



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA
Nº 16/2004

**SUBSÍDIOS PARA APRECIÇÃO
DO PL Nº 51/2004 - CN
(PLOA PARA 2005)**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF/CD
Consultoria de Orçamentos e Fiscalização e Controle - CONORF/SF**

20 de outubro de 2004



**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 16/2004
SUBSÍDIOS PARA APRECIÇÃO DO PL Nº 51/2004-CN (PLOA PARA 2005)**

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
1.1	SUMÁRIO EXECUTIVO	2
2	TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	11
3	A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PPA 2004-2007	11
4	CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL	12
4.1	O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005	12
4.2	CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS, 2003 A 2005	13
4.3	METAS FISCAIS	15
5	RECEITAS	17
5.1	RECEITAS PRIMÁRIAS	17
5.1.1	RECEITAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2005	17
5.1.2	RECEITAS PRIMÁRIAS DE 2005 EM FACE DA ARRECADAÇÃO DE 2004	20
5.1.3	REPROGRAMAÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA EM 2004	22
5.1.4	ARRECADAÇÃO DA SRF ATÉ AGOSTO DE 2004	25
5.1.5	CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA	25
5.2	RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO	26
6	AValiação DA DESPESA NO PLOA 2005 E EXECUÇÕES ANTERIORES	26
6.1	DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	26
6.2	DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	30
6.2.1	DESPESAS POR ÓRGÃO E GRUPO DE DESPESA	30
6.2.2	DESPESAS POR FUNÇÃO E PROGRAMA	35
6.2.3	OPERAÇÕES ESPECIAIS	38
6.3	ÁREA SOCIAL	40
6.3.1	SAÚDE E A EC Nº 29/2000	40
6.3.2	EDUCAÇÃO	45
6.3.3	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	47
6.3.4	TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA	51
6.4	AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	53
6.4.1	– MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	53
6.4.2	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	54
6.5	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	55
6.6	INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO	57
6.6.1	INFRA-ESTRUTURA	57
6.6.2	INTEGRAÇÃO NACIONAL	61
6.6.3	DESENVOLVIMENTO URBANO	61
6.7	SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL	63
6.7.1	SEGURANÇA PÚBLICA	63
6.7.2	DEFESA NACIONAL	64
7	INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	66
7.1	FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL	66
7.2	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	68
8	DESPESAS FINANCEIRAS	69
8.1	DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	69
8.2	SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	70
8.2.1	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	70
8.2.2	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	71
8.3	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	71
9	TÓPICOS ESPECIAIS	72
9.1	OBRAS IRREGULARES	72
9.2	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	73
9.3	CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)	74
9.4	PLOA 2005 E CONTINGENCIAMENTO DA LOA 2004	77
9.5	SALÁRIO-MÍNIMO	79
9.6	PROGRAMA FOME ZERO	79
9.7	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	80
9.7.1	TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS PARA COMPENSAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES	80
9.8	ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO	81
9.9	TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS	82



1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica contempla a análise dos aspectos considerados mais relevantes da proposta orçamentária da União para 2005¹, constante do PLN nº 51, de 2004 (Mensagem nº 151, de 2004-CN – 543, na origem). Tem esta Nota o objetivo de subsidiar os senhores parlamentares nas discussões sobre a matéria, tendo sido elaborada por solicitação da Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO. Sua elaboração funda-se nos estudos realizados pelos núcleos temáticos das Consultorias de Orçamento, os quais estão disponíveis para consulta pelos parlamentares.

Caso sejam mantidas as disposições constantes da Resolução nº 01/01-CN, cuja vigência encerrou-se em 30/08² do corrente ano, sumariamente, as etapas do processo de apreciação no Congresso Nacional da proposta orçamentária são as seguintes:

1. Publicação e distribuição de avulsos.
2. Realização de audiências públicas.
3. Publicação e distribuição do parecer preliminar.
4. Apresentação de emendas ao parecer preliminar.
5. Apreciação, apresentação de destaques e votação do parecer preliminar.
6. Apresentação de emendas à proposta orçamentária.
7. Publicação e distribuição do avulso das emendas.
8. Apresentação, publicação, distribuição dos pareceres setoriais por área temática.
9. Discussão, apresentação de destaques e votação dos pareceres setoriais.
10. Apresentação, publicação e distribuição do parecer final.
11. Discussão, apresentação de destaques e votação do parecer final.
12. Sistematização do parecer final e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional.
13. Votação no Plenário do Congresso Nacional.
14. Sistematização das decisões do Plenário do Congresso e geração do autógrafo.
15. Encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial, parcial ou total, promulgação e publicação no Diário Oficial da União.
16. Apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República.

1.1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1.1 O TEXTO DA LEI NO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

Há poucas alterações no texto da proposta de lei orçamentária para 2005, sendo destaque a supressão da referência ao montante de recursos das contribuições sociais desvinculados por força da Desvinculação das Receitas da União - DRU. Além disso, aumenta-se de 10% para 20% o limite de remanejamento nos subtítulos e de 30% para 40% o remanejamento entre os grupos de despesa para custeio (GND 3), investimento (4) e inversões financeiras (5), no mesmo subtítulo.

1.1.2 O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005 E O PPA 2004-2007

Pela Lei do Plano Plurianual 2004/2007, toda alteração de programa, inclusive a criação e a modificação de ação, dependerá de sua prévia inclusão no Plano, independentemente do valor da ação. Em consequência, a aprovação do projeto de revisão do Plano Plurianual 2004/2007 deverá, obrigatoriamente, ocorrer até a data da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para 2005. Caso contrário, as emendas parlamentares ao orçamento e toda discussão legislativa relativa à inclusão de projetos e obras se perderão.

A análise preliminar do projeto de lei de revisão do PPA 2004/2007 mostra que o Poder Executivo alterou 347 dos 382 programas constantes do Plano. Das 674 ações novas criadas no PPA 2004/2007 pelo Congresso Nacional, apenas 23 constaram do PLOA 2005 (aproximadamente 3,4%).

¹ Esta Nota não representa, necessariamente, a opinião da CMO ou de seus Membros.

² Art. 2º da Resolução do Congresso Nacional 03,2003.



Dessa forma, o parlamentar que pretenda criar uma nova ação no projeto de lei orçamentária para 2005 terá que elaborar uma emenda correspondente ao projeto de lei de revisão do Plano Plurianual.

1.1.3 CENÁRIO MACROECONÔMICO e metas fiscais

O valor total da proposta orçamentária para 2005 é de R\$ 1.616,6 bilhões, dos quais R\$ 935,3 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, de cunho meramente contábil. Dos R\$ 681,3 bilhões restantes, o orçamento fiscal representa R\$ 400,5 bilhões, o da seguridade social, R\$ 244,9 bilhões, e o de investimentos das estatais, R\$ 35,8 bilhões. Há R\$ 15,4 bilhões de transferências do orçamento fiscal para o da seguridade social. A DRU correspondente às receitas de contribuições sociais foi estimada em R\$ 31,3 bilhões e a DRU total em R\$ 63,3 bilhões.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, prevê-se crescimento econômico de 3,8% em 2004 e 4,00% em 2005 e queda moderada da inflação, tendo em vista a meta originalmente fixada pelo Banco Central de 4,5%, com margem de tolerância de 2,5%, revisada recentemente para 5,1%.

O PLOA é conservador, pois o crescimento real do PIB em 2004 deverá ficar acima de 4%. Importa notar que, enquanto a previsão oficial do crescimento do PIB para 2004 é conservadora em relação ao mercado e a institutos de pesquisas, para 2005 ocorre o contrário, ou seja, o governo é mais otimista e o mercado e aquelas entidades são mais cautelosos.

Uma vez ocupada a capacidade de produção instalada, a sustentação de uma taxa de crescimento para 2005, como a esperada pelo governo, demandaria uma taxa de investimento em torno de 25% do PIB, o que está longe de se verificar (em 2003 essa taxa foi de 18%).

No curto prazo, o aumento da pressão inflacionária, colocando em risco o cumprimento da meta oficial de inflação para 2005, levou a ajuste na taxa de juros SELIC, com o objetivo de reduzir a taxa de crescimento da economia, que nos três últimos trimestres cresceu em média 1,6% aa, o que corresponde a um crescimento anual de 6,6% aa.

Concluindo, a menos que a taxa de inflação convirja novamente para a meta oficial, pode ser que o PIB nominal de 2005 se apresente próximo da magnitude estimada, pois a provável superestimativa do crescimento real embutida na proposta poderá ser mais do que compensada pela subestimação da taxa de evolução dos preços.

A meta de resultado primário consolidado foi mantida em 4,25% do PIB, sendo 3,15% do PIB da União, dos quais 2,45% do PIB do Governo Central e 0,70% do PIB das empresas estatais. Aos governos regionais e locais caberá 1,1% do PIB. Para 2004 a meta consolidada foi elevada para 4,50% do PIB, com o aumento de 0,25 p.p. do PIB suportado pelo Governo Central.

A DRU tem sido insuficiente para o alcance da meta desejada de resultado primário. Assim, como ocorreu em 2003 e 2004, na proposta para 2005, há reservas de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias para ajudar na consecução dessa meta. Destaca-se, contudo, a queda da reservas de contingência à conta dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, da ordem de 78,6% com relação ao PLOA 2004.

1.1.4 RECEITAS

As receitas primárias na proposta para 2005 somam R\$ 457,4 bilhões, sendo R\$ 302,3 bilhões de receita administrada pela SRF, R\$ 107,7 milhões da arrecadação líquida do INSS e R\$ 47,7 bilhões de receita não-administrada pela SRF. Isso representará um aumento da carga tributária federal de 24,5% do PIB em 2004 (previsão) para 24,73% do PIB, em 2005.

O aumento deve-se ao crescimento da arrecadação líquida do INSS, que evoluirá de 5,56% do PIB, em 2004, para 5,82% do PIB, em 2005, e das receitas não-administradas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, as quais passarão de 2,19% do PIB, em 2004, para 2,58% do PIB, em 2005.

As receitas administradas pela SRF, por sua vez, cairão de 16,76 % do PIB, em 2004, para 16,34% do PIB, em 2005, como reflexo de medidas redutoras da carga tributária (incentivos e reestruturação de incidências), estimadas em R\$ 7,3 bilhões.

Há fonte condicionada de R\$ 0,6 bilhão, dependente da tramitação do Projeto de Lei nº 7.188, de 2002, consignada como fonte 985 - desvinculação de recursos de compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural.

A última reprogramação da receita primária para 2004, de agosto, efetivada pelo Poder Executivo, tomando por base o valor das receitas primárias realizadas no 1º semestre, indica que serão



arrecadados, em 2004, R\$ 414,6 bilhões, superando a estimativa da LOA 2004, de R\$ 413,4 bilhões. Até o final do exercício, esse acréscimo deverá ser maior, pois a reprogramação não leva em conta os resultados positivos auferidos nos meses de julho e agosto, quando se obteve um aumento real de 12,6% e de 21,9% (IPCA), frente aos mesmos meses de 2003.

1.1.5 REGRA DE OURO

A Constituição Federal, em seu art. 167, III, determina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não pode ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. A Proposta para 2005 atende a essa regra.

1.1.6 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

Os valores nominais das despesas primárias obrigatórias e discricionárias, nos últimos três projetos de lei, tiveram incremento nominal superior à variação do IPCA de 2003 e à projetada para 2004, de 9,30% e 6,73%, respectivamente.

A parcela das despesas discricionárias tem sido da ordem de 11% do total de despesas primárias, nos últimos três projetos de lei orçamentária. Para 2005 há R\$ 361,5 bilhões de despesas obrigatórias e R\$ 48,7 bilhões de despesas discricionárias. Dentro das despesas discricionárias, nem tudo rigorosamente pode ser assim classificado, pois há R\$ 12,4 bilhões alocados em saúde e educação, áreas que possuem pisos de gastos estabelecidos pela Constituição.

