese em que deverá ser apresentado o alinhamento da série histórica dessas alterações e os respectivos atributos, bem como as justificativas (§ 12 do art. 5º);
- Inclusão de ações cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro, as quais não necessitam ser discriminadas no PPA (art. 6º A).

Ressalvadas as situações supracitadas, é vedada a execução orçamentária de programações novas, enquanto não integradas ao PPA (§ 2º do art. 5º), ou seja, qualquer ação plurianual estritamente nova dependerá de alteração do Plano ou em crédito especial (§ 13 ao art. 5º).

O PLN nº 016/2006 - CN (Revisão do PPA 2004/2007) propõe que:

- Seja considerada obrigatória a necessidade de título específico para os projetos de grande vulto, assim considerados aqueles com custo total superior ao limite estabelecido no § 1º do art. 3º da Lei nº 10.933, de 2004;
- Constem explicitamente do “Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação” as informações relativas aos projetos cujo custo total estimado seja inferior ao limite supracitado;
- Se estabeleça a internet como meio de divulgação do Plano Plurianual e de suas revisões anuais, visto que o art. 8º da Lei nº 10.933/2004, atualizado pela Lei nº 11.318/2006, não especifica a forma;
- Se exclua do Relatório Anual de Avaliação para o exercício de 2007 as estimativas das metas físicas e financeiras das ações para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária a ser enviada em 31 de agosto, uma vez que será encaminhado ao Congresso Nacional o Plano Plurianual 2008/2011.

Ressalta-se que não há dispositivo que explicita o critério utilizado para as atividades e operações especiais.

A obrigatoriedade de constituir título específico para os projetos de grande vulto e o estabelecimento da internet como forma de divulgação do Plano Plurianual e de suas revisões anuais visam dar mais transparência ao processo de planejamento e facilitar a fiscalização das ações pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Cumpra ressaltar, ainda, a vinculação entre a programação proposta e a estratégia de governo estabelecida nos megaobjetivos e desafios definidos no Plano Plurianual, estabelecida na Revisão aprovada em junho de 2006, que deve orientar o processo de emendamento da atual Revisão.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Em consequência dessas disposições legais, para que o processo legislativo orçamentário seja eficaz, a aprovação do projeto de revisão do Plano Plurianual 2004/2007 deverá ocorrer em conjunto com a do PLOA 2007. Caso contrário, as emendas parlamentares que criarem novos projetos de grande vulto e ações plurianuais teriam sua execução suspensa até a aprovação da revisão do PPA.

Desse modo, a admissibilidade de emenda ao projeto de lei orçamentária que venha a resultar na inclusão de projeto de grande vulto e de ações plurianuais dependerá da existência do projeto ou da ação na proposta de revisão do PPA ou da apresentação da correspondente emenda a essa proposta de revisão. Para tanto, o Relator Geral e os Relatores Setoriais do PLOA 2007, nos termos dos arts. 4º e 11 das Normas para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03, devem atuar em conjunto com o Relator da Revisão do Plano, de modo a promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados projetos de lei, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal⁵.

4 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

4.1 CENÁRIO E VARIÁVEIS ECONÔMICAS

A análise das hipóteses adotadas sobre o comportamento das principais variáveis econômicas é relevante na apreciação do orçamento, porque grande parte das estimativas de receitas e despesas que o integram dependem dos valores atribuídos às referidas variáveis.

O cenário do PLOA 2007 segue as linhas básicas do PLDO 2007, prevendo a continuidade do crescimento econômico retomado ao final de 2003, com estabilidade de preços. Espera-se um crescimento real do PIB de 4,75%, um IGPdi acumulado de 4,3% e um IPCA acumulado de 4,5%, igual à meta de inflação a ser perseguida pelo Banco Central. Com essas informações, espera-se que o PIB nominal atinja R\$ 2,3 trilhões.

O compromisso com a responsabilidade fiscal é reafirmado pela continuidade de obtenção de superávit primário, favorecendo a trajetória declinante da dívida pública com respeito ao produto. Projeta-se também expansão dos investimentos, públicos e privados, estimulados por medidas de desoneração tributária, pela queda na taxa de juros real e pelo fortalecimento dos mecanismos de expansão do crédito.

A tabela a seguir apresenta os valores realizados e as estimativas dos principais parâmetros para 2005, 2006 e 2007.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS DO ORÇAMENTO, 2002 A 2007

	Realizado				2006				2007		
	2002	2003	2004	2005	LDO 2006	LOA 2006	Reprogr	Mercado 15/09/06	LDO 2007	PLO 2007	Mercado 15/09/06
Produto, Crescimento e Massa Salarial											
PIB nominal (R\$ bilhões)	1.346,0	1.556,2	1.766,6	1.937,6	2.164,9	2.109,9	2.101,5	...	2.295,1	2.299,5	...
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	12,29	15,61	13,52	9,68	9,73	9,15	...	...	9,18	9,42	...
Crescimento real do PIB (% a.a.)	1,93	0,54	4,94	2,28	4,50	4,50	4,50	3,11	4,75	4,75	3,50
Preços e Câmbio											
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	10,16	14,99	8,18	7,23	5,00	4,45	...	...	4,23	4,46	...
Inflação IGP-DI (% a.a.)	26,41	7,67	12,14	1,22	5,10	4,86	3,50	3,46	4,00	4,30	4,50
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	13,51	22,79	9,40	5,97	5,80	2,87	...	1,64	3,74	4,34	4,19
Inflação IPCA (% a.a.)	12,53	9,30	7,60	5,69	4,50	4,60	3,69	3,23	4,50	4,50	4,34
Inflação IPCA médio (% a.a.)	8,45	14,71	6,60	6,87	4,47	4,98	...	4,21	4,40	4,50	3,75
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	3,53	2,89	2,65	2,34	2,99	2,39	...	2,18	2,39	2,35	2,30
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,93	3,07	2,92	2,43	2,90	2,33	2,20	2,18	2,32	2,30	2,27
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	24,98	28,84	38,21	52,77	55,46	65,00	69,58	...	66,39	75,34	...
Salários e Massa Salarial											
Reajuste do salário mínimo (%)	11,11	20,00	8,33	15,38	7,18	4,72	16,67	...	7,92	7,12 ⁽²⁾	...
Reajuste dos demais benefícios do INSS (%)	9,20	19,71	4,53	6,355	4,50	3,55	5,01	...	4,7	3,95 ⁽²⁾	...
Massa salarial (variação média %)	7,22	10,59	8,92	11,50	9,58	9,58	11,03 ⁽³⁾	...	9,64	9,90	...
Dívida Pública e Juros											
Selic fim de período (% a.a.)	23,03	16,91	17,50	18,00	...	15,00	...	13,75	13,50	13,00	12,50
Selic média acumulada (% a.a.)	19,11	23,37	16,24	19,12	15,82	15,80	15,52	15,19	14,00	13,68	13,10
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	5,85	12,87	8,03	12,71	9,99	10,71	...	11,59	9,19	...	8,40
Dívida líquida (% do PIB)	55,50	57,18	51,67	51,62	51,22	...	50,8 ⁽³⁾	50,35	49,14	49,70	49,10

Fonte: LDO 2006, LOA 2006, PLDO 2007, PLO 2007, MPAS, Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado de 15 de setembro de 2006 e Relatório do Comitê de Receitas de 2006. Elaboração das Consultorias.

(1) Juros implícitos, no caso da LDO

(2) Prevendo-se reajuste em abril de 2007

(3) No PLO 2007

⁵ Acerca do § 1º do art. 167 da CF/88 ("Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade."), digno de nota o entendimento de que o referido dispositivo abre a possibilidade de se inovar o orçamento, **via emendas**, independentemente de prévia inclusão no PPA, desde que o investimento esteja circunscrito ao exercício financeiro, sem que, com isso, o Princípio do Planejamento esteja comprometido. Parte-se do pressuposto de que o PPA, por princípio, não haveria de contemplar esses investimentos e que, portanto, as alterações previstas no § 6º do art. 5º da Lei 10.933, de 2004, não os abrangeria. De qualquer forma, independentemente da interpretação adotada, haverá de haver a compatibilização das peças orçamentárias.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Particularmente com relação às estimativas de receitas administradas pela SRF, em exercícios passados, diante da inflação em elevação, os valores projetados do ano anterior, que servem de base para a feitura do orçamento do ano seguinte, eram geralmente subestimados na proposta⁶. Isto justificava que o Congresso, quando da apreciação do orçamento, revisse os parâmetros adotados e reestimasse a receita e outros itens do orçamento.

Com a retomada do controle do processo inflacionário e a trajetória cadente da inflação, isso dificilmente voltará a ocorrer, podendo-se dizer que muito provavelmente acontecerá o contrário. Em particular, no exercício de 2006, a inflação deverá se situar bem abaixo da meta de 4,5%, e, além disso, a expectativa de crescimento econômico prevista na lei orçamentária aprovada não deverá se materializar. É bem possível que as hipóteses empregadas pelo Poder Executivo na estimativa da receita do segundo semestre de 2006 possam ficar abaixo do que efetivamente se realizar, fazendo com que a base de estimativa para 2007 fique superestimada⁷. Para 2007, o mercado também já aponta para uma inflação abaixo da meta de 4,5%⁸.

4.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA

A observação do comportamento recente das variáveis econômicas é uma importante ferramenta para auxiliar na avaliação da viabilidade de concretização das hipóteses empregadas sobre as diversas variáveis econômicas que influenciam estimativas do PLOA 2007.

A política monetária apertada, adotada a partir de setembro de 2004, com gradual elevação da taxa básica SELIC⁹ visando conter a escalada da inflação que então se percebia, permitiu que, ao lado da desaceleração do ritmo de crescimento da atividade econômica, fosse retomado o controle pleno sobre o processo de evolução dos preços.

A partir de setembro de 2005, após aquela taxa alcançar um pico de 19,75%^{aa}, e diante da queda observada nos índices de inflação, em particular do IPCA, o Copom iniciou um processo de flexibilização monetária.

Essa flexibilização, consubstanciada na redução gradual, porém continuada, da taxa SELIC, trouxe o seu valor nominal para 14,25% em setembro, um dos menores da história desse índice. Para dezembro de 2006, diante da expectativa de queda nos índices de inflação, o mercado espera que aquela taxa se situe em 13,75%¹⁰.

O mercado espera que o IPCA de 2006 fique bastante abaixo da meta, situando-o em 3,23%, muito próxima ao valor de 3,2% projetado pelo IPEA. O próprio Governo, embora mais otimista, trabalhou com um índice de 3,69% para o IPCA desse ano, ao realizar a estimativa de receita de 2006, que, conforme apontado, é a base para a feitura da estimativa de receita para 2007.

Era de se esperar que os efeitos daquela diminuição na taxa nominal de juros, embora com menor redução na taxa de juros real, refletissem positivamente no comportamento da atividade econômica. Essa expectativa era reforçada pelo aumento das transferências governamentais às famílias e pelo fortalecimento do mercado de crédito, com ênfase para as operações de financiamento ao consumo (a carteira total de crédito, que inclui operações com recursos livres e com recursos direcionados, atingiu R\$ 658,9 bilhões em junho de 2006, ou seja, crescimento de 71,7% em relação a dezembro de 2002. Em consequência, a relação do total de empréstimos com o PIB alcançou 32,4% em junho do corrente ano, ante 24,2% em 2002).

Não obstante, outros fatores¹¹ têm atuado para contrabalançar o efeito positivo dessas variáveis, levando a que a economia em 2006 apresente movimentos contraditórios.

⁶ Linhas gerais, a estimativa de receita do ano T é feita em cima da receita estimada do ano T-1, aplicando-se sobre esta as hipóteses de crescimento de preços e produto para o ano T. A estimativa de receita do ano T-1, por sua vez, emprega os valores realizados de janeiro a julho e estima, com base na expectativa de evolução dos preços até o fim do exercício, a receita para o restante do ano.

⁷ *Ceteris paribus*, caso as expectativas de taxas de inflação e crescimento continuem sendo reduzidas, ficando abaixo das hipóteses empregadas quando da elaboração das estimativas do orçamento para 2007, poderá haver até a necessidade de se reestimar para baixo a receita do restante do exercício, colocando uma situação inversa à que ocorria no passado recente e assemelhada com a que ocorreu no exercício seguinte ao da implantação do Plano Real.

⁸ O Relatório de Mercado do Bacen de 15.09.06 aponta para um IPCA acumulado para 2007 de 4,34%.

⁹ Essa taxa, que estava estagnada em 16%^{aa} de abril a setembro de 2004, passou por um processo gradual de ajustamento, culminando com o topo de 19,75%^{aa}, atingido em maio de 2005.

¹⁰ Relatório de Mercado de 15.09.06.

¹¹ Perda de vigor de determinadas exportações como consequência da valorização cambial e menor inclinação aos investimentos por parte das empresas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Após um primeiro trimestre auspicioso, quando o PIB trimestral cresceu 1,3% sobre o trimestre anterior, o crescimento perdeu força no segundo trimestre, apresentando uma variação de apenas 0,5% sobre o trimestre precedente.

Confrontando-se o produto do primeiro trimestre de 2006 com o equivalente de 2005, observa-se um crescimento de 3,3%. No segundo trimestre, comparado com igual período de 2005, esse aumento caiu para apenas 1,2%¹². No cotejo semestral entre esses dois exercícios a taxa de crescimento acumulada é de apenas 2,2%, com a indústria crescendo 2,6%, os serviços 2,3% e a agropecuária 0,3%.

Porém, é a evolução recente da economia que mais preocupa. Enquanto o setor agropecuário e de serviços apresentaram contribuição positiva para o crescimento do 2º trimestre de 0,8% e 0,6%, respectivamente, o setor industrial mostrou queda de 0,3%. Mas, vários indicadores sinalizam que o setor agropecuário deverá enfrentar sérias dificuldades em 2007, principalmente os segmentos cereais, pecuária e algodão, com redução da área cultivada e da oferta agregada. A agricultura brasileira é muito pouco protegida e os gastos públicos representados por infra-estrutura, pesquisa, educação, extensão rural, controle de pragas e doenças, inspeção, classificação e padronização de produtos e processos, comercialização e promoção foram reduzidos em valores reais nos últimos anos.

Os dados da evolução da produção industrial do IBGE apontam na mesma direção. No acumulado de janeiro a julho de 2006, comparado com igual período de 2005, o crescimento da indústria aponta para apenas 2,7%. Em 2005, com relação à 2004, os sete primeiros meses do ano apresentaram crescimento de 4,3%. Os últimos doze meses terminados em julho também mostram desaceleração com um crescimento de 2,2%, frente a um crescimento de 2,6%, registrado em maio, e de 2,0%, alcançado em junho. De maio para junho de 2006, a produção setorial recuou 1,7% e de junho para julho mostrou um modesto acréscimo de 0,6%.

Do lado da demanda, enquanto uns indicadores mostram aspectos positivos outros sinalizam para alertas negativos.

Em 2005, o rendimento médio real das pessoas ocupadas (10 anos ou mais) alcançou R\$ 805,00, registrando acréscimo de 4,5% sobre 2004. Esse aumento foi o primeiro registrado desde 1996. Em 2006, após uma queda no início do exercício, voltou a mostrar crescimento, ainda que em ritmo lento. A taxa média de desocupação nos últimos 6 meses de 2006 manteve-se estável, ao redor de 10,4%, embora esteja 1 ponto de porcentagem acima da que ocorreu em 2005. A massa salarial, considerado o período de jan-jun, apresentou uma variação média de 6,9%, na comparação de 2006 com 2005.

Por outro lado, o comércio varejista, embora apresente em 2006 um crescimento de 5,2% na comparação com o mesmo período de 2005, vem apresentando desde maio uma evolução pífia, na comparação dessazonalizada de um para outro mês¹³, podendo isto sinalizar um esgotamento do efeito benéfico do aumento do crédito para o consumo pessoal.

As exportações, que em passado recente lideraram o crescimento da demanda, estão dando sinais de enfraquecimento. Segundo o IBGE, na comparação entre os dois trimestres de 2006, houve queda de 5,1%, após 12 trimestres consecutivos de crescimento desde o primeiro trimestre de 2003, em parte refletindo a apreciação cambial. Já as importações apresentaram estabilidade (-0,1%), após o crescimento de 10,4% no primeiro trimestre de 2006 em relação ao último de 2005.

Agora, a liderança do movimento de demanda parece estar sendo deslocada para o consumo interno, com o consumo das Famílias apresentando crescimento de 1,2%, no segundo trimestre de 2006, com relação ao primeiro, seguido do consumo do Governo, com aumento de 1,2%. Na comparação entre os segundos trimestres de 2005 e 2006, o consumo das Famílias cresceu 4% e o do Governo 1,8%.

A preocupação volta-se, também, para o comportamento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que, no primeiro trimestre de 2006, havia crescido 3,7%, com relação ao trimestre precedente, e, no segundo trimestre, apresentou taxa negativa de 2,2%.

No comparativo de jan-ago de 2006 com o mesmo período de 2005, as exportações cresceram 15,9% e as importações 22,4%, com o saldo comercial ficando apenas 5% acima. Para 2006 como um todo, a expectativa do mercado é de um saldo de US\$ 43,0 bilhões e, para o IPEA, de US\$ 43,6 bilhões (US\$ 44,8 bilhões em 2005)¹⁴.

¹² Nos primeiro e segundo trimestres de 2005 com relação aos mesmos períodos de 2004 esses aumentos foram de 2,8% e 4,0%, respectivamente.

¹³ As variações mensais de abril para maio; de maio para junho e de junho para julho foram, respectivamente, de 0,08%; -0,31% e -0,45%.

¹⁴ Relatório de Mercado do Bacen, de 09.09.2005, e Boletim de Conjuntura IPEA, de setembro de 2005.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

O resultado em conta corrente do balanço de pagamentos, nos últimos doze meses, até julho de 2006, alcançou R\$ 12,5 bilhões, mostrando queda contínua desde o pico de R\$ 14,8 bilhões registrado em novembro de 2005. O mercado espera um saldo positivo de US\$ 10,0 bilhões neste ano e o IPEA projeta R\$ 10,6 bilhões.

Tais preocupações, de que o eixo dinâmico da demanda está sendo deslocado para o mercado interno, encontram apoio na análise contida no Boletim do IPEA de setembro. Ainda segundo esse Instituto, como a absorção doméstica vem crescendo com força, isso não deveria resultar em desaceleração da atividade produtiva.

Suas projeções levam em conta a substituição do mercado externo pelo interno, esperando-se nos próximos trimestres uma aceleração do crescimento. Para essa Instituição o nó górdio continua a ser como reagirão os investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo), que viabiliza esse crescimento, pois embora devam se elevar em 2006, ainda estariam, medido a preços correntes, em níveis inferiores aos de meados de 1994, quando registrou 20,8% do PIB, considerado insatisfatório para crescer a economia em patamar acima de 4%^{aa}.

Devido àquela inversão brusca na evolução do produto e a esses outros dados, os agentes econômicos passaram a revisar para baixo o crescimento do PIB para 2006¹⁵.

Em conclusão, esses indicadores, que refletem um ritmo menos intenso da atividade econômica em 2006, possibilitam esperar que o crescimento real do PIB neste exercício fique próximo a 3,0%, abaixo da expectativa de 4,50% do Governo, quando da elaboração das estimativas de receita desse exercício, que servem de base para a estimativa de receita para 2007.

4.3 PERSPECTIVAS PARA 2007

A previsão oficial do Governo para o crescimento real do PIB de 2007, contida na proposta, é mais otimista do que a do mercado e a do IPEA. Enquanto o primeiro espera um crescimento real de 4,75%, o mercado aposta em apenas 3,5% (3,7% há quatro semanas atrás) e o IPEA estima 3,6%.

Relativamente à inflação, a expectativa de 4,50% para o IPCA, embutida nos cálculos da proposta, é igual à do IPEA, porém menos otimista do que os 4,34% esperados pelo mercado.

Sobre a expectativa da taxa Selic para dezembro de 2007, há um certo consenso entre a proposta (13%) e o mercado (12,5%). IPEA também estima 12,8% para o último trimestre de 2007.

Há uma certa convergência entre esses três agentes, quanto à taxa de câmbio média em 2007: R\$/US\$ 2,3 para proposta, R\$/US\$ 2,27 para o mercado e R\$/US\$ 2,25 para o IPEA.

Considerada a queda gradual da taxa SELIC, do juro real e a manutenção do ajuste fiscal, conforme consta da proposta, entendemos que as dificuldades de se obter um crescimento do PIB acima de 4% podem assim ser delimitadas¹⁶

a) crescimento acima de 4%, após o Plano Real, somente foi possível perante a presença de ampla capacidade ociosa; fim da alta inflação e/ou ajuste externo com substituição de importações;

b) o baixo dinamismo do setor serviços, em especial os de aluguel e administração pública, que respondem por cerca de 25% do PIB e crescem a taxas baixas, da ordem de 2%, deixa para os demais setores, responsáveis por 75% do PIB, a responsabilidade de crescer 4,7%, para que se consiga a média de crescimento de 4% para a economia como um todo;

c) a evolução das exportações, como segmento líder da demanda, dá sinais de esgotamento, uma vez que tendem crescer a taxas modestas daqui para frente (o IPEA prevê para 2007 um aumento de 5,5% nas vendas externas, contra 15% previstos para 2006) ;

d) os pronunciados efeitos da ampliação do crédito pessoal devem se reduzir, deixando o crescimento do consumo das famílias mais dependente da evolução da massa salarial;

e) o crescimento futuro deve ser liderado pelos investimentos¹⁷, que deveriam anualmente ter ampliada sua participação no PIB em torno de 1p.p. por ano;

¹⁵ Ao final do primeiro semestre, o mercado esperava para 2006 um crescimento de 3,6% do PIB; agora, o Relatório de Mercado do Bacen de 15.09.06 aponta para uma variação de apenas 3,1%. O IPEA, por sua vez, reduziu a sua previsão para essa taxa de 3,8% para 3,3%, segundo o Boletim de Conjuntura de setembro de 2006.

¹⁶ A argumentação aqui desenvolvida, embora apoiada nos seus principais pontos, não é exatamente igual à do IPEA em seu Boletim de Conjuntura de setembro de 2005.

¹⁷ FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

f) o aumento do investimento requer mudança na composição da despesa pública, com aumento dos investimentos públicos e contenção das despesas correntes, ambos como proporção do PIB.

Em suma, há diferença pronunciada entre as expectativas de crescimento real do PIB nas óticas do Governo, do mercado e do IPEA para 2007, sendo que as previsões destes últimos parecem estar com mais aderência aos condicionantes da economia. Isto posto, a superestimativa de crescimento para 2007 considerada nos cálculos do Governo, associada a superestimação ocorrida no PIB e inflação de 2006, conforme antes comentado, permitem concluir que as previsões delas decorrentes estejam igualmente superavaliadas.

4.4 METAS FISCAIS

A queda sustentada da relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB é um indicador importante para sinalizar aos agentes econômicos que a solvabilidade do setor público é o objetivo permanente da política fiscal¹⁸.

O déficit nominal para todo o setor público, resultado líquido da diferença entre o superávit primário e as despesas com juros nominais, que havia alcançado 5,08% do PIB em 2003, caiu para 2,67% do PIB em 2004. Em 2005, diante da execução de uma política monetária restritiva, visando conter a escalada de preços, o déficit elevou-se para 3,28% do PIB. Em julho de 2006, caiu para 2,78% do PIB, muito embora, se medido a 12 meses, ainda mostre elevação para 3,59 % do PIB.

Foi importante, para evitar o crescimento do déficit, o registro de elevados superávits primários: 4,25% do PIB em 2003; 4,39% do PIB em 2004; 4,83% do PIB em 2005 e 5,39% do PIB no acumulado de julho de 2006 (4,33% do PIB, se medido a 12 meses).¹⁹

Como consequência, após atingir um máximo de 57,2% do PIB em dezembro de 2003, a relação DLSP/PIB caiu para 51,7% do PIB em dezembro de 2004; 51,5% do PIB em 2005 e, em julho de 2006, caiu para 50,3% do PIB. A trajetória de queda nos últimos anos tem-se apresentado lenta e, dado o nível de superávit primário, uma aceleração desse processo está na dependência de se praticar taxas de juros reais mais baixas e de se elevar a taxa de crescimento econômico.

Tendo em vista a manutenção daquele objetivo, a meta de superávit primário para o exercício de 2006 continuará elevada.

No quadro a seguir, observa-se que a meta de resultado primário consolidado, que desde 2003 vem sendo mantida em 4,25% do PIB, continuará sendo suportada em sua maior parte pela União, que será responsável por 3,15% do PIB, dos quais 2,45% do PIB de responsabilidade do Governo Central e 0,70% do PIB proveniente das empresas estatais²⁰. Aos governos regionais e locais, continuará sendo exigida a contribuição de 1,10% do PIB. Esses percentuais constaram, pela segunda vez, do texto do PLDO 2007, formalizando o compromisso do governo central com o resultado consolidado do setor público. Como sempre, pressupõe-se que a execução do orçamento fiscal cubra improvável insuficiência de resultados de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista.

As metas de superávit primário têm, regra geral, sido folgadoamente superadas desde 2002, tanto para o setor público consolidado²¹, quanto pelos orçamentos fiscal e da seguridade. Contribuem para esse esforço os estados, os municípios e suas estatais, e as empresas federais, como mostrado a seguir.

¹⁸ A evolução da relação depende da magnitude do superávit primário, da dimensão da taxa de juros real e do nível crescimento real da economia

¹⁹ Se o superávit primário fica ligeiramente acima da meta, isto é um resultado compreensível e aceitável, uma vez que é difícil acertar exatamente a meta desejada. Contudo, superávits primários bastante acima da meta são legalmente injustificáveis, a menos que sejam submetidos à reapreciação do Congresso Nacional.

²⁰ Para o triênio 2007-2009, a LDO mantém estável a meta de superávit primário em 4,25% do PIB.

²¹ A ultrapassagem das metas de resultado primário ocorreu em 2002, quando era de 3,75% do PIB e o resultado atingiu o equivalente a 3,9% do PIB; em 2003, quando a meta de superávit primário foi majorada de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB por decisão da qual o Congresso não participou; foi cumprida em 2004, quando o superávit primário do setor público consolidado foi de 4,6% do PIB, contra 4,25% do PIB previstos na LDO; e novamente em 2005, com superávit de 4,8% do PIB, para meta constante da LDO de 4,25% do PIB – não fora o excesso, e a relação dívida/PIB teria aumentado, ao invés de cair ligeiramente neste último exercício.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

EVOLUÇÃO DAS METAS E DOS RESULTADOS FISCAIS, 2002-2007

(1)

	Realizado (% PIB)				2006						2007			
	2002	2003	2004	2005	Proposta		Lei		Reprogram		LDO		Proposta	
					R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social														
Receita Primária	23,87	23,01	23,81	25,33	526,0	24,60	545,7	25,86	549,2	26,13	578,2	25,20	603,4	26,24
Despesa Primária	21,53	20,52	20,99	22,57	477,1	22,32	497,2	23,57	501,0	23,84	526,6	22,95	551,8	24,00
Resultado Primário I	2,37	2,49	2,82	2,75	48,9	2,30	48,5	2,31	48,2	2,30	51,6	2,25	51,7	2,25
Projeto Piloto	0,00	0,00	0,00	0,05	3,3	0,15	3,0	0,14	3,0	0,14	4,6	0,20	4,6	0,20
Resultado Primário II ⁽²⁾	2,37	2,49	2,82	2,80	52,4	2,45	517,0	2,45	513,8	2,44	56,2	2,45	56,2	2,45
Outros Resultados Primários														
Setor Público	3,89	4,25	4,59	4,83	90,9	4,25	89,7	4,25	89,3	4,25	97,5	4,25	97,7	4,25
Estatais Federais ⁽³⁾	0,47	0,62	0,66	0,80	15,0	0,70	14,8	0,70	17,9	0,85	16,1	0,70	16,1	0,70
Governo Central I	2,84	3,11	3,47	3,56	64,0	3,00	63,5	3,01	66,2	3,15	67,7	2,95	67,7	2,95
Governo Central II ⁽²⁾	2,84	3,11	3,47	3,60	67,3	3,15	66,5	3,15	69,2	3,29	72,3	3,15	72,3	3,15
Governos Regionais	1,05	1,15	1,12	1,27	23,5	1,10	23,2	1,10	20,0	0,95	25,2	1,10	25,3	1,10
<u>Memória</u>														
PIB (R\$ bilhões)	1.346	1.556	1.767	1.938	2.138	...	2.110	...	2.101	...	2.295	...	2.299	...

Fontes: Banco Central; Relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas; Orçamento de 2006; e proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Não considera como despesas o PPI.

⁽³⁾ Inclui recebíveis de Itaipu no resultado das empresas estatais.

Na Proposta, a receita primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social (26,24% do PIB) aumenta tanto com relação ao PLDO 2007 (25,20% do PIB), quanto com relação à reprogramação para 2006 (26,13% do PIB), o mesmo acontecendo com as despesas primárias.

A receita primária para 2007 foi estimada sob as diretrizes estabelecidas pelo PLDO 2007, destacando-se a manutenção da estimativa de crescimento real do PIB em 4,75%, a evolução do IPCA em 4,5% e o emprego da taxa de câmbio média de R\$ 2,3. Há pequena diferença entre o PIB nominal estimado para 2007 no PLOA 2007, que é de R\$ 2.299,5 bilhões, e o previsto no PLDO 2007, que alcança R\$ 2.295,1 bilhões.

Como se sabe, as despesas com o Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI) não são computadas como despesas primárias, para efeito de apuração do resultado fiscal. O PPI passa do equivalente a 0,14% do PIB na reprogramação de 2006 para 0,20% do PIB no PLOA 2007, e acomoda, em parte, o aumento esperado das despesas correntes, conforme será visto mais adiante.

Acredita-se que a superação tão ampla das metas, como ocorreu recentemente, não se repetirá em 2006 e 2007, apesar da contribuição crescente esperada das estatais federais e da aparente subestimação, em 2006, da contribuição dos governos regionais. A explicação para isso seria o aumento das despesas obrigatórias, que incidirá fortemente no segundo semestre de 2006 e produzirá efeitos sobre todo o ano de 2007.

Conforme já apontado, o resultado fiscal até agora apurado aponta para um desempenho inferior ao realizado em 2005, embora ainda dentro da meta prevista na LDO. O superávit primário do setor público foi equivalente a apenas 5,4% do PIB nos primeiros sete meses deste exercício, tendo sido de 6,4% do PIB no mesmo período de 2005. No caso do governo central, a queda foi de quase 4,8% do PIB em 2005 para 4% do PIB em 2006. A tabela a seguir mostra essa evolução.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

(Valores Correntes em % do PIB)

Item	2002	2003	2004	2005	12 Meses Encerrados em Julho					Janeiro a Julho				
					2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Nominal	4,58	5,08	2,67	3,28	3,72	5,97	3,21	2,75	3,59	2,49	5,14	1,97	2,17	2,78
Governo central	0,45	3,49	0,70	3,05	1,29	2,53	1,30	1,94	3,27	-0,01	3,57	-0,16	2,06	2,52
Governo federal	1,26	4,76	1,87	3,82	3,67	2,08	2,70	2,91	3,78	2,90	4,05	0,64	2,55	2,56
Bacen	-0,51	-0,77	-0,34	-0,04	-2,15	0,83	-0,55	-0,20	0,30	-3,28	-0,62	-0,26	-0,03	0,56
Empresas estatais federais	-0,30	-0,50	-0,83	-0,74	-0,23	-0,38	-0,86	-0,77	-0,81	0,37	0,13	-0,54	-0,45	-0,60
Governos regionais	4,13	1,59	1,97	0,24	2,43	3,44	1,92	0,81	0,32	2,50	1,57	2,13	0,11	0,26
Juros nominais	8,47	9,33	7,26	8,11	7,14	10,30	7,70	7,95	7,92	6,90	10,21	7,34	8,53	8,16
Governo central	3,29	6,60	4,17	6,60	3,60	5,80	4,62	5,86	6,45	3,04	7,31	3,88	6,82	6,54
Governo federal	3,68	7,26	4,85	6,72	5,63	4,94	5,46	6,07	6,37	6,02	7,80	4,69	6,80	6,19
Bacen	-0,57	-0,78	-0,36	-0,06	-2,21	0,80	-0,56	-0,21	0,28	-3,33	-0,63	-0,27	-0,03	0,55
Empresas estatais federais	0,17	0,11	-0,32	-0,06	0,18	0,06	-0,28	0,00	-0,20	0,35	0,14	-0,53	0,05	-0,20
Governos regionais	5,18	2,73	3,09	1,51	3,54	4,50	3,08	2,09	1,47	3,85	2,90	3,47	1,71	1,63
Primário	-3,89	-4,25	-4,59	-4,83	-3,42	-4,33	-4,48	-5,20	-4,33	-4,40	-5,07	-5,37	-6,36	-5,39
Governo central	-2,84	-3,11	-3,47	-3,56	-2,32	-3,27	-3,32	-3,92	-3,18	-3,05	-3,74	-4,04	-4,76	-4,02
Governo federal ⁽¹⁾	-3,69	-4,20	-4,76	-4,83	-3,18	-4,28	-4,49	-5,09	-4,61	-4,21	-5,13	-5,53	-6,03	-5,55
Bacen	0,06	0,01	0,02	0,02	0,05	0,03	0,01	0,01	0,02	0,05	0,01	0,01	0,00	0,01
INSS	1,26	1,70	1,77	1,94	1,22	1,42	1,74	1,93	2,02	1,09	1,38	1,48	1,77	1,92
Empresas estatais federais ⁽¹⁾	-0,47	-0,62	-0,51	-0,68	-0,41	-0,44	-0,58	-0,77	-0,61	0,02	0,00	0,00	-0,50	-0,40
Governos regionais	-1,05	-1,15	-1,12	-1,27	-1,10	-1,06	-1,16	-1,28	-1,15	-1,35	-1,33	-1,33	-1,60	-1,37
Memorando:														
Crescimento real do PIB	1,93	0,54	4,94	2,28	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Não inclui o ajuste de Itaipu Binacional, que elevaria a partir de 2004 a contribuição das estatais, e diminuiria a do Tesouro.

Observa-se, ainda, que o resultado acumulado para todo o setor público, até julho de 2007, se compara ao alcançado no ano de 2004.

Estados e municípios, que previamente não eram considerados capazes de cumprir o esforço equivalente a 1,10% do PIB, estão se comportando, em 2006, nas mesmas condições de 2002 a 2004, quando contribuíram com superávit em torno dessa meta.

O governo, diante das críticas de que cada vez mais minguavam os investimentos públicos enquanto cresciam sem controle as demais despesas, comprometeu-se na LDO de 2006 em limitar as despesas correntes primárias em 17% do PIB²². Esse limite poderia ser cumprido folgadoamente: apurações do Tesouro Nacional mostravam que despesas correntes vinham em alta, mas até 2004 estavam abaixo desse percentual.

A LDO de 2006 estimou que as despesas correntes primárias alcançariam 16,8% do PIB no exercício e prosseguiriam em queda. Porém, o quadro que temos agora é bem mais dramático. Na proposta de lei orçamentária de 2006, apesar de: a) não ter sido prevista dotação para a compensação de estados pela isenção do ICMS na exportação; b) as despesas com pessoal estarem subestimadas; c) não terem sido consideradas despesas mínimas com o FUNDEB, estabelecidas para o primeiro ano de sua implementação; e d) não se ter cogitado em aumento real do salário mínimo da ordem de 13%, ainda assim as despesas correntes primárias já estavam no limite.

O PLOA 2007 torna essa situação ainda mais delicada, pois ignora dispositivo do Substitutivo do PLDO, aprovado na Comissão, de iniciativa do próprio Poder Executivo, que obriga a queda das despesas correntes primárias em pelo menos 0,10% do PIB com relação a 2006.

Esse dispositivo, se efetivamente cumprido, permitiria conter o crescimento dessas despesas e mesmo reverteria a tendência observada em anos anteriores. Na hipótese de o Congresso, ao aprovar o Substitutivo do PLDO 2007, manter o redutor, bem como as exclusões por ele introduzidas pelo Congresso, terá que ser promovido corte da ordem de R\$ 5,2 bilhões na LOA 2007 – como se pode calcular a partir dos dados a seguir – e ainda ser compensados os gastos decorrentes de emendas aprovadas em despesas correntes, inclusive as relativas ao setor de Saúde.

²² O limite de despesas primárias correntes em relação ao PIB, embora padeça do mesmo problema que despesas com saúde e reajuste do salário mínimo, estabelecidas ainda com base em uma estimativa, teria sido um marco no processo de ajuste das contas públicas, não tivesse sido contornado por iniciativas do Congresso e do próprio Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

DESPESAS CORRENTES NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE, 2005-2007

(1)

(Em % do PIB)

Itens	2005 ⁽²⁾	2006			2007	
		PLDO 2006	Lei	Decreto 5.861 ⁽³⁾	PLDO 2007	PLO ⁽⁴⁾
Pessoal	4,85	4,92	4,99	5,12	4,88	5,19
Benefícios Previdenciários	7,58	7,93	7,76	7,82	8,06	7,89
Outras Vinculadas ao SM	1,07	2,04	1,17	1,25	1,95	1,27
Outras Obrigatórias	0,76		0,70	0,82		0,92
Despesas Discricionárias	3,32	2,82	3,37	3,32	2,71	3,20
Despesas Correntes Primárias ⁽⁵⁾	17,58	17,71	17,98	18,33	17,61	18,46
Compensação a Estados Isenção ICMS	0,27	...	0,25	0,25	...	0,17
Fundo Constitucional do DF	0,23	...	0,24	0,24	...	0,26
Subsídios e Subvenções Agrícolas	0,12	...	0,15	0,15	...	0,22
Total das Exclusões	0,61	...	0,64	0,65	...	0,65
Correntes Primárias Sujeitas ao Limite	16,96	...	17,34	17,69	...	17,81

Memória:

PIB (R\$ Bilhões)	1.937,6	2.356,5	2.109,9	2.101,5	2.295,1
-------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

(http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/principais_quadros_PLDO_2007_SOF_SPE.pdf, acesso em 31/8/06); Secretaria do Tesouro Nacional; lei e decreto citados; e proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

(1) Em regime de competência. Dados preliminares. Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

(2) Liquidado mais restos a pagar não processados.

(3) Estimado pelos autores.

(4) Estimado pelos autores. Não considera reserva de R\$ 3,5 bilhões dos parlamentares.

(5) Não inclui transferências a estados e municípios, nem subsídio ao FGTS.

As despesas correntes, em particular as vinculadas ao salário mínimo e gastos com pessoal, continuarão crescendo como proporção do PIB, porque afetarão 12 meses em 2007 (em 2006, afetarão, ainda, *grosso modo*, meio exercício). De outro lado, perdem peso itens que incharam o orçamento de 2006, como transferências de renda (o número de famílias atendidas não aumenta em 2007) e a compensação a estados e municípios, pela desoneração do ICMS na exportação (que não foi reajustado).

A Reserva de Contingência com fontes livres, no total de R\$ 7,1 bilhões, contém uma parcela considerada como despesa primária, no montante de R\$ 3,5 bilhões, em atenção ao disposto no Substitutivo do PLDO 2007²³. Esse valor poderá ser destinado ao acolhimento de emendas parlamentares.

A desvinculação de recursos (DRU) da ordem 20% da receita de impostos e contribuições, conforme determina a Emenda Constitucional nº 42/03, está estimada em R\$ 79,3 bilhões, sendo que R\$ 38,3 bilhões são provenientes de impostos, R\$ 38,6 bilhões são oriundos de contribuições sociais e R\$ 2,4 bilhões derivam de contribuições econômicas.

Vale destacar que tanto a DRU como a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF) terão sua vigência expirada em 2007, conforme determina a citada emenda constitucional.

²³ A reserva deve ser constituída apenas com recursos do orçamento fiscal e corresponderá, no projeto, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida, e, na lei, a 1% disso. Determina ainda que não será considerada para esse efeito a reserva efetuada à conta de receitas próprias e vinculadas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

DESPESAS CORRENTES NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE, 2005-2007

(1)

(Em % do PIB)

Itens	2005 ⁽²⁾	2006			2007	
		PLDO 2006	Lei	Decreto 5.861 ⁽³⁾	PLDO 2007	PLO ⁽⁴⁾
Pessoal	4,85	4,92	4,99	5,12	4,88	5,19
Benefícios Previdenciários	7,58	7,93	7,76	7,82	8,06	7,89
Outras Vinculadas ao SM	1,07	2,04	1,17	1,25	1,95	1,27
Outras Obrigatórias	0,76		0,70	0,82		0,92
Despesas Discricionárias	3,32	2,82	3,37	3,32	2,71	3,20
Despesas Correntes Primárias ⁽⁵⁾	17,58	17,71	17,98	18,33	17,61	18,46
Compensação a Estados Isenção ICMS	0,27	...	0,25	0,25	...	0,17
Fundo Constitucional do DF	0,23	...	0,24	0,24	...	0,26
Subsídios e Subvenções Agrícolas	0,12	...	0,15	0,15	...	0,22
Total das Exclusões	0,61	...	0,64	0,65	...	0,65
Correntes Primárias Sujeitas ao Limite	16,96	...	17,34	17,69	...	17,81

Memória:

PIB (R\$ Bilhões)	1.937,6	2.356,5	2.109,9	2.101,5	2.299,5	-
-------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

(http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/principais_quadros_PLDO_2007_SOF_SPE.pdf, acesso em 31/8/06); Secretaria do Tesouro Nacional; lei e decreto citados; e proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

(1) Em regime de competência. Dados preliminares. Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

(2) Liquidado mais restos a pagar não processados.

(3) Estimado pelos autores.

(4) Estimado pelos autores. Não considera reserva de R\$ 3,5 bilhões dos parlamentares.

(5) Não inclui transferências a estados e municípios, nem subsídio ao FGTS.

O Quadro a seguir mostra como está distribuída a Reserva de Contingência na Proposta para 2007.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2007

Orçamento Fiscal e da Seguridade - Em milhões

Fonte de Recursos	Valor do Projeto de Lei	%
100 - RECURSOS ORDINARIOS (*)	7.085,0	26,70%
A - Subtotal com fontes livres	7.085,0	26,70%
129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	337,3	1,27%
130 - CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA NACIONAL	8,9	0,03%
134 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	123,1	0,46%
135 - COTA-PARTE DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVACÃO DA MARINHA MERCANTE	17,8	0,07%
139 - ALIENAÇÃO DE BENS APREENDIDOS	0,0	0,00%
141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	17,4	0,07%
142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL	7.254,6	27,34%
150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	715,3	2,70%
157 - RECEITAS DE HONORÁRIOS DE ADVOGADOS	621,8	2,34%
172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	985,7	3,71%
174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	1.838,5	6,93%
175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	15,9	0,06%
250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	4,3	0,02%
B - Subtotal com fontes primárias vinculadas	11.940,4	44,99%
C - Subtotal reservas com fontes primárias (A + B)	19.025,4	71,69%
180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	6.964,9	26,24%
280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	549,2	2,07%
D - Subtotal com fontes financeiras vinculadas	7.514,2	28,31%
TOTAL	26.539,6	100,00%

Fonte: SELOR/Prodasen

(*) Inclui R\$ 3.537,1 milhões computados como despesa financeira



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Nota-se que, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, no PLOA 2007 há reservas de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias para ajudar na consecução da meta de resultado primário. Essa esterilização de recursos contribui para a obtenção desse resultado, pois insere no orçamento receitas primárias sem a correspondente alocação de recursos para despesas primárias.

No exercício para 2007 não há previsão de formação de reserva de contingência com recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, que foram alocados para as finalidades que justificaram a sua criação (transportes, entre outros).

Os recursos ordinários (fontes livres) representam 26,7% do total e os recursos vinculados 45%, cabendo os restantes 28,3% às fontes financeiras vinculadas.

5 AVALIAÇÃO DAS RECEITAS

5.1 EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS

De acordo com o que prevê o PLOA 2007, a receita da União será de R\$ 1.560,93 bilhões, sendo R\$ 546,88 bilhões do Orçamento Fiscal, R\$ 308,91 bilhões do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 49,39 bilhões do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e R\$ 655,75 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Federal.

A parcela referente ao Refinanciamento corresponde à emissão de títulos públicos destinados exclusivamente ao pagamento do principal da dívida mobiliária, que, em razão de ordenamento contido no art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve constar de forma destacada das demais receitas financeiras.

Mantendo o mesmo padrão dos orçamentos de exercícios anteriores, cerca de 60% das receitas serão formadas por receitas financeiras, oriundas basicamente de operações de crédito, amortizações de empréstimos e alienação de bens. Os restantes 40% corresponderão às receitas primárias, formadas por receitas tributárias, contribuições patrimoniais e de prestação de serviços, entre outras.

Concentrando apenas as receitas primárias, a tabela seguinte permite verificar a evolução dessa rubrica a partir do exercício de 2004, bem como a estimativa da receita inicialmente aprovada na LOA 2006, a revisão efetuada com base nos dados de junho de 2006 e as projeções contidas no PLOA 2007.

Conforme indicam os números a seguir, o salto verificado na receita primária em 2005, de 1,6 pontos percentuais do PIB, não deverá se repetir em 2006, quando as previsões mais recentes da receita prevêm um acréscimo de 0,7 pontos percentuais do PIB. Já em 2007, é esperada uma arrecadação de R\$ 602,5 bilhões, denotando acréscimo mais modesto no exercício, da ordem de 0,1 ponto percentual do PIB.

A arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil deverá alcançar, líquido de restituições, a cifra de R\$ 400,31 bilhões, que corresponde a um crescimento nominal de quase 11% em relação aos dados da última revisão orçamentária de 2006.

A projeção da receita administrada é elaborada tomando-se como base a arrecadação realizada de janeiro a junho de 2006 e a reestimada de julho a dezembro de 2006. Sobre esses valores excluem-se as receitas atípicas e incluem-se os efeitos da variação estimada do PIB, da inflação média, da taxa média de câmbio, da taxa de juros e da massa salarial, dentre outros fatores. Além disso, também são considerados os efeitos de alterações na legislação.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA

R\$ milhões

Especificação	Execução 2004		Execução 2005		LOA 2006		Rev. 2006 - 3º Bim.		PLOA 2007	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
1. Receita Total	420.539	23,80	491.264	25,35	545.935	25,87	549.425	26,14	603.397	26,24
1.1 Receita Administrada	286.799	16,23	333.058	17,19	364.494	17,28	362.341	17,24	400.314	17,41
1.1.1. Imp. Importação	9.193	0,52	9.020	0,47	10.197	0,48	9.865	0,47	11.663	0,51
1.1.2. Imp. Exportação	74	0,00	50	0,00	32	0,00	23	0,00	25	0,00
1.1.3. Imp. Renda	91.924	5,20	115.286	5,95	125.944	5,97	129.281	6,15	141.161	6,14
1.1.4. Imp. Territorial Rural	242	0,01	-		-		-		339	0,01
1.1.5. Imp. Prod. Industrializ.	21.206	1,20	24.452	1,26	28.073	1,33	27.419	1,30	30.780	1,34
1.1.6. Imp. Op. Financeiras	5.252	0,30	6.098	0,31	6.787	0,32	6.829	0,32	7.379	0,32
1.1.7. Cofins	78.536	4,45	86.581	4,47	94.007	4,46	91.425	4,35	102.568	4,46
1.1.8. Pis/Pasep	19.675	1,11	21.585	1,11	23.912	1,13	24.083	1,15	26.594	1,16
1.1.9. Contr. Lucro Pes. Juríd.	19.826	1,12	25.843	1,33	27.811	1,32	28.425	1,35	30.641	1,33
1.1.10. Contr. Mov. Financeira	26.432	1,50	29.007	1,50	32.153	1,52	32.410	1,54	35.512	1,54
1.1.11. Cide-Combustíveis	7.669	0,43	7.680	0,40	7.729	0,37	8.045	0,38	8.205	0,36
1.1.12. Outras Administradas	3.324	0,19	4.383	0,23	4.774	0,23	4.536	0,22	5.447	0,24
1.1.13. Refis/paes	3.446	0,20	3.073	0,16	3.075	0,15				
1.2. Arrecadação LÍq. do INSS	93.765	5,31	108.434	5,60	123.673	5,86	123.323	5,87	134.922	5,87
		0,00		0,00						
1.3. Rec. Não Administradas	39.975	2,26	49.779	2,57	57.987	2,75	63.979	3,04	69.061	3,00
1.3.1. Concessões	1.254	0,07	1.274	0,07	2.027	0,10	2.401	0,11	2.078	0,09
1.3.2. Dividendos	4.309	0,24	4.854	0,25	4.954	0,23	10.771	0,51	8.059	0,35
1.3.3. Cont. Plano Seg. Serv.	2.820	0,16	4.287	0,22	5.011	0,24	4.820	0,23	6.764	0,29
1.3.4. Salário-Educação	4.807	0,27	5.764	0,30	7.183	0,34	6.690	0,32	7.356	0,32
1.3.5. Cota-Parte Comp. Fin.	12.156	0,69	15.234	0,79	18.763	0,89	18.733	0,89	23.940	1,04
1.3.6. Demais Receitas	7.529	0,43	9.233	0,48	10.511	0,50	10.592	0,50	11.173	0,49
1.3.7. Rec. Própria (fts 50 & 81)	5.548	0,31	6.240	0,32	6.756	0,32	7.129	0,34	8.018	0,35
1.3.8. FGTS	1.552	0,09	2.893	0,15	2.781	0,13	2.843	0,14	1.673	0,07
1.4. Incentivos Fiscais		0,00	-7	0,00	-219	-0,01	-219	-0,01	-900	-0,04
2. Transf. Estados e Municípios	64.039	3,62	85.956	4,44	90.128	4,27	90.895	4,33	101.800	4,43
3. Receita Líquida (1-2)	356.500	20,18	405.308	20,92	455.807	21,60	458.530	21,82	501.597	21,81

De acordo com o projeto de lei orçamentária, arrecadar-se-á R\$ 142,08 bilhões com o principal tributo federal (imposto de renda), registrando crescimento nominal de 9,9% em relação a 2006. Relativamente ao desempenho do IR, é possível antecipar o maior peso que deverá ser assumido pelo imposto de renda da pessoa física e pelo imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho, provavelmente em decorrência do acréscimo da massa salarial e do rendimento médio, sem que isso seja acompanhado de correção nos valores da tabela de incidência.

É relevante mencionar que a receita esperada da COFINS e do PIS/PASEP, respectivamente de R\$ 102,57 bilhões e R\$ 26,64 bilhões, reflete uma evolução bastante favorável, que não condiz com as medidas de desoneração tributária introduzidas pela “MP do Bem”, convertida na Lei nº 11.196, de 2005. Observa-se que a arrecadação de ambas as contribuições deverá manter a mesma participação em relação ao PIB, verificada antes da concessão do pacote de incentivos fiscais, demonstrando que as projeções de renúncia de receita inicialmente previstas pelo governo federal ou se mostraram superestimadas ou foram devidamente compensadas por medidas de combate à evasão.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Por fim, ainda no conjunto das receitas administradas, cabe destacar também o desempenho esperado para o imposto de importação e o IPI, com taxas de crescimento nominal de, respectivamente, de 18,2% e 12,2% em 2007. Entre os fatores explicativos estão a perspectiva de uma maior desvalorização da taxa média de câmbio e o aumento do valor das importações.

A proposta orçamentária contempla um valor para a receita administrada equivalente a 17,4% do PIB, referendando, assim, a tendência ascendente da carga tributária na esfera federal. O expediente de definir um teto para o montante da receita administrada, introduzido na LDO de 2006²⁴, não resistiu à inelutável constatação de que o nível da arrecadação é determinado pelo volume das despesas públicas, e não o contrário. Assim, o PLDO 2007 mostra-se um pouco mais realista, optando por estabelecer regime gradual de redução da despesa corrente primária em relação ao PIB, o que não necessariamente se traduzirá em arrefecimento do esforço arrecadatório do Estado a médio e longo prazo, tendo em vista a forte pressão exercida pelo cumprimento das despesas financeiras, particularmente com o serviço da dívida pública.

Quanto às receitas primárias não administradas pela SRF, sua arrecadação deverá alcançar R\$ 69 bilhões, registrando, portanto, um desempenho extraordinário, que lhe garantirá o mesmo nível de arrecadação observado em 2006, quando foi possível alcançar uma participação de 5,9% do PIB. Essa evolução deve ser creditada ao forte aumento das receitas da Cota-Parte de Compensações Financeiras, aí incluídos os pagamentos de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás, que deverão arrecadar R\$ 21,67 bilhões, atestando a manutenção das perspectivas de crescimento do preço do petróleo ao longo de 2007.

É interessante registrar que, a partir de 2006, passou-se a adotar nova metodologia na contabilização das receitas de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás, as quais passaram a ser classificadas na rubrica de Receitas Patrimoniais da União e não mais como contribuições econômicas. Com isso, essa parcela significativa de recursos passa a assumir a característica de receita não tributária, o que certamente fará com que as análises sobre carga tributária passem a excluí-la de suas mensurações.

A receita com dividendos, por sua vez, alçou lugar de destaque no conjunto das despesas não administradas, por ter dobrado sua participação em relação ao PIB, passando do histórico patamar de 0,25% para 0,5% em 2006. A previsão para 2007, obviamente, não repete o mesmo desempenho verificado em 2006, mas ao prever uma arrecadação de R\$ 8 bilhões, indica que o nível de lucratividade das principais empresas estatais – particularmente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES e Petrobrás – continuará bastante elevado no fechamento do segundo semestre de 2006 e do primeiro semestre de 2007.

Vale notar, ainda, o salto observado na previsão da receita com a Contribuição para o Plano de Seguridade dos Servidores Públicos Federais, que deverá atingir R\$ 6,8 bilhões, um crescimento nominal de 40% frente às projeções para 2006. Essa evolução decorre principalmente da cobrança da contribuição de aposentados e pensionistas à alíquota de 11%, cujos questionamentos jurídicos encontraram-se mais pacificados a partir de 2007.

Receitas Primárias

A receita primária arrecadada pelo Governo Federal atingirá em 2007 R\$ 603,4 bilhões ou 26,24% do PIB. A arrecadação federal passou de 23,91% do PIB em 2002 para 25,33% em 2005. O Projeto de Lei de Orçamento de 2007 prevê uma arrecadação total de 26,24% para 2007 e 26,13% do PIB, para 2006 (reprogramado). Os grandes grupos de receita (receita administrada pela SRF, receita do INSS e receita não administrada) acompanharam esse aumento, como um todo.

Apesar dos esforços do governo com desonerações nos último dois anos, a receita administrada pela SRF aumentou de 16,34% do PIB, em 2002, para 17,19% em 2005, 17,24% em 2006 e 17,41% em 2007. A arrecadação do INSS passou de 5,28% do PIB, em 2002, para 5,87% em 2007. As receitas não administradas, que incluem dividendos e *royalties*, aumentaram de 2,33% do PIB, em 2002, para 3% em 2007. Destaca-se o aumento da participação dos dividendos, desde a última reestimativa de receita de 2006, em relação aos anos anteriores.

²⁴ O § 2º do art. 2º da LDO - 2006 fixou, no projeto e na lei orçamentária de 2006, um teto de 16% do PIB para a estimativa de receitas decorrentes da arrecadação de impostos e contribuições, líquida de restituições e de incentivos fiscais, administrados pela Secretaria da Receita Federal.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Para 2006, a receita total primária prevista na lei orçamentária era de R\$ 545,9 bilhões ou 25,87% do PIB. Esse valor contrastava com o que veio na proposta do Executivo que era de R\$ 526,2 bilhões ou 24,6% do PIB.

Como em anos anteriores, o Poder Executivo reestimou, nos primeiros meses, as receitas para o ano de 2006 abaixo da previsão orçamentária, o que gerou um contingenciamento de R\$ 14,2 bilhões. Após a primeira reestimativa, foram feitas mais duas, em que os valores projetados para a receita foram cada vez maiores. A segunda reestimativa provocou um acréscimo de receita da ordem de R\$ 13,9 bilhões em relação à primeira, reduzindo a grande diferença com a estimativa da lei para apenas R\$ 2,4 bilhões. O item de receita que mais aumentou foram os dividendos que cresceram R\$ 5,7 bilhões, nessa reestimativa. A terceira reestimativa superou a estimativa da lei em R\$ 3,5 bilhões, situando a receita total em R\$ 549,4 bilhões ou 26,14% do PIB.

Receitas Administradas

As receitas administradas, que representam cerca de 70% da arrecadação total, aumentaram de 17,19% do PIB, em 2005, para 17,24% em 2006 e 17,41% em 2007. Destaque-se o aumento de 0,16 pontos percentuais na arrecadação de 2007, indicando que a mesma crescerá acima do crescimento do PIB nominal no próximo ano, segundo a proposta do Governo.

Grande parte desse aumento deve-se, na previsão do Executivo, à incorporação de receitas atípicas nas projeções, o que não ocorria antes. Tais receitas foram projetadas, na terceira reestimativa de 2006, em R\$ 7,1 bilhões para todo o referido exercício. Ressalte-se que nesse ano foi incluído o esforço de arrecadação da ordem de R\$ 2 bilhões, nas previsões da SRF.

Outra parte do aumento deve-se à superestimativa da taxa de crescimento real do PIB, que passa de 3,2%, segundo as expectativas do mercado, para 4,97%, segundo a proposta orçamentária, e à hipótese de “efeitos quantidades” situarem-se acima do crescimento do PIB (Tabela x). Na primeira reestimativa, o impacto dos parâmetros referia-se ao período de maio a dezembro de 2006, enquanto, na segunda, o período é de julho a dezembro. Assim, quando se compara os parâmetros de preços (IGP-DI, IPCA, taxa de câmbio) da primeira e da segunda estimativa, observa-se que há pouca alteração. Por exemplo, no caso do IPI-outros, os preços permanecem em 3,6% de crescimento no período, em relação ao mesmo período do ano anterior. O mesmo ocorre nitidamente com o IPI-automóveis, Imposto de Renda pessoa física, Imposto de Renda - pessoa jurídica, Cofins e PIS/Pasep.

Porém, os parâmetros de quantidade, que são venda de cigarros, venda de automóveis, produção física de bebidas, volume de importações, etc. apresentam-se na segunda estimativa muito acima dos valores projetados na primeira. A venda de cigarros, por exemplo, que influencia a arrecadação do IPI-fumo passa de um crescimento de 1,7% para 13,41%. O aumento anual da venda de automóveis (IPI-automóveis) passa de 8,4% para 9,4%. O crescimento das importações aumenta de 19,7% para 25,8%. Cabe ressaltar que a projeção anual para o crescimento do PIB manteve-se em 4,5%, acima do valor projetado pelo mercado, que está em torno de 3,2%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

IMPACTO DOS PARÂMETROS NAS ESTIMATIVAS DE RECEITAS ADMINISTRADAS

ÍNDICE DE VARIAÇÃO ANUAL

PERÍODO: 2006 em relação a 2005

UNIDADE: R\$ MILHÕES

RECEITAS	EFEITOS BÁSICOS (MÉDIA)					
	Efeito Preço		Efeito Quantidade		Efeito Legislação	
	1a.Reestimativa (Maio/Dez)	2a. Reestimativa (Julho/Dez)	1a.Reestimativa (Maio/Dez)	2a. Reestimativa (Julho/Dez)	1a.Reestimativa (Maio/Dez)	2a. Reestimativa (Julho/Dez)
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	0,9366	0,9636	1,1963	1,2571	0,9691	0,9414
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	0,9040	0,9495	1,0526	1,0556	1,0000	1,0000
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	-	-	-	-	-	-
I.P.I. - FUMO	1,0000	1,0000	1,0172	1,1341	1,0000	1,0000
I.P.I. - BEBIDAS	1,0000	1,0000	1,0778	1,1002	1,0000	1,0000
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	1,0335	1,0326	1,0846	1,0944	1,0000	1,0000
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	0,9376	0,9645	1,1967	1,2576	0,9515	0,9809
I.P.I. - OUTROS	1,0360	1,0367	1,0650	1,0807	0,8829	0,9022
IMPOSTO SOBRE A RENDA	-	-	-	-	-	-
I.R. - PESSOA FÍSICA	1,0526	1,0531	1,0311	1,0348	1,0000	1,0000
I.R. - PESSOA JURÍDICA	1,0346	1,0351	1,0506	1,0516	0,9937	0,9938
I.R. - RETIDO NA FONTE	-	-	-	-	-	-
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	1,0812	1,0914	1,0000	1,0000	1,0584	1,0798
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	0,8268	0,8247	1,2047	1,1964	1,0391	1,0719
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	0,9397	0,9655	1,0553	1,0579	0,9843	0,9842
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	1,0358	1,0367	1,0544	1,0575	1,0694	1,0974
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	1,0359	1,0367	1,0545	1,0575	0,9843	0,9965
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	1,0388	1,0388	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	1,0358	1,0367	1,0544	1,0575	1,0086	1,0269
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	1,0343	1,0351	1,0512	1,0528	0,9686	0,9689
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	1,0343	1,0351	1,0512	1,0528	0,9870	0,9875
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	1,0345	1,0349	1,0504	1,0511	0,9571	0,9579
CIDE - COMBUSTÍVEIS	1,0000	1,0000	1,0427	1,0500	1,0000	1,0000
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAP	1,0359	1,0367	1,0545	1,0575	1,0000	1,0000
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	-	-	-	-	-	-
RECEITAS DE LOTERIAS	1,0359	1,0367	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	0,9359	0,9638	1,0549	1,0574	1,0000	1,0000
DEMAIS	1,0366	1,0371	1,0558	1,0575	1,0000	1,0000

Fonte: Secretaria da Receita Federal - SRF

5.2 RECEITA DO RGPS

A receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para financiamento do Regime Geral de Previdência Social prevista no PLOA 2007 é de R\$ 134,9 bilhões, cerca de R\$ 11,2 bilhões a mais que a receita reprogramada para o ano de 2006 (R\$123,7 bilhões), conforme Quarta Avaliação Bimestral da Execução do Orçamento de 2005.

A previsão para 2007 corresponde a aumento nominal de 9,06% em relação à reprogramada para 2006 e a aumento real de 5,61%, considerando-se a taxa de inflação para 2005, medida pelo IPCA igual a 3,27%. Desta forma, em percentual do PIB, a receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social deverá se manter estável em 5,9%.

Cabe ressaltar que a arrecadação até agosto de 2006 atingiu o valor de R\$ 75,0 bilhões, conforme dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, apresentando crescimento nominal de 12,83% em relação ao mesmo período de 2005, enquanto que a realização da receita estimada para 2006 na Quarta Avaliação Bimestral da Execução do Orçamento de 2005 representará crescimento nominal em relação ao ano de 2005 de cerca de 14,09%.

5.3 RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO

Reza a Constituição Federal em seu art. 167, III, que é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Por sua vez, ao tratar da matéria do ponto de vista da elaboração da proposta orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF dispôs, no art. 12, §2º, que *o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária*.

Esses dispositivos expressam a “regra de ouro” de finanças públicas, cuja essência está em direcionar a aplicação das receitas oriundas de endividamento para despesas que tenham contrapartida de incentivo ao crescimento econômico (investimentos e inversões financeiras) ou ao abatimento da própria dívida (amortização). Dessa forma, a regra atua como instrumento para evitar o crescimento descontrolado da dívida.

Nas propostas orçamentárias anteriores a 2003, verifica-se que a “regra de ouro” era atendida no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem a necessidade de computar o orçamento de investimento das empresas estatais.

No PLOA 2007, constata-se, a exemplo das propostas orçamentárias para 2003, 2004 e 2006, que, considerando-se tão-somente os orçamentos fiscal e da seguridade social, a “regra de ouro” não é respeitada, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 27,5 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO PROPOSTA PARA 2007 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

		R\$ bilhão	
Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	655,7	Investimentos	16,2
Outras Operações de Crédito	155,1	Inversões Financeiras	34,3
		Amortização da Dívida	732,8
Total	810,8	Total	783,3
DIFERENÇA	27,5		

FONTE: PL Nº15/2006 – CN

Desse modo, o cumprimento da “regra de ouro” no PLOA 2007 só é possível caso se interprete que a comparação entre operações de crédito e despesas de capital deve levar em conta, além dos orçamentos fiscal e da seguridade, o orçamento de investimento das empresas estatais:

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO PLOA 2007 – ORÇAMENTOS FISCAL, DA SEGURIDADE E DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS

		R\$ bilhão	
Operações de Crédito por Esfera		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e Seguridade	810,8	Invest., Inversões Financeiras e Amortização	783,3
Orçamento de Investimento das Estatais	4,7	Investimentos	49,4
Total	815,5	Total	832,7
DIFERENÇA			17,2

FONTE: PL Nº15/2006 – CN

O respaldo para essa interpretação pode ser buscado no art. 165, §5º, da Constituição Federal, uma vez que esse dispositivo define o orçamento de investimentos das empresas estatais como parte integrante da lei orçamentária anual. Embora passível de amparo legal, esse procedimento deveria levar em conta que o Programa de Dispendios Globais - PDG das empresas estatais (mais amplo que o orçamento de investimento) pode conter despesas correntes financiadas com operações de crédito. Como o PDG não faz parte do orçamento anual, isso implica uma imprecisão na apuração do cumprimento da regra de ouro.

Portanto, caso se firme o entendimento de que os investimentos das empresas estatais devem compor a avaliação do cumprimento da “regra de ouro”, é necessário aperfeiçoar o nível de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

informação fornecido ao Congresso Nacional para a apuração de todas as despesas e todas as fontes de receita das unidades orçamentárias que compõem aquela esfera.

Outra discussão que merece aprofundamento diz respeito aos itens de despesas correntes financiados por operações de crédito, que vêm pressionando o orçamento e dificultando o cumprimento da “regra de ouro”. Verifica-se, que, nos últimos anos as despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Fonte 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro) sofreram um substancial incremento:

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS

		R\$ bilhão
Ano	Valores	
2001 (Realizado)		33,4
2002 (Realizado)		36,1
2003 (Realizado)		52,7
2004 (Realizado)		54,7
2005 (Realizado)		68,2
2006 (Autorizado)		138,0
2007 (Proposto)		133,9

FONTES: SIAFI e PL N.º 15/2006-CN

Portanto, o crescimento das despesas com juros (despesa corrente) pagas com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito) é o principal responsável pelo desequilíbrio verificado nas mencionadas propostas orçamentárias. Considerando que tais despesas vêm evoluindo principalmente em função das altas taxas de remuneração da dívida pública federal, a dificuldade em se cumprir a “regra de ouro” é mais um sintoma da urgente necessidade de se reavaliar a política de juros em curso no País.

Por outro lado, cabe registrar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também ao final de cada exercício, quando a apuração é feita com base no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício e o das despesas de capital executadas, conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 53, da LRF:

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;”

Assim, pelo critério estabelecido no § 3º, do art. 32, da LRF, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo, conforme tabela abaixo, indicam que houve cumprimento da “regra de ouro” nos exercícios financeiros de 2003, 2004 e 2005, considerando apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio observado inicialmente nas respectivas propostas orçamentárias:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESA DE CAPITAL. ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Itens	Exercício Financeiro			R\$ milhões
	2003	2004	2005	
Receita de Operação de Crédito (a)	470.890,4	438.028,2	587.242,5	
Despesas de Capital (b)	492.537,5	468.466,9	588.258,4	
Diferença (a – b)	(21.646,8)	(30.438,7)	(1.015,9)	

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária. (www.stn.fazenda.gov.br)



6 AVALIAÇÃO DA DESPESA

6.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

As despesas primárias decorrem da atividade do governo na provisão de bens e serviços. São classificadas como obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias têm seu montante potencialmente determinado por disposições legais e constitucionais, enquanto que as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros; são, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito, para efeito de realocação dos valores orçamentários. Essa distinção é fundamental no atual contexto de gestão fiscal responsável.

Na medida em que a metodologia de ajuste fiscal do governo, adotada desde 1998, consiste na obtenção de resultados primários elevados como forma de garantir a estabilidade fiscal, o acompanhamento do crescimento das despesas primárias tornou-se indispensável.