Parcela expressiva das despesas discricionárias, cerca de 68,91% do total, está alocada no GND 3, para atender à manutenção e custeio da máquina administrativa e atividades finalísticas. Por outro lado, cerca de 98,88% dos investimentos são tidos como discricionários e, portanto, na eventualidade de contingenciamento, esse grupo de despesas concentra a atenção do Poder Executivo.

1.1.7 DESPESAS POR ÓRGÃO

As principais alterações do PLOA 2005, em relação ao autorizado na LOA 2004, podem ser observadas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujo valor das dotações aumentou em 93%; no Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 61%; e no Ministério das Comunicações, em 47%. As reduções mais expressivas estão na Presidência da República (-60%), no Ministério do Turismo (-32%) e no Ministério dos Transportes (-20%).

O remanejamento do programa Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família, no valor de R\$ 5,4 bilhões, da Presidência da República para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, explica as expressivas variações no valor das dotações orçamentárias desse dois Órgãos, quando comparados os PLOA 2004 e PLOA 2005.

1.1.8 DESPESAS POR GND

Relativamente ao autorizado para 2004, há acréscimo nominal de 15% para o GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais e de 11% para o GND 3 – outras despesas correntes, que inclui benefícios previdenciários e assistenciais. O valor dos investimentos apresenta-se inferior ao autorizado em 2004, em 7%.

Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, os investimentos da Proposta atingem R\$ 11,5 bilhões, o que significa acréscimo nominal de 47% em relação ao PL do exercício anterior, cujo investimento perfazia R\$ 7,8 bilhões, e uma queda nominal de 7% sobre o valor aprovado na LOA 2004.

No que se refere aos investimentos por programa, a comparação entre as propostas de 2004 e 2005 está parcialmente prejudicada, tendo em vista as significativas alterações nas programações promovidas pelo PL Nº 52/2004 – CN – Projeto de Revisão do PPA 2004 – 2007, propondo a exclusão de 17 programas e a inclusão de outros 18 na proposta orçamentária para 2005, além de alterações em outros 347 programas.

1.1.9 DESPESAS POR FUNÇÃO

A função com maior montante de recursos é a de Encargos Especiais, responsável por 43,58% do total de gastos, refletindo as despesas com juros e amortizações. Outros destaques são: Previdência Social (27,92%), Saúde (5,49%), Reserva de Contingência (3,27%), Educação (2,64%) e Assistência Social (2,45%).

As funções com maior crescimento nominal, comparativamente com a proposta de 2004, foram Organização Agrária (116,1%), Saneamento (96,5%), Assistência Social (70,4%) e Segurança Pública (61,8%).



Somente 4 tiveram perdas nominais em relação à proposta de 2004: Indústria (-57,6%), Administração (-9,9%), Reserva de Contingência (-9,8%) e Agricultura (-5,1%).

Apenas as funções Energia (-56,1%), Agricultura (-2,3%), Saneamento (-6,5%) e Administração (-0,4%) sofreram reduções de investimentos, se comparados ao PL de 2004. Todas as demais tiveram acréscimos nominais, com destaque para Habitação (3431,1%), Gestão Ambiental (425,4%), Encargos Especiais (216,4%) e Comunicações (197,5%).

1.1.10 DESPESAS POR PROGRAMAS

Tal como no PLOA 2004, desconsiderada a rolagem da dívida, os programas que mais receberam recursos na proposta orçamentária para 2005 foram Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), com R\$ 141,5 bilhões (21,9%); Previdência Social Básica, com R\$ 136,3 bilhões (21,1%); Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 71,4 bilhões (11,1%); Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 40,5 bilhões (6,3%) e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com R\$ 37,4 bilhões (5,8%).

Dentre os novos programas, incluídos por intermédio do Projeto de Revisão do PPA 2004 – 2007, destaca-se o 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas, cujo valor para investimentos atinge R\$ 967 milhões, que abriga dotação para a ação 12EP – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

Os maiores aumentos de dotação de investimentos estão nos programas 0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (48%) e 0661 - Modernização do Sistema Penitenciário Nacional (40%). Os maiores decréscimos estão nos programas 0750 - Apoio Administrativo (-24%) e 1075 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (-23%). Individualmente, o programa com o maior volume de recursos em investimentos é o 0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal, com R\$ 1,0 bilhão, porém com decréscimo de 2% nessa programação para 2005 com relação ao PLOA 2004.

1.1.11 DESPESAS NA ÁREA SOCIAL

1.1.11.1 SAÚDE

O Ministério da Saúde receberá dotação de R\$ 39,3 bilhões em 2005, superior em 29,9% em relação ao liquidado em 2003 e 7,24% em relação ao autorizado até agosto de 2004. Desse valor, R\$ 35,6 bilhões estão alocados especificamente para ações e serviços de saúde.

Os principais programas são: Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, com R\$ 16,4 bilhões, ou 41,3% do total do Ministério; Atenção Básica em Saúde, com R\$ 4,99 bilhões, ou 12,7% do total; Apoio Administrativo, com R\$ 4,3 bilhões, ou 10,9% do total e Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, com dotação de R\$ 2,4 bilhões.

Relativamente ao mínimo constitucional da saúde, seguindo a Decisão TCU nº 143/2002 e admitindo que os créditos orçamentários atuais de 2004 sejam executados apenas no piso mínimo, ou seja, R\$ 31,3 bilhões, e que a projeção de crescimento do PIB nominal em 2004, em relação a 2003, de 10,73% se concretize, a proposta orçamentária para 2005 atenderia a EC nº 29/00. Entretanto, numa hipótese mais remota, se for executada a totalidade da dotação autorizada para 2004 (R\$ 33,20 bilhões), a proposta para 2005 não atenderia àquele comando em R\$ 1,21 bilhões.

No que se refere ao Saneamento, os principais programas são: “Saneamento Ambiental Urbano”, com R\$ 552,8 milhões; “Saneamento Rural”, com R\$102,7 milhões, e “Resíduos Sólidos Urbanos”, com R\$ 47,0 milhões. Relativamente à proposta para 2004, praticamente não há acréscimo no valor alocado.

Para 2005, não está prevista a alocação de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – Fonte 179, diferentemente do ocorrido em anos anteriores.

1.1.11.2 EDUCAÇÃO

Os gastos previstos com a Função Educação no PLOA 2005 alcançam R\$ 17,0 bilhões, valor R\$ 1,6 bilhão superior ao da proposta para 2004 (R\$ 15,4 bilhões).



As Subfunções mais representativas, em termos de volume de recursos, são: Ensino Superior, com R\$ 8,7 bilhões (representa 51,0% do total); Outros Encargos Especiais (abrange, além de outras ações: Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito, com dotação de R\$ 1,0 bilhão e Complementação da União ao FUNDEF, com R\$ 0,74 bilhão), com R\$ 1,7 bilhões (10,2% do total); Alimentação e Nutrição, com R\$ 1,42 bilhão (8,4% do total); Ensino Fundamental, com 1,3 bilhão (7,7% do total) e Ensino Profissional, com R\$ 1,0 bilhão (5,9% do total).

O PLOA 2005 prevê a aplicação de R\$ 14,7 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que o mínimo exigido é de R\$ 11,4 bilhões. Assim, serão aplicados 29% a mais. Porém, há despesas indevidamente computadas a título de “erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental”, como os gastos com os “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e odontológica, e outras formas de assistência social”. Mesmo assim, o mínimo constitucional está sendo cumprido no PLOA 2005.

1.1.11.3 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2005 prevê dotação para o Ministério da Previdência Social de R\$ 145,8 bilhões, o que representa aumento de 12,6% em relação ao PLOA 2004. Os benefícios previdenciários respondem por mais de 95% desse total.

A questão central dos sistemas previdenciários tem sido a crescente incapacidade de fazerem frente ao pagamento dos benefícios com seus recursos próprios, o que gera a necessidade de aporte de recursos do Tesouro.

A necessidade de recursos do RGPS para 2005 é estimada em 1,64% do PIB. Acredita-se, porém, que esse cálculo está superestimado, por não incluir algumas receitas, em especial parte da CPMF.

As alterações constitucionais recentes permitirão reduzir o déficit do regime próprio dos servidores civis. Com isso, enquanto, em 2000, o déficit do regime próprio dos servidores militares representava 53% do déficit do regime dos servidores civis, em 2005, passará a representar 83,4%.

1.1.11.4 DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estão previstos gastos de R\$ 15,8 bilhões, ou 19,4% a mais do que o autorizado em 2004. Desse valor, R\$ 5,4 bilhões estão alocados na ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema* e R\$ 8,7 bilhões estão destinados ao pagamento da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso. O aumento deveu-se à majoração do salário mínimo (a renda mensal vitalícia e o benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso são pagos no valor de um salário-mínimo), ao aumento do número de idosos com direito ao benefício de prestação continuada (o Estatuto do Idoso diminuiu a idade para recebimento do benefício, passando de 67 anos para 65 anos), e à ampliação do número de famílias a serem beneficiadas pelo programa Bolsa-Família.

No Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, os serviços de ação continuada apresentaram elevação de 15% em relação à proposta de 2004, e de 1,1% em relação ao autorizado para 2004.

1.1.12 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

As dotações para 2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atingem o montante de R\$ 5,0 bilhões, cerca de 31% inferior à proposta para 2004 (R\$ 7,3 bilhões) e superior em 19% ao executado em 2003 (R\$ 4,2 bilhões). A redução observada é reflexo direto de menores gastos previstos no Programa “0905 – Serviço da Dívida Interna”, no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, onde, além do pagamento de juros, se contabilizam os pagamentos de amortização da dívida, fixados em R\$ 2,4 bilhões em 2004, e apenas R\$ 55 milhões em 2005. Destaca-se, ainda, quanto aos demais componentes da despesa do Ministério da Agricultura, um crescimento em outras despesas correntes, da ordem de R\$ 157,6 milhões e um modesto aumento na proposta de gastos com investimentos, de R\$ 30,6 milhões.

1.1.13 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A proposta prevê gastos de R\$ 97,1 bilhões, abrangendo pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, representando acréscimo de 14,6% em relação ao valor de R\$ 84,7 bilhões, autorizado na LOA



para 2004. No cálculo do resultado primário, consta o valor de R\$ 90,3 bilhões, sendo a diferença explicada pelo fato de a contribuição patronal ter sido registrada como despesa financeira.

Se consideradas as suplementações de 2004, que totalizaram R\$ 3,0 bilhões, o mencionado acréscimo nominal reduz-se para 11%.

A previsão de revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis, abrangendo todos os Poderes da União, não tem percentual definido e encontra-se somada com outra destinação, a Reestruturação de Cargos e Carreiras, no âmbito do Poder Executivo, totalizando R\$ 700,3 milhões.

Entre os exercícios de 2000 e 2005, as despesas com pessoal e encargos sociais experimentarão acréscimo de 74,3%, em contraposição a um crescimento de 92,95% da receita corrente líquida (RCL), fazendo com que o percentual de comprometimento com essas despesas se situe em 34,5% da RCL em 2005, inferior ao máximo de 50% permitido pela LRF. Os dados mostram, ainda, que, no mesmo período, tais despesas apresentaram percentuais declinantes até 2003 e ascendentes a partir de 2004.

1.1.14 INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO

1.1.14.1 INFRA - ESTRUTURA

O setor de infra-estrutura compreende os programas de trabalho a cargo das unidades orçamentárias (UO's) na órbita do Ministério dos Transportes (39000), do Ministério das Comunicações (41000) e do Ministério de Minas e Energia (32000). Isso inclui tanto os órgãos e entes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quanto as entidades, normalmente empresas públicas e sociedades de economia mista, que o fazem por intermédio do orçamento de investimento das empresas estatais.

A proposta para 2005 demonstra-se bastante semelhante àquela feita para o exercício de 2004, ambas muito próximas dos R\$ 14 bilhões. A despeito dessa semelhança, verifica-se que a distribuição dos recursos entre as unidades orçamentárias componentes do setor não seguiu, na proposta de 2005, o mesmo padrão verificado na de 2004.

Destaca-se, no Ministério dos Transportes, a redução de recursos consignados em Reserva de Contingência: apenas R\$ 936,7 milhões para 2005, contra R\$ 4,4 bilhões em 2004, indicando uma maior consignação de recursos a programas de trabalho efetivos. Os maiores ganhos de recursos, comparando-se a proposta de 2005 com a de 2004, ficam por conta dos programas ligados aos corredores de transporte (São Francisco, Leste, Sudoeste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, Araguaia-Tocantins e Fronteira Norte).

No orçamento de investimento das empresas estatais, observa-se crescimento dos recursos alocados à programação das diversas unidades orçamentárias, à exceção da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

1.1.14.2 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta para o Ministério da Integração Nacional para 2005, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 2,6 bilhões, 67% superior à proposta apresentada para 2004, e 20% superior à dotação inicial da lei orçamentária vigente.

Em relação à proposta para 2004, a quase totalidade do aumento fica por conta do projeto de transposição do Rio São Francisco, no valor de R\$ 980,0 milhões, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados à sua revitalização. O custo total estimado para a obra é de R\$ 4,2 bilhões, a ser finalizada em 2012.

Em relação ao total dos investimentos (GND 4), a proposta do Ministério da Integração Nacional é 21% superior ao constante no PLOA 2004, e 44% inferior à lei orçamentária de 2004. Em relação à proposta de 2004, reflete o significativo aumento de 85% no programa "Proágua Infra-estrutura", no valor total de R\$ 85,6 milhões, devido, principalmente, à inclusão de novas obras.

Para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, FDA e FDNE, respectivamente, foi alocado cerca de R\$ 1,6 bilhão, 7% a mais que em 2004. No entanto, até agosto último, esses Fundos não apresentaram execução.



1.1.14.3 DESENVOLVIMENTO URBANO

A programação da função URBANISMO se acha alocada no Ministério das Cidades. As alocações propostas para o órgão, em 2005, totalizam R\$ 2,1 bilhões, dos quais R\$ 882,0 milhões para encargos com a dívida (juros e amortizações) e formação de reserva de contingência, e R\$ 363,7 milhões para despesas com pessoal. O restante destina-se à investimentos (R\$ 362,8 milhões) e ao custeio dos demais gastos correntes (R\$ 470,8 milhões).

Os R\$ 362,8 milhões de investimentos concentram-se nas unidades Ministério das Cidades (R\$ 232,2 milhões) e CBTU (R\$ 126,2 milhões). Na primeira, as alocações são, basicamente, nos programas “Urbanização ... de Assentamentos Precários” (R\$ 136,3 milhões), “Habitação de Interesse Social” (R\$ 50,6 milhões), “Saneamento Ambiental Urbano” (R\$ 19,8 milhões) e “Mobilidade Urbana” (R\$ 17,0 milhões). Na CBTU, na implantação e melhorias de sistemas de trens urbanos nas capitais dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Importa observar que o montante proposto para investimentos, embora um pouco maior o que o constante do PLOA 2004 (R\$ 283,4 milhões), apresenta um forte contraste com os valores autorizados para 2002 (R\$ 1.668,6 milhões), 2003 (R\$ 1.930,8 milhões) e 2004 (R\$ 1.098,9 milhões).

1.1.15 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

1.1.15.1 SEGURANÇA PÚBLICA

O orçamento de R\$ 4,6 bilhões proposto para 2005 para as unidades específicas de segurança pública é superior ao da proposta para 2004, e ao montante autorizado para o corrente exercício, em 29,34% e 22,92%, respectivamente. Se considerados os gastos de outras unidades classificados na Função 06 – Segurança Pública, o valor proposto sobe para R\$ 4,8 bilhões, superior ao do PLO 2004 e dos valores autorizados para o corrente exercício, em 29,12% e 18,22%, respectivamente.

Observa-se que o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal – FUNAPOL foi a unidade orçamentária mais beneficiada com os acréscimos de recursos, de 56,72% em relação ao PLO 2004 e de 51,34% comparativamente ao autorizado para o corrente exercício.

1.1.15.2 DEFESA NACIONAL

A proposta para a Defesa Nacional, desconsiderando-se as unidades integrante do orçamento de investimento INFRAERO e IMBEL, alcança R\$ 32,1 bilhões, acima dos R\$ 28,9 bilhões autorizados para 2004. Verifica-se um acréscimo dos recursos para a Defesa Nacional de 14,56%, relativamente ao PL 2004, e de 11,02%, comparativamente ao autorizado para 2004, sendo que o Comando do Exército apresenta-se como a Unidade mais beneficiada .

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento é de, apenas, 3,72% do total dos recursos destinados à Defesa Nacional, permanecendo praticamente no mesmo patamar dos exercícios anteriores, em valores absolutos.

1.1.16 INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O PLOA 2005 prevê investimentos (fiscal, seguridade e estatais) de R\$ 47,3 bilhões, ou 16,4% maior do que os R\$ 40,6 bilhões constantes na PLOA 2004 e 4,2% superior aos R\$ 46,0 bilhões autorizados para 2004.

Do total para 2005, R\$ 35,8 bilhões pertencem às Estatais - acréscimo de 9,2% em comparação com o PLOA 2004 e de 8,4% em comparação com o autorizado para 2004 -, e R\$ 11,5 bilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - incremento de 46,6% em relação ao PLOA 2004 e queda de 12,0% em relação ao autorizado para 2004.

A regionalização dos investimentos nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ainda continuará problemática. Cerca de 39,9% dos investimentos na esfera fiscal constam como programações “Nacionais”, embora no PLOA 2004 esse percentual tenha sido de 50,0%. A concentração de programações como “nacionais” prejudica a avaliação da determinação constitucional de que os orçamentos Fiscal e de Investimentos das Estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.



Destaca-se o crescimento de 109,2% dos investimentos na Região Nordeste, decorrente principalmente da previsão de R\$ 980,0 milhões para a Transposição do Rio São Francisco, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados a sua revitalização.

As demais regiões perderão, em média, em relação ao autorizado para 2004, quase 30%. Por unidade da federação, observa-se que, com exceção do Distrito Federal (+37%) e do Amazonas (+3,8%), os demais estados brasileiros perderam, em média, 37%.

O orçamento das estatais revela que 30,9% dos investimentos estão alocados na Região Sudeste, 30,2% em nível Nacional, 19,9% no Exterior e 9,2% na Região Nordeste. De outra perspectiva, R\$ 26,7 bilhões dos investimentos são do Grupo Petrobrás, sendo R\$ 19,5 bilhões no Brasil e R\$ 7,1 no Exterior.

1.1.17 DESPESAS FINANCEIRAS

O estoque da dívida líquida do setor público (DLSP) fechou o primeiro semestre de 2004 em R\$ 948,2 bilhões, representando 56% do PIB. Desse montante, cerca de 63% são de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), cabendo o restante aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

Os crescentes estoques da Dívida Pública Mobiliária Federal - DPMFi, importante item da DLSP, refletem a incorporação de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), as novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida.

Tem havido um esforço para melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. Entre 2003 e junho de 2004, foi aumentada a participação de títulos prefixados de 12,5% para 16,8%, ao mesmo tempo em que foi reduzido o montante de títulos vinculados ao câmbio, de 10,8% para 8,9%, e à taxa Selic, de 61,4% para 57,5%. O efeito colateral indesejado disto foi a redução nos prazos de maturação, registrando-se redução no prazo médio da DPMFi entre 2003 e junho de 2004, de 31,3 para 29,8 meses. No orçamento, o reflexo dessa estratégia foi a sensível elevação das dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

As dotações para juros e encargos previstas no orçamento para 2005 somam R\$ 110,8 bilhões frente aos R\$ 117,4 bilhões consignados no orçamento para 2004. Já no conceito NFSP estão previstos juros nominais de R\$ 80,3 bilhões em 2005, frente aos R\$ 75,1 bilhões em 2004. Os juros no orçamento são estimados pela STN e referem-se aos juros a serem pagos sobre o estoque bruto da dívida do Governo Federal (mobiliária e contratual). No demonstrativo da NFSP, contabilizam-se os juros incorridos, ainda que não pagos, envolvendo toda a dívida líquida do Governo, inclusive a base monetária sobre a qual não incidem juros.

1.1.18 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Na proposta para 2005, a dotação das Operações Oficiais de Crédito é de R\$ 23,6 bilhões, praticamente a mesma autorizada para 2004.

Destaca-se a exclusão, nas dotações da Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dos recursos para Formação de Estoques Públicos – AGF, passando os mesmos a constar apenas do orçamento da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Dentre as demais ações que sofreram modificações significativas, cumpre mencionar que os recursos sob supervisão do INCRA apresentam aumentos significativos na proposta para 2005.

Igualmente, dentre as programações sob supervisão da STN, as dotações para a ação Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF passaram de R\$ 2,08 bilhões, em 2004, para R\$ 3,51 bilhões, em 2005.

1.1.19 TÓPICOS ESPECIAIS

1.1.19.1 OBRAS IRREGULARES

O PLOA 2005, encaminhado pelo Poder Executivo, cita 86 obras com indícios de irregularidades graves. Seguindo a LDO, o TCU encaminhou à CMO, em setembro, a primeira atualização requerida, sendo que várias obras constam do Quadro de Obras com Indícios de Irregularidades Graves desde,



pelo menos, o Orçamento de 2002. Essas obras já podem ser consideradas como obras inacabadas, sendo pouco provável que esses contratos sejam realmente saneados, podendo inclusive ensejar, em certos casos, a aplicação da sustação de contrato pelo TCU ou pelo Congresso Nacional e a execução de nova licitação para concluir a obra.

1.1.19.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 21,1 bilhões, no PLOA 2005. Desse montante, R\$ 5,6 bilhões (fonte 100) integram a unidade orçamentária 90000 - Reserva de Contingência e R\$ 15,54 bilhões (recursos próprios e vinculados) estão distribuídos por outras unidades, com destaque para: Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 7,7 bilhões; Agência Nacional de Petróleo, com R\$ 1,9 bilhão; e Agência Nacional de Telecomunicações, com R\$ 1,3 bilhão.

As principais fontes de recursos que compõem o GND 9 são: Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 7,8 bilhões; Recursos Ordinários (Fonte 100), com R\$ 5,6 bilhões; Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 3,9 bilhões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia (Fonte 174), com R\$ 1,0 bilhão.

Há reservas de R\$ 2,8 bilhões registradas como despesa primária, podendo ser empregadas no atendimento de emendas parlamentares. Destaque-se que há R\$ 420 milhões em reservas, não registrados como despesa primária, para atender ao aumento dos benefícios previdenciários decorrente do aumento do salário-mínimo.

1.1.19.3 RECURSOS DA CONTRIB. DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)

No PLOA 2005, a previsão de arrecadação da CIDE sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível é de R\$ 8,3 bilhões, com apropriação de R\$ 6,7 bilhões, sendo a diferença absorvida pela DRU.

Do montante apropriado, as maiores parcelas serão destinadas ao Ministério dos Transportes (R\$ 3,7 bilhões), a Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1,9 bilhões), a Operações Oficiais de Crédito (R\$ 524,0 milhões) e ao Ministério das Cidades (R\$ 323,8 milhões).