A LRF obriga o estabelecimento de meta de resultado primário²⁵, a ser alcançada durante a execução do orçamento e institui processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal²⁶. O acompanhamento da elaboração e execução orçamentária é centrado tanto na evolução das despesas obrigatórias e na acomodação delas nas receitas primárias arrecadadas, quanto na limitação das despesas discricionárias, de forma a garantir a obtenção do resultado primário fixado. O contingenciamento das despesas discricionárias serve como instrumento de controle orçamentário ao reduzir, temporária ou definitivamente, o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

A limitação de empenho (contingenciamento) não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias, por exemplo, por constituírem valores que devem ser executados, não podem ser reduzidas, ainda que necessária a redução geral de despesas para se alcançar o resultado primário. A LDO pode, ainda, criar categorias de programação “livres” de contingenciamento, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF. Desde a Lei nº 9.995/00, por força do art. 17 da LRF, as LDOs contêm anexo com o rol de despesas obrigatórias, no qual, além das constitucionais e legais, legaliza outras que, em sua origem, seriam discricionárias.

As despesas obrigatórias são as relacionadas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios, seguro-desemprego e abono salarial; sentenças judiciais; complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); benefícios da Renda Mensal Vitalícia (RMV); indenizações relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) e outras despesas de execução obrigatória, inclusive os subsídios e subvenções econômicas.

Para “fugir” dos limites impostos pela LRF, foi introduzida, dentro dessa metodologia, uma outra categoria de despesas primárias, o Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI. Apesar de compor o valor total de despesas discricionárias do Poder Executivo, as despesas com o PPI possuem tratamento diferenciado na apuração do resultado primário do Governo Federal. Devido à insegurança na execução plena das despesas discricionárias, sobretudo das ligadas a investimentos, criou-se uma categoria de despesas primárias discricionárias “protegidas”, que têm a sua execução garantida e que não interferem no alcance das metas fiscais fixadas. Esse diferencial possibilitou ao Governo ampliar os seus gastos primários sem precisar reduzir a meta de superávit. Segundo o Executivo, “esses projetos, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes”.

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário²⁷, a ser alcançada durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal²⁸.

²⁵ O resultado primário é encontrado da equação entre receitas primárias e despesas primárias.

²⁶ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)”

²⁷ O resultado primário é encontrado da equação entre receitas primárias e despesas primárias.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

O acompanhamento da elaboração e execução orçamentária é centrado na evolução das despesas obrigatórias e na sua acomodação dentro das receitas primárias arrecadadas e na limitação das despesas discricionárias, de forma a se garantir a obtenção do resultado primário fixado. O contingenciamento das despesas discricionárias, por seu turno, serve como instrumento de controle orçamentário ao reduzir, temporária ou definitivamente, o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

O aumento das despesas obrigatórias verificado nos últimos exercícios, conforme apresenta-se a seguir, pode inviabilizar a manutenção dos resultados primários fixados para os próximos exercícios, pois verifica-se que, a despeito do incremento na arrecadação das receitas primárias, o crescimento das despesas obrigatórias tem sido a principal causa do contingenciamento de despesas discricionárias aprovadas na lei orçamentária.

DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL

Discriminação	2004		2005		2006				2007	
	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	LOA	% PIB	3º Aval. 4	% PIB	PLOA	% PIB
DESPESAS PRIMÁRIAS ⁽¹⁾	308.396,7	17,5	369.052,6	19,1	408.890,4	19,4	411.137,5	19,6	447.510,0	19,4
Obrigatórias	238.572,3	13,5	282.732,3	14,6	311.528,2	14,8	323.199,4	15,4	350.532,3	15,2
Pessoal e Enc. Sociais ³	82.189,8	4,7	94.068,5	4,9	105.211,8	5,0	107.602,1	5,1	119.286,5	5,1
Benefícios da Previdência Social	126.020,7	7,1	146.839,7	7,6	159.791,4	7,6	164.364,6	7,8	181.350,6	7,8
Outras Despesas Obrigatórias	30.361,8	1,7	41.824,1	2,2	46.525,0	2,2	51.232,7	2,4	49.895,2	2,1
Discricionárias	69.824,4	4,0	86.320,3	4,5	97.362,2	4,6	87.938,1	4,2	96.977,7	4,2
Discricionárias LEJU + MPU	3.751,1	0,2	4.155,2	0,2	5.239,9	0,3	5.142,5	0,2	5.594,8	0,2
Discricionárias Executivo	66.073,3	3,7	78.589,9	4,1	89.122,3	4,2	79.795,6	3,8	86.792,9	3,8
Projeto Piloto de Investimentos - PPI			3.575,2	0,2	3.000,0	0,1	3.000,0	0,1	4.590,0	0,2

Fonte: SIAFI/SOF/PRODASEN

1 - Excluídas as transferências constitucionais.

2 - Não considera os valores alocados no Ministério da Saúde.

3- Exclui o valor de R\$ 7.241,8 milhões referentes à contribuição patronal de 2004, não considerada nos outros exercícios.

4 - Referente ao Decreto nº 5.861, de 28 de julho de 2006

PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS*

Despesas Primárias	2004	2005	2006		2007
	Liquidado	Liquidado	LOA	3ª Reavaliação	PLOA
Pessoal e Encargos Sociais	26,7%	25,5%	25,7%	26,2%	26,7%
Benefícios da Previdência	40,9%	39,8%	39,1%	40,0%	40,5%
Discricionárias do Executivo	21,4%	21,3%	21,8%	19,4%	19,4%
Total de Participação	88,9%	86,6%	86,6%	85,6%	86,6%

* Excluídas as transferências constitucionais.

²⁸ "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)"



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

6.2 DESPESAS POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO, FUNÇÃO E ÓRGÃO

O valor total do PLOA 2007 é de R\$ 1.560,93 bilhões, sendo R\$ 49,39 bilhões constantes do orçamento de investimento das estatais. No âmbito dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social estão previstos R\$ 1.511,54 bilhões, sendo R\$ 655,8 bilhões relativos ao refinanciamento (rolagem) da dívida pública (49% do total).

6.3 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR GND

Registra-se queda nos valores previstos no PLOA 2007, em relação a 2006, no GND 6 – Amortização da Dívida (-21%); ou seja, há diminuição do valor da rolagem da dívida. Essa redução decorre do aumento do prazo de vencimento dos títulos públicos, que passou de 27,6 meses para 30,0 meses.

No que diz respeito às Despesas com Pessoal (GND 1) e com os outros gastos correntes (GND 3), observa-se expressivo aumento, decorrente da reestruturação de carreiras (GND 1) e do aumento dos benefícios previdenciários (GND 3).

Os investimentos (GND 4) montam a R\$ 16,16 bilhões, representando aumento de 12,8%, em relação ao PLOA 2006, mas queda de 23,9% em relação à LOA 2006.

PLOA 2007 POR GND Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ milhões

GND	PLOA 2006 (A)	LOA 2006 (B)	PLOA 2007 (C)	% C/A	% C/B
1 - Pessoal e Encargos Sociais	108.646	112.655	128.057	17,9%	13,7%
2 - Juros e Encargos da Dívida	179.525	179.525	165.867	-7,6%	-7,6%
3 - Outras Despesas Correntes	350.445	366.665	407.777	16,4%	11,2%
4 - Investimentos	14.330	21.241	16.159	12,8%	-23,9%
5 - Inversões Financeiras	29.969	30.758	34.326	14,5%	11,6%
6 - Amortização da Dívida	927.082	927.082	732.815	-21,0%	-21,0%
9 - Reserva de Contingência	27.907	22.847	26.540	-4,9%	16,2%
Total:	1.660.772,3	1.637.904,5	1.511.540,6	-9,0%	-7,7%

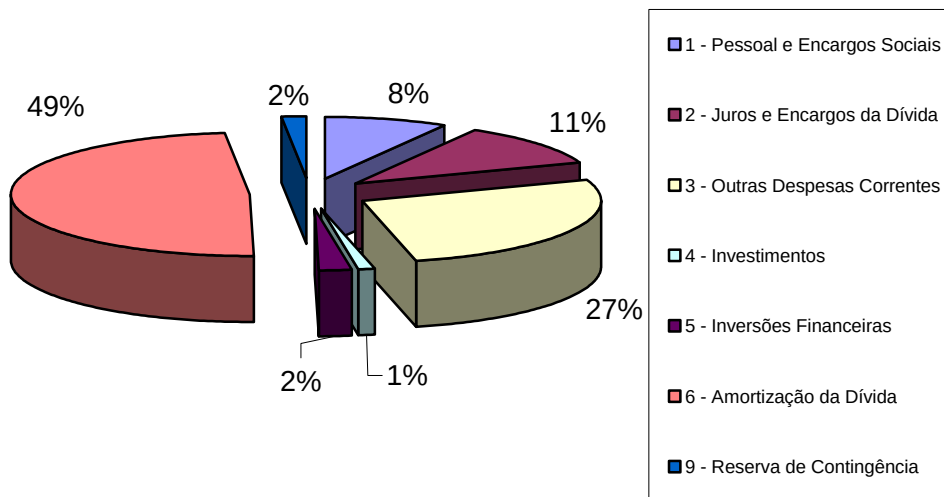


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

PLOA 2007 POR GND



6.4 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO E ÓRGÃO

Excluindo do total de R\$ 1.511,54 bilhões as funções de encargos especiais (praticamente serviço da dívida) e reserva de contingência, os valores alocados em 2007 para as funções de governo totalizam somente R\$ 442,7 bilhões, que representa um crescimento de 15,8% e de 11,9%, em relação ao PLOA 2006 e à LOA 2006, respectivamente.

Para 2007, as funções com maior aumento, relativamente ao projeto apresentado no exercício anterior, são Habitação (61,8%), Agricultura (35,2%), Segurança Pública (33,7%), Trabalho (30,5%), Educação (25,4%) e Transporte (15,1%).

Em contrapartida, algumas funções tiveram expressiva redução de recursos se comparadas com a lei aprovada. As maiores reduções foram nas funções Urbanismo (58,6%), Desporto e Lazer (49,5%) e Saneamento (44,1%). Essas variações mostram falta de aderência entre o que o Executivo considera mais importante e as prioridades do Legislativo.

A maioria dos ministérios apresenta crescimento nos valores propostos em 2007. Entretanto, os Ministérios do Esporte, do Turismo e das Cidades, que possuem proporcionalmente parcela expressiva de seus orçamentos composta por investimentos, apresentaram redução. Em relação à LOA 2006, reduziu-se o primeiro em 49,5%, o segundo em 44,8% e o último em de 32,6%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO

Função	R\$ milhões				
	PLOA 2006	LOA 2006	PLOA 2007	% C/A	% C/B
01 - LEGISLATIVA	4.680	4.708	5.257	12,3%	11,7%
02 - JUDICIÁRIA	13.941	13.879	16.190	16,1%	16,7%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	3.108	3.162	3.454	11,1%	9,3%
04 - ADMINISTRAÇÃO	12.832	16.588	14.619	13,9%	-11,9%
05 - DEFESA NACIONAL	15.081	16.021	16.984	12,6%	6,0%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	3.320	3.440	4.438	33,7%	29,0%
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	1.446	1.455	1.744	20,6%	19,9%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	19.054	21.283	24.049	26,2%	13,0%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	202.782	202.455	233.072	14,9%	15,1%
10 - SAÚDE	39.844	40.498	42.366	6,3%	4,6%
11 - TRABALHO	13.312	13.473	17.378	30,5%	29,0%
12 - EDUCAÇÃO	17.281	17.649	21.674	25,4%	22,8%
13 - CULTURA	513	642	611	19,2%	-4,8%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	942	962	907	-3,6%	-5,7%
15 - URBANISMO	1.097	2.699	1.118	1,8%	-58,6%
16 - HABITAÇÃO	561	635	908	61,8%	43,0%
17 - SANEAMENTO	75	154	86	14,7%	-44,1%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	2.304	2.249	1.740	-24,5%	-22,6%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.316	3.599	4.101	23,7%	14,0%
20 - AGRICULTURA	9.857	10.411	13.328	35,2%	28,0%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	3.922	4.012	4.034	2,9%	0,6%
22 - INDÚSTRIA	2.241	2.301	1.927	-14,0%	-16,3%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.469	3.412	3.054	23,7%	-10,5%
24 - COMUNICAÇÕES	622	621	677	8,9%	8,9%
25 - ENERGIA	641	730	705	9,9%	-3,5%
26 - TRANSPORTE	6.791	7.638	7.817	15,1%	2,3%
27 - DESPORTO E LAZER	387	886	447	15,7%	-49,5%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.227.578	1.237.398	1.042.317	-15,1%	-15,8%
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	27.907	27.812	26.540	-4,9%	-4,6%
Total	1.637.904	1.660.772	1.511.541	-7,7%	-9,0%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR ÓRGÃO

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2006	LOA 2006	PLOA 2007	% C/A	% C/B
CÂMARA DOS DEPUTADOS	2.960	2.973	3.388	14,4%	13,9%
SENADO FEDERAL	2.379	2.389	2.680	12,7%	12,2%
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	856	864	1.044	21,9%	20,8%
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	319	317	402	26,0%	26,8%
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	603	597	877	45,6%	46,9%
JUSTIÇA FEDERAL	6.959	6.949	8.101	16,4%	16,6%
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	221	219	262	18,8%	20,1%
JUSTIÇA ELEITORAL	3.074	3.057	3.101	0,9%	1,5%
JUSTIÇA DO TRABALHO	7.943	7.921	9.091	14,4%	14,8%
JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	944	942	1.139	20,7%	21,0%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.964	2.949	3.325	12,2%	12,8%
MIN. AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5.408	5.756	5.953	10,1%	3,4%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	4.844	5.055	5.136	6,0%	1,6%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	10.341	10.332	13.119	26,9%	27,0%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	21.295	21.671	26.401	24,0%	21,8%
MIN. DESENV., INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	943	1.002	1.055	11,8%	5,2%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	5.105	5.153	6.594	29,2%	28,0%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.014	4.489	5.858	45,9%	30,5%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	167.964	167.534	190.308	13,3%	13,6%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	2.331	2.373	2.746	17,8%	15,7%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.584	1.593	1.911	20,6%	19,9%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	43.622	44.276	46.400	6,4%	4,8%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	32.423	32.899	35.122	8,3%	6,8%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	7.329	8.176	8.840	20,6%	8,1%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	3.843	3.987	4.315	12,3%	8,2%
MINISTÉRIO DA CULTURA	586	715	695	18,6%	-2,8%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	2.069	2.200	2.837	37,1%	29,0%
MIN DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	5.021	8.701	5.701	13,5%	-34,5%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2.955	3.046	3.097	4,8%	1,7%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	387	886	448	15,7%	-49,5%
MINISTÉRIO DA DEFESA	35.168	36.082	38.981	10,8%	8,0%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	6.610	7.356	6.765	2,3%	-8,0%
MINISTÉRIO DO TURISMO	347	1.273	703	102,6%	-44,8%
MIN DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME	19.054	21.283	24.049	26,2%	13,0%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	2.273	3.884	2.618	15,2%	-32,6%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	275.457	275.426	240.641	-12,6%	-12,6%
TRANSF. A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	92.395	100.357	112.662	21,9%	12,3%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	18.274	18.326	23.235	27,1%	26,8%
REFINANÇ. DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	826.884	826.884	654.854	-20,8%	-20,8%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	10.157	10.882	7.085	-30,2%	-34,9%
Total	1.637.904	1.660.772	1.511.541	-7,7%	-9,0%

6.5 DESPESAS FINANCEIRAS

6.5.1 ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL

A Dívida Líquida do Setor Público fechou julho de 2006 em R\$ 1,030 trilhão, representando 50,3% do PIB. Desse montante, cerca de 68%, ou R\$ 693 bilhões (33,8% do PIB), é de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional e Banco Central), cabendo o restante aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

Do ponto de vista orçamentário, é importante considerar o estoque bruto da dívida da União, com destaque para a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi, uma vez que esta constitui o instrumento básico de gestão financeira, determinante da evolução da composição, prazos e riscos da dívida de responsabilidade do Governo Central.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Segue, no quadro abaixo, os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o PLOA 2007 e que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da dívida mobiliária interna em cada exercício:

ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA

R\$ bilhões					
Dívida Pública Federal	Dez/2003	Dez/2004	Dez/2005	Dez/2006	Dez/2007
Dív. Mob. Federal Interna – DPMFi	956,7	1.072,4	1.231,3	1.362,5	1.515,2
- em mercado	681,5	771,3	954,8	1.095,7	1.206,0
- na carteira do Bacen	275,2	301,0	276,5	294,7	306,1

Fonte: Informações Complementares PLOA/2007.

Os crescentes estoques da DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida.

O tamanho do estoque é o ponto de partida para a estimativa de despesas com o serviço da dívida a serem incluídas na proposta orçamentária. Porém, tão importantes quanto a dimensão do estoque são a estratégia de administração e a expectativa do mercado, uma vez que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, que, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano.

De acordo com a Mensagem, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. No que se refere ao primeiro ponto, verifica-se (vide o gráfico “Variação da Composição da DPMFi”, pág. 33 da Mensagem), que, entre julho de 2005 e julho de 2006, aumentou a participação de títulos prefixados (de 22,4% para 31,5%), ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 3,6% para 2,3%) e à taxa Selic (de 57,5% para 42,5%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

Com relação aos prazos de maturação da dívida, cabe destacar que, mesmo com a elevação da participação dos títulos com rentabilidade prefixada (que normalmente são de menor prazo, dado que transferem aos credores os riscos de mudanças na política monetária e/ou cambial), verifica-se uma elevação no prazo médio da DPMFi com consequente queda no percentual vencendo em 12 meses. Entre julho de 2005 e julho de 2006, passou de 27,6 meses para 30,0 meses, fazendo com que o percentual vencendo em 12 meses passasse de 44,2% para 41,2%. No orçamento, esses números se refletiram na significativa redução das dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

6.5.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO

Os desembolsos com o serviço da dívida no orçamento são representadas pelos juros (pagos periodicamente ou no vencimento da respectiva operação de crédito) e pela amortização do principal corrigido (pago no vencimento da operação de crédito). Dessa forma, inclui-se em cada Lei Orçamentária as previsões de desembolsos decorrentes do vencimento (maturação) de parcela da dívida bruta da União. Note que o universo de abrangência restringe-se apenas à dívida da União (e não do setor público como um todo) e que o conceito relevante é a dívida bruta (e não a dívida líquida).

No PLOA 2007, pode-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

Juros e encargos da dívida

Os juros no orçamento são estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, abrangem o Governo Federal (orçamento fiscal e da seguridade social) e são calculados tomando-se por base o montante da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional (em poder do público e em carteira do Banco Central). São os juros incidentes sobre o estoque bruto da dívida do Governo Federal (mobiliária e contratual), não sendo descontados os juros referentes a títulos em carteira do Banco Central, nem os juros recebidos pelo Tesouro.

No quadro abaixo estão relacionadas as dotações para juros e encargos em cada exercício:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO

Ano	Valores (R\$ bilhão)
2005 (Realizado)	89,8
2006 (Previsto)	179,5
2007 (Previsto)	165,9

FONTES: SIAFI e PLOA/2007

Observando os dados acima, verifica-se que divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial relativa ao PLOA 2007, que aponta os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

JUROS NOMINAIS

Ano	Valores (R\$ bilhão)
2005 (Realizado)	129,0
2006 (Reprogramado)	131,2
2007 (Previsto)	126,8

FONTE: Mensagem Presidencial PLOA/2007.

Isso ocorre porque tais números são apurados com base em metodologias distintas.

No primeiro caso, fixa-se a autorização legal necessária para o pagamento dos juros e encargos relativos à parcela da dívida bruta da União que vencerá ao longo do exercício financeiro. Desse modo, os juros são estimados pela STN e SOF, são reais (desconta-se a inflação), são apurados pelo regime de caixa (desembolsos efetivos), são brutos (não se descontam os juros a serem recebidos pelo Governo Federal) e são calculados tomando-se por base o montante da dívida pública bruta de responsabilidade do Tesouro Nacional (em poder do público e em carteira do Banco Central). As dotações constantes do PLOA 2007 refletem o ainda curto prazo da dívida (não obstante as melhorias observadas no prazo de maturação).

No segundo caso, mede-se a contribuição dos juros para o resultado fiscal do Setor Público, expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal. Nesta metodologia, os juros são apurados pelo Banco Central, são nominais (sem descontar a inflação), são apurados pelo critério de competência (independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período), são líquidos (descontam-se os juros apropriados em favor do Governo Federal) e são calculados tomando-se por base a dívida líquida do Governo Central. Os valores estimados para 2007 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a própria evolução do estoque líquido da dívida.

Amortização da dívida

O PLOA 2007, no que se refere às despesas com amortização, reflete a elevação do prazo de maturação da dívida, trazendo significativa redução das expectativas de desembolsos para o próximo exercício:

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Grupo de Natureza de Despesa - 6	R\$ bilhão			
	2005		2006	2007
	Lei	Liquidado	Lei	PLOA
AMORTIZAÇÃO	1.004,1	547,8	973,2	732,8
Da qual: Refinanciamento	894,1	499,7	785,5	655,7

Fonte: SIAFI e PLOA/2007

Como em anos anteriores, na amortização da dívida serão utilizados preponderantemente recursos obtidos por meio da fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional que indicam o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

mero refinanciamento da dívida de cerca de R\$ 655,7 bilhões. Dos recursos a serem aplicados em amortização efetiva, cabe destaque para as seguintes fontes:

PRINCIPAIS FONTES UTILIZADAS NA AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA

	R\$ milhão
Fonte 100 (Recursos Ordinários)	R\$ 16.716
Fonte 152 (Resultado do Banco Central)	R\$ 4.852
Fonte 159 (Retorno de Refin. de Dívidas de Médio e Longo Prazos)	R\$ 12.197
Fonte 173 (Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios)	R\$ 17.466
Fonte 197 (Dividendos - União)	R\$ 7.787

6.5.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

No PLOA 2007, o Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito apresenta dotação total de R\$ 23,2 bilhões, com aumento de R\$ 3,3 bilhões em relação ao autorizado para 2006 (R\$ 19,9 bilhões). No exercício de 2006, foram empenhados R\$ 11,6 bilhões.

Esse aumento se explica pelo fato de o Governo Federal ter concentrado no órgão as dotações relativas aos financiamentos da União, que anteriormente encontravam-se consignados sob a supervisão de outros órgãos, além de ter criado novas unidades orçamentárias, organizadas por Ministério. Essa nova estrutura contribuiu para facilitar a identificação dos financiamentos e subsídios concedidos com recursos orçamentários, porém apresenta o inconveniente de tornar menos explícito o real volume de recursos à disposição de cada ministério.

No PLOA 2007, houve a inclusão nesse órgão da Unidade Orçamentária 74912 – Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura, com R\$ 4,1 milhões.

Das ações cujos valores para 2007 sofreram variações significativas, quando comparados com os valores autorizados na LOA 2006, cumpre mencionar:

a) Os recursos do programa 0351 - Agricultura Familiar - PRONAF, passando de R\$ 1,7 bilhão autorizado em 2006 para R\$ 2,0 bilhões no PLOA 2007. Na ação Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, a dotação proposta é de R\$ 1,37 bilhão, sendo o restante alocado na ação Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (com R\$ 646,6 milhões);

b) No programa 0352 – Abastecimento Agroalimentar, as dotações de R\$ 3,05 bilhões autorizadas em 2006 (R\$ 1,5 bilhão no PLOA 2006) foram ampliadas para R\$ 3,7 bilhões no PLOA 2007;

c) No programa 0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora, a proposta de R\$ 2,3 bilhões representa um aumento do autorizado para 2006 (R\$ 2,0 bilhões) de 15%;

d) As dotações sob supervisão da UO 74903 – Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que passaram de R\$ 1,35 bilhão no PLOA 2006 para R\$ 884,6 milhões no PLOA 2007;

e) As dotações sob supervisão da UO 74904 – Recursos sob Supervisão do Fundo da Marinha Mercante/FMM – Ministério dos Transportes passaram de R\$ 1,49 bilhão no PLOA 2006 para R\$ 1,1 bilhão no PLOA 2007.

6.6 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A LRF traça regras orientadoras de observância compulsória para gastos com pessoal, que vão da fixação da receita corrente líquida²⁹ (RCL) como referencial para o cálculo dessas despesas, transitando pela fixação de percentual dessa receita como limite máximo a ser observado para essa rubrica – que, no caso da União, corresponde a 50% da RCL – até coroar com a previsão de meios de

²⁹ Nos termos do art. 2º, inciso IV, da LRF, entende-se por **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) no caso da União, os valores transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições do empregador, das empresas e das entidades a elas equiparadas; do trabalhador e demais segurados da previdência social; e as contribuições para o PIS/PASEP. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente, deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

correção para as hipóteses em que forem superados os percentuais, ou mesmo na iminente possibilidade de atingi-lo (v. LRF, arts. 18 a 23, combinados com o art. 169 da Constituição Federal).

Em consonância com os preceitos de controle dos gastos vertentes, a Constituição Federal atribui às leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) papel fundamental nesse controle, quando, no art. 169, determina que qualquer gasto direto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, inciso X, depende de autorização específica nas referidas leis.

A série histórica abaixo, construída a partir de dados do SIAFI, permite acompanhar a evolução dessas despesas, no âmbito da União, a partir do exercício de 2002 até a previsão para 2007, considerados os valores liquidados³⁰, de 2002 a 2005, e a dotação inicial para 2006, bem como o valor constante do PLOA 2007.

Para efeito de análise evolutiva dessas despesas, foi tomado o valor autorizado para o exercício de 2006, pelo só motivo de a execução nesse exercício encontrar-se em andamento, bem como por não ter havido ainda as suplementações de fim de exercício. Esse fato deve produzir pequeno viés na relação RCL/Despesa Total, puxando para baixo o percentual daí resultante, o qual, como se pode ver, mesmo sem as suplementações de praxe, já apresenta significativo incremento dessa relação. Do mesmo modo, para a RCL foi tomada a projeção para o presente exercício disponibilizada pela STN.

Destaque-se que, a despeito de a Mensagem Presidencial, na Tabela Demonstrativa dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, reportar-se ao valor total reprogramado para 2006 de R\$ 107,6 bilhões, o valor constante do SIAFI é de R\$ 105,4 bilhões. A diferença a maior entre o primeiro e o segundo valor, segundo esclarece a SOF, é resultado da última revisão bimestral, com base na execução, que aponta para uma necessidade de recursos naquele montante. Com efeito, em conformidade com esse argumento, deve-se levar em conta o fato de ainda não ter havido as suplementações de praxe, conforme acima mencionado.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS POR PODER E RELAÇÃO DAS DESPESAS TOTAIS COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2002 – 2007

												R\$ milhões
PODER	2002	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	% var. 2006/2002
Executivo	58.320,0	60.883,0	4,4	68.277,8	12,1	71.599,5	4,9	80.136,1	19,3	90.171,8	12,5	37,4
Judiciário	9.217,6	9.726,3	5,5	11.631,0	19,6	12.259,5	5,4	14.155,0	28,7	16.212,5	14,5	53,6
Legislativo	2.919,8	3.487,5	19,4	3.986,2	14,3	4.409,8	10,6	4.453,4	9,8	5.141,5	15,5	52,5
O. Enc.	4.571,7	4.878,0	6,7	5.536,6	13,5	5.799,6	4,8	6.681,9	17,3	7.760,6	16,1	46,2
Total	75.029,1	78.974,8	5,3	89.431,6	13,2	94.068,4	5,2	105.426,4	14,2	119.286,4	13,1	43,2
RCL	201.927,3	224.920,2	11,4	264.353,0	17,5	303.015,8	14,6	331.766,9		341.719,9	3,0	64,3
% RCL	37,2	35,1		33,8		31,0		31,8		34,9		

Fonte: SIAFI/PRODASEN/STN

Percebe-se dos dados que, de 2002 a 2006, a RCL nominal apresenta incremento de 64,3%, passando de R\$ 201,9 bilhões, em 2002, para R\$ 331,7 bilhões, enquanto a despesa nominal, no agregado, cresce 43,2%, passando de R\$ 75,1 bilhões, em 2002, para R\$ 107,4 bilhões, em 2006. O elevado percentual de crescimento da despesa no período sob referência, foi influenciado pelas elevações verificadas no Poder Judiciário e no Poder Legislativo, que alcançaram, respectivamente, 53,6% e 52,5%, embora se deva ressaltar que o peso específico das despesas, no âmbito dos mencionados Poderes, seja pouco significativo, considerado o valor total dos gastos dessa natureza.

Observa-se que ficam abaixo da média os acréscimos concernentes a “Outros Encargos”, alocados a despesas do mesmo gênero, que crescem 46,2%, e ao Poder Executivo, que crescem 37,4%. Na rubrica “Outros Encargos”, são relacionadas despesas com pessoal de responsabilidade da União, a exemplo de Manutenção do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal, Pessoal Inativo e Pensionista da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionista de Extintos Territórios, Pagamento de Pessoal Ativo dos Extintos Estados e

³⁰ Foram tomados os valores liquidados, referentes aos exercícios de 2002 a 2005, tendo em vista que esse estágio da despesa parece expressar com bastante precisão o nível da execução orçamentária, haja vista que a liquidação implica a atestação de que os serviços foram prestados.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Territórios e outras tais, em consonância com as disposições constitucionais do art. 21, incisos XIII e XIV, e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Considerado o valor total dos gastos com pessoal e encargos sociais como proporção do PIB, de 2005 para 2007, o total dessa despesa passa de 4,85% para 5,19%, o que representa aumento bastante significativo em apenas dois exercícios. Registre-se que, na previsão de gastos para o exercício de 2007, não se inclui o valor de R\$ 8.770,5 milhões, referente à “contribuição patronal” da União, classificada como despesa financeira.

As despesas com pessoal e encargos sociais correspondiam, em 2002, a 37,2% da RCL do total dessas receitas, entrando num processo declinante nos anos subseqüentes até atingir 31,0%, em 2005. Em 2006, o total das despesas experimenta discreto incremento, passando a comprometer 31,8% da RCL. É pertinente ressaltar que esse percentual, ao final do exercício, poderá ser ligeiramente superior, na medida em que ocorram as suplementações de praxe conforme mencionado anteriormente. A estimativa da RCL para 2007 tem por base a premissa de que essa receita cresça apenas em função do crescimento do PIB, cujas projeções para o corrente ano revelam que não deve ultrapassar 3%. A restrição de crescimento da RCL leva em conta que a carga tributária deve ter alcançado seu ponto de saturação, o que justifica a taxa de crescimento da RCL, que cresceu 64,3% de 2002 até 2006.

Levando em conta o valor projetado da RCL e da previsão de gastos com pessoal e encargos para 2007, o percentual de comprometimento dessas receitas com tais despesas apresenta-se significativamente superior ao verificado em 2006, crescendo de 31,8% para 34,9%.

No tocante ao Anexo V do texto da lei, que trata das autorizações para alterações nos gastos com pessoal, nos termos do art. 169 da Constituição, nota-se a falta de detalhamento das autorizações em termos de órgãos, carreiras e normas, em especial no âmbito do Poder Executivo. Como exemplo tem-se o item II, 4.2, que simplesmente autoriza o gasto de R\$ 1,158 bilhões a título de “Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo” sem discriminar sequer as carreiras, em evidente retrocesso quando comparado a anos anteriores. Tal grau de generalidade dificulta o controle da evolução dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional, mitigando a determinação do constituinte de 1988, como expresso em inúmeros dispositivos da Carta Magna, e contrapõe-se à previsão do art. 92 do Substitutivo.

Como visto, o controle de gastos com pessoal e encargos sociais constitui tema extremamente sensível, pela magnitude dos números e conseqüente repercussão nas contas públicas. Como segundo maior item da despesa primária federal, superado apenas pelos benefícios previdenciários e assistenciais, os gastos com pessoal e encargos exigem um sistema de controle permanente e eficaz sob pena de fragilizar-se o regime de responsabilidade fiscal introduzido pela LRF.

7 AVALIAÇÃO SETORIAL

7.1 SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

O PLOA 2007 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 46,4 bilhões, que representam cerca de 13,9% do Orçamento da Seguridade Social da União.

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se o valor de R\$ 42,4 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, não atende à determinação constitucional³¹. A defasagem, mantidos os pressupostos econômicos, é de cerca de R\$ 1,7 bilhão, conforme mostrado no quadro a seguir:

³¹ Considerado o conceito da “base móvel”, objeto da Decisão nº 143/2002 do TCU, pelo qual o valor despendido (empenhado) no exercício se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do exercício subseqüente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

	Valor (R\$ milhão)	Memória
PLOA 2007	42.445,6	Dotação Ministério da Saúde, deduzidos os serviços da dívida e os encargos previdenciários da União, conforme disposto nas LDOs de exercícios anteriores ³²
(-) Piso da Saúde estimado para 2007	44.159,9	Piso de 2006 (R\$ 40.716,2 milhões) corrigido pela variação nominal do PIB de 2006 / 2005 (8,46%)
(=) Déficit da Proposta	-1.730,7	

Na Reserva de Contingência, no entanto, veio destacado montante equivalente ao déficit apontado (R\$ 1,7 bilhão), para atendimento de despesas no âmbito do Ministério da Saúde. Ocorre que recursos da Reserva da Contingência não entram no cômputo do piso de aplicação em saúde, não se apresentando a proposta, portanto, em conformidade com o que determina a Constituição, na interpretação que lhe dá o TCU.

O Executivo possivelmente não alocou a parcela de R\$ 1,7 bilhão diretamente no Ministério da Saúde porque, caso o fizesse, teria que utilizar montante equivalente para integrar a reserva de contingência nos termos históricos de 2% da receita corrente líquida³³. Com o mesmo montante e através desse procedimento, o Poder Executivo utilizou uma única parcela para atender dois propósitos distintos. Como consequência, restringiu a liberdade do Congresso Nacional na alocação dos recursos da Reserva de Contingência destinados às emendas e desvirtuou o conceito de reserva de contingência, a qual, por ser reserva, não pode estar vinculada a qualquer órgão ou despesa.

No tocante à programação de trabalho do Ministério da Saúde, questão que merece destaque diz respeito ao montante destinado aos procedimentos de média e alta complexidade (MAC). A referida programação foi contemplada no PLOA 2007 com recursos inferiores aos previstos para o corrente exercício, conforme mostrado no quadro a seguir.

PROCEDIMENTOS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE (MAC)

					R\$ milhões	
Exercício	Exec	Exec	Aut	PLOA	Para Manter o Incremento Médio	
	2004	2005	2006	2007	Novo Valor	Necessidade de Acréscimo
MAC ⁽¹⁾	14.981,03	15.958,63	17.208,16	16.994,77	18.550,40	1.555,63
<i>Percentual de acréscimo em relação ao ano anterior</i>		6,5%	7,8%	-1,2%	7,80%	

Fonte: Exercícios de 2004 a 2006, dados obtidos a partir do SIAFI e 2007, a partir do Projeto de Lei Orçamentária encaminhado para 2007.

Legenda: Exec = valor liquidado; Aut = valor autorizado até 05 de setembro de 2007.

(1) refere-se às ações: 0906 e 0907, em 2004; 8585, 8587, 2C26 e 2C27 em 2005, 8585 em 2006 e 8585 em 2007.

Em se reconhecendo a necessidade de adotar procedimento semelhante ao aplicado em 2006, quando se fez necessária a complementação da referida programação em cerca de R\$ 1 bilhão na fase da relatoria geral, seriam necessários mais R\$ 1,5 bilhão para manter o percentual de acréscimo praticado de 2005 para 2006 (7,8%).

³² O PLDO/2007 encontra-se ainda em tramitação no Congresso Nacional.

³³ O art. 13 do PLDO 2007 em tramitação no Congresso Nacional assim o estabelece, seguindo as LDOs de exercícios anteriores, mas não pode ser cobrado, uma vez que não aprovado.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

7.2 EDUCAÇÃO

O PLOA 2007 prevê dotações na função “12 – Educação” no valor total de R\$ 21.673,5 milhões. Essa função abrange dotações relativas aos órgãos “26.000 - Ministério da Educação”, no valor de R\$ 20,7 bilhões, e “74.000 – Operações Oficiais de Crédito – FIES”, R\$ 980,3 milhões.

Mostra-se a seguir que o projeto trouxe um incremento de R\$ 5,5 bilhões em relação à despesa liquidada em 2005 na função Educação, representando acréscimo de 34%. O grupo “Pessoal e Encargos Sociais” foi responsável por parte significativa deste aumento (R\$ 2,8 bilhões), sendo que parte refere-se à alocação de recursos para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais, no valor de R\$ 1,6 bilhão. O aumento do grupo “Outras Despesas Correntes” mostra-se igualmente significativo (R\$ 2,4 bilhões), quando é feita a mesma comparação, representando aumento de 32%, e refere-se, em quase sua totalidade, à complementação da União ao FUNDEB, a projetos e atividades do Ensino Superior e ao aumento do Programa da Merenda Escolar.

Em relação ao orçamento autorizado para 2006, a proposta é 16,4% maior, sendo significativo o incremento com a despesa de “Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 1,6 bilhão) e “Outras Despesas Correntes” (R\$ 1,5 bilhão).

FUNÇÃO EDUCAÇÃO, POR GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

R\$ milhões

GND	Liquidado	PLOA	Autorizado	PLOA	Variação %		
	2005 (a)	2006 (b)	2006 ¹ (c)	2007 (d)	/a	/b	/c
1-Pessoal e Encargos Sociais	6.860,0	7.986,1	7.986,1	9.628,6	0,4	0,6	0,6
3-Outras Despesas Correntes	7.634,5	7.690,3	8.537,0	10.046,3	1,6	0,6	7,7
4-Investimentos	965,2	836,6	1.223,4	1.074,9	1,4	8,5	12,1
5-Inversões Financeiras	728,0	768,4	880,3	923,7	6,9	0,2	,9
TOTAIS	16.187,7	17.281,4	18.626,8	21.673,5	3,9	5,4	6,4

¹Dados até 29/08/2006

Orçamento do Ministério da Educação (Órgão 26.000)

A proposta para o Ministério da Educação inclui R\$ 20,7 bilhões para despesas com a função “12 – Educação”, R\$ 5 bilhões para a função “09 – Previdência Social” e R\$ 692,3 milhões para “28 – Encargos Especiais”³⁴, totalizando R\$ 26,4 bilhões. Este valor representa um acréscimo de cerca de 32% em relação ao orçamento executado em 2005, e de 17%, em relação ao autorizado para 2006.

Os grupos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes”, que juntos representam mais de 94% dos recursos do órgão, obtiveram os índices mais expressivos de crescimento. Tomando por base os valores autorizados para 2006, o PLOA 2007 teve um incremento de R\$ 2,6 bilhões nas dotações de pessoal e R\$ 1,5 bilhão em “Outras Despesas Correntes”. Os investimentos sofreram redução próxima a 12%, se comparado o PLOA 2007 com o autorizado para 2006. No entanto, os recursos desse grupo em 2007 são 11,4% superiores aos executados em 2005.

MEC POR GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

R\$ milhões

GND	Liquidado	PLOA	Autorizado	PLOA	Variação %		
	2005 (a)	2006 (b)	2006 ¹ (c)	2007 (d)	/a	/b	/c
1-Pessoal e Encargos Sociais	11.128,2	12.325,3	12.331,1	14.900,0	33,9	20,9	20,8
2-Juros e Encargos da Dívida	84,3	146,3	146,3	124,6	47,8	-14,8	-14,8
3-Outras Despesas Correntes	7.581,4	7.631,2	8.486,3	9.997,1	31,9	31,0	17,8

³⁴ Abrange despesas com Precatórios da União e Amortização e Encargos da Dívida

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

4-Investimentos	965,2	836,6	1.223,4	1.074,9	11,4	28,5	-12,1
5-Inversões Financeiras	4,0	0,5	20,5	0,6	-85,0	20,0	-97,1
6-Amortização da Dívida	265,4	355,6	355,6	303,9	14,5	-14,5	-14,5
TOTAIS	20.028,5	21.295,5	22.563,2	26.401,1	1,8	4,0	7,0

¹Dados até 29/08/2006

Detalha-se a seguir a despesa do MEC pelas principais subfunções. Para 2007, as subfunções “Ensino Superior”, “Previdência do Regime Estatutário” e “Outros Encargos Especiais” somadas representam quase dois terços das dotações do órgão. O incremento de dotações programadas na subfunção “Outros Encargos Especiais” deve-se ao fato de que foram classificados nesse item R\$ 2 bilhões consignados a título de complementação da União ao FUNDEB – fundo a ser criado pela PEC 9/2006 para suceder o FUNDEF a partir de 2007. Até 2006, os recursos da União para o FUNDEF estavam classificados na subfunção “Ensino Fundamental”. O novo mecanismo de repasse de recursos aos Estados e Municípios para toda a Educação Básica (FUNDEB) explica, ainda, a redução das alocações na “Educação de Jovens e Adultos”, modalidade de ensino que deverá ser contemplada com recursos do novo fundo.

MEC POR SUBFUNÇÃO

R\$ milhões

Subfunção	Liquidado	PLOA	Autorizado	PLOA	Variação %		
	2005 (a)	2006 (b)	20061 (c)	2007 (d)	d/a	d/b	d/c
1º 364 - Ensino Superior	8.233,0	8.202,6	8.511,5	10.002,7	21,5	21,9	17,5
2º 272 - Previdência Regime Estatut	4.132,6	4.155,4	4.161,2	5.015,6	21,4	20,7	20,5
3º 846 - Outros Encargos Especiais	875,5	640,0	640,0	2.263,8	158,6	253,7	253,7
4º 122 - Administração Geral	333,6	1.664,2	1.675,6	1.906,3	471,4	14,5	13,8
5º 306 - Alimentação e Nutrição	1.481,1	1.596,3	1.790,8	1.860,2	25,6	16,5	3,9
6º 361 - Ensino Fundamental	1.157,8	1.535,4	2.096,5	1.599,1	38,1	4,1	-23,7
7º 363 - Ensino Profissional	1.009,8	999,3	1.080,1	1.202,6	19,1	20,3	11,3
8º 302 – Assist Hosp. Ambulatorial	360,1	384,2	391,8	417,2	15,9	8,6	6,5
10º 366 - Educação Jovens e Adultos	670,3	691,0	691,6	366,6	-45,3	-46,9	-47,0
12º 362 - Ensino Médio	347,5	189,3	208,7	217,1	-37,5	14,7	4,0
14º 365 - Educação Infantil	36,9	40,8	62,3	156,2	323,3	282,8	150,7
17º 367 - Educação Especial	65,7	73,4	78,9	77,1	17,4	5,0	-2,3
Demais Subfunções	1.324,6	1.123,6	1.174,3	1.316,6	-0,6	17,2	12,1
TOTAIS	20.028,5	21.295,5	22.563,3	26.401,1	31,8	24,0	17,0

¹Dados até 29/08/2006

Destaca-se, na programação de recursos da subfunção “Ensino Superior”, a destinação de R\$ 287 milhões para ações de Expansão do Ensino Superior Federal, abrangendo implantação de 4 novas universidades e criação de 39 novos campos.

A seguir, detalha-se a distribuição de recursos do MEC por grupo de unidades orçamentárias. Às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) estão destinados recursos no valor de R\$ 15,1 bilhões, que representa 57% dos recursos totais do órgão. O orçamento previsto para o FNDE, autarquia responsável pelos programas e projetos voltados para a Educação Básica, é de R\$ 6,4 bilhões, sendo a Contribuição Social do Salário Educação (Cota-Federal) importante fonte desta unidade orçamentária (R\$ 2,9 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

MEC POR GRUPO DE UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS

R\$ milhões

Grupo de Unidades Orçamentárias	PLOA 2007	% Total
MEC – Administração Direta	1.778,5	6,7
Escolas Técnicas e Agrotécnicas	1.510,5	5,7
FNDE	6.405,9	24,3
Instituições Federais de Ensino Superior	15.145,8	57,4
Outros	1.560,4	5,9
TOTAL	26.401,1	100,0

Dotações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 73.033,8 milhões. Desse valor, R\$ 13.146,1 milhões (18%) estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino³⁵. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 2.930 milhões, está vinculada ao ensino fundamental³⁶, subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, a arrecadação prevista para 2007 vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de R\$ 16.076,1 milhões. Tais recursos, no entanto, não poderão ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários³⁷³⁸.

O PLOA 2007 prevê a aplicação de R\$ 20.543,8 milhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, R\$ 4.467,7 milhões acima do valor mínimo, representando 27,8% a mais.

2006 é o último ano de vigência da Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o FUNDEF e deu nova redação ao art. 60 do ADCT. Assim, salvo o surgimento de novo marco legal sobre o tema, a partir de 2007 não mais existe a obrigação de a União aplicar na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental no mínimo o equivalente 30% do montante aplicado com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Em consonância com o exposto, o Quadro 10 A – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (CF Art. 212) do volume I do PLOA 2007 não mais traz informações sobre o assunto.

7.2.1 FUNDEB E FUNDEF

O substitutivo da CMO ao PLDO 2007, em seu art. 12, inciso XV, estabelece que a lei orçamentária discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ou ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da lei.

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional criando o FUNDEB, que deverá substituir o FUNDEF. O FUNDEB abrangerá todas as etapas da

35 “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

36 “Art. 212, §5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

37 Art. 212, §4º. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos nos art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

38 Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Educação Básica: Pré-Escola, Ensino Fundamental e Médio. Como o novo fundo está em fase final de apreciação legislativa e o FUNDEF vigorará somente até o final de 2006, foram consignados recursos na proposta orçamentária de 2007, para a complementação da União ao FUNDEB, no valor de R\$ 2 bilhões.

O texto em análise estabelece que, além de um valor fixo para a complementação da União (R\$ 2 bilhões para o primeiro ano de vigência do fundo), os recursos decorrentes da vinculação constitucional à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% da complementação da União, vedada ainda a utilização dos recursos do Salário-Educação para este fim.

A programação constante do PLOA 2007 para fins de complementação da União ao FUNDEB não atende esta última vedação, uma vez que estão programados R\$ 600 milhões à conta da fonte 113 – Contribuição do Salário Educação, destinados à complementação da União àquele Fundo (Ação 0E36 constante da programação do FNDE). Será necessária a adequação das fontes de recursos desta ação caso tal vedação fique mantida na redação final da PEC do FUNDEB.

7.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em comparação com o PLOA 2006, houve incremento de cerca de R\$ 2,6 bilhões (21,7%). Tal crescimento decorre do aumento das despesas obrigatórias com o Benefício de Prestação Continuada - BPC, que aumentaram R\$ 2,7 bilhões (25%). Em 2007, estima-se atender 2,7 milhões de pessoas com o pagamento do BPC, em contraposição aos 2,4 milhões verificados em julho de 2006.

Por seu turno, as despesas discricionárias apresentaram redução de 97,6 milhões (-8,55%). A queda deve-se à diminuição nas despesas com os serviços de proteção social básica (atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade) e na jornada escolar ampliada, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

Com relação ao PETI, deve-se destacar que as metas de atendimento de crianças e adolescente em situação de trabalho, em comparação com a proposta para 2006, foram significativamente reduzidas, passando de 3 milhões de crianças e adolescentes para 1,5 milhões, indicando que a meta estimada para 2006 não será alcançada, como também expondo as limitações financeiras e operacionais para expansão do programa.

FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - COMPARATIVO 2006 X 2007

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	PL 2006	AUT 2006 (05.09.06)	PL 2007	VARIAÇÃO			
				PL2007/PL2006		PL2007/Aut2006	
				%	R\$	%	R\$
1-Despesas Obrigatórias	10.830,2	10.830,2	13.532,7	25,0%	2.702,5	25,0%	2.702,5
1.1 - Renda Mensal Vitalícia	1.895,4	1.895,4	1.888,4	-0,4%	-7,1	-0,4%	-7,1
1.2 - Benefício de Prestação Continuada	8.934,8	8.934,8	11.644,3	30,3%	2.709,5	30,3%	2.709,5
2 - Despesas Discricionárias	1.154,0	1.287,2	1.056,4	-8,5%	-97,6	-17,9%	-230,8
2.1 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	85,8	84,5	87,6	2,1%	1,8	3,6%	3,1
2.2 - Serviços de Proteção Social Básica	477,9	472,9	384,0	-19,7%	-93,9	-18,8%	-88,9
2.3 - Serviços Proteção Social Especial	122,4	120,7	123,4	0,8%	1,0	2,2%	2,7
2.4 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial	6,0	141,2	6,0	0,0%	0,0	-95,8%	-135,2
2.5 - Erradicação do Trabalho Infantil	375,4	373,3	366,3	-2,4%	-9,1	-1,9%	-7,0
2.2.1 - Jornada Escolar Ampliada	325,4	323,8	316,3	-2,8%	-9,1	-2,3%	-7,4
2.2.2 - Bolsa (1)	50,0	49,5	50,0	0,0%	0,0	1,0%	0,5



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

2.6 - Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela)	49,4	48,7	48,7	-1,3%	-0,7	0,0%	0,0
2.7 - Inclusão Produtiva	11,8	20,7	13,0	9,9%	1,2	-37,1%	-7,7
2.8 – Administrativas	25,2	24,8	27,3	8,4%	2,1	10,2%	2,5
2.9 – Demais	0,0	0,3	0,0		0,0	-100,0%	-0,3
TOTAL (1+2)	11.984,2	12.117,4	14.589,1	21,7%	2.604,9	20,4%	2.471,7

(1) Pagamento destinado às famílias que não preenchem os requisitos para recebimento do Bolsa-Família

7.3.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA

Pela primeira vez após a criação do Bolsa-Família, estima-se uma queda no gasto do programa, em relação ao PIB. O PLOA 2007 alocou R\$ 8,6 bilhões, equivalentes a 0,37% do PIB. No PLOA 2006, foram propostos R\$ 8,3 bilhões, equivalentes a 0,40% do PIB.

Para 2007, há uma previsão de atendimento de 11,1 milhões de famílias, em contraposição aos 11,2 consignados no PLOA 2006. Segundo informativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a redução na estimativa deve-se ao aumento da renda familiar *per capita* para habilitação ao recebimento do benefício. A renda *per capita* passou de R\$ 50,00 para R\$ 60,00 para famílias “extremamente pobres”; e de R\$ 100,00 para R\$ 120,00 para famílias “pobres”.

A proposta orçamentária para 2006, encaminhada pelo Poder Executivo, consignava parte do recurso destinados ao pagamento do Bolsa-Família no orçamento do Ministério da Saúde. Durante votação da proposta no Congresso Nacional, a programação foi integralmente transferida para o MDS. A proposta orçamentária para 2007 segue a mesma linha, de modo que o MDS abrigue integralmente a programação destinada ao pagamento do benefício.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA

ANO	Órgão		TOTAL	R\$ milhões
	MDS	MS		% PIB
2004	4.495,6	818,8	5.314,4	0,30%
2005	5.442,5	1.100,0	6.542,5	0,34%
2006	8.303,9	0	8.303,9	0,40%
2007	8.605,2	0	8.605,2	0,37%

7.4 PREVIDÊNCIA SOCIAL

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes do PLOA 2007 alcançam a soma de R\$ 190,3 bilhões, que representam aumento de 13,3% em relação ao PLOA 2006, sendo 95% destinados ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

As despesas do programa “Arrecadação de Receitas Previdenciárias”, que no Orçamento de 2006 foram incluídas no órgão Ministério da Fazenda, em razão da proposta de criação da Secretaria da Receita do Brasil, que unificava a Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, no PLOA 2007 retornaram para o Ministério da Previdência Social. Dessa forma, para efeitos de comparação, as referidas despesas de 2006 foram acrescentadas às despesas do Ministério da Previdência.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2003 A 2005

R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2004	Executado 2005	PLOA 2006	Autorizado 2006*	PLOA 2007	VARIACÃO NOMINAL %		
						PLOA 2007 / 2004	PLOA 2007 / 2005	PLOA 2007 / PLOA 2006
33.101 MPS	184	263	422	487	518	181,2	96,8	22,8
33.201 INSS	6.657	6.975	7.097	7.592	8.439	26,8	21,0	18,9
33.904 FRGPS	126.021	146.840	160.446	159.814	181.351	43,9	23,5	13,0
TOTAL	132.862	154.078	167.964	167.893	190.308	43,2	23,5	13,3

Obs.: Encontra-se em tramitação o Projeto de Lei Nº 10/2006-CN que aumenta as dotações do FRGPS em R\$ 4.5 bilhões

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária

As dotações referentes às ações de “Serviço de Processamento de Dados” na Previdência Social, para 2007, alcançam R\$ 362,5 milhões, representando aumento de 35,92%, em relação à dotação autorizada para 2006. Da mesma forma, as ações referentes à manutenção, administração e funcionamento das unidades administrativas, tanto de benefício quanto de arrecadação, atingem em 2007 o valor de R\$ 371,5 milhões, cerca de 73,89% maior que o valor previsto para 2006. Nos dois casos, parece se tratar de realinhamento com os valores gastos nos anos de 2004 e 2005, uma vez que a previsão destas despesas para 2006 foi inferior aos valores executados nos anos anteriores.

Deve-se ressaltar que a despesa prevista com Investimentos na Previdência Social, em 2007, é de R\$ 42,2 milhões, o que representa cerca de um quarto do valor constante do orçamento de 2006. Ressalte-se, porém, que até o momento não foi empenhado nem 10% do total das dotações. A redução do valor previsto em investimento não representaria grandes preocupações, se houvesse indicação de serem realizados os investimentos para 2006. Esses investimentos são necessários para continuar a melhoria de gestão da Previdência, tanto em relação à melhoria do atendimento, quanto ao combate às fraudes.

No PLOA 2007, os valores das despesas com benefícios previdenciários somam R\$ 181,4 bilhões. Esta estimativa, comparada com os anos anteriores, embute redução dos gastos com pagamentos de Sentenças Judiciais e redução nos valores gastos com a concessão de Auxílio-Doença, em razão das medidas administrativas adotadas pelo Ministério.

Dessa forma, o PLOA 2007 embute necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social da ordem de R\$ 46,4 bilhões, não considerando o valor dos recursos da CPMF destinados ao custeio da Previdência Social. Esta necessidade de financiamento é compatível com o aumento do salário mínimo para R\$ 374,93 (trezentos e setenta e quatro reais e noventa e três centavos).

7.5 TRABALHO E EMPREGO

A tabela seguinte compara valores dos exercícios 2005 e 2006 com o PLOA 2007 de cada unidade orçamentária do Ministério do Trabalho e Emprego.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2005	PLOA 2006	AUTORIZADO 2006	PLOA 2007	VARIACÃO (%)		
					PLOA 2005 / PLOA 2006	PLOA 2006 / PLOA 2007	AUT 2006 / PLOA 2007
38.101 MTE - Adm Direta	3.669,2	4.256,7	4.444,2	3.564,5	16,01	-16,26	-19,79
38.201 FUNDACENTRO	49,63	44,4	47,9	49,8	-10,54	12,16	3,97
38.901 FAT	25.803,9	28.121,5	28.669,3	31.508,0	8,98	12,04	9,9
TOTAL	29.517,6	32.422,6	33.161,4	35.122,3	9,84	8,33	5,91

Fonte: SIAFI/Prodasen (atualizado até 06/09/06)

A diminuição de R\$ 879,7 milhões na dotação total da unidade orçamentária Ministério do Trabalho e Emprego, em relação ao valor autorizado para 2006, advém basicamente da redução no



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

programa 0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais (decrécimo de R\$ 1.169,5 milhões), relativa às dotações destinadas ao Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

As transferências ao BNDES programadas no Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT atingem R\$ 8,5 bilhões, no âmbito do programa 0902 Operações Especiais: Financiamento com retorno, representando um acréscimo de 10,2% em relação ao autorizado para 2006.

7.6 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

O valor total das dotações consignadas na proposta orçamentária para 2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atinge o montante de R\$ 6.0 bilhões – cerca de 10% superior ao valor proposto em 2006 (R\$ 5,4 bilhões). Em relação à proposta de 2005, representa um acréscimo de quase R\$ 1 bilhão. Mas, esse valor pode ser insuficiente para o setor enfrentar as dificuldades esperadas. Já existem indicações que haverá necessidades de maiores suportes orçamentários para apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário, principalmente em programas relacionados à minimização de riscos, apoio ao desenvolvimento agropecuário, pesquisa e abastecimento agroalimentar.

Ressalte-se que apenas 15% (R\$ 875 milhões) da dotação proposta se destinam a despesas discricionárias, que compreendem despesas com outros custeios (R\$ 133 milhões) e com investimentos (R\$ 742 milhões).

As prioridades constantes do PLDO 2007 estão razoavelmente contempladas no PLOA 2007. São oito programas prioritários, envolvendo segurança fitozoossanitária, pesquisa agropecuária, fruticultura, bovideocultura e avicultura, nos quais dezoito ações estão, na proposta orçamentária, com metas iguais ou superiores às metas do PLDO.

Seis ações, entretanto, não estão contempladas adequadamente. Nestas se incluem a aquisição de 500 patrulhas, máquinas ou equipamentos agrícolas e o apoio a 60 projetos de desenvolvimento do setor agropecuário; a transferência de 120 tecnologias para o desenvolvimento da fruticultura e o apoio à implantação de biofábrica para o controle biológico da mosca-da-fruta.

Além disso, a proposta orçamentária apresenta dotação para atender apenas a 218 produtores em práticas de manejo e conservação de solos, enquanto o PLDO prioriza o atendimento a 12.000 produtores. Dessa forma, o desafio de "... promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais...", destacado no Plano Plurianual para 2004/2007, dificilmente será superado.

Ainda em relação ao PLDO, é importante destacar que as despesas com as ações vinculadas às subfunções "Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento" no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, bem como as despesas com as ações vinculadas às subfunções "Normatização e Fiscalização, Defesa Sanitária Vegetal, Defesa Sanitária Animal e Normatização e Qualidade", no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estão contempladas na parte II do Anexo V do PLDO 2007, e, em consequência, não serão objeto de limitação de empenho no exercício de 2007, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, se esse projeto não sofrer alteração quando de sua apreciação no Plenário do Congresso.

Finalmente, observa-se que, em termos de execução orçamentária deste exercício, a relação entre o valor das despesas liquidadas e o valor das despesas autorizadas, alcançou apenas 43% em setembro de 2006, tendo no limite superior a execução das despesas de pessoal e encargos sociais, com 67%, e no limite inferior, as despesas com investimento, com apenas 2%. Como esperado, o ritmo de execução das despesas primárias discricionárias como nos exercícios anteriores, ou seja, muito lento.

7.7 DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

7.7.1 ASPECTOS GERAIS

A proposta orçamentária do órgão 49.000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário engloba duas unidades orçamentária (UO): 49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e 49.201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

O valor proposto para a área é de R\$ 3.096,7 milhões, superior em apenas 4,8% ao valor da proposta para 2006, sendo R\$ 584,3 milhões para a unidade orçamentária MDA e R\$ 2.512,4 milhões para o INCRA.

Os dados a seguir mostram que houve uma queda de 10,0% nos recursos propostos para o MDA, em relação aos do PLOA 2006, sendo que os programas Abastecimento Alimentar e Paz no Campo são os que apresentam as maiores perdas, em torno de 50%. Comparando-se com o valor autorizado para 2006, a queda é de 62,1%.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Programa (Cod/Desc)	2005 LIQUIDADO	2006		PL 2007	%	PLO 2007/PLO 2006(%)
		AUTORIZADO	PLO			
0138 - REGULARIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	8.111	16.825	17.500	15.802	2,70	-9,70
0139 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	10.078	11.113	10.700	11.490	1,97	7,38
0150 - IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS	476	480	480	450	0,08	-6,25
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	134.294	235.450	137.800	146.959	25,15	6,65
0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR		242.703	130.000	61.700	10,56	-52,54
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	27.302	32.462	31.197	33.858	5,79	8,53
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	9.604	65.585	65.585	61.309	10,49	-6,52
1047 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO - CONVIVER	15.052	20.000	20.000	20.700	3,54	3,50
1116 - CRÉDITO FUNDIÁRIO	88.388	123.977	124.000	123.242	21,09	-0,61
1120 - PAZ NO CAMPO	1.145	2.013	2.013	923	0,16	-54,13
1334 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS	121.570	188.945	108.527	106.600	18,24	-1,78
1336 - BRASIL QUILOMBOLA	895	1.000	1.000	1.000	0,17	0,00
1350 - EDUCAÇÃO NO CAMPO (PRONERA)		-	0	300	0,05	
Total	416.915	940.553	648.803	584.333	100,00	-9,94

Fonte: SOF/Prodasen

Os programas mais importantes em termos de alocação de recursos são o PRONAF (aplicação direta), que concentra 25,1% dos recursos, e o de Crédito Fundiário, com 21,0%.

De acordo com a tabela a seguir, verifica-se que houve um acréscimo de 8,92% nos recursos propostos para o INCRA, em relação aos do PLOA 2006, sendo que o programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais receberá a maior parte dos recursos, 46,9%. Grande parte desses recursos (80%) será destinada à ação Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

R\$mil

Programa (Cod/Desc)	2005	2006		PLOA 2007	(%)	PLOA
	LIQUIDADO	AUTORIZADO	PLOA			2007/PLOA 2006 (%)
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	228.656	222.098	222.098	233.876	9,31	5,30
0135 - ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS	1.540.275	1.655.283	1.176.557	1.178.749	46,92	0,19
0137 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA	190.425	230.853	237.249	237.491	9,45	0,10
0138 - REGULARIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	53.196	63.135	59.205	52.483	2,09	-11,35
0139 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.287	2.700	2.700	2.700	0,11	0,00
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	329.993	417.115	415.741	526.235	20,95	26,58
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	72.526	70.745	70.745	167.133	6,65	136,25
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	26.618	40.646	40.646	31.373	1,25	-22,81
1120 - PAZ NO CAMPO	2.115	9.200	2.200	4.400	0,18	100,00
1336 - BRASIL QUILOMBOLA	2.138	32.754	32.600	30.800	1,23	-5,52
1350 - EDUCAÇÃO DO CAMPO (PRONERA)	34.668	43.150	46.950	47.150	1,88	0,43
				-		
Total	2.484.897	2.787.679	2.306.691	2.512.390	100,00	8,92

Fonte: SOF/Prodasen



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

7.8 INFRA-ESTRUTURA

O orçamento do setor de infra-estrutura abrange os Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e das Comunicações, no âmbito dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

7.8.1 INFRA-ESTRUTURA NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Nas tabelas a seguir, relacionam-se as despesas totais do setor, constantes exclusivamente dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, desde o exercício de 2005, inclusive as do PLOA 2007. Os dados estão classificados por órgão e unidade orçamentária.

COMPARATIVO DAS DESPESAS TOTAIS POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DE 2005 A 2007

		R\$ milhões			
UO	Descrição	PLOA 2005 (A)	PLOA 2006 (B)	PLOA 2007 (C)	Var. % (C)/(B)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA					
32101	Ministério de Minas e Energia	1.141,1	737,8	977,5	32,5%
32202	Cia. de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM	187,6	167,1	202,1	20,9%
32263	Dep. Nacional de Produção Mineral – DNPM	83,8	594,4	816,7	37,4%
32265	Ag. Nac. Petróleo, Gás Natural e Biocomb. – ANP	2.134,6	2.234,6	3.446,6	54,2%
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	179,6	279,7	414,9	48,3%
Totais do Ministério de Minas e Energia		3.726,7	4.013,6	5.857,8	45,9%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES					
39101	Ministério dos Transportes	2.880,0	1.991,7	2.203,3	10,6%
39202	Cia de Navegação do São Francisco – FRANAVE	14,0	1,0	0,8	-14,6%
39207	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	56,1	132,0	15,4	-88,3%
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	98,7	146,5	137,1	-6,4%
39251	Agência Nac. Transportes Aquaviários – ANTAQ	36,2	58,7	45,7	-22,1%
39252	Dep. Nacional Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	3.525,1	4.829,9	6.287,8	30,2%
39901	Fundo Marinha Mercante - FMM	278,9	169,2	150,3	-11,2%
Totais do Ministério dos Transportes		6.889,0	7.329,0	8.840,5	20,6%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES					
41101	Ministério das Comunicações	883,1	878,4	906,5	3,2%
41231	Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	1.517,5	2.094,2	2.275,4	8,7%
41902	Fundo de Univers. Serviços de Telecom. - FUST	529,3	664,7	870,6	31,0%
41903	Fundo Desenv Tecnológico das Telecom.- FUNTTEL	200,1	205,3	262,0	27,6%
Totais do Ministério das Comunicações		3.129,9	3.842,6	4.314,6	12,3%
TOTAIS DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA		13.745,6	15.185,3	19.012,9	25,2%

Fonte: SIAFI/STN

Dos dados acima se depreende inicialmente que os órgãos do Setor tiveram acréscimo global nos seus orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em comparação com o PLOA 2006: cerca de 46% para o Ministério de Minas e Energia, 21% para o Ministério dos Transportes e 12% para o Ministério das Comunicações. O aumento total para o Setor foi de 25,2%, equivalente a cerca de R\$ 3,8 bilhões.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS TOTAIS POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA DE 2005 A 2007

R\$ milhões						
UO	Descrição	2005		2006		2007
		PLOA	Liquidado	PLOA	Autorizado¹	PLOA
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA						
32101	Ministério de Minas e Energia	1.141,1	266,0	737,8	874,8	977,5
32202	Cia Pesquisa de Rec. Minerais - CPRM	187,6	159,2	167,1	170,6	202,1
32263	Dep. Nac. Produção Mineral - DNPM	83,8	99,7	594,4	654,7	816,7
32265	Ag. Nac. Petr. Gás Natural Biocomb.- ANP	2.134,6	218,0	2.234,6	2.527,7	3.446,6
32266	Agência Nac. de Energia Elétrica - ANEEL	179,6	108,2	279,7	279,7	414,9
Totais do Ministério de Minas e Energia		3.726,7	851,2	4.013,6	4.507,4	5.857,8
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES						
39101	Ministério dos Transportes	2.880,0	1.948,8	1.991,7	1.979,1	2.203,3
39202	Cia Naveg. do São Francisco - FRANAVE	14,0	4,1	1,0	16,5	0,8
39207	VALEC – Eng., Constr. e Ferrovias S.A.	56,1	353,6	132,0	142,6	15,4
39250	Ag. Nac. Transportes Terrestres - ANTT	98,7	87,4	146,5	142,9	137,1
39251	Ag. Nac. Transp. Aquaviários - ANTAQ	36,2	29,5	58,7	56,5	45,7
39252	Dep. Nac. Infra-Estrutura Transp. - DNIT	3.525,1	5.614,3	4.829,9	6.781,3	6.287,8
39901	Fundo Marinha Mercante - FMM	278,9	117,7	169,2	169,2	150,3
Totais do Ministério dos Transportes		6.889,0	8.155,4	7.329,0	9.288,1	8.840,5
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES						
41101	Ministério das Comunicações	883,1	753,6	878,4	884,6	906,5
41231	Ag. Nac. Telecomunicações - ANATEL	1.517,5	231,1	2.094,2	2.251,3	2.275,4
41902	Fundo Univers. Serviços Telecom. - FUST	529,3	0,0	664,7	666,3	870,6
41903	Fundo Dêserv. Tecn.Telecom. - FUNTTEL	200,1	102,0	205,3	205,4	262,0
Totais do Ministério das Comunicações		3.129,9	1.086,8	3.842,6	4.007,6	4.314,6
TOTAIS DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA		13.745,6	10.093,4	15.185,3	17.803,1	19.012,9

Fonte: SIAFI/STN

1. Atualização de 5.9.2006

O dados a seguir demonstram a evolução dos gastos programados nas propostas orçamentárias dos órgãos do Setor, de 2005 a 2007, classificados por Grupo de Natureza da Despesa (GND), exclusivamente para os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR ÓRGÃO E GND DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA

R\$ milhões				
Órgão	GND	PLOA 2005	PLOA 2006	PLOA 2007
32000 - Ministério de Minas e Energia	1	285,3	357,2	385,8
	2	0,4	0,2	0,1
	3	751,5	582,1	645,3
	4	40,7	41,4	47,1
	5	0,0	0,0	0,0
	6	0,4	0,6	0,02
	9	2.648,5	3.032,1	4.779,5
Total do Órgão		3.726,7	4.013,6	5.857,8
39000 - Ministério dos Transportes	1	1.718,0	1.790,8	2.031,7
	2	246,1	159,3	148,6
	3	632,3	782,7	824,3
	4	2.619,8	3.956,2	5.249,1
	5	191,3	258,6	256,6
	6	544,9	381,3	314,3
	9	936,7	0,0	15,9
Total do Órgão		6.889,0	7.329,0	8.840,5
41000 - Ministério das Comunicações	1	696,7	741,7	856,0
	2	0,0	0,0	0,0
	3	498,7	330,4	423,3
	4	101,3	112,7	84,6
	5	0,0	0,0	0,0
	6	0,0	0,0	0,0
	9	1.833,3	2.657,8	2.950,7
Total do Órgão		3.129,9	3.842,6	4.314,6

Fonte: SIAFI/STN

Quanto aos orçamentos Fiscal e da Seguridade do Ministério dos Transportes, não obstante o aumento global de 21% das despesas previstas, quatro de suas sete unidades orçamentárias sofreram redução dos valores totais propostos, em comparação com os de 2006. A mais significativa diz respeito à VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.: - 88,3% (R\$ 117 milhões).

Ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT foram alocados R\$ 6,3 bilhões, que representam 30% a mais do que os valores do PLOA 2006. Entretanto, o valor total da proposta para o DNIT revela-se menor do que o autorizado de R\$ 6,8 bilhões para 2006 (lei+créditos).

Destaca-se que o acréscimo de 33% nos investimentos no âmbito do Ministério dos Transportes (orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), em relação aos propostos no PLOA 2006, revela-se inferior ao verificado na comparação entre o PLOA 2006 e o PLOA 2005, que foi de 51%.

O total das despesas propostas para as ações do PPI é 60% superior àquele do PLOA 2006. Especificamente para o DNIT, esse total aumentou 70%, em comparação com a do exercício anterior.

No que tange aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério de Minas e Energia, praticamente todo o aumento (46%) foi alocado na Reserva de Contingência (R\$ 4,8 bilhões) e, por conseguinte, não significou acréscimos substantivos nas dotações relacionadas com investimentos, despesas de pessoal ou outras despesas correntes. Fato semelhante ocorreu no Ministério das Comunicações, cujo aumento global de 12% destinou-se, na quase a totalidade, à Reserva de Contingência do órgão.

Ressalte-se, ainda, o expressivo aumento na proposta da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP: R\$ 1,2 bilhões (54,2%) superiores ao PLOA 2006, e a redução de R\$ 28 milhões nos investimentos do Ministério das Comunicações (-25%).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

7.8.2 INVESTIMENTO DAS ESTATAIS NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA

Os dados a seguir demonstram a evolução das despesas totais das empresas estatais constantes do Orçamento de Investimento dos órgãos do setor de infra-estrutura, de 2005 a 2007.

COMPARATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA DE 2005 A 2007 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

					R\$ milhões
UO	Descrição	PLOA 2005 (A)	PLOA 2006 (B)	PLOA 2007 (C)	Var. % (C)/(B)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA					
32201	CEPEL	14,2	14,4	16,2	12,1%
32204	ELETRONUCLEAR	419,4	394,0	504,5	28,1%
32223	ELETROBRAS	224,5	50,0	78,7	57,4%
32224	ELETRONORTE	940,0	1.050,0	925,1	-11,9%
32225	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	269,4	350,0	491,3	40,4%
32226	Companhia Hidro Elétrica São Francisco - CHESF	695,2	778,1	854,0	9,7%
32228	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.190,8	1.300,0	1.200,0	-7,7%
32230	Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	18.049,7	21.186,4	28.199,9	33,1%
32232	Braspetro Oil Services Company	52,1	0,0	0,0	-
32239	Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	427,0	619,7	793,9	28,1%
32240	Petrobrás Gás S.A. - GASPETRO	0,3	0,4	0,4	-12,5%
32242	Petrobrás Química S.A. - PETROQUISA	1,0	1,1	1,1	4,5%
32264	Light Participações S.A - LIGHTPAR	0,1	0,0	0,0	0,0%
32267	Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	55,6	60,0	62,0	3,3%
32268	Companhia Energética de Alagoas - CEAL	86,7	90,6	97,5	7,5%
32269	Companhia Energética do Piauí - CEPISA	105,3	288,2	190,0	-34,1%
32270	Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	120,9	130,0	186,7	43,6%
32271	Transp. Brás. Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	75,2	358,1	186,9	-47,8%
32272	Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	23,2	21,5	27,6	28,7%
32273	Manaus Energia S.A.	255,5	170,0	325,5	91,5%
32274	Petrobrás Transporte S.A. - TRANSPETRO	70,0	353,8	465,8	31,7%
32275	Fronape International Company - FIC	19,9	0,0	162,4	-
32276	Comp. Geração Térmica de En. Elétrica - CGTEE	79,1	304,0	560,2	84,3%
32277	Companhia Energética do Amazonas - CEAM	163,8	160,0	101,0	-36,9%
32278	Petrobras International Finance Company - PIFCo	1,0	0,6	2,0	233,3%
32280	Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	654,6	309,0	221,2	-28,4%
32281	Comercializadora Brás. Energia Emergencial - CBEE	0,1	0,0	0,0	-
32282	Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	2.812,0	2.242,3	3.507,4	56,4%
32285	5283 Participações Ltda.	175,4	0,0	0,0	-
32286	Braspetro Oil Company	586,3	559,4	0,0	-100,0%
32287	Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	3.474,1	5.286,6	4.303,6	-18,6%
32291	PetroRio - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.	0,0	0,1	0,0	-77,8%
32306	DATAFLUX - Serviços de Telecomunicações S.A.		91,0	11,1	-87,8%
32307	Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A. - TNS	257,5	687,0	778,9	13,4%
32308	Transportadora Amazonense de Gás S.A. - TAG	0,0	30,0	18,3	-39,0%
32312	Petroquímica Triunfo S.A. - TRIUNFO	0,0	8,4	7,3	-14,0%
32313	Transportadora Capixaba de Gás S.A. - TCG	0,0	55,0	45,0	-18,2%
32314	Empresa de Pesquisa Energética - EPE	0,0	2,0	2,0	1,4%

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

		PLOA 2005	PLOA 2006	PLOA 2007	Var. %
32316	Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	0,0	92,0	89,5	-2,7%
32317	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	0,0	43,3	46,9	8,4%
32318	Termorio S.A.	0,0	259,8	121,4	-53,3%
32319	Fafen Energia S.A.	0,0	0,0	1,8	-
32320	Termoceaná Ltda.	0,0	0,0	49,6	-
<i>Total do Ministério de Minas e Energia</i>		31.299,9	37.346,8	44.636,8	19,5%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES					
39210	Companhia Docas do Ceará - CDC	19,9	11,9	8,6	-27,9%
39211	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	17,3	24,8	15,2	-38,6%
39212	Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	21,9	29,1	10,8	-62,8%
39213	Cia. Docas do Estado de São Paulo - CODESP	83,3	121,6	116,8	-3,9%
39214	Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	0,2	0,4	0,4	0,0%
39215	Companhia Docas do Pará - CDP	26,5	29,5	21,7	-26,4%
39216	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	20,5	24,9	96,1	285,4%
39217	Comp. Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	16,5	30,4	18,7	-38,4%
<i>Totais do Ministério dos Transportes</i>		206,0	272,5	288,3	5,8%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES					
41201	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	663,0	632,4	637,9	0,9%
<i>Totais do Ministério das Comunicações</i>		663,0	632,4	637,9	0,9%
TOTAL DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA		32.168,9	38.251,7	45.563,0	19,1%

Fonte: SIAFI/STN

Além do acréscimo de 19,1% nas despesas totais desse orçamento, as informações revelam que cada Ministério do Setor teve sua proposta de Investimento incrementada, em cotejo com o PLOA 2006. Os aumentos foram de 19,5% para o Ministério de Minas e Energia; 5,8%, para o Ministério dos Transportes e 0,9%, para o Ministério das Comunicações.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA DE 2005 A 2007- ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS FEDERAIS

R\$ milhões

UO	2005		2006		2007
	PLOA	Liquidado	PLOA	Autorizado	PLOA
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA					
32201 Centro de Pesq. de Energia Elétrica - CEPEL	14,2	9,7	14,4	14,4	16,2
32204 Eletrobrás Termonuclear - ELETRONUCLEAR	419,4	242,1	394,0	411,5	504,5
32223 Centrais Elétricas Bras. S.A. - ELETROBRAS	224,5	7,8	50,0	40,0	78,7
32224 Centrais Elétricas do Norte - ELETRONORTE	940,0	898,3	1.050,0	1.188,0	925,1
32225 ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	269,4	260,8	350,0	310,0	491,3
32226 Cia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	695,2	486,4	778,1	778,1	854,0
32228 FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.190,8	929,0	1.300,0	1.300,0	1.200,0
32230 Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	18.049,7	14.912,9	21.186,4	21.186,4	28.199,9
32232 Braspetro Oil Services Company	52,1	138,5	-	-	-
32239 Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	427,0	459,7	619,7	619,7	793,9
32240 Petrobrás Gás S.A. - GASPETRO	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007**

32242	Petrobrás Química S.A. - PETROQUISA	1,0	0,3	1,1	1,1	1,1
32264	Light Participações S.A - LIGHTPAR	0,1	0,03	0,03	0,03	0,03
32267	Cia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	55,6	30,8	60,0	60,0	62,0
32268	Companhia Energética de Alagoas - CEAL	86,7	54,7	90,6	90,6	97,5
32269	Companhia Energética do Piauí - CEPISA	105,3	43,6	288,2	288,2	190,0
32270	Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	120,9	20,5	130,0	130,0	186,7
32271	Transp. Brás.Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	75,2	58,7	358,1	358,1	186,9
32272	Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	23,2	14,5	21,5	21,5	27,6
32273	Manaus Energia S.A.	255,5	108,7	170,0	150,0	325,5
32274	Petrobrás Transporte S.A. - TRANSPETRO	70,0	15,7	353,8	353,8	465,8
32275	Fronape International Company - FIC	19,9	0	-	-	162,4
32276	Cia Geração Térmica Energia Elétrica - CGTEE	79,1	26,2	304,0	304,0	560,2
32277	Companhia Energética do Amazonas - CEAM	163,8	55,4	160,0	160,0	101,0
32278	Petrobras Intern. Finance Company - PIFCo	1,0	0,05	0,6	0,6	2,0
32280	Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	654,6	856,4	309,0	309,0	221,2
32281	Comerc. Brasileira Energia Emergencial - CBEE	0,1	0,0	-	-	-
32282	Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	2.812,0	2.797,6	2.242,3	2.242,3	3.507,4
32285	5283 Participações Ltda.	175,4	0,0	-	-	-
32286	Braspetro Oil Company	586,3	0,0	559,4	559,4	-
32287	Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	3.474,1	3.147,5	5.286,6	5.286,6	4.303,6
32291	PetroRio - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.	0,03	0,04	0,1	0,1	0,03
32306	DATAFLUX - Serviços Telecomunicações S.A.	0,0	3,6	91,0	91,0	11,1
32307	Transportadora Nordeste e Sudeste S.A. - TNS	257,5	7,1	687,0	687,0	778,9
32308	Transportadora Amazonense de Gás S.A. - TAG	0,0	15,9	30,0	30,0	18,3
32312	Petroquímica Triunfo S.A. - TRIUNFO	0,0	4,7	8,4	8,4	7,3
32313	Transportadora Capixaba de Gás S.A. - TCG	0,0	68,7	55,0	55,0	45,0
32314	Empresa de Pesquisa Energética - EPE	0,0	0,2	2,0	2,0	2,0
32316	Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	0,0	37,5	92,0	92,0	89,5
32317	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	0,0	0,5	43,3	43,3	46,9
32318	Termorio S.A.	0,0	324,4	259,8	259,8	121,4
32319	Fafen Energia S.A.	0,0	5,7	-	-	1,8
32320	Termoceará Ltda.	-	-	-	-	49,6
Total do Ministério de Minas e Energia		31.299,9	26.044,5	37.346,8	37.432,3	44.636,8

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

39210	Companhia Docas do Ceará - CDC	19,9	6,8	1,9	4,8	8,6
39211	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	17,3	20,0	24,8	42,4	15,2
39212	Cia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	21,9	17,9	29,1	51,5	10,8
39213	Cia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	83,3	13,9	121,6	135,3	116,8
39214	Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	0,2	0,1	0,4	0,4	0,4
39215	Companhia Docas do Pará - CDP	26,5	12,4	29,5	30,0	21,7
39216	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	20,5	11,5	24,9	100,8	96,1
39217	Cia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	16,5	8,1	30,4	49,0	18,7
Total do Ministério dos Transportes		206,0	90,6	272,5	434,2	279,7



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

41201 Empresa Brás. Correios e Telégrafos - ECT	663,0	281,7	632,4	632,4	637,9
Total do Ministério das Comunicações	663,0	281,7	632,4	632,4	637,9

TOTAL DO SETOR INFRA-ESTRUTURA	32.168,9	26.416,8	38.251,7	38.498,9	45.563,0
---------------------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

Fontes: SIAFI/STN, Portarias MP/SE/DEST nº 3, de 31.1.2006, e nº 13, de 31.7.2006.

Confirma-se, como se tem verificado historicamente, que as estatais do Ministério de Minas e Energia têm um peso sensivelmente maior na composição do Orçamento de Investimento do Setor, com representação de cerca de 98% do volume total de recursos previstos no PLOA 2007. De todas as suas unidades orçamentárias, destaca-se a PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A. (UO 32230), com R\$ 28,2 bilhões previstos, equivalentes a 63% do total desse Ministério. De 2005 a 2007, a UO tem sido objeto de consideráveis aumentos totais da sua proposta orçamentária: 17%, de 2005 a 2006, e 33%, de 2006 a 2007.

No tocante ao Orçamento de Investimento proposto para o Ministério dos Transportes, comparando-se o PLOA 2006 com o PLOA 2007, a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ teve a sua praticamente quadruplicada, de R\$ 24,9 milhões para R\$ 96,1 milhões, enquanto as outras UO's do Órgão tiveram suas propostas reduzidas.

Setor Elétrico Brasileiro

São necessários R\$ 15 bilhões ao ano de investimento em geração, transmissão e distribuição de energia elétrica para sustentar um crescimento econômico de 3,5 a 4,0% ao ano. Desse montante, a capacidade de investimento das estatais é de no máximo 40%, deixando 60% dos R\$ 15 bilhões, ou R\$ 9 bilhões anuais, sob responsabilidade da iniciativa privada.

Nos últimos anos nenhuma usina de porte foi iniciada. Nos anos de 2003 e 2004 não houve nenhuma licitação de novas usinas, principalmente em projetos estruturantes, hidrelétricas do complexo Rio Madeira (Jirau e Santo Antônio) com 6.450 mw, a hidrelétrica de Belo Monte com 5.500 mw e os gasodutos. Especialistas apontam para a ameaça de um apagão antes de 2009 devido à falta de novas usinas e à falta de gás para as usinas termelétricas já existentes.

Os empreendedores privados investiram nos últimos 10 anos mais de R\$140 bilhões no setor elétrico brasileiro, mas hoje esse empreendedorismo tem sido limitado por desafios institucionais:

- Desafio 1: Redução do Risco Regulatório
- Desafio 2: Redução de Tributos e Encargos
- Desafio 3: Licenciamento Ambiental de Usinas Existentes e em Construção
- Desafio 4: Política Tarifária

O Orçamento deve refletir, no âmbito das rubricas sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, a criação de condições para superar os Desafios 1 e 2:

- 1) A ANEEL, agência reguladora do setor, deve ter um orçamento suficiente para realizar suas atividades de fiscalização e regulamentação do setor. O contingenciamento de recursos (que em 2004 foi de 61% do orçamento) deve ser interrompido. A adoção dessas práticas reduzirá o risco regulatório, tornando o setor mais atraente para os empreendedores.
- 2) Os tributos e encargos no setor já totalizam 44% da tarifa paga pelo consumidor final (estudo da Pricewaterhouse Coopers). O Congresso, trabalhando com o Executivo, tem condições de propor alternativas para desonerar as tarifas sem perda de arrecadação. O setor privado já apresentou propostas detalhadas de como implementar uma redução significativa e gradual de tributos e encargos sem afetar os orçamentos públicos. Isso daria ao consumidor maior renda disponível e ao setor produtivo maior competitividade. O orçamento deveria refletir essas medidas tão importantes para a sociedade brasileira. Uma proposta (do Instituto Acende Brasil) possibilita uma redução de até 30% na conta atual pela adoção de medidas simples e que não dependem de Reforma Tributária.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

7.9 INTEGRAÇÃO NACIONAL

Cabe ao Ministério da Integração Nacional formular e conduzir a política de desenvolvimento nacional, elaborar planos e programas regionais de desenvolvimento e estabelecer estratégias de integração das economias regionais. Deve, também, estabelecer diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO), além de conduzir a política nacional de irrigação e de realizar obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica.

A proposta do Ministério para 2007, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 1,6 bilhão, 37,2% inferior à proposta para 2006 e 43,7% inferior ao valor autorizado para 2006. Computados esses Fundos Constitucionais, nota-se que o PLOA 2007 é 11,9% superior ao PLOA 2006, sendo, porém, inferior ao montante autorizado para 2006 em 9,8%.

Ademais, constata-se forte redução da participação dos investimentos no total das programações do Ministério. No PLOA 2006, tal categoria representava 26,5% do total das dotações, enquanto que no PLOA 2007 essa participação caiu para 9,3%. Ainda que sejam excluídos os fundos constitucionais, percebe-se redução da participação dos investimentos em relação ao somatório das outras modalidades de gasto. No PLOA 2006, essa categoria de despesa representava 62,6% do total; no PLOA 2007, o montante de investimentos corresponde a 39,3% do total. Tal redução ocorreu devido o aumento da participação das despesas correntes do Ministério, cujos percentuais representam 9,6% e 18,8%, respectivamente, para o PLOA 2006 e PLOA 2007, excluídos os fundos constitucionais.

Em contrapartida à forte redução dos investimentos, nota-se expressivo aumento da participação dos repasses para os fundos constitucionais de financiamento – FCO, FNO e FNE. No PLOA 2006, previa-se o repasse de R\$ 3,4 bilhões, 57,7 % do total, enquanto que para 2007 prevê-se o dispêndio de R\$ 5,1 bilhões, representativos de 76,2% do total de dotações.

No que concerne aos programas geridos pelo Ministério da Integração Nacional, destaca-se a significativa redução no programa de Integração de Bacias Hidrográficas. O valor previsto para 2007, R\$ 129,8 milhões, é 86% inferior ao PLOA 2006, que somava R\$ 925,1 milhões. Essa redução praticamente inviabiliza a continuação da ação 12EP – Integração do Rio São Francisco, uma vez que em 2006 havia previsão no PL de R\$ 867 milhões, enquanto no PLOA 2007 consta tão somente o valor de R\$ 80 milhões.

O programa de revitalização de bacias hidrográficas, que tem como importante ação a revitalização do Rio São Francisco, como complemento da ação de integração deste Rio com outras bacias, continua sendo prioridade para o Ministério. Para 2007, estão previstos R\$ 101,0 milhões em ações de controle dos processos erosivos (com a finalidade de evitar o assoreamento do leito do rio), de reflorestamento e de recuperação de matas ciliares, entre outras.

Excluídas as dotações referentes aos programas de integração e revitalização de bacias já mencionados, o total de investimentos (GND 4) na proposta do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 426,1 milhões, corresponde a cerca de 35% do autorizado em 2006. No entanto, apresenta-se 38% superior ao valor inicialmente proposto pelo Executivo nesse ano, que somava R\$ 308,2 milhões. Nota-se, a partir dos dados apresentados, que o Congresso Nacional tem atuado de forma a elevar a previsão de gastos com investimentos no Ministério da Integração Nacional.

Embora a Mensagem presidencial diga que o desenvolvimento regional é prioridade do governo e que expressivos investimentos foram realizados nessa área, não houve grande variação no montante alocado aos principais programas, como apresentado abaixo. Muito pelo contrário, o valor de R\$ 49,1 milhões, previstos para 2007, está muito aquém dos valores autorizados para 2006, que somam R\$ 334,3 milhões. Verifica-se, portanto, que o Congresso Nacional tem aumentando consideravelmente os valores destinados a ações que visam reduzir as desigualdades inter-regionais e promover o desenvolvimento nacional.

PROGRAMAS DESTINADOS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Programas	R\$ milhões			
	Liq. 2005	PL 2006	Aut. 2006	PL 2007
1025 - Promeso – Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais	116,3	14,6	154,8	15,9
1022 - Promover – Promoção da Inserção Econômica de Sub-regiões	62,8	6,4	14,1	8,3
8009 - Produzir – Organização Produtiva de Comunidades	0,1			0,0



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

1047 - Conviver - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido	157,8	117,6	165,4	24,9
Total	336,9	138,6	334,3	49,1

Fonte: PLOA 2007

Entre os programas de maior interesse do Congresso, o Programa Proágua Infra-estrutura apresentou a inclusão de diversas obras novas, embora o Executivo afirme, na Mensagem, que o Ministério prioriza a conclusão das obras em andamento, não autorizando novas iniciativas antes que os investimentos realizados no passado possam gerar resultados para a sociedade. As novas obras incluídas representam cerca de 40% do valor alocado ao programa, que soma R\$ 235,9 milhões.

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de 20% desses recursos na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste. No PLOA 2007, nota-se que o Poder Executivo novamente não deu cumprimento a esse dispositivo, vez que alocou à Região Centro-Oeste apenas 4,3% dos recursos destinados à irrigação, conforme se vê no quadro a seguir:

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS PARA IRRIGAÇÃO NO PLOA 2007

R\$ milhões		
Região	Projeto de Lei	%
Centro-Oeste	8,79	4,3%
Nordeste	103,03	50,8%
Norte	15,25	7,5%
Sudeste	20,61	10,2%
Nacional	55,12	27,2%
Total	202,80	100,0%

Fonte: PLOA 2007

7.10 MEIO AMBIENTE

A proposta do Ministério do Meio Ambiente para 2007 soma R\$ 2,8 bilhões, 37,0% superior à proposta para 2006 (R\$ 2 bilhões), e 27,7% maior que as dotações autorizadas na Lei Orçamentária vigente (R\$ 2,2 bilhões).

Merece destaque o valor de R\$ 1,2 bilhão alocado no “GND 9 – Reserva de Contingência”, que representa 43,7% do total das dotações do Ministério do Meio Ambiente. Esse valor é composto pelas fontes “134 – Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos”, “142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural” e “250 – Recursos Próprios não financeiros”. Verifica-se, portanto, que fontes vinculadas por lei à execução de determinada finalidade estão compondo o resultado primário a ser alcançado pela União, não havendo a devida programação dos gastos, a fim de atingir os objetivos estabelecidos na legislação vigente. Ademais, nota-se que tal modalidade de economia representa parcela cada vez maior das dotações do Ministério. Em 2005, representavam aproximadamente 30% do total de dotações, enquanto no PLOA 2007 representam 43,7%.

Excluindo os valores relativos à reserva de contingência, nota-se que houve aumento de 21,2% nos valores no PLOA 2007, se comparado ao PLOA 2006, somando respectivamente R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,3 bilhão. Contudo, constata-se que os aumentos concentraram-se em despesas com pessoal, diferença de R\$ 247,4 milhões (aumento de 38,3%), e despesas correntes, com diferença de R\$ 83,2 milhões (aumento de 16,7%).

Em contrapartida, registra-se redução de R\$ 34,1 milhões nos investimentos previstos no PLOA 2007 (R\$ 58,2 milhões), representando redução de 37%, se comparado ao PLOA 2006 (R\$ 92,3 milhões). Tal valor é também 55% inferior ao montante autorizado em 2006 (R\$ 129,3 milhões).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

7.11 DESENVOLVIMENTO URBANO

As ações relativas a desenvolvimento urbano se acham concentradas no Ministério das Cidades³⁹, que atua em cinco áreas principais: saneamento básico, habitação, transportes urbanos, segurança de trânsito e infra-estrutura urbana. Em 2006, esse Ministério passou a congregar cinco unidades orçamentárias: Ministério das Cidades, Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB), Fundo de Educação e Segurança de Trânsito (FUNSET) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

As alocações propostas para o Ministério, em 2007, totalizam R\$ 2,6 bilhões, sendo 45% destinados a despesas com juros e amortização da dívida, reserva de contingência, sentenças judiciais e pagamento de pessoal, e 55% destinados a outras despesas correntes (GND 3) e investimentos (GND 4).

As alocações em 'outras despesas correntes' somam R\$ 436,1 milhões e se destinam, principalmente, a: cobertura de operação das empresas de trens urbanos (R\$ 142,0 milhões na CBTU e R\$ 55,0 milhões na TRENSURB); programação do Fundo de Segurança e Educação de Trânsito (R\$ 63,7 milhões); reordenação institucional do setor de saneamento (R\$ 35,3 milhões); apoio à regularização fundiária (R\$ 14,5 milhões) e gastos administrativos do Ministério (R\$ 29,2 milhões). O saldo de R\$ 96,4 milhões está distribuído entre os vários programas e ações das unidades orçamentárias do Ministério e do FNHIS.

A dotação para investimentos, por sua vez, monta a R\$ 1.004,3 milhões e se concentra em três unidades orçamentárias: Ministério das Cidades (R\$ 314,1 milhões), CBTU (R\$ 236,4 milhões) e FNHIS (R\$ 448,0 milhões), que recebem 99,4% dos recursos. No Ministério, as alocações mais expressivas se referem aos programas "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários" (R\$ 162,5 milhões), com ênfase na ação relativa ao "Habitar-Brasil" (em que se acham alocados R\$ 150,0 milhões); "Mobilidade Urbana" (R\$ 115,2 milhões) e "Serviços Urbanos de Água e Esgoto" (R\$ 21,1 milhões). Na CBTU, os investimentos de maior valor se referem às obras nos sistemas de trens urbanos de Salvador (Trecho Lapa – Pirajá), com R\$ 38,4 milhões, e de Fortaleza ("Implantação do Trecho Sul Vila das Flores – João Felipe" e "Modernização do Trecho João Felipe – Caucaia"), com R\$ 171,1 milhões. No que se refere à programação do FNHIS, a ênfase é nos programas "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários" (com R\$ 360,0 milhões) e "Habitação de Interesse Social" (com R\$ 88,0 milhões). Cumpre observar que as alocações em "Habitação" crescem 131% e 176% sobre as feitas nos PLOA 2005 e 2006, respectivamente.

A evolução da distribuição dos gastos por grupo de natureza da despesa (GND) evidencia que o órgão continuou a merecer um tratamento conservador. A par de uma provisão de 10% no montante dos recursos para a formação da reserva de contingência, são destinados a investimentos apenas cerca de 1/3 dos previstos na LOA de 2005 e 2006. Isso se torna particularmente crítico se considerado que cerca de 25% desse montante se destina aos investimentos a cargo da CBTU e da TRENSURB. Quanto à expansão nos gastos com "Outras Despesas Correntes", são coerentes com a elevação dos custos operacionais das empresas, atualização monetária dos contratos e programas de apoio aos Estados e Municípios.

³⁹ Ressalte-se que ações a cargo de outros órgãos, como os Ministérios de Integração Nacional, Meio Ambiente e Desportos, também têm ampla repercussão na estruturação dos equipamentos urbanos.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR GND - 2004/ 2007

Grupos de Natureza da Despesa (GNDs)	2.004			2.005			2.006		2.007	% 2007/2006	
	Autoriz.	%Liq./ Aut.	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	PLO/ PLO	PLO/ LOA
Pessoal e Encargos Sociais	247,6	84,0	363,7	327,5	69,9	308,7	308,8	49,8	227,5	-26,3	-26,3
Juros e Encargos da Dívida	188,9	54,1	147,3	151,5	59,9	109,9	109,9	47,0	111,8	1,7	1,7
Outras Despesas Correntes	390,9	77,5	470,8	562,5	84,2	535,7	534,3	38,4	556,7	3,9	4,2
Investimentos	1.496,4	67,0	362,8	2.725,5	59,6	670,3	3.290,4	1,6	1.004,3	49,8	-69,5
Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização da Dívida	509,4	80,8	561,7	557,6	71,6	520,0	520,0	36,9	448,4	-13,8	-13,8
Reserva de Contingência	136,9	0,0	172,8	172,8	0,0	128,7	128,7	0,0	269,3	109,2	109,2
TOTAIS	2.970,1	68,3	2.079,1	4.497,4	62,6	2.273,3	4.892,1	13,4	2.618,0	15,2	-46,5

Por fim, a evolução das alocações por unidade orçamentária e pelas principais ações do órgão se acha evidenciada a seguir, devendo ser observado que, embora os dados respectivos não se achem apontados em tais demonstrativos, também nos PLOAs de 2002 e 2003 as alocações para “investimentos” foram bastante ampliadas por emendas individuais e coletivas durante a tramitação da proposta orçamentária no Parlamento.

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - 2004 / 2007

Unidades Orçamentárias	2.004		2.005			2.006			2.007	% 2007/2006	
	Autoriz.	%Liq./ Aut.	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	PLO/ PLO	PLO/ LOA
Ministério das Cidades / SEDU	1697,5	61,4	769,0	2.616,2	58,5	706,4	2.279,5	4,8	878,0	24,3	-61,5
Cia. Trens Urb. Porto Alegre-Trensurb	143,1	84,0	200,5	214,1	51,6	168,6	169,9	47,0	130,7	-22,5	-23,1
Cia. Brasileira de Trens Urbanos-CBTU	1011,9	81,2	979,1	1536,5	72,9	1.199,1	1.279,6	33,4	990,7	-17,4	-22,6
Fundo de Seg. Educ. de Trânsito-Funset	117,6	36,6	130,5	130,6	42,4	87,9	87,9	38,3	160,4	82,5	82,5
Fundo Nac. Habitação Int. Social-FNIHIS	0	0,0	0	0	0,0	111,3	1.075,2	0,4	458,2	311,7	-57,4
TOTAL	2.970,1	68,3	2.079,1	4.497,4	62,6	2.273,3	4.892,1	13,4	2.618,0	15,2	-46,5

Observa-se que a dotação total do órgão apresenta um crescimento nominal de 15,2%, em relação ao PLOA 2006. Porém, quando se examina a distribuição dos recursos por programas, fica evidenciado que esse ganho deriva, essencialmente, de duas alocações: a expressiva expansão das alocações em favor da urbanização de assentamentos precários (que passam de R\$ 226,9 milhões para R\$ 544,0 milhões) e das ações relativas à habitação de interesse social (que se elevam de R\$ 51,1 milhões para R\$ 98,0 milhões). Todos os demais aumentos de dotação, exceto as pertinentes à Reserva de Contingência, à Mobilidade Urbana e à Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, são bastante modestos em termos nominais. No caso do programa “Mobilidade Urbana”, o incremento fica por conta da alocação feita ao projeto “Implantação do Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano – Trecho Parque Dom Pedro II – Cidade Tiradentes” (R\$ 104,7 milhões).

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - 2004 / 2007

Programas	2.004		PLO	2.005		PLO	2.006			2.007	% 2007/2006	
	Autoriz.	%Liq./Aut.		LOA	%Liq./LOA		LOA	%Liq./LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA	
Nosso Bairro / Habitação Inter. Social	108,8	64,8	50,6	210,5	47,4	51,1	156,5	0,2	98,0	91,8	-37,4	
Morar Melhor / Urb. Assent. Precários	465,0	68,8	181,6	312,7	85,9	226,9	1.084,6	0,8	544,0	139,8	-49,8	
San.Amb.Urbano / Serv. Água e Esgoto	94,6	28,1	29,8	123,4	30,2	24,0	102,8	0,0	28,0	16,7	-72,8	
Infra-estrutura Urb.+Reab.A.Urb.Central	398,4	67,4	3,5	1.150,7	58,5	2,5	1.355,8	0,1	2,5	0,0	-99,8	
Gestão da Política de Desenv. Urbano	14,2	83,8	30,2	30,1	95,7	36,4	49,9	7,0	56,9	56,3	14,0	
Fortalec. da Gestão Munic.Urbana	37,6	58,2	42,8	46,7	94,6	21,2	22,8	8,8	23,1	9,0	1,3	
Resíduos Sólidos Urbanos	4,1	85,4	2,0	4,8	31,3	1,0	3,1	0,0	8,2	720,0	164,5	
Drenagem Urbana Sustentável	60,5	39,7	0,8	111,9	40,7	0,0	42,3	0,0	0,0	0,0	-100,0	
Sist. Transp.Ferrov.Urb.de Passageiros	619,7	87,8	481,2	916,4	85,2	708,8	806,8	34,9	634,6	-10,5	-21,3	
Transp.Rod.Urbano/Mobilidade Urbana	108,9	79,8	19,3	340,4	36,4	90,2	153,5	2,0	142,2	57,6	-7,4	
Educação e Segurança no Trânsito	74,0	62,8	67,8	67,8	85,0	67,8	67,7	50,7	65,1	-4,0	-3,8	
Apoio Administrativo	26,7	87,6	32,7	33,1	88,2	41,3	41,1	56,4	52,5	27,1	27,7	
Outros Programas	1,6	37,5	10,5	10,8	11,1	9,2	12,3	0,0	2,8	-69,6	-77,2	
Sub-Total 1	2.014,1	71,9	952,8	3.359,3	65,2	1.280,4	3.899,2	9,2	1.657,9	29,5	-57,5	
Op.Especiais: Serv. Div. Externa	570,5	71,3	576,5	576,5	69,6	515,1	515,1	38,9	459,9	-10,7	-10,7	
Op.Especiais: Serv. Div. Interna	127,8	83,7	132,6	132,6	67,2	114,8	114,8	37,5	100,3	-12,6	-12,6	
Op.Esp.: Cump.Sentenças Judiciais	120,8	54,8	244,4	256,2	53,2	234,4	234,4	22,9	130,6	-44,3	-44,3	
Reserva de Contingência	136,9	0,0	172,8	172,8	0,0	128,6	128,6	0,0	269,3	109,4	109,4	
Sub-Total 2	956,0	60,6	1.126,3	1.138,1	55,0	992,9	992,9	29,9	960,1	-3,3	-3,3	
TOTAL	2.970,1	68,3	2.079,1	4.497,4	62,6	2.273,3	4.892,1	13,4	2.618,0	15,2	-46,5	

Obs: em 2006 a posição "Liquidado" se refere aos dados contidos no SIAFI relativos ao período até 5/9/2006.