Embora com muito menor intensidade do que ocorreu em 2004, há esterilização de R\$ 936,7 milhões como “reserva de contingência”, bem como pagamento de despesas com “pessoal e encargos sociais”, R\$ 137,2 milhões, e com “outras despesas correntes”, R\$ 244,9 milhões.

1.1.19.4 CONTINGENCIAMENTO NO PLOA 2005

A proposta para 2005, no âmbito do Poder Executivo, apresenta crescimento de: a) 19,2%, em relação ao limite disponível, em 2004 (Reprogramado), pelo último contingenciamento (Decreto nº 5.178/2004); b) de 9,7%, em relação ao valor autorizado para 2004 e c) de 23,4%, em relação à execução no ano de 2003, excluídos, em todas as comparações, os valores destinados à reserva de contingência, dívida, pessoal, benefícios da previdência, abono e seguro desemprego, transferências constitucionais e legais, lei orgânica de assistência social, subsídios e subvenções.

Em relação ao Reprogramado para 2004 destacam-se o crescimento na alocação de recursos para os Ministérios da Integração Nacional (110,9%), das Comunicações (57,9%), dos Transportes (47,7%) e do Desenvolvimento Agrário (45,7%) e a queda nos Ministérios do Esporte (-22,8%), das Cidades (-13,5%) e do Turismo (-1,2%).

Se levarmos em consideração somente a alocação de recursos para “Investimentos” (GND 4 e 5), os Ministérios mais beneficiados no PLOA 2005, em relação ao reprogramado em 2004, foram: Comunicações (425,1%), Integração Nacional (140,1%), Fazenda (91,1%), Relações Exteriores (56,1%), Transportes (51,1%) e Desenvolvimento Agrário (45,1%).

1.1.19.5 SALÁRIO-MÍNIMO

A LDO 2005 determinou que o aumento real do salário mínimo (além da reposição inflacionária baseada no INPC) será equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* em 2004. Com base na projeção do crescimento real do PIB *per capita* para 2004, constante da proposta orçamentária, o salário-mínimo será reajustado para R\$ 281,28, correspondendo a aumento de 8,19%, sendo 5,54% correspondente à variação do INPC e 2,65% ao crescimento real do PIB *per capita*.



1.1.19.6 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O Órgão Orçamentário 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios contém previsão, para 2005, de R\$ 75,56 bilhões, dos quais estão destinados R\$ 69,87 bilhões para transferências propriamente ditas, R\$ 5,62 bilhões para pagamento de pessoal dos Estados e DF e R\$ 70 milhões para investimentos.

A título de transferência da CIDE, a proposta orçamentária contém dotação de R\$ 1,93 bilhão.

Destaca-se a ausência de recursos na proposta para compensação aos estados exportadores (Lei Kandir).

1.1.19.7 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO

A LDO 2005 definiu como prioritárias, em seu Anexo I - Anexo de Metas e Prioridades - 452 ações, integrantes de cerca de 150 programas, já considerado o veto presidencial aposto a essa Lei. Dessas ações, 43 constam da Seção I, denominada “Ações Relativas ao Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda” e 409, da Seção II, denominada “Demais Ações Prioritárias”.

Examinando-se a proposta, observa-se que: a) apenas 275 ações, ou 61%, constam com suas metas plenamente atendidas; b) 91 ações, ou 20%, foram atendidas apenas parcialmente e c) 86, ou 19%, sequer constam da proposta orçamentária para 2005, sem qualquer justificativa para a omissão. A análise levou em consideração as modificações introduzidas pelo projeto de revisão do PPA em diversas programações, seja no descritor, seja na codificação. Mesmo assim, não foi encontrada, no PLOA para 2005, previsão de dotação para as referidas 86 ações.

2 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Verificam-se poucas alterações no texto da lei orçamentária para 2005. *Ab initio*, no art. 2º, houve a supressão da referência ao montante de recursos das contribuições sociais desvinculados por força do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação conferida pela EC nº 42/2003, e destinados ao orçamento fiscal.

Não retornou a exigência de relatório mensal sobre os créditos suplementares abertos nos termos de seu art. 4º. Aumenta-se de 10% para 20% o limite de remanejamento nos subtítulos e de 30% para 40% o remanejamento entre os grupos de despesa para custeio (GND 3), investimento (4) e inversões financeiras (5), no mesmo subtítulo.

Aumentam-se as possibilidades de remanejamento de quaisquer grupos de despesa para gastos com pessoal, desde que no mesmo subtítulo. Ademais, alarga-se a margem de discricionariedade ao permitir que os remanejamentos no âmbito de cada unidade orçamentária alcancem 40% de suas dotações (art. 4º, § 1º).

No art. 11 da proposta, retorna a pretensão de facultar-se ao Poder Executivo, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária e de seus créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, desde que mantida a estrutura programática expressa pela categoria de programação.

3 A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PPA 2004-2007

A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2004/2007, e dá outras providências, estabelece no § 6º do art. 5º que toda alteração de programa, inclusive a criação e a modificação de ação³, dependerá de sua prévia inclusão no Plano, independentemente do valor da ação⁴. Além disso, por força do disposto no § 2º do art. 5º da mesma Lei, serão canceladas, pelo Poder

³ O § 11º do art. 5º do Projeto de Lei de Revisão do PPA estabelece que as alterações de título, produto e unidade de medida poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e seus créditos adicionais, modificando em parte, se aprovado, o disposto no inciso III do § 6º do art. 5º da Lei 10.933, de 2004.

⁴ O Poder Executivo vetou o art. 6º do PPA 2004/2007, que ressaltava de discriminação no Plano as ações de pequeno vulto, o que daria flexibilidade mínima para a lei orçamentária alterar o Plano e garantiria, nos processos orçamentários seguintes, ao Executivo e ao Legislativo, por intermédio de emendas parlamentares, criar ações novas de valor inferior a R\$ 10,5



Executivo, as dotações orçamentárias condicionadas à aprovação dos projetos de lei de revisão ou de alteração do Plano Plurianual, até 30 dias após a sanção da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, caso a alteração do Plano não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional até a data da aprovação do projeto de lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais.

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, obrigatoriamente, ocorrer até a data da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para 2005. Caso contrário, as emendas parlamentares ao orçamento e toda discussão legislativa relativa à inclusão de projetos e obras se perderão.

Desse modo, a admissibilidade de emenda ao projeto de lei orçamentária que venha a resultar na inclusão de ação nova dependerá de sua existência na proposta de revisão do plano plurianual ou da apresentação da correspondente emenda a essa proposta de revisão. Para tanto, o Relator Geral e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária, 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.

Verifica-se, ainda, a partir da análise preliminar do projeto de lei de revisão do PPA 2004 - 2007, que o veto ao art. 6º contribuiu para que o Poder Executivo alterasse 347 dos 382 programas constantes do Plano, uma vez que todas as ações, independentemente de serem ou não de grande vulto, devem constar desse instrumento.

Um dado importante que pode vir a orientar as emendas parlamentares ao Orçamento 2005 é que, das 674 ações novas criadas no PPA 2004/2007 pelo Congresso Nacional, apenas 23 constaram do PLOA 2005 (aproximadamente 3,4%). Dessa forma, o parlamentar que pretenda criar uma nova ação no projeto de lei orçamentária para 2005 terá que elaborar uma emenda correspondente para o projeto de lei de revisão do Plano Plurianual.

4 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

4.1 O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

O valor total da proposta orçamentária para 2005 é de R\$ 1.616,6 bilhões, dos quais R\$ 935,3 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, de cunho meramente contábil. Dessa forma, o orçamento efetivo, ou seja, o orçamento total depurado da rolagem da dívida é de R\$ 681,3 bilhões, sendo que R\$ 35,8 bilhões referem-se ao orçamento de investimentos das empresas estatais e o restante compõe os orçamentos fiscal e da seguridade social. O orçamento efetivo é 6,1% maior que o seu correspondente de 2004 (R\$ 642,1 bilhões). A tabela a seguir compara agregados da proposta com os da lei do orçamento em vigor.

TABELA 1 - ORÇAMENTOS 2004 E 2005 (*)

Grandes Agregados	2004 (Lei)		2005 (Proposta)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento Geral da União	1.502,1	1.502,1	1.616,6	1.616,6
2. Refinanciamento da Dívida Pública	860,0	860,0	935,3	935,3
3. "Orçamento Efetivo" = (1-2)	642,1	642,1	681,3	681,3
4. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	33,0	33,0	35,8	35,8
5. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social =(3-4)	609,1	609,1	645,5	645,5
5.1 Orçamento Fiscal "efetivo"	396,7	376,1	400,5	385,1
5.2 Orçamento da Seguridade Social	212,3	232,9	244,9	260,3
6. Transferência do Orç. Fiscal p/ Orç. Seguridade	20,6		15,4	

milhões, sem que fosse necessário alterar o Plano.

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.



Fonte: Orçamento de 2004 e Proposta Orçamentária de 2005.

(*) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

Em termos relativos, o orçamento de investimento das empresas estatais cresce 8,5%. A Mensagem afirma que foi levada em consideração, na definição dos limites de investimento, a geração de recursos de cada estatal. Os investimentos do grupo Petrobrás e Eletrobrás representam a maior parte dos investimentos e também da geração de receitas operacionais dessas entidades (88%).

Os orçamentos da seguridade social e fiscal, este depurado da rolagem da dívida, somam R\$ 645,5 bilhões na proposta, crescendo 6,0% em relação a 2004. O valor de R\$ 935,3 bilhões (58% do orçamento total), como apontado, refere-se ao refinanciamento da dívida pública, ou seja, autorização legislativa para a emissão de títulos no montante necessário a atender o vencimento da dívida mobiliária, que o governo pretende rolar. 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 a despesa. Em relação ao orçamento de 2004, a previsão de despesas com a rolagem da dívida aumenta 8,8%.

Ao orçamento da seguridade social cabem despesas de R\$ 245 bilhões e ao orçamento fiscal efetivo os outros R\$ 400,5 bilhões. Após a desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais (DRU), as receitas da seguridade social não são suficientes para cobrir suas despesas, recebendo transferência de R\$ 15,4 bilhões do orçamento fiscal. A DRU correspondente às receitas de contribuições sociais foi estimada em R\$ 31,3 bilhões.

4.2 CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS, 2003 A 2005

O cenário da proposta orçamentária é, *grossa modo*, o mesmo traçado na LDO⁶, que prevê a continuidade do crescimento econômico retomado em 2004 e a queda moderada da inflação, tendo em vista meta fixada para o Banco Central de 4,5%, com margem de tolerância de 2,5%. A tabela a seguir traz as estimativas das principais variáveis para 2004 e dos correspondentes parâmetros para 2005, comparados com 2003:

TABELA 2 - PRINCIPAIS PARÂMETROS DO ORÇAMENTO

	2003 Realizado	LDO 2005	2004 PLOA 2005	Mercado	LDO 2005	2005 PLOA 2005	Mercado
Crescimento real do PIB (% a.a.)	(0,20)	3,51	3,80	4,23	4,00	4,00	3,50
Inflação IGP-DI (% a.a.- 12 meses)	7,67	7,53	11,27	11,62	5,50	5,26	6,50
Inflação IGP-DI (% a.a.- média)	22,79		9,13			7,28	
Inflação IPCA (% a.a.- 12 meses)	9,30	5,67	6,73	7,29	4,00	4,50	5,60
Inflação IPCA (% a.a.- média)	14,71		6,44			5,38	
Câmbio (R\$/US\$ - dez.)	2,89	3,19	3,10	3,05	3,28	3,25	3,20
Câmbio - taxa média	3,08		3,02	3,01	3,24	3,16	3,14
Selic média acumulada (% a.a.)	23,34		15,92		12,52	13,47	
Massa salarial (crescimento %)			8,40			9,09	

Fonte: FGV, IBGE, LDO 2005, PLO 2005 e Banco Central do Brasil (incl. Relatório de Mercado de 3/9/2004).