7.12 SEGURANÇA PÚBLICA

No âmbito do Governo Federal, as ações de segurança pública são vinculadas principalmente ao Ministério da Justiça, no âmbito das seguintes unidades orçamentárias: Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Departamento de Polícia Federal; Fundo Penitenciário Nacional; Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal e Fundo Nacional de Segurança Pública.

Não obstante, entende-se que, para efeito de apuração dos dispêndios da União com órgãos específicos de Segurança Pública, as instituições de segurança pública do Distrito Federal (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar), mantidos pelo Governo Federal, nos termos do que dispõe o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, também devem ser consideradas na análise. Da mesma forma, também devem ser considerados os valores alocados na proposta de diversas unidades orçamentárias classificadas na Função 06 - Segurança Pública.

Para o exercício de 2007, a proposta para as unidades específicas de segurança pública alcança o montante de R\$ 8,94 bilhões. Considerados os demais gastos do Governo Federal com a Função 06 – Segurança Pública, o orçamento dessa área alcança o montante de R\$ 9,13 bilhões. Os valores do PLOA 2007 para cada uma das referidas Unidades, bem como a comparação desses com os orçamentos dos exercícios de 2004, 2005 (liquidado) e 2006 (autorizado e liquidado) constam da tabela seguinte:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

TABELA
Evolução das Dotações para Segurança Pública - 2003-2007

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Orçamento Fiscal e Seguridade Social - R\$ 1,00					PL2007 / AUT. 2006 (%)
	2004 LIQUIDADO	2005 LIQUIDADO	2006 (1) AUTORIZADO	2006 (1) LIQUIDADO	2007 PLOA	
UNIDADES ESPECÍFICAS	5.766.304.946	6.353.645.312	7.642.620.917	4.377.466.156	8.939.306.158	16,97
30107 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL	1.202.015.776	1.360.951.337	1.554.742.997	1.015.961.731	2.011.970.930	29,41
30108 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	2.039.093.216	2.177.711.298	2.342.329.143	1.472.564.665	3.012.397.299	28,61
30907 - FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	146.133.513	158.564.718	375.490.357	51.678.580	200.000.000	-46,74
30909 - FUNDO P/ APAR. E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-FIM DA POLÍCIA FEDERAL	188.277.494	272.038.793	355.672.541	84.593.796	349.044.011	-1,86
30911 - FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	283.870.271	242.958.508	470.038.939	35.416.178	462.600.000	-1,58
SEGURANÇA PÚBLICA DO DF (ART. 21, XIV, DA CF	1.906.914.676	2.141.420.658	2.544.346.940	1.717.251.206	2.903.293.918	14,11
OUTRAS UNIDADES (2)	249.476.387	136.779.482	395.759.544	118.463.417	193.255.913	-51,17
20118 - AGÊNCIA BRAISLEIRA DE INTELIGÊNCIA	105.605.406	113.269.362	141.458.887	85.866.203	158.387.345	11,97
30101 - MINISTÉRIO DA JUST	6.180.228	5.364.969	13.326.411	4.651.290	18.253.000	36,97
30109 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	0	0	6.815.512	1.834.721	3.145.568	-53,85
53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	137.690.753	18.145.151	234.158.734	26.111.203	13.470.000	-94,25
TOTAL	6.015.781.333	6.490.424.794	8.038.380.461	4.495.929.573	9.132.562.071	13,61

Fonte: Prodasen

(1) Valores atualizados até 02/09/2006

(2) Despesas classificadas na Função 06 - Segurança Pública

Considerados os gastos individualizados por unidade orçamentária, verifica-se que as Unidades mais beneficiadas foram: 30107 – Departamento de Polícia Rodoviária Federal (acréscimo de 29,41%) e 30108 – Departamento de Polícia Federal (aumento de 28,61%). Por outro lado, verifica-se que a proposta orçamentária para a Unidade 30907 – Fundo Penitenciário Nacional registra um decréscimo de 46,74%, em relação ao autorizado para 2006.

Notáveis, também, são os baixos valores liquidados no corrente exercício nos orçamentos autorizados para as Unidades Orçamentárias 30907 – Fundo Penitenciário Nacional (apenas 13,76%) e 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública (7,53%).

7.13 DEFESA NACIONAL

A proposta orçamentária para as Unidades da área da Defesa Nacional, todas vinculadas ao Ministério da Defesa, alcança o montante de R\$ 39.641,6 milhões, sendo R\$ 38.980,6 milhões dos orçamentos Fiscal e Seguridade Social e R\$ 660,9 milhões do Orçamento de Investimento (52212 - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária / INFRAERO - R\$ 652,9 milhões - e 522221 - Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL - R\$ 8,0 milhões).

Para melhor visualização e entendimento do PLOA 2007, os valores foram agrupados, na tabela que se segue, por “Unidades Administrativas”, assim denominadas as Unidades Orçamentárias efetivamente responsáveis pelo gerenciamento dos gastos de um conjunto de unidades a elas legalmente vinculadas. Na mesma tabela estão demonstrados os dados relativos aos orçamentos de 2004, 2005

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

(liquidado) e 2006 (autorizado e liquidado), possibilitando o confronto destes com os respectivos valores do PLOA 2007.

Os dados apresentados na tabela seguinte permitem verificar-se que, no âmbito dos orçamentos Fiscal e Seguridade Social, o PLOA 2007 consigna dotação global (R\$ 38.980,6 milhões) da ordem de 5,56% superior ao orçamento autorizado para 2006 (R\$ 36.927,2 milhões). As unidades administrativas mais beneficiadas foram o Comando da Marinha (acréscimo de 9,79%) e o Comando do Exército (acréscimo de 7,45%), seguindo-se o Comando da Aeronáutica (com acréscimo de apenas 0,82%) e a UO Ministério da Defesa (com decréscimo da ordem de 7,91%).

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Em R\$ 1,00

UNIDADE ADMINISTRATIVA/ORÇAMENTÁRIA	2004	2005	2006		2007	PL2007 / AUT. 2006 (%)
	LIQUIDADO	LIQUIDADO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PLOA	
MINISTÉRIO DA DEFESA	952.901.621	1.683.830.267	1.741.257.439	581.773.089	1.603.543.384	-7,91
52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA	876.496.271	1.595.488.265	1.553.843.068	510.994.709	1.351.596.926	-13,02
52901 - FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	3.090.371	3.630.665	3.901.502	359.736	3.043.128	-22,00
52902 - FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	67.296.635	79.526.548	94.624.648	47.459.118	92.595.362	-2,14
52903 - FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	6.018.344	5.184.789	5.837.933	2.215.394	5.862.716	0,42
52201 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	0	0	83.050.288	20.744.132	150.445.252	81,15
COMANDO DA AERONÁUTICA	7.710.056.300	9.260.752.500	9.728.120.685	5.092.046.151	9.807.857.987	0,82
52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	6.609.094.100	8.189.393.906	8.273.841.725	4.732.655.856	8.587.058.110	3,79
52211 - CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	6.324.141	9.057.174	13.394.835	5.382.858	13.050.609	-2,57
52911 - FUNDO AERONÁUTICO	999.406.029	1.003.894.214	1.367.540.809	337.915.017	1.207.749.268	-11,68
52912 - FUNDO AEROVIÁRIO	95.232.030	58.407.206	73.343.316	16.092.420	0	0,00
COMANDO DO EXÉRCITO	13.128.479.526	14.565.341.475	16.261.014.562	9.857.728.640	17.472.466.354	7,45
52121 - COMANDO DO EXÉRCITO	12.697.110.611	14.097.159.299	15.736.107.867	9.618.395.858	16.884.140.322	7,30
52222 - FUNDAÇÃO OSÓRIO	5.382.083	5.826.291	7.496.930	4.386.764	8.216.214	9,59
52921 - FUNDO DO EXÉRCITO	425.986.832	462.355.885	517.409.765	234.946.018	580.109.818	12,12
COMANDO DA MARINHA	6.816.998.291	7.570.142.183	9.196.848.889	4.903.174.476	10.096.762.626	9,79
52131 - COMANDO DA MARINHA	6.402.301.684	7.206.413.091	8.710.505.003	4.719.904.274	9.602.766.633	10,24
52133 - SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	5.569.850	6.460.767	31.476.742	5.129.030	10.251.480	-67,43
52931 - FUNDO NAVAL	369.425.527	309.343.897	381.236.223	146.678.968	402.900.913	5,68
52932 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	39.701.230	47.924.428	73.630.921	31.462.204	80.843.600	9,80
TOTAL	28.608.435.738	33.080.066.425	36.927.241.575	20.434.722.356	38.980.630.351	5,56

Fonte: Prodaasen / Proposta Orçamentária para 2007

Orçamento de Investimento (Estatais) - R\$ 1,00

UNIDADE ADMINISTRATIVA/ORÇAMENTÁRIA	2004	2005	2006 (3)		2007	PL2007 / AUT. 2006 (%)
	LIQUIDADO	LIQUIDADO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PLOA	
52212 - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	44.813.886	277.950.581	412.010.000	219.291.032	652.938.377	58,48
52221 - INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL - IMBEL	1.700.000	1.700.000	18.700.000	4.520.991	8.020.000	-57,11
TOTAL	46.513.886	279.650.581	430.710.000	223.812.023	660.958.377	53,46
TOTAL MINISTÉRIO DA DEFESA	28.654.949.624	33.359.717.006	37.357.951.575	20.658.534.379	39.641.588.728	6,11

Pela tabela que se segue, é possível concluir que a distribuição das dotações orçamentárias da Área de Defesa Nacional, por natureza de despesa, permanece praticamente inalterada, relativamente aos exercícios anteriores de 2004, 2005 e 2006, com forte comprometimento das dotações com os gastos classificados no GNDs 1 – Pessoal e Encargos Sociais (78,25%) e 3 – Outras Despesas Correntes (10,72%), ambos com 88,97% das dotações. Em relação ao autorizado para 2006, observa-se o agravamento do comprometimento das dotações com pessoal e com a manutenção das Instituições (GND 3), uma vez que esses gastos totalizam, no orçamento corrente, em 85,82%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento é de, apenas, 4,15% do total dos recursos destinado à Defesa Nacional, permanecendo praticamente no mesmo patamar dos exercícios anteriores. Há de se observar que os baixos valores destinados a investimento – reaparelhamento, pesquisa, desenvolvimento tecnológico – têm sido o principal foco de discussão e contestação do orçamento da Defesa Nacional, o que deverá repetir-se no exame do PLOA 2007, uma vez que os valores propostos, de certa forma, frustram as expectativas.

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA NACIONAL POR GND - 2004 / 2007

Orçamentos Fiscal e Seguridade Social - R\$ 1,00					
NATUREZA DESPESA	2004	2005	2006		2007
	LIQUIDADO	LIQUIDADO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PLOA
1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	22.612.418.632	24.856.831.367	27.346.263.126	17.709.824.211	30.503.280.949
2 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	411.238.370	1.318.587.482	923.855.199	182.692.453	427.258.835
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.596.193.106	4.260.118.274	4.345.866.335	1.759.453.407	4.178.898.264
4 - INVESTIMENTOS	1.568.559.694	1.579.830.401	2.254.951.417	370.820.060	1.616.034.935
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	1.752.046	352.799.685	81.779.777	31.390.584	4.800.000
6 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	418.273.889	711.889.216	1.098.636.342	406.902.249	1.181.173.175
9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	875.889.379	0	1.069.184.193
TOTAL	28.608.435.737	33.080.056.425	36.927.241.575	20.461.082.964	38.980.630.351

Fonte: Prodasen e Proposta Orçamentária para 2007

7.13.1 ORÇAMENTO DA INFRAERO

Numa primeira análise, a proposta da INFRAERO, no valor total de R\$ 652,9 milhões, parece contemplar todas as receitas destinadas àquela Empresa para investimentos, inclusive nos aeroportos por ela administrados. Referidas receitas são provenientes das tarifas aeroportuárias (art. 6º da Lei nº 8.862/99 e art. 5º da Lei nº 6.009/73), assim como a receita criada pela Lei nº 7.920/89 (ATAERO – Adicional sobre as tarifas aeroportuárias), conforme dispõe a Lei nº 8.399/92.

Não obstante, deverá merecer atenção da CMO a dotação de R\$ 350,0 milhões, tendo como fonte o Tesouro Nacional, alocada para obras complementares nos aeroportos nacionais administrados pela INFRAERO, abaixo relacionados, no orçamento do Ministério do Turismo, conforme notícia a Mensagem do Executivo:

- Macapá - R\$ 30,0 milhões
- Salvador - R\$ 14,0 milhões
- Guarulhos - R\$ 94,0 milhões
- Congonhas - R\$ 22,0 milhões
- Santos Dumont - R\$ 40,0 milhões
- Vitória - R\$ 90,0 milhões
- Brasília - R\$ 30,0 milhões
- Goiânia - R\$ 30,0 milhões

Ocorre que já vêm sendo destinados recursos do Orçamento de Investimento da INFRAERO (receitas próprias provenientes da cobrança de tarifas aeroportuárias e do ATAERO) para obras nesses aeroportos. Caso os recursos do Tesouro Nacional, alocados via orçamento do Ministério do Turismo, sejam destinados às mesmas obras (mesmos contratos já firmados pela INFRAERO), entende-se que o procedimento contraria disposições expressas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 5º, § 8º, do Substitutivo ao PLDO 2007).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

8 INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO

8.1 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

O PLOA 2007 prevê investimentos referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no valor de R\$ 16,2 bilhões, que representa acréscimo de 12,76% em relação aos R\$ 14,3 bilhões do PLOA 2006.

A exemplo de anos anteriores, verifica-se forte concentração de investimentos em dotações não regionalizadas (NA – nacional), nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, uma vez que cerca de 41,67% do total de investimentos previstos no PLOA 2007 destinam-se a esta regionalização, sendo que no PLOA 2006 o mesmo procedimento representou 40,88% do total destinado a investimentos.

Considerada a distribuição dos recursos destinados a investimentos pelas Regiões, percebe-se que o aumento do volume de investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, do PLOA 2006 para o 2007, favoreceu as regiões Sudeste e Sul, com acréscimos de 23,65% e 30,33%, respectivamente. Já as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram incremento de 7,13%, 10,32% e 5,24%, respectivamente.

Observada a distribuição dos recursos para investimentos pelas unidades da Federação, tomando-se por base os dados do PLOA 2006 e PLOA 2007, constata-se uma distribuição desigual de recursos, no que se tange aos totais alocados nesse GND.

Das unidades da Federação contempladas com esse tipo de recurso, destacam-se as variações positivas nos Estados de Mato Grosso (+62,99%) e Mato Grosso do Sul (+17,80%), na Região Centro-Oeste; nos Estados da Paraíba (+109,09%), Maranhão (104,35%), Rio Grande do Norte (75,30%), Sergipe (71,30%), Pernambuco (66,80%) e Alagoas (66,53%), na Região Nordeste; nos Estados do Amapá (62,86%) e Acre (32,74%), na Região Norte; nos Estados do Espírito Santo (216,72%) e São Paulo (61,02%), na Região Sudeste; e nos Estados do Paraná (42,29%) e Rio Grande do Sul (38,95%), na Região Sul.

Quanto às variações negativas mais significativas, aparecem as de Tocantins (-46,57%), Rondônia (-17,96%), Roraima (-12,59%) e Goiás (-10,39%).

Comparando-se os investimentos constantes no PLOA 2007 com os valores autorizados em 2006, nota-se redução de R\$ 9,2 bilhões, que corresponde a menos 36,13% do total autorizado para 2006, e verifica-se haver perda, na alocação de recursos, para todas as unidades federadas.

Analisando a execução orçamentária dos investimentos autorizados nas esferas Fiscal e da Seguridade Social para o exercício atual, com dados atualizados até 05 de setembro de 2006, percebe-se um baixo percentual de execução de despesa, apenas 6,79%, já que do montante de R\$ 25,3 bilhões autorizados para investimentos foram liquidados apenas R\$ 1,7 bilhões. Os valores da evolução dos investimentos entre 2004 a 2007, por Região e UF, estão demonstrados a seguir:

INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Fiscal e Seguridade Social R\$ milhões

Região	UF	Liquid. 2004	Liquid. 2005	PL 2006	Autoriz. 2006	Liquid. 2006 *	PL 2007	% 2006	PL2007/ PL 2006 (%)	PL2007/ Aut. 2006 (%)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	s/ Total	(g = f / c)	(h = f / d)
CO	DF	266,5	348,4	498,6	577,8	34,6	463,9	2,87%	-6,97%	-19,72%
	GO	203,2	467,5	327,3	750,1	13,5	293,3	1,82%	-10,39%	-60,90%
	MS	146,9	248,2	280,3	478,5	5,1	330,3	2,04%	17,80%	-30,99%
	MT	151,5	260,4	150,7	364,6	7,9	245,6	1,52%	62,99%	-32,66%
	CO	19,7	42,5	51,1	95,5	5,0	43,5	0,27%	-14,77%	-54,44%
	Subtotal	787,7	1.367,0	1.308,0	2.266,6	66,1	1.376,5	8,52%	5,24%	-39,27%
EX	EX	0,0	29,7	15,0	15,0	0,0	0,0	0,00%	-	-100,00%
	Subtotal	0,0	29,7	15,0	15,0	0,0	0,0	0,00%	-	-100,00%
NA	NA	4.955,4	6.928,2	5.858,3	9.890,2	913,4	6.433,5	39,81%	9,82%	-34,95%
	Subtotal	4.955,4	6.928,2	5.858,3	9.890,2	913,4	6.433,5	39,81%	9,82%	-34,95%
NE	NE	127,0	707,4	1.214,0	821,4	60,4	487,5	3,02%	-59,84%	-40,65%
	BA	391,2	683,6	463,0	880,5	16,1	572,5	3,54%	23,64%	-34,98%
	PE	328,9	430,9	353,1	789,2	36,4	588,9	3,64%	66,80%	-25,38%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

	CE	287,7	386,4	315,6	610,3	31,1	381,9	2,36%	21,01%	-37,43%
	PI	175,4	298,3	128,3	373,3	55,1	200,5	1,24%	56,31%	-46,29%
	PB	121,6	250,0	160,8	390,4	11,1	336,1	2,08%	109,08%	-13,89%
	RN	129,3	224,7	167,4	318,8	5,5	293,5	1,82%	75,30%	-7,92%
	MA	147,9	197,4	146,7	375,8	6,8	299,7	1,86%	104,35%	-20,24%
	SE	106,2	113,6	85,1	236,6	6,7	145,8	0,90%	71,30%	-38,38%
	AL	98,3	193,0	72,3	319,8	6,3	120,3	0,74%	66,53%	-62,37%
	Subtotal	1.913,6	3.485,4	3.106,2	5.116,0	235,6	3.426,8	21,21%	10,32%	-33,02%
NO	PA	207,1	213,5	167,0	433,2	7,8	279,1	1,73%	67,08%	-35,59%
	AM	119,9	365,9	188,6	329,3	1,2	184,2	1,14%	-2,33%	-44,08%
	TO	138,4	290,2	217,3	542,1	77,1	116,1	0,72%	-46,57%	-78,58%
	NO	38,5	110,6	109,8	179,3	8,8	135,4	0,84%	23,36%	-24,46%
	RR	76,2	123,0	43,9	244,3	3,9	38,4	0,24%	-12,59%	-84,30%
	AC	63,1	183,6	73,9	243,1	51,0	98,1	0,61%	32,74%	-59,63%
	AP	131,2	94,5	44,6	213,4	0,1	72,6	0,45%	62,86%	-65,99%
	RO	97,8	171,9	73,8	291,8	0,9	60,6	0,37%	-17,96%	-79,25%
	Subtotal	872,3	1.553,2	918,9	2.476,7	150,7	984,4	6,09%	7,13%	-60,25%
SD	MG	739,3	1.248,2	774,9	1.236,9	99,0	741,2	4,59%	-4,36%	-40,08%
	RJ	327,2	397,8	571,1	945,2	60,8	529,0	3,27%	-7,37%	-44,03%
	SP	427,2	526,5	383,9	898,2	36,1	618,1	3,83%	61,02%	-31,19%
	SD	78,2	109,7	188,1	181,5	29,3	325,9	2,02%	73,29%	79,57%
	ES	89,1	155,7	81,5	293,3	1,0	258,1	1,60%	216,72%	-12,02%
	Subtotal	1.661,1	2.437,9	1.999,4	3.555,2	226,2	2.472,3	15,30%	23,65%	-30,46%
SL	RS	286,1	558,2	473,0	813,3	81,7	657,3	4,07%	38,95%	-19,18%
	SC	169,1	521,5	412,7	667,8	16,8	473,4	2,93%	14,70%	-29,10%
	PR	188,0	389,1	166,6	428,1	16,7	237,0	1,47%	42,29%	-44,63%
	SL	32,7	51,9	71,7	69,0	9,3	97,3	0,60%	35,67%	40,97%
	Subtotal	675,8	1.520,7	1.124,1	1.978,1	124,5	1.465,0	9,07%	30,33%	-25,94%
Total		10.866,0	17.322,1	14.329,9	25.297,8	1.716,5	16.158,6	100,00%	12,76%	-36,13%

Fonte: SIAFI/PRODASEN e PLOA 2007

Obs.: * A coluna Liquidado 2006 refere-se aos valores Liquidados até 05 de setembro de 2006.

8.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS

O universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 117 (cento e dezessete) empresas, das quais 17 (dezessete) são dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram o orçamento Fiscal), 68 (sessenta e oito) participam do Orçamento de Investimento e 32 (trinta e duas) são acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST/MP, mediante a apresentação do Programa de Dispendios Globais – PDG. Ressalte-se que as estatais que compõem o Orçamento de Investimento são também controladas mediante a apresentação do PDG junto ao DEST/MP.

A distribuição regional dos investimentos das empresas que integram o PLOA 2007, no montante de R\$ 49.386,17 milhões, está apresentada na tabela a seguir. Verifica-se que dez dessas empresas são do setor financeiro; dezesseis pertencem ao Grupo ELETROBRÁS; vinte são do Grupo PETROBRÁS e as demais vinte e duas são classificadas pelo DEST/MP como “Demais Empresas do SPE”.

Pelos dados demonstrados na tabela a seguir, verifica-se que 32,73% dos investimentos das Estatais têm destinação genérica “Nacional” e 15,50% “Exterior”, o que leva à conclusão de que 48,23% do Orçamento de Investimento não está regionalizado. Ademais, verifica-se que as Regiões mais beneficiadas com investimentos das Estatais são: Sudeste, com 34,09% do total, seguindo-se Nordeste (com 8,22%), Sul (com 4,82%); Norte (3,87%) e Centro-Oeste, com apenas 0,77% dos investimentos.

Ao se comparar o percentual de participação no total dos investimentos do PLOA 2007 com a dotação inicial de 2006, ganham destaque os investimentos propostos para os Estados do Espírito Santo (acrécimo de 1.306,70%, em relação à participação no total de investimentos para 2006), em decorrência dos recursos a serem aplicados na ação “25.753.0286.2D03.0032 – Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia do Espírito Santo”, e do Ceará (acrécimo de 127,50%), que se deve, nesse caso, à implementação de ações do Ministério das Minas e Energia voltadas à produção de energia elétrica e de produção e armazenamento de petróleo e seus derivados, bem como ao acréscimo de recursos orçamentários para a implantação do Terminal de Pecém.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007**

R\$ milhões

Região	UF	LOA 2004	LOA 2005	2006 (1)			2007	2007 %	Variação 2004 (%)	Variação 2005 (%)	Variação 2006 (%)
		Realiz. (a)	Realiz. (b)	Dot. Inic. (c)	% s/ Total (c1)	Realiz. (d)	PLOA (e)	s/ Total (e1)	(f = e / a)	(g = e / b)	(h = (e1/c1)-1)
CO	CO	20,03	51,12	226,97	0,54	41,91	99,05	0,20	394,51	93,76	-62,76
	DF	9,16	69,79	68,43	0,16	4,40	113,84	0,23	1.142,79	63,12	41,97
	GO	8,08	16,34	49,6	0,12	12,79	34,25	0,07	323,89	109,61	-41,07
	MS	40,81	4,52	118,26	0,28	0,40	84,90	0,17	108,04	1.778,32	-38,73
	MT	12,64	54,29	119,4	0,28	14,74	47,82	0,10	278,32	-11,92	-65,82
	Subtotal	90,72	196,06	582,66	1,38	74,24	379,86	0,77	318,72	93,75	-44,36
EX	EX	4.866,44	6.083,72	8.089,88	19,20	3.445,21	7.653,03	15,50	57,26	25,80	-19,27
	Subtotal	4.866,44	6.083,72	8.089,88	19,20	3.445,21	7.653,03	15,50	57,26	25,80	-19,27
NA	NA	8.782,98	8.861,28	12.770,30	30,30	4.014,72	16.165,78	32,73	84,06	82,43	8,03
	Subtotal	8.782,98	8.861,28	12.770,30	30,30	4.014,72	16.165,78	32,73	84,06	82,43	8,03
NE	AL	30,76	55,81	101,77	0,24	44,19	107,17	0,22	248,41	92,03	-10,13
	BA	293,4	191,30	355,97	0,84	71,46	425,23	0,86	44,93	122,28	1,94
	CE	28,16	42,71	127,96	0,30	10,05	341,13	0,69	1.111,40	698,71	127,50
	MA	30,8	61,85	133,07	0,32	16,62	121,83	0,25	295,55	96,98	-21,87
	NE	1.380,77	1.854,25	2.610,87	6,19	867,30	2.714,21	5,50	96,57	46,38	-11,28
	PB	4,02	8,40	17,14	0,04	1,47	30,19	0,06	651,00	259,40	50,31
	PE	10,50	4,36	47,96	0,11	9,29	43,94	0,09	318,48	907,80	-21,81
	PI	56,58	45,56	302,76	0,72	49,61	206,52	0,42	265,01	353,29	-41,79
	RN	10,1	19,38	55,55	0,13	3,98	55,71	0,11	451,58	187,46	-14,42
	SE	2,73	1,49	12,18	0,03	1,01	14,46	0,03	429,67	870,47	1,31
	Subtotal	1.847,82	2.285,11	3.765,23	8,93	1.074,98	4.060,39	8,22	119,74	77,69	-7,97
NO	AC	15,96	31,81	65,28	0,15	15,67	83,59	0,17	423,75	162,78	9,27
	AM	104,2	184,40	479,42	1,14	56,69	519,60	1,05	398,66	181,78	-7,51
	AP	35,4	44,63	47,92	0,11	20,90	96,61	0,20	172,91	116,47	72,05
	NO	174,58	199,71	572,64	1,36	59,82	755,85	1,53	332,95	278,47	12,64
	PA	648,31	622,65	586,92	1,39	146,41	192,65	0,39	-70,28	-69,06	-71,99
	RO	21,6	21,51	135,25	0,32	39,35	195,58	0,40	805,46	809,25	23,40
	RR	12,71	16,40	49,16	0,12	3,24	53,20	0,11	318,57	224,39	-7,65
	TO	3,64	1,30	10,81	0,03	0,15	12,60	0,03	246,15	869,23	-0,53
	Subtotal	1.016,40	1.122,41	1.947,40	4,62	342,23	1.909,68	3,87	87,89	70,14	-16,31
SD	ES	62,16	352,99	52,79	0,13	93,54	870,18	1,76	1.299,90	146,52	1.306,70
	MG	240,19	222,30	510,58	1,21	150,69	474,95	0,96	97,74	113,65	-20,62
	RJ	2.412,63	2.726,37	5.410,88	12,84	985,19	2.227,72	4,51	-7,66	-18,29	-64,87
	SD	2.776,94	3.605,26	5.611,77	13,32	2.462,49	10.055,25	20,36	262,10	178,90	52,91
	SP	654,12	1.410,95	1.794,84	4,26	183,89	3.207,07	6,49	390,29	127,30	52,49
	Subtotal	6.146,04	8.317,87	13.380,86	31,75	3.875,80	16.835,17	34,09	173,92	102,40	7,37
SL	PR	128,78	62,81	404,78	0,96	34,48	642,61	1,30	399,00	923,10	35,48
	RS	1.036,02	878,81	773,07	1,83	318,87	1.081,49	2,19	4,39	23,06	19,38
	SC	6,55	2,60	13,57	0,03	1,01	14,86	0,03	126,87	471,54	-6,55
	SL	211,43	280,63	417,63	0,99	72,82	643,27	1,30	204,25	129,22	31,45
	Subtotal	1.382,78	1.224,85	1.609,05	3,82	427,18	2.382,23	4,82	72,28	94,49	26,35
Total		24.133,18	28.091,30	42.145,38	100,00	13.254,36	49.386,14	100,00	104,64	75,81	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2007 e site Internet http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/orcamento/index.htm, em 11 de setembro de 2006.

(1) - Atualizado até 30 de junho de 2006.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

9 TÓPICOS ESPECIAIS

9.1 OBRAS IRREGULARES

As obras nas quais o Tribunal de Contas da União constata indícios de irregularidades graves têm, em regra, seu fluxo de recursos oriundos da União suspensos cautelarmente, por deliberação do Congresso Nacional. Tal procedimento vem sendo regulamentado na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Embora o PLDO 2007 ainda não tenha sido aprovado, o texto possui capítulo específico sobre a matéria. Em face disso, o PLOA 2007 possui, no Anexo VI, relação com 52 (cinquenta e dois) programas de trabalho relativos a obras com indícios de irregularidades graves. Todas as obras indicadas constam também do Anexo VI da Lei nº 11.306/06 (LOA 2006), que arrola outros oito programas de trabalho.

Vale dizer, entretanto, que a relação de obras com indícios de irregularidades graves ficam sujeitas a alterações, enquanto não for aprovado o texto final do PLOA 2007. Isso ocorre porque as informações encaminhadas pelo TCU têm o condão de apontar a necessidade de bloqueio em determinada obra, bem como indicar o saneamento de irregularidades que impedem a liberação de recursos orçamentários e financeiros para a sua execução física.

Outro aspecto importante é que nada obsta a consignação de dotações, bem como sua execução ao longo do exercício, aos programas de trabalho incluídos na relação de obras com indícios de irregularidades graves. Tal procedimento se explica porque a suspensão cautelar do fluxo de recursos da União apenas ocorre em relação ao contrato, convênio, etapa, parcela, trecho ou subtrecho relacionados ao respectivo programa de trabalho apontado no Anexo VI. Somente se não houver indicação específica da localização do indício de irregularidade grave é que o programa de trabalho deverá ter sua execução total suspensa. Mesmo assim, se houver a correção das falhas durante o ano, o programa poderá receber recursos necessários a sua realização física, na parte que não estiver impugnada.

Também, interessante ressaltar que dos programas de trabalho enumerados no Anexo VI do PLOA 2007, os abaixo listados já vêm constando da relação desde, pelo menos, 2004:

26101 – Ministério da Educação

.....	CONSTRUÇÃO DA ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL EM NOVA Empreendimento ANDRADINA
-------	---

36901 – Fundo Nacional de Saúde

.....	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA - CACOAL – RO	
	Construção do Hospital Regional de Cacoal/RO	Contrato 091/1991-PGE, exceto no que se refere à primeira etapa.

39252 – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes

26.782.0236.1248.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – MANAUS – DIVISA AM/RO – Contrato NA BR-319 – NO ESTADO DO AMAZONAS NO ESTADO DO AMAZONAS PD/01/05/2000-00	
		Contrato PD/01/16/2001-00
26.782.0238.1428.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – BOCA DO ACRE – DIVISA Contrato AM/AC – NA BR-317 – NO ESTADO DO AMAZONAS NO ESTADO DO PD/01/07/2000-00 AMAZONAS	
26.782.0220.3E33.0002	RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - VITÓRIA - DIVISA ES/MG Contrato PG-018/98	



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

- NA BR-262/ES ESPÍRITO SANTO

26.782.0220.2834.0000	RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS – NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	Contrato PG-019/00-00
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-342 NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTRONCAMENTO BR-101/ES - NOVA VENÉCIA - ECOPORANGA - DIVISA ES/MG – ES	Contrato PG-093/2001-99 Contrato PG-094/01-99 Contrato PG-095/2001-99
26.782.0236.11UW.0015	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – ITAITUBA – ALTAMIRA – MARABÁ – DIVISA TO/PA – NA BR-230 – NO ESTADO DO PARÁ NO ESTADO DO PARÁ	Contrato PD/2-00011/01-00
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL - BR-487/PR - PORTO CAMARGO - CAMPO MOURÃO	Contrato PG 171/98-002
26.782.0236.10KU.0011	CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE RONDÔNIA NO ESTADO DE RONDÔNIA	Contrato PD/22/09/2001-00 Contrato PD/22/08/2001-00
26.782.0238.7456.0014	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - BOA VISTA - BONFIM- NORMANDIA (FRONTEIRA COM A GUIANA) – NA BR-401 – NO ESTADO DE RORAIMA NO ESTADO DE RORAIMA	Convênio SIAFI nº 372314, refe-rente ao objeto do Contrato CP nº 001/2001, exceto execução dos serviços de pavimentação do tabuleiro da ponte sobre o Rio Arraia Contrato CP nº 001/2001, exceto execução dos serviços de pavimentação do tabuleiro da ponte sobre o Rio Arraia.
26.782.0233.10UM.0056	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-470 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TRECHO BARRAÇÃO - LAGOA VERMELHA - NOVA PRATA	Contrato PD-10-017/2001
26.784.0233.5019.0043	AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	Contrato nº 018/2001- MT, que poderá ter sua execução realizada até o limite físico de 50% do prolongamento dos molhes.
26.783.0233.5E13.0042	CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS - NO ESTADO DE SANTA CATARINA NO ESTADO DE SANTA CATARINA	Contrato 045/2002 Contrato 272/2002
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO ESTADO DE TOCANTINS – TRECHO DIVISA MA/TO – DIVISA TO/PA	Convênio SIAFI nº 310353, referente ao objeto dos Contratos 200/96 e 86/2000.
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-235 NO ESTADO DE TOCANTINS - TRECHO PEDRO AFONSO - DIVISA TO/MA – TO	Contrato 184/2000 Contrato 185/2000

53101 – Ministério da Integração Nacional

18.541.1138.1C56.0101	CONCLUSÃO DE OBRAS DE MACRODRENAGEM NOS TABULEIROS DOS MARTINS NO ESTADO DE ALAGOAS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ – AL	Contrato 01/97, exceto quanto à realização do
-----------------------	---	---



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

		dissipador de energia, do extravasor, do emboque da lagoa 2 e 3 e da adequação da calha do Rio Jacarecica.
.....	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - CONSTR.DA ADUTORA SERRA DA BATATEIRA NO ESTADO DA BAHIA	Convênio SIAFI 134204, referente ao objeto do Contrato 001/99 Contrato 001/99
20.607.0379.5250.0004	IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL	Contrato 001/2001 Empreendimento
18.544.0515.5E64.0021	CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO ITAPECURU - ITALUIS II NO ESTADO DO MARANHÃO	Contrato 071/2000-RAJ, exceto quanto aos recursos para conclusão do projeto executivo e para preservação dos materiais expostos a intempéries.
06.182.1027.0678.0001	APOIO A OBRAS PREVENTIVAS DE DESASTRES NACIONAL	Contrato 246/01
	Execução das obras do Canal Extravasar do Rio Itajaí-Mirim e passagem em desnível	
.....	RECURSOS PARA RETOMADA DE EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS – CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE POÇO VERDE-SE	CONVÊNIO Nº: 416836 Contrato 349/2001

A situação desses empreendimentos suscita dúvidas quanto ao interesse em concluí-los, uma vez que os indícios de irregularidades permanecem por longo período de tempo. Isso exige rigor na apuração pelos órgãos de controle, de modo a esclarecer as causas do problema e, se for o caso, aplicar as medidas pertinentes.

9.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 26,5 bilhões no PLOA 2007. Desse montante, R\$ 7,1 bilhões (recursos ordinários, fonte 100) integram o órgão orçamentário 90000 - Reserva de Contingência, dos quais R\$ 5,3 bilhões para a “Reserva de Contingência – Fiscal” e R\$ 1,7 bilhão para “Reserva de Contingência - Recursos para Atendimento de Despesas no Âmbito do Ministério da Saúde”.

A alocação de R\$ 7,1 bilhões ao órgão 90000 – Reserva de Contingência está de acordo com o disposto na LRF⁴⁰ e encontra-se em consonância com o Substitutivo ao PLDO 2007 aprovado na CMO, pois equivale a 2% da receita corrente líquida prevista para 2007⁴¹. Além disso, metade desse valor foi classificada como despesa primária, o que atende determinação fixada no mencionado Substitutivo, embora ainda não aprovado.

Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional disporá de R\$ 3,5 bilhões para atender a demandas da sociedade, materializadas sob a forma de emendas, embora esse montante não esteja totalmente livre como deveria ser. É que, mais uma vez, o Executivo busca direcionar antecipadamente a destinação dos recursos que

⁴⁰ “Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:... III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: a) (VETADO); b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

⁴¹ A receita corrente líquida está estimada em R\$ 353,7 bilhões, segundo consta das informações complementares.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

deveriam ser livres, pois consignou 49% desse montante (R\$ 1,7 bilhão) a gastos com saúde, na ação “0231 Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas no Âmbito do Ministério da Saúde”. Para efeito de comparação, no PLOA 2006 esse direcionamento alcançava 33% do total. Além disso, a outra parcela, de R\$ 1,8 bilhão, está vinculada a gastos de natureza obrigatória (RP 1), embora técnicos do Executivo tenham esclarecido que neste caso houve engano na elaboração.

Tal comportamento configura-se ilegal, uma vez que a “reserva de contingência” implica a disponibilidade de dotações livres, isto é não vinculadas a qualquer órgão ou despesa. Quando na proposta os recursos alocados na reserva se encontram vinculados a certa despesa ou órgão, ocorre, em primeiro lugar, mácula à Lei (inciso III, b, do art. 5º da LC 101/2000 e art. 91 do Decreto Lei nº 200/64) e ferimento de conceito firmado há longo tempo. Além disso, configura-se como verdadeira ingerência na atuação legislativa, haja vista que, sendo a reserva de contingência utilizada pelas LDOs como meio de prever recursos para a apresentação das emendas individuais, o Parlamento não mais estará livre no processo de emendamento, mas vinculado àquela despesa ou órgão previsto na “falsa” reserva.

A parcela da reserva composta por receitas próprias e vinculadas alcançou R\$ 19,4 bilhões, distribuídos por várias unidades orçamentárias, com destaque para o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, com R\$ 6,8 bilhões; a Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com R\$ 3,1 bilhões; e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, com R\$ 1,4 bilhão⁴².

Por fim, convém destacar as principais fontes de recursos que compõem a reserva de contingência: Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 7,2 bilhões; Recursos Ordinários (Fonte 100), com R\$ 7,1 bilhões; e Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 7,0 bilhões.

9.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE

No PLOA 2007, a previsão para a arrecadação da CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível – Lei 10.366/2001) é de R\$ 8.202,16 milhões. O PLOA 2007 prevê a aplicação nas finalidades específicas pela Lei da CIDE, através da Fonte 111, de R\$ 6.561,73 milhões. A diferença entre os valores deve-se à observância ao dispositivo da Desvinculação de Recursos da União – DRU (classificada na Fonte 100), estabelecida no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na evolução histórica retratada a seguir, percebe-se elevação nominal de 6,12% para os valores da CIDE, ou 3,24% se deflacionados os valores pelo IGP/DI de agosto/2005 a agosto/2006. Tendo em vista que a contribuição depende da receita da comercialização de petróleo, com preços em significativa alta internacional, não parece desarrazoada a projeção de crescimento real apresentada.

EVOLUÇÃO DA RECEITA DA CIDE

FONTE	R\$ milhões					
	2005			2006		2007
	PLOA	LOA	Arrec.	PLOA	LOA	PLOA
100	1.663,58	1.665,92	1.535,94	1.571,72	1.545,86	1.640,43
111	6.654,34	6.663,67	6.143,74	6.286,86	6.183,44	6.561,73
TOTAL	8.317,92	8.329,59	7.679,68	7.858,58	7.729,30	8.202,16

Obs: Fonte 100 - “Recursos Ordinários”; Fonte 111 - “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis”.

Fonte: SIGA Brasil

Conforme demonstrado na próxima tabela, as maiores parcelas desse montante serão destinadas ao Ministério dos Transportes (R\$ 4.073,6 milhões), a Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1.903,6 milhões) e ao Ministério do Turismo (R\$ 350,0 milhões).

⁴² Essa parcela de R\$ 19,4 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DA CIDE, POR ÓRGÃO/GND, NO PLOA 2007

R\$ milhões				
ÓRGÃO	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
Min. do Meio Ambiente	1,8	0,3	-	2,1
Min. dos Transportes	161,5	3.775,1	136,9	4073,6
Min. das Cidades	-	233,3	-	233,3
Ministério do Turismo	-	350,0	-	350,0
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	1.903,6	-	-	1903,6
TOTAL	2.066,9	4.358,7	136,9	6.562,5

Fonte: SIGA Brasil

Do montante programado no Ministério dos Transportes (R\$ 4.073,6 milhões), 92,67% estão previstos para aplicação em investimentos (R\$ 3.775,1 milhões) e 3,36 % na participação da União no capital de diferentes Companhias Docas (R\$ 136,9 milhões), totalizando 96,04 %, percentual próximo ao previsto no PLOA 2005, apresentando apenas queda no total das participações acionárias nas Cias. Docas, de R\$ 228,5 para R\$ 161,5 milhões.

No PLOA 2007, não há dotações para “reserva de contingência” com recursos da CIDE, repetindo o ocorrido no PLOA 2006 e diferentemente do que se verificou no PLOA 2005, quando se previa R\$ 936,7 milhões para tal natureza de despesa.

Não ocorre o pagamento de despesas com “pessoal e encargos sociais” (ao contrário do PLOA 2006, que registrava R\$ 23,4 milhões), remanescendo previsão de “outras despesas correntes” da União (já deduzidas das transferências automáticas a Estados, Distrito Federal e Municípios), num total de R\$ 306,8 milhões. Também não consta dotação para a unidade orçamentária “Operações Oficiais de Crédito” (que continha no PLOA 2006 um montante de R\$ 24,4 milhões). Verifica-se, ainda, a previsão de transferência de recursos da CIDE a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.823,2 milhões, na proporção constitucional.

Já no Ministério das Cidades, a totalidade dos R\$ 233,3 milhões está alocada em investimentos (tal como proposto no PLOA 2006), divididos em proporções similares entre transporte ferroviário urbano de passageiros. Verifica-se a ausência de dotações ao Ministério das Minas e Energia (presentes no PLOA 2006) e o surgimento de um pequeno valor para o Ministério do Meio Ambiente, concentrado em investimentos na fiscalização da atividade pesqueira.

É importante pôr em relevo uma ressalva quanto à dotação prevista para o Ministério do Turismo. Toda ela destina-se ao programa “0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária”, assim distribuída:

PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DA CIDE NO MINISTÉRIO DO TURISMO - PLOA 2007

OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO DE GOIÂNIA	30.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO DE VITÓRIA	90.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA	30.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CONGONHAS	22.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS	94.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE MACAPÁ	30.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE SALVADOR	14.000.000
OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO SANTOS DUMONT	40.000.000
Total	350.000.000

Fonte: SIGA Brasil

São, portanto, R\$ 350 milhões integralmente destinados a obras de infra-estrutura em aeroportos, mas com orçamento atribuído ao Ministério do Turismo. No entanto, não é este órgão o detentor da competência para os gastos da espécie: no Plano Plurianual (Anexo III à Lei 11.318/2006), o programa em referência encontra-se sob responsabilidade do Ministério da Defesa (órgão 52000), e não



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

se concebe que a alteração da titularidade de um programa (nos termos do art. 5º, § 2º da mesma lei, mediante ato específico do Executivo) seja realizada de modo tácito através da lei orçamentária.

Nem seria possível esta alteração, uma vez que a competência legal para implantar e administrar a infra-estrutura aeronáutica delegada pelo Comando da Aeronáutica pertence à INFRAERO (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) e à ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), nos termos das Leis 5.862/1972 (art. 2º) e 11.182/2005 (art. 8º, XXIV). Num sentido lato, ao dividir as áreas de competência governamental, a Lei 10.683/2003 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios) atribui, por evidente, as competências de infra-estrutura aeroportuária ao Ministério da Defesa (art. 27, VII, 'z'), nada deferindo ao Ministério do Turismo na área (art. 27, XXII). Então, mesmo que se pretendesse transferir a gestão do programa ao Ministério do Turismo, tal não seria possível, pois a competência legal sobre a matéria é do Ministério da Defesa. A questão, aliás, foi minudentemente examinada pelas Consultorias de Orçamento das duas Casas do Congresso, através da Nota Técnica 74/2006, de 27 de julho de 2006, por ocasião de abertura de crédito extraordinário no exercício de 2006 com a mesma irregularidade.

Por outro lado, a LDO 2006 (Lei 11.178/2005, art. 8º 'caput'), da mesma forma que o Substitutivo ao PLDO 2007 (art. 8º 'caput'), determina que *a alocação dos créditos orçamentários será feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando proibida a consignação de recursos a título de transferência para unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social*. Ora, sem prejuízo da possibilidade de descentralização das ações mediante convênio, a titularidade da ação é de responsabilidade do órgão competente, o Ministério da Defesa, e a dotação tal como se apresenta na proposta orçamentária não observa o citado dispositivo. Registre-se ainda que o PLOA 2006, bem como o autógrafo da lei daquele ano, previam corretamente que os recursos do mencionado programa fossem alocados ao órgão legalmente responsável, ou seja, o Ministério da Defesa.

Em síntese, a previsão da dotação de R\$ 350,0 milhões para o Ministério do Turismo, no programa "0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária", contraria diversos dispositivos legais: não observa o órgão responsável pelo programa (PPA 2004/2007, Anexo III à Lei 11.318/2006) e atribui ao Ministério do Turismo despesas para ações que não são de sua competência legal, mas do Ministério da Defesa (Leis 5.862/1972, art. 2º; 11.182/2005, art. 8º, XXIV; 10.683/2003, art. 27, VII, alínea 'z' e XXII, e Substitutivo do PLDO 2007, art. 8º 'caput').

Nenhuma restrição se faz à despesa ou seus valores, desde que constante do orçamento do órgão responsável.

A tabela a seguir apresenta as despesas previstas no PLOA 2007 à conta dos recursos da CIDE, classificadas segundo o órgão, comparadas aos valores autorizados e/ou executados nos exercícios financeiros de 2004, 2005 e 2006.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM RECURSOS DA CIDE DE 2004 A 2006 E COMPARATIVO COM O PLOA 2007, POR ÓRGÃO

R\$ milhões							
ÓRGÃO	Liquidado 2004	Liquidado 2005	PLOA 2006	LOA 2006	Liquidado 2006 (até 11/set)	PLOA 2007	% s/ total (PLOA 2007)
Ministério de Minas e Energia	-	-	79,6	79,6	-	-	
Ministério dos Transportes	1.278,7	2.922,4	4.132,7	4057,5	438,1	4.073,6	62,07%
Ministério do Meio Ambiente	4,4	29,7	-	-	-	2,1	0,03%
Ministério das Cidades	304,9	286,3	227,0	228,8	2,9	233,3	3,55%
Ministério do Turismo	-	-	-	-	-	350	5,33%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	1.867,1	1.932,4	1.823,2	1.793,2	878,4	1903,6	29,01%
Encargos Financeiros da União / Operações Oficiais de Crédito	506,1	20,0	24,4	24,4	-	-	-



CONGRESSO NACIONAL

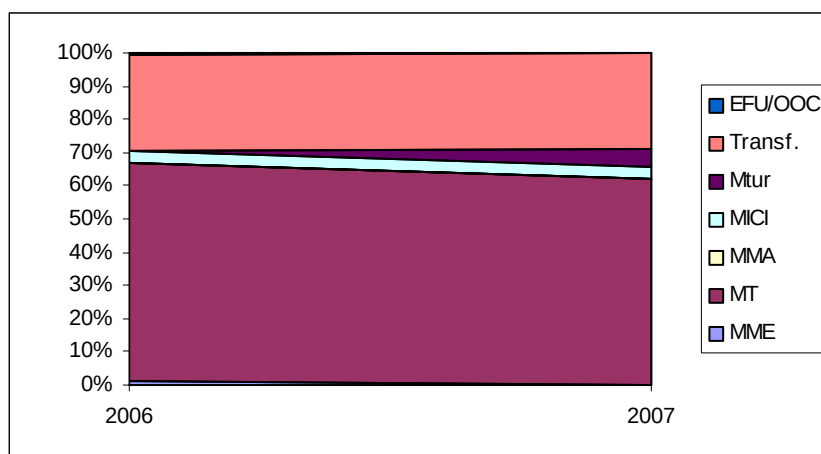
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Total	3.961,2	5.191,0	6.286,9	6.183,4	1.319,4	6.562,5	100,0%

Fonte: SIGA Brasil

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS RECURSOS DA CIDE NA LOA 2006 E PLOA 2007



Origem dos dados: SIGA Brasil; "2006" corresponde ao valor da Lei Orçamentária para aquele ano; "2007" corresponde ao valor constante da presente Proposta Orçamentária

A participação relativa no orçamento, segundo o gráfico acima, mantém significativa estabilidade em relação ao ano anterior, mantidos a parcela automática das transferências a Estados e Municípios e a participação majoritária do Ministério dos Transportes, reduzindo-se em pequena proporção para dar lugar aos valores alocados ao Ministério do Turismo

O Quadro a seguir apresenta as despesas previstas no PLOA 2007 à conta dos recursos da CIDE, classificadas segundo o "grupo de natureza de despesa" (GND), comparadas aos valores autorizados e/ou executados nos exercícios financeiros de 2004, 2005 e 2006.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM RECURSOS DA CIDE DE 2004 A 2006 E COMPARATIVO COM O PLOA 2007, POR GND

R\$ milhões							
GND	Liquidado 2004	Liquidado 2005	PLOA 2006	LOA 2006	Liquidado 2006 (até 11/set)	PLOA 2007	% s/ total (PLOA 2007)
Pessoal e Encargos Sociais	256,5	202,6	23,4	23,4	9,0	-	0%
Outras Despesas Correntes	2.124,0	1.040,6	2.130,0	2.171,1	947,4	2.066,9	31,5%
Outras Despesas Correntes (exceto transferências a Estados e Municípios)	256,9	333,5	306,8	377,9	69,3	163,3	2,49 %
Investimentos	1.046,5	583,5	3.904,9	3.785,6	341,3	4.358,7	66,4%
Inversões Financeiras	534,2	60,9	228,5	203,6	21,8	136,9	2,1%
Total	3.961,2	1.887,6	6.286,8	6.183,4	1.319,4	6.562,5	100,0 %

Fonte: SIGA Brasil

Quanto à natureza da despesa, verifica-se no PLOA 2007 redução significativa no grupo "Outras Despesas Correntes", quando excluídas as transferências automáticas. Eleva-se a proporção das despesas de investimento (capital físico e despesas associadas) e cai a de inversões financeiras, eliminada a inclusão de dotações para pessoal e encargos, não existindo também a previsão de despesas financeiras.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

Relembre-se que a Emenda Constitucional nº 33 e a Lei nº 10.336, ambas de 2001, estipularam três finalidades para a destinação dos recursos desta contribuição: 1) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo; 2) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e 3) financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Posteriormente, a PEC nº 44 / 2003 introduziu uma transferência de 29% da arrecadação da CIDE sobre o petróleo e combustíveis para Estados, DF e Municípios.

A Lei nº 10.336/2001 previa também que, a partir de 2003, lei específica estabeleceria critérios e diretrizes para a utilização dos recursos. Nesse sentido, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.636/2002, que dispôs sobre a aplicação dos recursos originários da CIDE, entre outras providências. Referido texto legal buscava estabelecer critérios de aplicação dos recursos originários da CIDE e determinava a utilização da citada fonte em programas de infra-estrutura de transportes, exclusivamente em despesas classificáveis como investimentos ou como inversões financeiras, neste caso desde que relativas à participação da União no capital de empresas estatais federais vinculada à realização de investimentos na infra-estrutura de transportes.

Entretanto, tendo sido vetada a essência da Lei nº 10.636, de 2002, tem prevalecido a destinação de caráter geral, estatuída pela Emenda Constitucional e repetida pela Lei nº 10.336, de 2001, qual seja a de que os recursos da CIDE serão empregados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Isso tem propiciado, como em exercícios anteriores, a utilização de recursos da CIDE em despesas correntes, como por exemplo, o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais.

No PLOA 2007, o estudo das ações constantes do programa revela uma maioria de projetos coincidentes com este objetivo, representando projetos de investimento físico na infra-estrutura de transportes (rodoviário, ferroviário e urbano). Quanto a isso, há de se esclarecer que:

a) as ações de natureza de despesa 3 (“Outras despesas correntes”) do Ministério dos Transportes referem-se a estudos e projetos de infra-estrutura, planejamento e desenvolvimento tecnológico no setor de transporte, o que parece inteiramente compatível com as finalidades da fonte;

b) as ações de natureza de despesa 5 (“Inversões Financeiras”) do Ministério dos Transportes, todas de aumento de participação acionária nas Companhias Docas no valor total de R\$ 136.932.203, indicam, nos respectivos títulos, os projetos físicos de investimento em cada porto, atendendo assim às finalidades da fonte;

c) os programas incorretamente destinados ao Ministério do Turismo, como apresentado acima, são compatíveis com as finalidades da fonte, tendo em vista que tratam de projetos de investimento em aeroportos;

d) os recursos alocados no Ministério do Meio Ambiente, por sua vez, custeiam programas e ações que não se referem a infra-estrutura de transportes (vide quadro abaixo); no entanto, poderiam enquadrar-se em tese na categoria de “projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás” de que trata o art. 177, § 4º, II, b da Constituição Federal.

DOTAÇÕES PARA O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE COM RECURSOS DA CIDE NO PLOA 2007, POR PROGRAMA E AÇÃO

R\$ 1,00

GND 3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES

CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE E DOS RECURSOS GENÉTICOS	FOMENTO A PROJETOS DE CONSERVAÇÃO, USO E RECUPERAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	200.000
GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO	INSTRUMENTALIZAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA	737.443
QUALIDADE AMBIENTAL	CONTROLE DE PRODUTOS, SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS E RESÍDUOS PERIGOSOS	103.500
RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTÁVEIS	FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DO SETOR PESQUEIRO	671.597
ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO	APOIO À GESTÃO AMBIENTAL EM ÁREAS DE FRAGILIDADE FÍSICO-AMBIENTAL	100.000
TOTAL		1.812.540

GND 4 – INVESTIMENTOS

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO	INSTRUMENTALIZAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA	50.000
QUALIDADE AMBIENTAL	CONTROLE DE PRODUTOS, SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS E RESÍDUOS PERIGOSOS	12.000



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTÁVEIS	FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DO SETOR PESQUEIRO	238.403
TOTAL		300.403

Fonte: SIGA Brasil

Destaque-se que o PLOA 2007 não prevê a formação de Reserva de Contingência com os recursos da CIDE. Por outro lado, contempla aumento significativo da proporção de investimentos sobre o total das despesas programadas com recursos dessa fonte.

Finalmente, no que tange à adequação das despesas orçadas em relação às finalidades legais da fonte de custeio (obrigatória nos termos do art. 8º §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000), a proposta orçamentária em exame representa avanço em relação às anteriores, não se constatando descumprimento de tais finalidades. Persiste tão somente uma lacuna de informação em relação às ações orçadas para o Ministério do Meio Ambiente, que torna recomendáveis diligências adicionais junto ao Executivo, para confirmar o conteúdo dessas despesas e a sua conformidade com as finalidades previstas no art. 177 da Constituição.

9.4 SALÁRIO MÍNIMO

O PLOA 2007 utilizou na definição do valor do Salário Mínimo regra prevista no parecer do PLDO 2007, que garante, além da reposição das perdas inflacionárias calculadas pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* em 2006.

Com base na projeção do crescimento real do PIB *per capita* para 2006, constante da proposta orçamentária, o Salário Mínimo será reajustado para R\$ 374,93 (trezentos e setenta e quatro reais e noventa e três centavos), correspondendo a aumento de 7,12%, sendo 3,95% equivalente à variação do INPC e 3,05% ao crescimento real do PIB *per capita*.

Observa-se que as despesas que são afetadas pelo aumento do Salário Mínimo estão orçadas em R\$ 210,4 bilhões para o ano de 2007. Dessa forma, a concessão de aumento do Salário Mínimo acima do valor de R\$ 374,93 (trezentos e setenta e quatro reais e noventa e três centavos) acarretará, para cada R\$ 1,00 (um real) a mais, acréscimo de R\$ 178,9 milhões nessas despesas, e para cada 1% a mais de aumento, acréscimo de R\$ 627,0 milhões. Em relação às receitas, o aumento de R\$ 1,00 (um real) provocará crescimento de R\$ 8,7 milhões na arrecadação das contribuições previdenciárias e o aumento de 1% elevará estas contribuições em R\$ 30,8 milhões.

Considerando-se unicamente os efeitos do aumento do Salário Mínimo sobre a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, verifica-se que o aumento de R\$ 1,00 (um real) provoca aumento de R\$ 107,4 milhões na necessidade de financiamento, enquanto que o aumento de 1% do salário mínimo resulta em crescimento de cerca de R\$ 376,7 milhões.

9.5 LEI KANDIR

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, (Lei Kandir) desonerou da incidência do ICMS os bens destinados a exportação. Em função disso, passou-se a incluir no orçamento da União recursos para compensar as perdas de arrecadação decorrentes, distribuídos segundo os critérios da própria Lei Kandir (alterados pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002) e, a partir de 2004, foram incluídas também dotações para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores, cujos montantes e critérios de distribuição foram definidos em leis específicas.

O art. 91 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, prevê a entrega de recursos pela União aos Estados e ao DF em função das exportações realizadas por esses entes. Esse dispositivo, porém, ainda depende de regulamentação por lei complementar, fazendo com que os Projetos de Lei Orçamentárias para 2004, 2005 e 2006 fossem enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para essa finalidade. Tais dotações acabaram incluídas nas respectivas leis orçamentárias por força da interferência dos parlamentares durante a tramitação das mencionadas propostas no Congresso Nacional, garantindo os seguintes montantes:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Ano	Item	Valor Autorizado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)
2004	-Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	<i>Total</i>	<i>4.300.000.000</i>	<i>4.300.000.000</i>
2005	-Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	-Reserva para auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	<i>Total</i>	<i>5.200.000.000</i>	<i>5.200.000.000</i>
2006 ¹	-Lei Kandir	1.657.500.000	967.086.011
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	292.500.000	145.062.901
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	-Reserva para auxílio Financeiro aos Estados Exportadores ²	1.300.000.000	-
	<i>Total</i>	<i>5.200.000.000</i>	<i>1.112.148.912</i>

Fonte: SIAFI

¹ Valores Executados até 29 de agosto de 2006.

² Dotação cuja execução encontra-se condicionada ao desempenho das receitas da União ao longo do corrente exercício.

No PLOA 2007, destina-se R\$ 3,9 bilhões para a compensação dos entes subnacionais pela desoneração do ICMS. A dotação foi alocada à ação 0C09 – Reserva para Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios – Fomento às Exportações, na Unidade Orçamentária 73101 – Recursos sob a Supervisão do Ministério da Fazenda, compreendida no órgão 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios⁴³.

A inclusão da dotação na Proposta provavelmente decorre do Substitutivo ao PLDO 2007, que prevê, no art. 12, XVII, categoria de programação específica para a complementação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 1996, e ao auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para fomento das exportações, bem como às compensações de mesma natureza que venham a ser instituídas, mantendo-se a proporcionalidade fixada na Lei Orçamentária para 2006.

Ressalte-se que a inclusão de dotação para essa finalidade no PLOA 2007 atende formalmente ao disposto no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e no art. 12, XVII, do Substitutivo ao PLDO 2007⁴⁴. Contudo, questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, continuam sem solução, acarretando a renovação de infindáveis discussões, que prejudicam a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional. O tema somente será devidamente equacionado com a discussão e aprovação da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando regras perenes sobre a matéria.

9.6 OBSERVÂNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO

As metas e prioridades estabelecidas para cada exercício financeiro são decorrentes do sistema orçamentário definido pela Constituição Federal. De acordo com a Carta Magna, o plano plurianual deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (§1º do art. 165), cabendo à lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício compreender as metas e prioridades para o exercício a que se refere (§2º do art. 165). A lei orçamentária deverá abrigar tais prioridades, na forma preconizada na lei de diretrizes que a orienta.

⁴³ Ressalte-se que a totalidade da dotação foi classificada com indicador de resultado primário 1, equivalente a despesas primárias obrigatórias.

⁴⁴ De acordo com o art. 91, §2º, do ADCT, a entrega de recursos da União perdurará até que o ICMS tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo de mercadorias, bens ou serviços.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

O Anexo de Metas e Prioridades da LDO não tem sido observado nos últimos orçamentos, porquanto as prioridades fixadas nem sempre constam da lei orçamentária; quando constam, normalmente não recebem a devida preferência na execução. Como decorrem de previsão constitucional, regulamentada pelo texto da lei de diretrizes, é necessário que esse Anexo seja observado, reconhecendo-se, no entanto, a necessidade de seu aperfeiçoamento de modo a torná-lo mais realista.

Para o exercício financeiro de 2007, o substitutivo ao PLDO 2007, em seu art. 4º, estabelece que:

Art. 4º As prioridades e metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2007, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e a programação de que trata o art. 3º desta Lei, são as constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2007 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1º O Poder Executivo justificará, na Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo a que se refere o caput deste artigo.

Vale ressaltar que, em face de a LDO 2007 não ter sido ainda aprovada, não se pode conferir caráter obrigatório ao mencionado Anexo I. No entanto, segundo notícia informal de setor competente do Executivo, o PLOA 2007 levou em consideração os valores mínimos previstos no Anexo ao PLDO 2007. Se o PLDO 2007 for aprovado durante a tramitação do PLOA 2007, há dúvidas jurídicas sobre se o Congresso terá de realizar os ajustes, uma vez que a regra aprovada terá impacto também na execução.

O substitutivo ao PLDO 2007 definiu, como prioritárias, em seu Anexo I, 308 ações. Confrontando com os dados constantes da proposta orçamentária para 2007, observa-se que 119 ações (38,6%) constam com metas iguais ou superiores ao previsto no Substitutivo; 107 ações (34,7%) foram atendidas parcialmente e 82 (26,2%) não constam do PLOA 2007.

A relação das ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2007 não incluídas no PLOA 2007 ou incluídas com metas inferiores às estabelecidas naquele Anexo será disponibilizada nas páginas da internet das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado.

9.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

O Substitutivo do PLDO 2007 determina, no art. 36, V, que a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá de sua execução na modalidade de aplicação "50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos". Consoante o § 3º do citado art. 36, não se aplica a exigência de utilização da modalidade 50, quando a transferência de recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais e municipais, nos termos da legislação pertinente. Como tais regras vêm se repetindo há algum tempo, tanto os orçamentos quanto as respectivas propostas não oferecem informação confiável sobre o montante efetivo de recursos públicos destinados a entidades privadas. No PLOA 2007 não foi diferente.

Na tabela a seguir, são apresentados os dados relativos à modalidade de aplicação 50, relativamente aos orçamentos recentes e ao PLOA 2007.

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS NA MODALIDADE DE APLICAÇÃO 50

R\$ Milhões

Cód. Órgão	Órgão	Liq 2005	PLOA 2006	Aut. 2006	PLOA 2007
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	9,38	9,91	10,39	
02000	SENADO FEDERAL	7,45	8,23	7,66	8,12
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,20			
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	121,61	122,36	143,71	146,41



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

15000	JUSTIÇA DO TRABALHO	0,05			
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	102,85	279,15	212,85	84,23
22000	MINISTÉRIO AGRIC., PEC. E ABASTECIMENTO	34,67	0,14	13,23	0,13
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	580,72	549,43	483,56	603,07
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	33,89	26,40	39,20	39,45
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	251,73	211,58	214,89	166,76
28000	MINISTÉRIO DESENV., IND. E COM. EXTERIOR	28,79	0,45	10,92	2,61
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	41,58	39,57	36,36	31,43
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	11,58	3,52	4,81	2,78
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	0,00			0,07
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,82	0,22	0,16	0,30
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	624,95	220,93	534,83	213,08
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	143,47	79,89	52,45	61,67
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	26,56	31,68	30,29	30,80
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	60,46	19,32	20,44	34,34
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	83,77	16,45	79,17	22,07
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	23,79	49,51	53,37	39,89
47000	MINISTÉRIO PLAN., ORÇAMENTO E GESTÃO	6,47	1,80	6,21	7,59
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	280,85		187,16	
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	74,86	33,46	71,42	63,57
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	15,66	2,39	14,12	6,60
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	135,30	6,44	33,37	2,82
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	137,13	59,55	448,62	382,18
55000	MINISTÉRIO DESENV. SOCIAL E COMB. FOME	81,50	50,59	53,59	49,07
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	4,65	4,36	7,37	4,37
Total (na modalidade de aplicação 50)		2.924,74	.827,32	.770,12	2.003,41

A partir da tabela acima, pode-se ainda perceber que ocorre significativa ampliação dos recursos previstos para aplicação na modalidade 50 do PLOA 2006 e o efetivamente autorizado. Esse aumento foi de aproximadamente 942 milhões e pode ser explicado por diversos fatores como: emendas apresentadas durante a apreciação da peça orçamentária no Congresso; ajustes de modalidade efetuados ao longo da execução, que é autorizado pelas LDO's, com alteração das modalidades 99 (a ser definida) e 90 para 50; bem como a abertura de créditos adicionais.

9.8 PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS – PPI

O Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI) constitui-se de uma série de ações de investimento (listadas no Anexo VII da proposta do texto da lei), que, segundo estudos prévios, contribuem para geração de resultados fiscais e econômicos futuros superiores ao aumento do endividamento que acarretam. De acordo com o art. 3º do Substitutivo ao PLDO 2007, as despesas necessárias ao atendimento dessas ações serão possibilitadas pela redução de até R\$ 4.590 bilhões (quatro bilhões quinhentos e noventa milhões de reais) na meta de superávit primário fixada no art. 2º do Substitutivo. Esse valor será ampliado no montante dos restos a pagar relativos ao PPI inscritos nos exercícios anteriores.

No orçamento de 2006, o valor total do plano atingia até R\$ 3 bilhões (três bilhões de reais), ressalvados os restos a pagar do ano anterior (art. 3º da LDO 2006, Lei 11.178/2006). Verifica-se assim uma expansão nominal de 53% (cinquenta e três por cento) do valor global do programa. O novo valor autorizado supera também o total de R\$ 3.575.245.359 liquidado no exercício de 2005.

De acordo com a mensagem, os recursos do PPI não estão sujeitos à limitação de empenho, por serem deduzidos da meta de superávit primário, ao que se acresceria a garantia de “fluxo financeiro tempestivo à execução física das respectivas obras”. Na verdade, o PLDO 2007 é que prevê a exclusão dos gastos do PPI da possibilidade de limitação de empenho. Como tal projeto não foi ainda aprovado, seria prematuro dizer que estão fora da limitação.