Elaboração das Consultorias.

Houve anos em que as projeções iniciais dos parâmetros pioraram substancialmente durante a apreciação da proposta orçamentária no Congresso. No entanto, isso dificilmente ocorrerá para 2005, tendo em conta os rumos da política econômica, os indicadores disponíveis e o ambiente externo.

As hipóteses das autoridades são sustentadas pelos dados atuais, com recuperação da economia, haja vista que o crescimento do produto que deverá se situar acima de 4% em 2004, conforme indicam as expectativas dos agentes de mercado e o próprio IPEA.

⁶ Ver, a propósito, a Nota Técnica Conjunta n.º 7/04, das Consultorias de Orçamento.



As iniciativas do governo federal nos planos fiscal, monetário e institucional têm repercutido positivamente no ânimo dos investidores e nos índices de risco do País⁷. A meta de superávit primário para todo o setor público vem sendo cumprida com folga, apesar de ter sido aumentada de 3,75% do PIB em 2002 para 4,25% do PIB a partir de 2003. A política monetária tem sido manejada com o objetivo de manter a taxa de juro real em nível compatível com a evolução dos preços e do produto. Isto significou manter a taxa de juros SELIC ao redor de 16% em 2004 e, para 2005, projeta-se uma SELIC média de 13,5%. As Leis de Falência e de Parceria Público Privada – PPP, ora em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, quando aprovadas, contribuirão para a manutenção desse ambiente positivo pois estimulam a realização de novos investimentos.

O crescimento da economia brasileira em 2004, inicialmente puxado pelo aumento das exportações, já vem refletindo a retomada do mercado interno, especialmente no que tange aos bens de capital e de consumo duráveis.

A balança comercial brasileira apresentou nos últimos doze meses, até agosto, um saldo comercial recorde US\$ 31,6 bilhões frente a US\$ 22,9 bilhões em doze meses até agosto de 2003. Para 2004, a expectativa do mercado é de manutenção do saldo de US\$ 31 bilhões⁸. Para o resultado em conta corrente do balanço de pagamentos a expectativa do mercado é de um saldo positivo de US\$ 8,0 bilhões neste ano e de US\$ 3,0 bilhões para 2005, como decorrência da redução para US\$ 26,0 bilhões do saldo comercial esperado para 2005, devido ao aumento da importações pelo maior crescimento da economia. A vulnerabilidade externa do País continua sendo reduzida, com a relação Dívida Externa Líquida (DEL)/PIB devendo situar-se em 1,7 neste ano, contra um número superior a 3, em passado recente. Ressalte-se, no entanto, que este índice ainda se situa acima do da maioria dos países emergentes.

No plano interno, a produção industrial, de acordo com o IBGE, nos primeiros sete meses de 2004 apresentou crescimento de 7,8% com relação a igual período de 2003, com destaque para os bens de capital que cresceram 24,9% e os bens de consumo duráveis que aumentaram 22,5%. Os bens de consumo semi e não duráveis cresceram 2,0% e os intermediários 6,8%. O IPEA espera que a taxa de desemprego aberto caia de 12,2% na média do primeiro trimestre de 2004 para 11,2% no terceiro trimestre. O rendimento médio real, que vinha apresentando queda até dezembro de 2003, mostra nítida recuperação, embora ainda se situe levemente abaixo do registrado em junho de 2003 (R\$ 842,00 contra R\$ 850,00).

Diante desses indicadores, que refletem a recuperação da atividade econômica, o crescimento real do PIB em 2004 deverá ficar acima de 4%, que foi o índice embutido nas previsões orçamentárias. Para 2005 o Projeto prevê um crescimento de 4%⁹.

Importa notar que, enquanto a previsão oficial do crescimento do PIB para 2004 é conservadora em relação ao mercado e a institutos de pesquisas, para 2005 ocorre o contrário, ou seja, o governo é mais otimista e o mercado e aquelas entidades são mais cautelosos.

Uma vez ocupada a capacidade de produção instalada, são diversas as razões que se contrapõem à sustentação de uma taxa de crescimento para 2005 como a esperada pelo governo¹⁰. Primeiro, os investimentos, embora também venham crescendo, ainda se encontram em níveis incompatíveis com um crescimento mais robusto. A taxa de formação bruta do capital fixo (FBCF), a preços correntes, que era de cerca de 19,5% do PIB entre 1995/2002 caiu para 18% em 2003, devendo voltar este ano para o nível anterior, próximo a 20%. Nesse sentido, segundo o IPEA, a sustentação de

⁷ O Embi+, índice do Banco J. P. Morgan para avaliar o risco de países emergentes com base no diferencial do rendimento de seus títulos em comparação com os do Tesouro americano, após uma evolução negativa em meados de 2004, quando subiu para cerca de 750 pontos, como decorrência da incerteza sobre a evolução dos juros norte-americanos, voltou a gravitar em torno dos 500 pontos.

⁸ Relatório de Mercado de 03.09.2004 do Banco Central do Brasil.

⁹ Especificamente, o mercado, no citado Relatório do BACEN, espera crescimento real de 4,2% no PIB e o IPEA, na revisão contida no boletim de conjuntura de setembro de 2004, reestimou esse crescimento para 4,6%. Para 2005 o mercado espera crescimento real de 3,5% e o IPEA de 3,8%.

¹⁰ Segundo o IPEA, a taxa de utilização da capacidade, medida pela FGV, evoluiu de 79,4% no primeiro trimestre de 2003 para 82,4% no terceiro trimestre de 2004 e, para 2005, estima-se que deverá alcançar 85,6%.



um crescimento do PIB da ordem de 5% anuais demandaria uma taxa de investimento em torno de 25% do PIB. Essa instituição aponta, ainda, uma dificuldade adicional no fato de que parte do aumento da taxa de FBCF em 2004 deverá ser reflexo de um aumento no custo dos investimentos, uma vez que os preços dos bens de capital e dos insumos da construção civil vêm crescendo acima dos demais preços da economia.

Segundo, para atingir a taxa de poupança requerida, sem sobrecarregar por demais o mercado doméstico, é preciso que o País volte a ter déficits em conta corrente do Balanço de Pagamentos. Neste particular, embora tenha sido salutar, em termos de formação de expectativas, a redução desse déficit, que chegou a 5% do PIB, e que a partir de 2003 começou a mostrar-se superavitário, seria aconselhável uma volta a uma posição moderadamente deficitária, indicando uma posição de economia absorvedora de poupança externa, característica típica de países em desenvolvimento. Como se espera um valor positivo de 1,5% do PIB para 2004, indicando que o País é exportador de poupança, um déficit de cerca de 1% do PIB, a ser alcançado ao longo dos próximos anos, significaria um aumento da poupança externa de 2,5% do PIB¹¹.

No curto-prazo, o aumento da pressão inflacionária, resultante em grande parte da recomposição de margem de lucro por parte das empresas, colocando em risco o cumprimento da meta oficial de inflação, possivelmente deverá levar as autoridades monetárias a proceder ajustes na taxa de juros SELIC com o objetivo de reduzir a taxa de crescimento da economia¹². Neste particular, registre-se que os agentes de mercado têm elevado continuamente as expectativas de inflação, tanto para 2004 como para 2005, distanciando-se do centro da meta desses anos. Assim, para 2004, tais agentes apontam 7,29% para o IPCA e 11,62% para o IGPdi; para 2005, esses números são, respectivamente, de 5,60% e 6,50%¹³.

Concluindo, a menos que a taxa de inflação convirja novamente para a meta oficial, pode ser que o PIB nominal de 2005 se apresente próximo a magnitude estimada, pois a possível superestimativa do crescimento real embutida na proposta poderá ser mais do que compensada pela subestimação da taxa de evolução dos preços.

4.3 METAS FISCAIS

A meta de superávit primário para o exercício de 2005 continua elevada, refletindo a necessidade de ajuste fiscal rigoroso, de modo a assegurar uma evolução favorável da relação da dívida pública com respeito ao PIB.

Pela tabela a seguir, observa-se que a meta de resultado primário consolidado foi mantida em 4,25% do PIB¹⁴ e 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 estatais. Aos governos regionais e locais continuará sendo exigida a contribuição de 1,1% do PIB.

¹¹ Cabe apontar que um déficit em conta corrente de 1% do PIB equivale a cerca de US\$ 5 bilhões, valor este que facilmente pode ser coberto pela entrada de investimentos diretos externos (IDE). A título de ilustração, para 2004 o mercado espera de IDE US\$ 10 bilhões para 2004 e US\$ 13 bilhões para 2005.

¹² Segundo o IPEA, a taxa média de crescimento da economia nos três últimos trimestres foi de 1,6% o que corresponde a um crescimento anualizado de 6,6% a.a.

¹³ Relatório de Mercado do Bacen de 03.09.2004.

¹⁴ Ao fim da penúltima semana de setembro, após o aumento da taxa SELIC para 16,25%, o Governo anunciou, apenas para 2004, um aumento do superávit primário para 4,50% do PIB, sendo o aumento de 0,25 p.p. do PIB de responsabilidade do Governo Central, cuja meta será de 2,70% do PIB. Para 2005, as metas continuam as mesmas do Projeto de Lei, sendo que a meta de IPCA a ser perseguida foi elevada de 4,5% para 5,1%.

**TABELA 3 - EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES E DAS METAS FISCAIS PARA 2005 (*)**

Em R\$ bilhões

	LDO 2003		LDO 2004		LDO 2005		PLO 2005	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social								
Receita Primária	330,8	1,55	415,8	3,50	433,3	3,88	457,4	4,73
Despesa Primária	296,2	9,30	372,4	1,05	388,9	1,43	412,0	2,78
Resultado Primário	34,5	2,25	43,3	2,45	44,5	2,45	45,3	2,45
Outros Resultados								
Resultado Primário das Estatais	8,4	0,55	12,4	0,70	12,7	0,70	12,9	0,70
Resultado Primário da União	43,0	2,80	55,7	3,15	57,2	3,15	58,3	3,15
Resultado Primário do Setor Público	53,7	3,50	75,2	4,25	77,1	4,25	78,6	4,25
Produto Interno Bruto (memo)	1.535		1.769		1.815		1.850	

Fontes: LDO 2003, 2004, 2005 e PLO 2005. Elaboração dos autores.

(*) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

A receita primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para 2005, foi estimada com base na LDO de 2005. Em relação à estimativa de receita primária da LDO de 2005, houve na proposta um aumento de quase 1% do PIB e, por conseguinte, nas despesas – mantido o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2,45% do PIB. A tabela seguinte decompõe esse resultado em seus grandes agregados, acrescenta o superávit das estatais federais e os compara com dados de 2003 (realizado) e 2004 (reprogramado).

TABELA 4 - RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO, 2003 A 2005

Em R\$ Bilhões

	2003 (Realizado)		2004 (Reprogramado)		2005 (Proposta)	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social						
I. RECEITA TOTAL	357,0	3,56	410,7	24,49	457,4	24,73
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	56,9	3,76	62,3	3,71	69,9	3,78
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	300,0	9,81	348,4	20,78	387,5	20,95
IV. DESPESAS	260,8	7,21	307,2	18,32	342,1	18,50
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	0,5	0,04	-0,2	-0,01	0,0	0,00
VI. RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV + V)	38,7	2,56	41,1	2,45	45,4	2,45
Empresas Estatais Federais						
VII. RESULTADO PRIMÁRIO	9,6	0,63	11,7	0,70	12,9	0,70
União						
VIII. RESULTADO PRIMÁRIO (VI+VII)	48,3	3,19	52,8	3,15	58,3	3,15

Fonte: Mensagem PLO

A desvinculação de recursos¹⁵, da ordem 20% da receita de impostos e contribuições, conforme determina a EC nº 42/03, tem sido insuficiente para o alcance da meta desejada de resultado primário. Assim, a exemplo do que ocorreu em 2003 e 2004, na proposta para 2005, há reservas de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias para ajudar na consecução dessa meta. Essa esterilização de recursos contribui para a obtenção do resultado primário programado, pois consigna no orçamento receitas primárias sem a correspondente alocação de recursos para despesas primárias. Se tais recursos contingenciados forem utilizados no financiamento de despesas primárias, isto afetará o resultado primário esperado. A formação dessas reservas está na tabela a seguir.