A maior parte dos valores no PPI diz respeito a despesas no setor de infra-estrutura, mais especificamente em transportes, no total de R\$ 4,15 bilhões (quatro bilhões e cento e cinquenta milhões de reais). Desse montante, aproximadamente R\$ 3,7 bilhões (três bilhões e setecentos milhões de reais) destinam-se a ações de manutenção, recuperação ou adequação de trechos rodoviários, portos e

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

hidrovias. O segundo setor com maior volume de recursos é o de planejamento e desenvolvimento urbano, com cerca de R\$ 369 milhões (trezentos e sessenta e nove milhões de reais). Desse valor, R\$ 239 milhões (duzentos e trinta e nove milhões de reais) encontram-se alocados em ações relativas a sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros.

A concentração dos investimentos no setor infra-estrutura elevou-se 77,91% para 90,59%, às expensas de uma supressão de gastos no setor “Fazenda e Desenvolvimento” e de uma redução à metade no setor “Planejamento e Desenvolvimento Urbano”, redução esta concentrada em transporte ferroviário urbano de passageiros. Tais reduções são compatíveis com o encerramento físico de etapas de projetos (no que se destacam o de Modernização da Administração Fazendária, não incluído em 2007, e os metrô de Salvador e Fortaleza).

DOTAÇÕES DO PPI POR SETOR

SETOR	2006		2007	
	Autorizado	%/autorizado	PLOA	% / PLOA
EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	12.192.431	0,41	8.807.569	0,19
FAZENDA E DESENVOLVIMENTO	233.135.265	7,77	0	0,00
INFRA-ESTRUTURA	2.337.314.437	77,91	4.158.205.070	90,59
INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	56.457.477	1,88	53.887.751	1,17
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	360.900.390	12,03	369.099.610	8,04
Total	3.000.000.000	100,00	4.590.000.000	100,00

Fonte: Siga Brasil

Numa análise mais fina da natureza dos programas, o investimento é significativamente concentrado na função transporte: ao serem somados, os programas relativos a rodovias e hidrovias e os de transporte ferroviário urbano superam os R\$ 4 bilhões. De ressaltar-se, ainda, a elevação da proporção de recursos relativos à manutenção de rodovias frente à construção de novos trechos, reconhecendo os efeitos econômicos da redução da precariedade das vias, dada a excessiva concentração da matriz de transporte no modal rodoviário.

DOTAÇÕES DO PPI POR SETOR E PROGRAMA

SETOR	PROGRAMA	2006		2007	
		Autorizado	Total/ Autorizado	PLOA	Total/ PLOA
EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA NATUREZA E CLIMA	12.192.431	0,41	8.807.569	0,19
	CIENCIA, NATUREZA E SOCIEDADE	0	0,00	0	0,00
FAZENDA E DESENVOLVIMENTO	ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	233.135.265	7,77	0	0,00
	BIOTECNOLOGIA	0	0,00	0	0,00
INFRA-ESTRUTURA	ABASTECIMENTO DE PETRÓLEO, S DERIVADOS, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS	45.000.000	1,50	35.000.000	0,76
	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	148.596.098	4,95	132.174.415	2,88
	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	63.500.000	2,12	59.612.768	1,30
	CORREDOR LESTE	310.209.104	10,34	311.716.031	6,79
	CORREDOR MERCOSUL	412.483.724	13,75	700.105.550	15,25
	CORREDOR NORDESTE	295.968.785	9,87	802.911.055	17,49
	CORREDOR OESTE-NORTE	0	0,00	108.330.435	2,36
	CORREDOR SÃO FRANCISCO	28.212.525	0,94	212.078.999	4,62



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	16.805.260	0,56	53.422.093	1,16
	GESTÃO DA POLÍTICA DOS TRANSPORTES	147.073.106	4,90	186.484.000	4,06
	MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL	736.938.182	24,56	1.394.772.885	30,39
	GEOLOGIA DO BRASIL	0	0,00	24.664.636	0,54
	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	132.527.653	4,42	136.932.203	2,98
INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DOS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO	56.457.477	1,88	53.887.751	1,17
	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO - CONVIVER	0	0,00	0	0,00
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS	290.559.443	9,69	239.440.557	5,22
	MOBILIDADE URBANA	70.340.947	2,34	129.659.053	2,82
	Total	3.000.000.000	100,00	4.590.000.000	100,00

Fonte: Siga Brasil

No que concerne à regionalização, cerca de 93% dos recursos previstos no PPI 2007 (R\$ 4,3 bilhões) consideram-se aplicados regionalmente nas unidades da Federação. O exame do Projeto revela que os três Estados mais bem atendidos são Pernambuco (com R\$ 423 milhões destinados em mais de noventa por cento ao setor de infra-estrutura), Minas Gerais (com R\$ 376 milhões, com igual concentração em infra-estrutura) e Santa Catarina (com R\$ 350 milhões destinados integralmente ao setor de infra-estrutura).

Em relação ao valor autorizado no orçamento do exercício anterior, verifica-se um aumento na aplicação regionalizada, reduzindo-se em mais da metade os valores com aplicação nacional. A mudança nos Estados contemplados com maiores valores reflete uma expansão proporcional dos valores atribuídos a Pernambuco, enquanto a Bahia (segundo mais beneficiado no ano anterior) teve uma pequena queda de 9,5% para 7,6% dos valores totais.

Todos os mencionados Estados, no entanto, tiveram uma significativa expansão no volume absoluto de investimentos programado. Em relação ao valor do investimento previsto no orçamento anterior, Pará e Maranhão tiveram os aumentos mais significativos, com as maiores quedas em Tocantins, Goiás e Distrito Federal. Variações na participação regional, porém, são compatíveis com o início e término de projetos individuais de investimento.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

REGIONALIZAÇÃO DO PPI

UF	2006	2007	
	Autorizado	PLOA	% PLOA
AC	63.500.000	59.612.768	1,30
AL	0	17.500.000	0,38
BA	285.386.911	349.091.914	7,61
CE	179.419.665	264.918.481	5,77
DF	31.685.303	17.328.664	0,38
ES	22.419.591	104.346.558	2,27
GO	233.306.913	115.940.188	2,53
MA	19.108.556	186.937.215	4,07
MG	284.376.625	393.703.489	8,58
MS	140.271.945	247.860.425	5,40
MT	53.120.501	130.276.716	2,84
NA	437.400.802	279.956.205	6,10
PA	1.000.000	133.050.000	2,90
PB	81.783.074	249.926.241	5,45
PE	155.622.564	423.952.418	9,24
PI	20.923.047	93.867.487	2,05
PR	23.269.342	86.262.500	1,88
RJ	94.482.864	130.649.068	2,85
RN	107.144.319	213.645.031	4,65
RO	6.187.456	26.147.359	0,57
RS	215.322.506	329.004.118	7,17
SC	248.803.724	350.765.679	7,64
SE	0	78.000.000	1,70
SP	181.805.757	269.485.024	5,87
TO	113.658.535	37.772.452	0,82
Total	3.000.000.000	4.590.000.000	100 %

Observação: “NA” significa “nacional” e “SE” significa “Sudeste”

Fonte: Siga Brasil



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

B – PARTE ESPECIAL

Esta parte estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser observados para a apresentação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2007 – PLOA 2007 (PL 15/2006-CN), bem como para a elaboração dos Pareceres pelas Relatorias Setoriais e Geral.

I. COMPATIBILIZAÇÃO DAS LEIS SOBRE ORÇAMENTO

1. O Relator Geral e os Relatores Setoriais do PLOA 2007 atuarão em conjunto com o Relator do Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual – PL nº 16/2006-CN, de modo a promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados projetos de lei, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição.

1.1. Para cumprimento do disposto neste item 1, aplicam-se, no que couber, as Normas para Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03.

1.2. A inclusão, na Lei Orçamentária Anual, de Projeto, Atividade ou Operação Especial dependerá da existência dessas programações no Plano Plurianual 2004-2007 ou no Projeto de Revisão desse Plano (PLN Nº 16, de 2006) ou, ainda, da apresentação da correspondente emenda ao Projeto de Revisão do PPA 2004-2007, observado especialmente o disposto no § 2º do art. 3º, o § 2º art. 5º e o art. 6º todos da Lei nº 10.933, de 2004.

2. Fica autorizado ao Relator Geral promover, em seu Relatório, os necessários ajustes para realizar a compatibilização do PLOA 2007 com o autógrafo do PLDO 2007 aprovado no Congresso Nacional.

II. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

3. As emendas individuais e coletivas serão apresentadas ao PLOA 2007, nos termos regimentais, e apreciadas por área temática, conforme o Anexo RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS, constante deste Parecer.

3.1. Encerrado o prazo de apresentação de emendas, eventual pedido para alterar dados delas constantes só poderá ser deferido para correção de erro material devidamente comprovado.

4. É fixado o limite máximo global de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para apresentação e aprovação de emendas individuais, no número máximo de vinte, por mandato parlamentar, devendo ser destinados no mínimo 30% (trinta por cento) do valor global para ações e serviços públicos de saúde, constantes da programação de trabalho do órgão Ministério da Saúde – 36.000, para fins de atendimento ao disposto na EC nº 29/2000.

5. Cada emenda deverá:

5.1. ter valor igual ou superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), salvo se o valor proposto destinar-se para conclusão de projeto, obra ou serviço em andamento;

5.2. ser suficiente para a execução de pelo menos uma unidade da meta física do objeto a que se destina;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

5.3. ser elaborada e compatibilizada com a lei do plano plurianual e seu projeto de revisão, observado o item 1 deste Parecer;

5.4. atender às disposições constantes do Parecer da CMO ao PLDO 2007, em particular o disposto nos arts. 31 a 41 e 61 § 4º.

5.5. ser compatível com a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

5.6. indicar a meta para cada Subtítulo, bem como referir-se a uma só localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinado.

6. A emenda individual que destinar recursos a entidade privada deverá identificar, na sua justificação, o nome, o CNPJ e o endereço da entidade beneficiada e o nome e CPF dos responsáveis pela direção e demonstrar a compatibilidade dos objetivos e das metas estabelecidas com o valor da emenda.

6.1. É vedada a destinação de recursos a entidades privadas em que membros de quaisquer dos Poderes da União ou respectivos cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam ou tenham sido nos últimos cinco anos proprietários, controladores, diretores ou empregados.

7. As emendas à programação da despesa que proponham a inclusão ou o acréscimo de dotação com indicador de resultado primário igual a três (RP=3) deverão:

7.1. demonstrar, na justificação, o custo-benefício, a taxa de retorno e os potenciais impactos econômicos e retornos fiscais do projeto, além dos elementos especificados no parágrafo único do art. 25 da Resolução nº 01/01 - CN;

7.2. indicar, obrigatoriamente, como cancelamento compensatório, programação com o mesmo identificador de resultado primário, em observância ao art. 3º do Parecer da CMO ao PLDO 2007.

7.3. referir-se a projetos de grande vulto, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.933/04, cuja data de conclusão não ultrapasse o exercício de 2007 e que atendam ao disposto no item 33.2.1 deste Parecer;

7.4. Somente bancadas e comissões permanentes poderão apresentar emendas de que trata o item 7 deste Parecer, observadas as restrições contidas no art. 25 da Resolução nº 01/01-CN.

8. As emendas de bancada e as de comissão permanente terão atendimento prioritário quando contemplarem projetos estruturantes.

8.1 Entende-se como projeto estruturante o de grande vulto, nos termos do § 1º art. 3º da Lei nº 10.933/2004.

9. A emenda que objetive alocar dotação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para atender gasto de empresa constante do Orçamento de Investimento será apresentada exclusivamente no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, na forma de participação acionária da União no capital da empresa, com a explicitação do fim a que se destinam os recursos, cabendo às Relatorias a respectiva adequação técnica no Orçamento de Investimento.

9.1. Não poderá ser acatada emenda que destine recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

III. DAS EMENDAS DE RELATOR

10. As Relatorias somente farão emendas de Relator com a finalidade de:

10.1. correção de erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica verificadas no Projeto de Lei, em especial quanto à:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

10.1.1. adequação da programação às disposições do Parecer da CMO ao PLDO 2007 e compatibilização com a lei do plano plurianual e seu projeto de revisão, observados os itens 1 e 2 deste Parecer;

10.1.2. realização de correções necessárias para assegurar o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais que estabeleceram vinculações de receitas a órgãos, unidades orçamentárias ou despesas específicas;

10.1.3. adequação da classificação institucional, funcional ou programática da despesa e permuta e compatibilização de fontes de recursos;

10.2. alterações decorrentes de destaques aprovados.

11. É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2007, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.

11.1. Não se aplica o disposto neste item 11 às iniciativas do Relator-Geral para:

11.1.1. compatibilizar o projeto de lei orçamentária com o reajuste do salário-mínimo acima dos parâmetros estabelecidos pelo Parecer da CMO ao PLDO 2007.

11.1.2. Acrescentar dotações a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores e fomento às exportações, inclusive segundo os critérios da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), modificado pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

11.1.3. possibilitar a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, prevista no art. 37, X, da Constituição.

12. As emendas de Relator terão seu espelho publicado como parte integrante do relatório, com a devida justificação técnica e legal, e serão classificadas, segundo sua finalidade, nos seguintes tipos:

12.1. À RECEITA - alterações, com a devida comprovação técnica e legal, constantes do relatório do comitê de avaliação de receitas orçamentárias, aprovado pela Comissão, que visem corrigir as receitas previstas no PLOA 2007:

12.1.1. de reestimativa positiva – destinadas a aumentar a estimativa de receita constante do PLOA 2007;

12.1.2. de reestimativa negativa – destinadas a reduzir a estimativa de receita constante do PLOA 2007;

12.2. À DESPESA – alterações que visem corrigir as despesas previstas no PLOA 2007:

12.2.1. **de acréscimo** – destinadas à correção de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa da fundamentação técnica ou legal, para criação de subtítulo ou aumento de dotação:

12.2.1.1. à despesa – destinadas à criação de subtítulo novo ou aumento da dotação de subtítulo já existente no PLOA 2007, com indicação de seqüencial de cancelamento;

12.2.1.2. para inclusão de reestimativa – destinadas à criação de subtítulo novo, sem indicação de seqüencial de cancelamento, para incorporar à despesa eventuais reestimativas de receitas, com vistas à utilização destas como fonte;

12.2.1.3. para recomposição – destinadas a recompor dotação cancelada, total ou parcialmente, com indicação de seqüencial de cancelamento, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no PLOA 2007.

12.2.2. **de ajuste técnico** – alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa do dispositivo legal, tais como:

12.2.2.1. para troca de fontes – remanejamento de fontes entre programas de trabalho propostos no PLOA 2007 ou aprovada na fase setorial, visando à obtenção de fonte de recursos utilizáveis para o atendimento das emendas, desde que não alterado o montante da programação originalmente proposta pelo Poder Executivo ou aprovada na fase setorial;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

12.2.2.2. para adequação das fontes – remanejamento de fontes entre programas de trabalho, visando a ajustar inadequações na alocação de fontes de recursos, mantidas as dotações de cada programa de trabalho;

12.2.2.3. para adequação da classificação institucional, funcional e/ou programática – adequação de unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação e subtítulo que exclui, na totalidade, as dotações de um seqüencial antigo criando um novo, com respaldo técnico ou legal, desde que sejam mantidas as finalidades da ação e subtítulo;

12.2.2.4. para remanejamento – adequação de função, subfunção, programa, ação e subtítulo, com a criação de seqüenciais decorrente de aglutinação ou desmembramento de outros seqüenciais existentes, inclusive com alteração de unidade orçamentária;

12.2.2.5. para adequação de detalhamento de programação – alteração de indicador de resultado primário, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso e esfera constante de programação de trabalho do PLOA 2007.

12.3. DE CANCELAMENTO – diminuição ou cancelamento total de dotação devido a erros e omissões:

12.3.1. por reestimativa negativa – destinadas a cancelar dotações para compensar eventuais reestimativas negativas de receitas;

12.3.2. de despesa – destinadas a cancelar dotações que apresentem erros na especificação das despesas constantes do PLOA 2007.

13. As modalidades de emendas de relator previstas nos itens 12.1, 12.2.1.2 e 12.3.1 deste Parecer cabem exclusivamente à Relatoria Geral.

IV. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

14. Ressalvados os casos decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal, é vedado às Relatorias o cancelamento, ainda que parcial, de:

14.1. dotações consignadas a despesas obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Natureza de Despesa – GND 1) e a despesas com Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e com Amortização da Dívida (GND 6);

14.2. demais dotações consignadas com identificador de resultado primário RP = 1 (despesa de natureza primária obrigatória);

14.3. programação integral das seguintes Unidades Orçamentárias:

14.3.1. 25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais;

14.3.2. 25904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;

14.3.3. 25914 – Fundo de Garantia à Exportação – FGE;

14.3.4. 28904 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC;

14.4. dotação consignada na programação da Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 0 (despesa de natureza financeira);

14.5. dotações à conta de recursos oriundos de operações de crédito internas e externas e doações (fontes: 146 a 149, 194 a 196, 246 a 249, 295 e 296), e suas respectivas contrapartidas, devidamente comprovadas e identificadas no PLOA 2007 (id.uso: 1, 2, 3, 4 e 5);

14.5.1. Não se aplica a vedação deste item 14.5 ao cancelamento para a individuação e a especificação das destinações de recursos derivados de operações de crédito e de suas contrapartidas, quando aquelas forem comprovadamente compatíveis com o instrumento contratual da operação;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

14.5.2. Caberá à Relatoria Geral a adoção das providências necessárias à correção de distorções ou inadequações que vierem a ser constatadas nas dotações a que se refere este item 14.5, inclusive quando estas forem identificadas pelas Relatorias Setoriais;

14.6. dotações à conta de recursos da fonte “140 – Contribuições para os Programas PIS/PASEP” consignadas na programação da Unidade Orçamentária “38901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT”, em consonância com o disposto no art. 239 da Constituição;

15. Com vistas à manutenção do resultado primário fixado no Parecer da CMO ao PLDO 2007, é vedado às Relatorias Setoriais o acolhimento de emenda relativa a despesa primária com recursos decorrentes do cancelamento de dotações consignadas a despesas identificadas como de natureza financeira (RP = 0).

V. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

16. As Relatorias deverão observar, em virtude de disposições constitucionais e legais, as restrições no que diz respeito ao remanejamento de fontes vinculadas e próprias.

VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

17. Respeitadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens 14 a 16 deste Parecer, serão canceladas de forma linear, previamente, para utilização pelas Relatorias Setoriais, observadas as respectivas áreas temáticas em que forem efetuados os cancelamentos:

17.1. as despesas com Investimentos (GND 4), com identificador de resultado primário igual a dois (RP=2), no percentual de **15%** (quinze por cento) incidentes sobre sequenciais em que a parcela programada no GND 4 e RP 2 for superior a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

17.2. as despesas com Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5), com identificador de resultado primário igual a três (RP=3), no percentual de 7% (sete por cento).

18. Os recursos cancelados, na forma prevista no item 17 deste Parecer, e não alocados pelas Relatorias Setoriais ficarão disponíveis para uso da Relatoria Geral, os quais, caso não alocados por esta, serão automaticamente revertidos à dotação original do PLOA 2007.

19. Serão, também, passíveis de utilização pelas Relatorias Setoriais, para o atendimento de emendas à despesa, recursos decorrentes de cancelamento de dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) e com Inversões Financeiras (GND 5), ambos com identificador de resultado primário igual a dois (RP=2), nas programações das Unidades Orçamentárias dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, efetuado em estrita observância das vedações e restrições estabelecidas nos itens 14 a 16 e respeitados os limites máximos fixados no item 20, todos deste Parecer.

20. Os limites máximos para cancelamento de dotações de que tratam os itens 17 e 19 deste Parecer, dentro do conjunto de unidades orçamentárias que compõem cada área temática, atenderá aos seguintes parâmetros:

20.1. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4), com identificador de resultado primário igual a dois (RP=2), previstos nos itens 17 e 19 deste Parecer, terá como limite global o percentual de 40% (quarenta por cento) do total programado no GND 4 e RP=2, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem em qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

20.2. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Inversões Financeiras (GND 5), previsto no item 19 deste Parecer, terá como limite global o percentual de 20% (vinte por cento) do total programado no GND 5 e RP=2, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem em qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;

20.3. não se incluem nos limites mencionados nos itens 20.1 e 20.2 os cancelamentos efetuados nos termos do item 28.4.7, todos deste Parecer.

21. O acolhimento de emendas à programação da despesa que proponham a inclusão ou o acréscimo de dotação com identificador de resultado primário igual a três (RP=3), de que trata o item 7 deste Parecer, somente será efetuado pelas Relatorias Setoriais, no mesmo RP, mediante a utilização dos recursos decorrentes do cancelamento previsto no item 17.2 deste Parecer.

22. Poderão, ainda, ser utilizados pelas Relatorias Setoriais os recursos que vierem a lhes ser distribuídos pela Relatoria Geral, nos termos do que dispõe o item 41 deste Parecer.

23. Excluem-se da possibilidade de cancelamento pelas Relatorias Setoriais, como forma de geração de recursos para atendimento de emendas à despesa, as dotações consignadas a Outras Despesas Correntes (GND 3) no PLOA 2007.

VII. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

24. O acolhimento de emendas à despesa no âmbito do Orçamento de Investimento será efetuado pelas Relatorias Setoriais mediante remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa, até o limite global de 20% (vinte por cento) da sua programação de despesas, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual.

VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS

25. A Relatoria Setorial que apreciar a programação dos recursos destinados:

25.1. à educação, inclusive nos termos do FUNDEF ou FUNDEB, verificará o cumprimento dos limites e das ações arroladas para tal fim pelo Poder Executivo;

25.2. ao DNIT, observará, no acolhimento de emendas, a necessidade de atendimento ao disposto no art. 42 do Parecer da CMO ao PLDO 2007.

25.3. ao Ministério da Saúde, verificará o cumprimento do disposto no art. 77, inciso I, alínea “b” e § 2º, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, com a interpretação dada pela Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União;

25.4. à irrigação, verificará o cumprimento do que dispõe o art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

26. As Relatorias Setoriais levarão em consideração:

26.1. na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2005 (art. 167, § 20, da Constituição);

26.2. para fins da alocação de recursos, as orientações emanadas do Comitê de que trata o item 34.3 deste Parecer, relativas a obras com indícios de irregularidades, devendo justificar, em seus relatórios, a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotação em subtítulo correspondente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

27. As Relatorias Setoriais:

27.1. verificarão, na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, a regularidade das obras mencionadas no art. 20 do Parecer da CMO ao PLDO 2007, em especial quanto ao disposto no art. 114, e observarão a penalidade de que trata o Parágrafo Único do supracitado art. 20;

27.2. em observância ao determinado no art. 45 da LRF combinado com o art. 41, § 1º, do Parecer da CMO ao PLDO 2007, somente poderão aprovar emendas que contemplem subtítulos de projeto, desde que conste de sua justificação a estimativa do custo global, discriminando seu acolhimento em demonstrativo específico.

28. As Relatorias Setoriais, nos seus relatórios:

28.1. em capítulo à parte, destacarão as apreciações relativas ao Orçamento de Investimento;

28.2. em anexo próprio e no âmbito de suas áreas temáticas, analisarão os critérios específicos utilizados na elaboração do PLOA 2007 e indicarão os critérios utilizados para o acolhimento de emendas;

28.3. explicitarão os padrões de custos unitários médios adotados como referenciais para o acolhimento de emendas, em consonância com o disposto no art. 114 do Parecer da CMO ao PLDO 2007;

28.4. farão constar os seguintes demonstrativos, emitidos por intermédio de sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:

28.4.1. das propostas de pareceres às emendas individuais à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, classificações institucional, funcional e programática, fontes de recursos, denominação do subtítulo, decisão e valor;

28.4.2. das propostas de pareceres às emendas coletivas e “de Relator” apresentadas, por Unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, classificações institucional, funcional e programática, fontes de recursos, denominação do subtítulo, decisão e valor ;

28.4.3. dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de cada relatoria, por Unidade da Federação;

28.4.4. dos cancelamentos e acréscimos efetuados, por Órgão Orçamentário e por Projetos/Atividades/Operações Especiais;

28.4.5. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para cada subtítulo;

28.4.6. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e constantes do relatório enviado à CMO, nos termos dos arts. 104 e 105 do Parecer da CMO ao PLDO 2007);

28.4.7. das dotações consignadas, no PLOA 2007, aos subtítulos correspondentes a obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e que forem integralmente canceladas em função destes indícios, bem como das emendas não aprovadas pela mesma razão;

28.4.8. do conjunto das obras com irregularidades graves identificadas pelo Tribunal de Contas da União nas Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas as irregularidades.

28.5. indicarão à Relatoria Geral:

28.5.1. para fins de apropriação por esta, eventuais recursos decorrentes da aprovação de emendas de cancelamento que não forem utilizados na fase da Relatoria Setorial;

28.5.2. para a adoção, por esta, das providências necessárias à sua correção, as distorções ou inadequações que vierem a constatar nas dotações a que se refere o item 14.5 deste Parecer.

29. As Relatorias Setoriais que apropriarem recursos da fonte 179 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza demonstrarão em seus relatórios os critérios utilizados para a alocação desses recursos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

30. Antes da apresentação de seus relatórios, os Relatores Setoriais poderão debater nas comissões permanentes a proposta orçamentária, observadas as áreas temáticas correspondentes, podendo ser convidados representantes da sociedade civil.

31. Os membros das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão convidados quando da discussão dos relatórios setoriais pertinentes.

IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO

32. Caberá à Relatoria-Geral:

32.1. avaliar e emitir parecer sobre o texto do PLOA/2007 e seus anexos;

32.2. por intermédio das emendas apresentadas, adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas;

32.3. indicar, em seu relatório, as emendas aprovadas pelas Relatorias Setoriais que tiverem seus pareceres modificados por contrariar o disposto neste Parecer Preliminar;

32.4. avaliar as despesas com pessoal e encargos constantes da proposta orçamentária, em especial no tocante às alterações de gasto com pessoal propostas no anexo de que trata o art. 92 do Parecer da CMO ao PLDO 2007;

32.5. avaliar os valores constantes do PLOA 2007 apropriados no Programa "0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais";

32.6. atualizar o Anexo VII ao texto do PLOA 2007 de acordo com as alterações na programação decorrentes da aprovação de emendas com indicador de resultado primário igual a três (RP=3).

X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL E DOS COMITÊS DE ASSESSORAMENTO

33. A Relatoria Geral e as Relatorias Setoriais atuarão de forma conjunta de modo que as alterações produzidas no PLOA 2007, resultantes dos cancelamentos e das emendas individuais, coletivas, e "de Relator", respeitem o disposto no art. 41 do Parecer da CMO ao PLDO 2007 e sejam orientadas no sentido de:

33.1. reduzir as disparidades intra e inter-regionais;

33.2. alocar recursos, preferencialmente:

33.2.1. em projetos que identificarem de forma precisa o objeto da ação pretendida, sem a designação genérica de ações que possam contemplar obras distintas em sua execução, no caso de emendas de bancada;

33.2.2. em ações e serviços de saúde, constantes da programação de trabalho do órgão Ministério da Saúde - 36.000.

34. Para apoio às Relatorias Setoriais e à Relatoria Geral, serão constituídos, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de três e o máximo de sete integrantes, assegurada sempre a participação de, no mínimo, um membro da minoria, pelo menos, os seguintes Comitês:

34.1. Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;

34.2. Comitê de Avaliação das Emendas;

34.3. Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

35. Os Comitês mencionados no item 34 deste Parecer apresentarão relatórios, que integrarão o relatório final e estarão previamente disponíveis na Comissão, bem como na internet, e subsidiarão as Relatorias Setoriais.

36. O relatório do Comitê de que trata o item 34.1 deste Parecer será apresentado, apreciado e votado, em separado, pela CMO, em até dez dias após o término do prazo de apresentação de emendas ao PLOA 2007.

36.1. Uma vez aprovado, o relatório de que trata este item 36 não poderá ser alterado.

XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL

37. Com vistas à adequação dos relatórios setoriais, para correção de distorções no PLOA 2007, por ela identificadas ou apontadas pelas Relatorias Setoriais, e para atender ao disposto no item 33 deste Parecer, a Relatoria Geral poderá cancelar dotações consignadas no PLOA 2007 a Outras Despesas Correntes - GND 3, tendo como limite global para este cancelamento o valor correspondente a 3,0% (três por cento) da soma das dotações consignadas a despesas classificadas nesse GND, excluídas, desta soma, as dotações cujo cancelamento é vedado no item 14 deste Parecer, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

38. O acolhimento de emendas à programação da despesa que proponham a inclusão ou o acréscimo de dotação com identificador de resultado primário igual a três (RP=3), de que trata o item 7 deste Parecer, somente será efetuado pela Relatoria Geral, no mesmo RP, com a utilização de recursos decorrentes dos cancelamentos:

38.1. previstos no item 17.2, combinado com o item 18, e no item 37, no que se refere às programações com RP=3, todos deste Parecer;

38.2. das dotações constantes do PLOA 2007 com Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5), com identificador de resultado primário igual a três (RP=3), no percentual de até 3% (três por cento) linear.

39. A Relatoria Geral poderá apropriar recursos adicionais decorrentes de reestimativas de receitas, que venham a ser identificados no relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, inclusive ao amparo do que dispõe o art. 103 do Parecer da CMO ao PLDO 2007.

39.1. Na apropriação dos recursos de que trata este item 40, serão respeitadas as vinculações constitucionais e legais.

39.2. As receitas integrantes deste Parecer Preliminar somente poderão ser modificadas por acatamento de emenda ou por proposta do Relator-Geral, com manifestação favorável do Comitê de Avaliação de Receitas e aprovação da Comissão, observados os itens 35 a 37 deste Parecer.

40. Os recursos consignados na Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 1 e RP = 2 (despesa de natureza primária discricionária), com fonte de recursos 100 (recursos ordinários) e nos sequenciais 005794 e 005795 serão destinados, prioritariamente, para o atendimento às emendas individuais.

40.1. Os recursos consignados no sequencial “005795 – Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas Correntes no âmbito do Ministério da Saúde” serão destinados exclusivamente a ações e serviços públicos de saúde, constantes da programação de trabalho do órgão Ministério da Saúde – 36.000, desde que mantidos os parâmetros macroeconômicos que fundamentaram o PLOA 2007.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

41. O montante de recursos de que tratam os itens 39 e 40 deste Parecer, deduzidas as vinculações constitucionais e legais e as despesas necessárias ao atendimento de emendas individuais, será destinado ao atendimento conjunto das despesas autorizadas no item 11.1 deste Parecer e das emendas coletivas.

41.1 O Relator Geral ouvirá os representantes de líderes na CMO e os relatores setoriais para a definição dos montantes a serem destinados ao atendimento das autorizações de que trata o item 11.1.

41.2 Do valor destinado às emendas coletivas, sessenta por cento (60%) serão distribuídos para as relatorias setoriais na razão direta do número de emendas coletivas apresentadas no âmbito de cada área temática.

41.3 No cálculo de que trata este item 41, não serão computadas as emendas coletivas declaradas inadmitidas.

41.4 A distribuição de que trata este item 41 somente será efetuada após a aprovação do Relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, de que trata o item 36 deste Parecer.

42. A Relatoria Geral poderá, ainda, apropriar recursos decorrentes:

42.1. das correções de distorções e inadequações de que trata o item 14.5.2 deste Parecer;

42.2. de remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa do Orçamento de Investimentos, quando as Relatorias Setoriais não utilizarem integralmente o limite global de que trata o item 24 deste Parecer.

XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

43. Identificada pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária a redução na receita estimada pelo Poder Executivo, a Relatoria Geral explicitará, no relatório final, os mecanismos e critérios que adotará para a redução da programação das despesas.

44. Os relatores deverão apresentar, previamente à discussão, proposta de pareceres aos destaques apresentados, contendo autor do destaque, efeito pretendido, número da emenda, quando houver, códigos representativos das classificações institucional e funcional e programática, denominação do subtítulo, decisão e valor.

45. As propostas de parecer da Relatoria-Geral às emendas somente poderão ser incorporadas aos sistemas informatizados após a apreciação conclusiva de todos os relatórios setoriais pela Comissão, ressalvado o disposto no art. 9º, §§ 4º e 5º, da Resolução nº 01/01-CN.

46. As solicitações de remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor, previsto no art. 33, IV, da Resolução nº 01/01-CN, deverão ocorrer no âmbito ou do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social ou do Orçamento de Investimentos.

47. A recomposição de dotações com identificador de resultado primário igual a três (RP=3), prevista no item 12.2.1.3 deste Parecer ou solicitada por meio de destaque, poderá ser efetuada no identificador de resultado primário igual a dois (RP=2).

48. As emendas aos projetos de lei de créditos adicionais à lei orçamentária para 2007, que tenham por finalidade o cancelamento da anulação de dotações orçamentárias, conforme art. 43, § 10, III, da Lei nº 4.320/64, devem indicar, em compensação, a programação suplementada ou acrescida a ser cancelada no projeto de lei.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

49. Procedimentos e orientações do processo de emendamento constarão de manual técnico elaborado pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e distribuído pela Secretaria CMO.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Parecer Preliminar na forma ora apresentada.

Brasília (DF), 13 de outubro de 2006.

Senador VALDIR RAUPP

Relator



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007

ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS

ÁREA TEMÁTICA	MATÉRIAS RELATIVAS A⁴⁵
I – Poderes do Estado e Representação	Poder Legislativo Poder Judiciário Ministério Público da União Presidência da República Ministério das Relações Exteriores
II – Justiça e Defesa	Ministério da Justiça Ministério da Defesa
III – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	Ministério da Fazenda Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Ministério do Turismo Encargos Financeiros da União Operações Oficiais de Crédito Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal
IV – Agricultura e Desenvolvimento Agrário	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário
V – Infra-Estrutura	Ministério dos Transportes Ministério das Comunicações Ministério de Minas e Energia
VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	Ministério da Educação Ministério da Cultura Ministério da Ciência e Tecnologia Ministério do Esporte
VII – Saúde	Ministério da Saúde
VIII – Trabalho, Previdência e Assistência Social	Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Previdência Social Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
IX – Integração Nacional e Meio Ambiente	Ministério da Integração Nacional Ministério do Meio Ambiente
X – Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério das Cidades

⁴⁵ Inclui seus órgãos, entidades e fundos.