15 A DRU para 2005 está computada em R\$ 63,3 bilhões, os quais, em sua maioria, são alocados de volta nas finalidades das quais foram desvinculados.

**TABELA 5 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2005**

Em R\$ milhões		
Fonte de Recursos	Valor	(%)
100 - Recursos ordinários (*)	5.578,6	26,4
A. Subtotal com fontes livres	5.578,6	26,4
111 - CIDE-combustíveis	936,7	4,4
129 - Recursos de concessões e permissões	148,1	0,7
134 - Compensação financeira - recursos hídricos	87,2	0,4
135 - Cota-parte adicional frete marinha mercante	26,6	0,1
141 - Compensação financeira - recursos minerais	16,8	0,1
142 - Compensação financeira - recursos petróleo	3.933,3	18,6
150 - Recursos próprios não financeiros - Tesouro	423,5	2,0
157 - Receita de honorários de advogados	24,0	0,1
172 - Outras contribuições econômicas	660,1	3,1
174 - Taxas pelo exercício do poder de polícia	1.013,1	4,8
250 - Recursos próprios não financeiros - outras gestões	34,6	0,2
B. Subtotal com fontes primárias vinculadas	7.304,0	34,6
C. Subtotal reservas com fontes primárias (A + B)	12.882,6	61,0
180 - Recursos próprios financeiros - Tesouro	7.804,9	37,0
280 - Recursos próprios financeiros - outras gestões	435,2	2,1
D. Subtotal com fontes financeiras vinculadas	8.240,1	39,0
TOTAL	21.122,7	100,0

Fonte: SELOR/BO/Prodasen

(*) Inclui R\$ 2,8 bilhões computados como despesa primária.

Nota-se que os recursos ordinários (fontes livres) representam 26,4% do total e os recursos vinculados 34,6%, cabendo os restantes 39% às fontes financeiras. Comparativamente ao PLO de 2004, quando foram efetuadas reservas no montante de R\$ 23,1 bilhões, não considerada a parcela de R\$ 2,5 bilhões destinada a acolher emendas parlamentares, houve uma queda de cerca de 20,8% no total das reservas.

Do total de R\$ 5,6 bilhões de recursos livres para 2005, cerca de R\$ 2,8 bilhões estão computados no quadro de Resultado Primário e Nominal do Governo Federal como despesa primária, podendo ser utilizado no atendimento de emendas parlamentares. R\$ 420,2 milhões estão programados para aumento de benefícios previdenciários, por força da estimativa de aumento do salário mínimo.

Um aspecto a destacar para 2005 é a acentuada queda da reservas de contingência à conta dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, da ordem de 78,6% com relação ao PLO 2004, refletindo o aumento de 47,4% esperado nos investimentos com relação ao respectivo valor contido na proposta do exercício anterior. O valor contingenciado representa 14% da referida fonte.

5 RECEITAS

5.1 RECEITAS PRIMÁRIAS

5.1.1 RECEITAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2005

As receitas primárias do PLOA 2005 são da ordem de R\$ 457,4 bilhões, sendo R\$ 302,3 bilhões de receita administrada, R\$ 107,7 milhões da arrecadação líquida do INSS e R\$ 47,7 bilhões de receita não-administrada (os incentivos fiscais reduzem a receita em R\$ 273,4 milhões). Isso representa um aumento da carga tributária federal de 24,5% em 2004 (previsão) para 24,73%, em 2005, ou seja, um volume de recursos da ordem de R\$ 4,2 bilhões.



Grande parte desse aumento de carga deve-se ao aumento da arrecadação líquida do INSS e das receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal – SRF. As receitas do INSS aumentaram de 5,56% do PIB, em 2004, para 5,82%, em 2005, enquanto as receitas não-administradas passaram de 2,19% para 2,58% do PIB, em 2005.

Segundo a Mensagem, as receitas do INSS subiram por causa de medidas de combate à sonegação e de recuperação do crédito, implementadas pelo Ministério da Previdência Social.

As receitas não-administradas aumentaram principalmente por causa da Cota-Parte das Compensações Financeiras que cresceram 34%, em 2005, acima do crescimento do PIB e da inflação. As compensações financeiras decorrentes da exploração do petróleo e gás representam R\$ 13,3 bilhões do total de R\$ 15,7 bilhões a serem arrecadados em 2005. A taxa de câmbio, o volume de produção e o preço do petróleo e gás natural afetam diretamente essa estimativa (verificar as informações complementares).

Deve-se observar que existe um volume de recursos desvinculados, no valor de R\$ 0,6 bilhão, aguardando a tramitação do Projeto de Lei nº 7.188, de 2002. O montante decorrente dessa desvinculação encontra-se, no PLOA 2005, consignado como fonte 985 - desvinculação de recursos de compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural - fonte condicionada.

As receitas administradas caíram, em percentual do PIB, de 16,76 % em 2004 para 16,34%. Essa queda se deve fundamentalmente às medidas já anunciadas tendentes à redução da carga tributária, que totalizaram em termos brutos, R\$ 7,6 bilhões (Tabela 6).

A tabela a seguir procura desmembrar os efeitos que as novas previsões de PIB, inflação e outros parâmetros, e a legislação causam na previsão de arrecadação de receita administrada para 2005.

**TABELA 6 - PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2005
PREVISÃO DA ARRECADAÇÃO BRUTA DE 2005
IMPACTOS SOBRE A BASE DE 2004**

DISCRIMINAÇÃO	Arrecadação de 2004- Base	Efeito das Atípicas	Efeito dos Parâmetros	Arrecadação antes do Efeito legislação	Efeito Legislação			R\$ mil
					Efeito Legislação (-)	Efeito Legislação (+)	Total	Arrecadação 2005
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	8.439.811	-	1.597.106	10.036.918	(31.831)		(31.831)	10.005.086
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	32.778	-	2.784	35.561		-	-	35.561
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	21.936.026	(48.581)		21.887.445	(459.000)	92.396	(366.604)	21.520.841
I.P.I. - FUMO	2.373.429	(6.648)	126.727	2.493.508		-	-	2.493.508
I.P.I. - BEBIDAS	1.859.226	2.248	56.111	1.917.585		-	-	1.917.585
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	2.756.616	(2.362)	436.413	3.190.667		51.314	51.314	3.241.981
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	4.762.961	(8.099)	909.527	5.664.389	(146.000)	138	(145.862)	5.518.528
I.P.I. - OUTROS	10.183.794	(33.721)	1.262.004	11.412.078	(313.000)	40.944	(272.056)	11.140.022
IMPOSTO SOBRE A RENDA	98.931.908	(1.597.884)	10.147.557	107.481.581	(2.367.000)	544.558	(1.822.442)	105.659.139
I.R. - PESSOA FÍSICA	6.045.227	-	818.538	6.863.765		-	-	6.863.765
I.R. - PESSOA JURÍDICA	35.102.455	(600.509)	3.747.718	38.249.664	(450.000)	-	(450.000)	37.799.664
I.R. - RETIDO NA FONTE	57.784.226	(997.375)	5.581.301	62.368.152		544.558	544.558	62.912.710
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	31.053.937	(400.000)	4.185.969	34.839.906		544.707	544.707	35.384.613
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	18.084.398	(425.611)	604.601	18.263.388	(1.917.000)	(149)	(1.917.149)	16.346.239
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	5.330.610	(113.764)	451.374	5.668.221		-	-	5.668.221
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.315.281	(58.000)	339.357	3.596.638		-	-	3.596.638
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	5.099.524	(75.000)	526.235	5.550.759	(118.051)	0	(118.051)	5.432.708
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	301.209	-	16.457	317.666		-	-	317.666
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	25.993.633	(450.000)	2.667.711	28.211.344		-	-	28.211.344
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	78.421.156	(1.022.174)	8.257.159	85.656.141	(3.867.000)	2.011.830	(1.855.170)	83.800.970
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	19.889.503	(293.356)	2.098.498	21.694.644	(772.000)	428.953	(343.047)	21.351.597



CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	19.096.101	(319.661)	2.039.472	20.815.913		64.243	64.243	20.880.156
CIDE - COMBUSTÍVEIS	7.890.429	-	427.492	8.317.921		-	-	8.317.921
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	332.182	-	34.406	366.588		-	-	366.588
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.822.115	(91.551)	231.976	2.962.540		-	-	2.962.540
RECEITAS DE LOTERIAS	1.362.963	(91.551)	79.532	1.350.943		-	-	1.350.943
CIDE-APOIO TECNOLÓGICO	573.020	-	60.552	633.572		-	-	633.572
DEMAIS	886.132	-	91.892	978.024		-	-	978.024
SUBTOTAL [A]	289.186.376	(3.898.208)	30.837.633	316.125.801	(7.614.882)	3.141.980	(4.472.902)	311.652.899
REFIS [B]	726.267	-	43.956	770.223		-	-	770.223
PAES[C]	2.681.917	(10.343)	(19.886)	2.651.689		-	-	2.651.689
RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C]	292.594.560	(3.908.550)	30.891.703	319.547.713	(7.583.051)	3.110.149	(4.472.902)	315.074.811

Fonte: Projeto de Lei 51 de 2004 - CN - Proposta Orçamentária para 2005

Obs.: Preços Correntes

Os dados apresentados revelam que, diante do total arrecadado de R\$ 292,6 bilhões, brutos de restituição, a arrecadação atípica prevista para 2004 soma R\$ 3,9 bilhões¹⁶. Essa arrecadação ajustada é considerada a base para a nova estimativa, sendo que o valor de atípicas é expurgado. A aplicação dos parâmetros é responsável por um aumento de R\$ 30,9 bilhões nas receitas, o que elevaria a arrecadação para R\$ 319,5 bilhões. O esforço de redução da carga tributária levou a arrecadação para R\$ 315,1 bilhões. Após a redução de R\$ 12,7 bilhões de restituições, a receita administrada chega a R\$ 302,3 bilhões.

Embora o cenário econômico não implique em aumento da carga tributária, a arrecadação nominal foi muito favorecida pelos parâmetros relacionados ao crescimento econômico, como crescimento do PIB, de 4%, da massa salarial de 9,1%, das importações de 14,12% e da venda de veículos de 7,94%. A base de arrecadação de 2004 já está num patamar alto, principalmente com a arrecadação não esperada de COFINS e isso dá margem para que quaisquer aumentos de preços ou de quantidades provoquem um aumento na arrecadação nominal.

TABELA 7 - ORÇAMENTO DE 2004 e PROPOSTA 2005. RECEITA ADMINISTRADA
Principais Alterações em Parâmetros e Base das Estimativas

Discriminação	ORÇAMENTO DE 2004						Proposta 2005
	Proposta	Lei 2004	Decreto nº 4.992/04	Decreto nº 5.027/04	Decreto nº 5.094/04	Decreto nº 5.178/04	
Previsão da Receita Administrada (em R\$ milhão)							
Bruta			(1)	286.901	288.959		315.075
Líquida de Restituição	280.115	291.863	289.187	274.900	276.735	294.560	302.333
Restituição	268.337	279.600	273.024	12.001	12.224	281.016	12.742
Base Ajustada	11.777	12.263	16.163	248.718	248.718	13.544	288.686
	250.319	249.881	248.718			248.718	
Parâmetros: variação percentual em relação a 2003							
IER 55/45	6,41	6,08	5,82	6,13	6,87	7,66	6,37
Taxa de Câmbio Média	6,76	3,51	-2,07	-1,93	-3,08	-1,44	4,40
Taxa Juros Over Média	-34,37	-33,36	-33,94	-33,42	-34,02	-31,37	-14,89
Massa Salarial	12,83	11,09	12,84	13,74	8,35	8,20	9,09
PIB	3,50	4,00	3,51	3,51	3,52	3,50	4,00
Valor das Importações (em US\$)	7,94	8,76	22,34	27,65 (2)	15,18 (3)	9,40 (4)	14,14 (5)
Bebidas (Vendas)	6,01	6,77	5,53	4,72 (2)	5,50 (3)	3,36 (4)	3,01 (5)
Fumo (Vendas)	6,96	7,55	2,00	1,98 (2)	0,70 (3)	1,07 (4)	5,35 (5)
Veículos (Vendas)	21,93	23,39	20,25	14,09 (2)	9,59 (3)	1,90 (4)	7,94 (5)

Fonte: Mensagem nº 32-CN; e estimativas das Consultorias. Elaboração das Consultorias.

(1) Estimado.

(2) Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de março a dezembro.

(3) Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de maio a dezembro.

(4) Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de junho a dezembro.

(5) Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de julho a dezembro.

(6) Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de setembro a dezembro.

¹⁶ Apesar de a LDO ter solicitado que as atípicas viessem desmembradas, inclusive nos seus componentes negativos e positivos, as informações não revelaram essa informação. Presume-se que esse valor de atípicas seja de do período janeiro a junho de 2004. A previsão de atípicas do Congresso, incorporada às estimativas de receita do Orçamento de 2004, foi de R\$ 4,4 bilhões.



No que tange ao efeito legislação, examinando-se os dados, verifica-se que, apesar da redução de R\$ 7,6 bilhões, o impacto total da legislação sobre a nova estimativa de arrecadação é negativo de apenas R\$ 4,5 bilhões. A Mensagem não especificou em qual imposto e por qual motivo ainda haveria um impacto positivo sobre a carga tributária da ordem de R\$ 3,1 bilhões. De acordo com a análise das informações, podemos deduzir que a estimativa do impacto da legislação foi favorável à arrecadação dos seguintes impostos: IPI - automóveis, em R\$ 51 milhões, Imposto de Renda Retido na Fonte - Pessoa Física, em R\$ 544,6 milhões, COFINS, em R\$ 2,0 bilhões, PIS, em R\$ 428,9 milhões e CSLL, em R\$ 64 milhões, no ano de 2005.

No caso do IPI –automóveis, a alteração de alíquotas, por meio dos Decretos nºs 4902/2003 e 5058/2003, deve ter sido a causa principal do efeito legislação positivo.

No caso do IRRF – Pessoa Física, o efeito legislação positivo pode ser explicado porque a base de 2004 já estava baixa em função da MP nº 206/2004, que reduziu a base de cálculo de IRRF- trabalho em R\$ 100,00, no período de agosto a dezembro de 2004.

Quanto à COFINS e ao PIS, os seguintes fatores relacionados à legislação influenciaram positivamente a estimativa:

- a) tributação direta das importações pela COFINS/PIS, durante 12 meses, frente a apenas 10 e 7 meses em 2004, respectivamente (Lei nº 10.865/2004);
- b) retenção na fonte da CSLL, de COFINS e de PIS/PASEP relativos a pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, pela prestação de serviços (art. 30, 34 e 36 da Lei nº 10.833/2003);
- c) cobrança não-cumulativa da COFINS (Lei nº 8.333/2003).

5.1.2 RECEITAS PRIMÁRIAS DE 2005 EM FACE DA ARRECADAÇÃO DE 2004

O bom desempenho da arrecadação em 2004 e a projeção de crescimento do PIB em 2005 num patamar levemente superior à reprogramação para 2004 são fatores que estão a indicar uma evolução positiva da receita primária total para o próximo exercício. De fato, as previsões de receita constantes do PLOA 2005 já superam os números existentes na LDO 2005.

A tabela a seguir retrata a evolução das receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social referentes aos valores realizados em 2003, os montantes reprogramados para 2004, com base em valores acumulados até julho e a proposta orçamentária para 2005.

TABELA 8 - RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES

Especificação	Realizado/2003		Reprogramado/ 2004		PLOA/2005	
	R\$ Bilhões	%PIB	R\$ Bilhões	%PIB	R\$ Bilhões	%PIB
1. Receita Primária Total	358,1	23,63	411,0	24,54	457,7	24,74
1.1. Receita Administrada	243,2	16,05	281,4	16,80	302,5	16,35
1.1.1. Imposto sobre Importação	8,1	0,53	8,4	0,50	10,0	0,54
1.1.3. IPI	17,9	1,18	21,1	1,26	23,3	1,26
1.1.4. Imposto sobre a Renda	83,6	5,52	87,5	5,23	94,2	5,09
1.1.5. IOF	4,4	0,29	5,2	0,31	5,4	0,29
1.1.6. ITR	0,3	0,02	0,3	0,02	0,3	0,02
1.1.7. CPMF	23,0	1,52	25,9	1,55	28,2	1,52
1.1.8. COFINS	59,4	3,92	79,1	4,72	83,7	4,52
1.1.9. PIS/PASEP	17,1	1,13	20,1	1,20	21,3	1,15
1.1.10. CSLL	16,2	1,07	18,8	1,12	20,7	1,12
1.1.11. CIDE - Combustíveis	7,5	0,49	8,1	0,48	8,3	0,45
1.1.12. Outras Administradas	3,2	0,21	3,5	0,21	3,7	0,20
1.1.13. Refis	2,5	0,16	3,4	0,20	3,4	0,18
1.2. Arrec. Líquida INSS	80,7	5,33	93,2	5,57	107,7	5,82
1.3. Receita Não Administrada	32,7	2,16	34,7	2,07	45,6	2,47
1.3.1. Concessões	0,4	0,03	0,3	0,02	0,6	0,03
1.3.2. Dividendos	3,8	0,25	3,4	0,20	4,2	0,23
1.3.3. Contr. Plano Seg. Servidor*	2,1	0,14	1,7	0,10	4,2	0,23
1.3.4. Cota-Parte Comp.Financ.	10,9	0,72	11,7	0,70	15,7	0,85



1.3.5. Demais Receitas	6,1	0,40	6,8	0,41	9,0	0,49
1.3.6. Receitas Próprias	5,4	0,36	6,2	0,37	6,8	0,37
1.3.7. Salário Educação	4,0	0,26	4,6	0,27	5,1	0,28
1.4. FGTS	1,7	0,11	2,0	0,12	2,2	0,12
1.5. Incentivos Fiscais	-0,2	-0,01	-0,3	-0,02	-0,3	-0,02

Fonte: PLO 2005.

* Os valores excluem a parcela referente à contribuição patronal.

A receita administrada de 2005 apresenta uma ligeira queda em relação à projeção das receitas administradas pela SRF para 2004, quando consideradas em termos de participação no PIB. De fato, dois tributos de extrema importância – a COFINS e o imposto de renda – deverão apresentar queda em relação ao PIB, de 0,20 e 0,14 pontos percentuais, relativamente ao ano anterior. Este aspecto é explicável em face de arrecadação atípica do exercício anterior, bem como de mudanças na legislação que permitiram, de um lado, reduzir a carga da COFINS sobre alguns setores de atividade e, de outro, reduzir a incidência do imposto de renda sobre rendimentos de capital para investimentos de prazos mais longos (MP nº 206/2004) e para aplicações oriundas de planos de benefícios previdenciários (MP nº 209/2004).

Cumprir frisar que a estimativa de receitas administradas para 2005 revela um crescimento de 7,5% em relação aos valores constantes da reprogramação para 2004, uma performance menos expressiva frente ao crescimento verificado no período 2004/2003, que, segundo as projeções, será de 15,7%. Relativamente aos principais componentes das receitas administradas, cumpre tecer os seguintes comentários:

- a) imposto de importação – é o tributo que apresentará a maior taxa de crescimento no ano (19%), graças ao crescimento do valor esperado das importações.
- b) IPI – as perspectivas de incremento da arrecadação sobre produtos importados aliado ao crescimento da produção industrial e melhoria esperada nas vendas de automóveis são fatores que deverão propiciar um desempenho positivo na receita do IPI. Contudo, as projeções não apresentam grandes variações em relação aos números de 2004, tendo em vista as medidas de desoneração do setor produtor de bens de capital.
- c) imposto de renda – conforme salientado acima, as projeções de arrecadação do imposto de renda acusam uma redução de seu percentual em relação ao PIB, repetindo, assim, um comportamento também verificado em 2004, o que redundou num decréscimo de 0,43 pontos percentuais do PIB na comparação entre os números do PLO 2005 e a receita realizada em 2003. Tal fenômeno encontra forte correlação com a progressiva queda da taxa de juros e, mais recentemente, com alterações legislativas que buscam estimular o investimento de longo prazo, por meio da adoção de alíquotas decrescentes do imposto de renda sobre rendimentos de aplicações financeiras e da dispensa do recolhimento de IRRF sobre os rendimentos auferidos pelos planos de previdência durante o período de acumulação. Em contraposição a isso, é interessante observar que a proposta considera um aumento importante do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho (acréscimo de 0,05 pontos percentuais em relação ao PIB, na comparação com 2004), o que condiz com a intenção do governo de manter intacta a tabela de incidência por faixas de renda em vigor.
- d) PIS/COFINS - a partir de 2004, o PIS e a COFINS voltaram a possuir bases de cálculo idênticas, em face da harmonização da legislação relativa a ambos os tributos, que instituiu o regime de cobrança não cumulativa e a incidência sobre bens importados. As projeções para 2005 registram uma taxa de crescimento da arrecadação semelhante para PIS e COFINS (na faixa de 5,8%), abaixo, portanto, da variação nominal do PIB no ano. Tal desempenho estará relacionado com os efeitos da Lei nº 10.865/2004 e da Lei nº 10.925/2004, que promoveram a redução a zero das alíquotas das contribuições na importação e na venda para o mercado interno de vários produtos, bem como desoneraram as receitas financeiras auferidas por pessoas jurídicas, os pagamentos decorrentes de arrendamento mercantil e as importações para a Zona Franca de Manaus.
- e) contribuição social sobre o lucro líquido – esta contribuição registra uma taxa de crescimento similar à variação do PIB nominal em 2005, o que nos leva a crer que o impacto das medidas de combate à sonegação, que asseguraram sua retenção na fonte relativamente aos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a empresas prestadoras de serviços, já foi devidamente absorvida pelos números do exercício anterior.



No que tange às receitas não administradas, cumpre mencionar que esse componente deverá elevar sua importância no cômputo das receitas totais, passando de 2,07% do PIB em 2004 para 2,47% do PIB em 2005, como resultado do forte incremento verificado nas receitas relativas à cota-parte de compensações financeiras, formada preponderantemente pela participação da União na produção de petróleo e gás natural e royalties. Da mesma forma, o valor da contribuição para o plano de seguridade do servidor, cujo montante não inclui a parcela relativa à contribuição patronal, registra um salto significativo (de R\$ 1,7 bilhão no reprogramado 2004 para R\$ 4,2 bilhões no PLOA 2005), levando a crer que o valor a ser arrecadado dos servidores ativos e inativos corresponderá a mais do que o dobro do que foi extraído em 2004. Provavelmente, este dado contém erro, visto que as recentes mudanças legislativas, que elevaram a alíquota do servidor inativo, são claramente insuficientes para gerar um impacto financeiro de tal proporção.

A receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para seguridade social (fonte 154) prevista na proposta é de R\$ 107,7 bilhões, cerca de R\$ 14,5 bilhões a mais que a receita reprogramada para o ano de 2004 (R\$ 93,2 bilhões), conforme a terceira avaliação bimestral da execução do orçamento de 2004.

A previsão para 2005 corresponde a aumento nominal de 15,56% em relação à estimativa para 2004, e a aumento real de 10,58%, considerando-se a taxa de inflação para 2005, medida pelo IPCA, igual a 4,50%. Desta forma, em percentual do PIB, a receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social passaria de 5,56% para 5,82%.

Do detalhamento da arrecadação por natureza e fonte de recursos, constante do PLOA 2005 (vide tabela a seguir), verifica-se previsão de arrecadação menor em relação ao PLOA 2004 em diversos itens e o aumento de receita genérica “Outras Contribuições Previdenciárias”, que não permite identificar a natureza da arrecadação, contribuindo para a perda da transparência do orçamento. Chama a atenção, também, a previsão a menor de arrecadação da “Dívida Ativa” e de “Multas e Juros”, em contrapartida com o aumento da arrecadação de “Parcelamentos”, o que permite deduzir que o esforço de recuperação de créditos será feito mediante o parcelamento dos créditos previdenciários. Outro item que merece destaque é a redução da arrecadação de “Subrogação”, que é fortemente influenciada pelo nível de atividade econômica, o que levaria a supor que esta receita deveria aumentar em 2005.

TABELA 9 - PRINCIPAIS VARIAÇÕES DA CONTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS E TRABALHADORES PARA SEGURIDADE SOCIAL POR NATUREZA DA RECEITA

		em R\$		
Natureza da Receita		PLOA 2005	PLOA 2004	Diferença PLOA 2005 p/ PLOA 2004
Código	Especificação			
1. 2. 1. 0.30. 02	Contribuição Previdenciária do Segurado Assalariado	18.354.294.523	19.687.237.611	-1.332.943.088
1. 2. 1. 0.30. 07	Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos	4.541.978.178	1.402.114.139	3.139.864.039
1. 2. 1. 0.30. 10	Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos dos Municípios	6.102.651.429	1.713.695.059	4.388.956.370
1. 2. 1. 0.30. 15	Contribuição Previdenciária dos Órgãos do Poder Público	3.651.438.635	7.611.407.060	-3.959.968.425
1. 2. 1. 0.30. 17	Contribuição Previdenciária - Retenção sobre Nota Fiscal - Subrogação	4.293.507.769	5.134.367.576	-840.859.807
1. 2. 1. 0.30. 99	Outras Contribuições Previdenciárias	6.586.054.345	76.384	6.585.977.961
1. 9. 1. 2.30. 00	Multas e Juros de Mora de Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social	844.203.276	876.687.584	-32.484.308
1. 9. 3. 2.01. 00	Receitas da Dívida Ativa de Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social	381.994.179	456.356.329	-74.362.150

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Projetos de Lei Orçamentária para 2004 e 2005.

5.1.3. REPROGRAMAÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA EM 2004

Com amparo do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Poder Executivo tem realizado, ao final de cada bimestre, a reavaliação das projeções bimestrais de receitas e despesas primárias do exercício, podendo promover modificações nos limites de empenho. Até o momento, já foram realizadas quatro reavaliações da receita, conforme pode ser observado na tabela a seguir, que contém os dados comparativos da receita prevista na lei orçamentária para 2004 e nos quatro decretos revisores:

**TABELA 10 - PREVISÃO DE RECEITAS FEDERAIS - 2004
LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES**

Especificação	Proposta PLOA - 2004	Orçamento LOA - 2004	R\$ Milhões			
			Dec.nº 4.992 fev/04	Dec.nº 5.027 mar/04	Dec.nº 5.094 jun/04	Dec.nº 5.178 ago/04
Imposto sobre Importação	10.003	9.084	9.213	9.229	8.186	8.388
Imposto sobre Exportação	70	57	45	43	47	58
Imposto sobre Produtos Industr.	21.289	21.543	21.630	21.552	20.905	21.070
IPI - Fumo	2.167	2.297	2.437	2.473	2.362	2.346
IPI - Bebidas	2.046	2.169	1.992	1.987	1.973	1.919
IPI - Automóveis	3.419	3.284	3.337	3.178	3.085	2.818
IPI - Vinculado à Importação	5.296	5.754	5.327	5.355	4.546	4.704
IPI - Outros	8.361	8.039	8.537	8.559	8.939	9.283
Imposto sobre a Renda	83.504	88.542	85.912	87.082	87.301	87.487
IR - Pessoa Física	5.948	5.880	5.771	5.773	5.869	6.001
IR - Pessoa Jurídica	30.543	35.184	31.549	32.834	34.106	33.301
IR - Retido na Fonte	47.013	47.478	48.593	48.474	47.325	48.185
IRRF - Trabalho	22.201	22.596	23.639	22.643	21.827	21.976
IRRF - Capital	15.478	15.716	16.330	17.394	16.966	17.573
IRRF - Remessa Ext.	5.738	5.825	5.372	5.173	5.208	5.289
IRRF - Outros Rendim.	3.596	3.341	3.252	3.264	3.325	3.347
IOF	5.046	4.960	4.973	5.006	5.088	5.159
ITR		309	308	306	306	302
CPMF	26.263	26.305	25.444	25.590	25.782	25.942
COFINS	72.213	75.902	73.542	74.124	75.801	79.064
PIS/PASEP	18.321	18.983	18.933	19.073	19.687	20.072
CSLL	16.633	17.865	17.691	17.986	18.910	18.808
CIDE - Combustíveis	8.302	9.335	8.430	8.336	8.173	8.098
FUNDAF	371	360	350	340	343	340
Outras Receitas Administradas	2.422	2.508	2.530	2.542	2.598	2.815
Receitas de Loterias	1.193	1.258	1.214	1.209	1.225	1.361
CIDE - Apoio Tecnológico	475	496	529	537	555	566
Demais	754	754	787	796	818	888
REFIS	1.383	1.365	1.085	1.025	932	727
PAES	2.517	2.483	2.676	2.666	2.677	2.686
Receita Administrada pela SRF	268.337	279.601	272.761	274.900	276.736	281.016
Contr. Plano Seg. Servidores*	6.092	5.759	5.675	5.779	5.599	5.399
Demais Arrec. pelo Tesouro		18.979	18.090	17.614	18.012	18.229
Contr. Empr. e Trab. p/ INSS	91.824	92.575	93.172	92.824	93.167	93.167
Salário Educação	4.598	4.598	4.423	4.654	4.711	4.625
FGTS		1.566	1.566	1.566	1.566	1.975
Demais Arrecad. por outros órgãos		10.373	10.368	10.071	10.145	10.184
Rec. não Administr. pela SRF		133.850	133.294	132.508	133.200	133.579
Receita Total		413.451	406.054	407.408	409.936	414.595

Elaboração CONOF/CD

* Os valores incluem a contribuição patronal.

Fonte: Secretaria da Receita Federal e decretos de contingenciamento.

O bom desempenho obtido na arrecadação de alguns tributos determinou modificações graduais das projeções constantes dos mencionados decretos, fazendo com que os números assim apurados passassem a se mostrar plenamente compatíveis com as projeções contidas na lei orçamentária aprovada. A tabela anterior revela que o valor das receitas primárias total, projetado pela lei orçamentária em R\$ 413,4 bilhões, já foi superado, tendo alcançado a cifra de R\$ 414,6 bilhões, de acordo com as previsões contidas no último decreto presidencial de agosto de 2004¹⁷. Ressalte-se que este decreto



contempla as receitas realizadas até o 3º bimestre do ano, deixando, portanto, de considerar os números extremamente positivos da arrecadação total auferida tanto no mês de julho quanto no mês de agosto, quando se obteve um aumento real de 12,6% e de 21,9% (medido pelo IPCA), frente a julho e agosto de 2003.

A última avaliação bimestral da receita indica que as receitas administradas pela SRF deverão atingir o patamar de R\$ 281,4 bilhões, ao final do exercício de 2004, o que representa um acréscimo de R\$ 1,4 bilhão relativamente às projeções contidas na LOA – 2004. Esse resultado deve ser creditado à boa performance apresentada pela COFINS, pelo PIS/PASEP e pela contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), três tributos que contaram com significativas alterações em sua legislação. No caso da COFINS e do PIS/PASEP, além da adoção do regime não cumulativo de cobrança¹⁸, promoveu-se o aumento da alíquota sobre combustíveis, a retenção na fonte sobre pagamentos a empresas prestadoras de serviços e a ampliação de sua base de incidência, que passou a alcançar os produtos importados. Nesse contexto, o governo federal já prevê uma arrecadação de R\$ 79 bilhões para a COFINS e de R\$ 20 bilhões para o PIS/PASEP no ano. Quanto à contribuição social sobre o lucro líquido, a principal modificação legislativa decorreu do aumento da base de cálculo para as empresas prestadoras de serviços, de 12% para 32%, cujos efeitos sobre a arrecadação se fazem sentir desde outubro de 2003. A última projeção para a receita anual desta contribuição aponta para o montante de R\$ 18,8 bilhões.

A arrecadação das três contribuições, contida na quarta avaliação bimestral da receita, registra um acréscimo de R\$ 5,2 bilhões, relativamente à receita prevista na lei orçamentária para 2004.¹⁹ Entretanto, esse efeito positivo é compensado pelo pior desempenho esperado na arrecadação do imposto de renda, do imposto de importação e da CIDE-combustíveis.

A projeção mais modesta para a arrecadação da CIDE-combustíveis fundamenta-se no fato de não se ter verificado o esperado aumento de 10% na alíquota específica, e sim uma redução substancial da alíquota aplicável à gasolina e ao diesel e a fixação de alíquota zero para os outros tipos de combustível, a partir de abril de 2004. Contudo, cumpre esclarecer que a redução de alíquotas ocorrida não chegou a representar uma efetiva desoneração para o contribuinte, uma vez que este não mais poderá deduzir uma parcela do pagamento da CIDE do valor devido a título de PIS/COFINS.

O imposto de importação, por sua vez, também contou com sucessivas reduções de alíquota, que deverão mais do que compensar os aumentos de base decorrentes do aumento no valor das importações.

Já no que tange ao imposto de renda, as maiores perdas de arrecadação são esperadas para o imposto de renda sobre a pessoa jurídica, cuja projeção atual indica uma redução de R\$ 1,9 bilhão em relação à arrecadação prevista na LOA-2004 e o imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos do trabalho e sobre remessas para o exterior, estes dois últimos com uma arrecadação a menor de R\$ 1,1 bilhão. Nos três casos, a forte discrepância entre os números da lei orçamentária e do decreto deve-se basicamente às receitas atípicas que não são consideradas nas projeções do Poder Executivo, bem como aos efeitos da recente medida provisória que reduziu a base de cálculo do IRRF – trabalho em R\$ 100,00 por contribuinte, gerando uma renúncia de receita de R\$ 500 milhões, segundo estimativas do governo federal.

Vale observar, contudo, que o governo federal refez seus cálculos a respeito da arrecadação do IRRF – capital, que deverá apresentar um acréscimo de R\$ 1,8 bilhão em relação às projeções da lei orçamentária. Segundo o governo, tal desempenho é fruto das perspectivas de menor queda da taxa de juros SELIC e variação de aplicações financeiras.

este último desconsidera do seu cômputo a parcela correspondente à contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor, a qual, a partir de 2005, passará a ser considerada como receita financeira.

18 O impacto orçamentário do regime não cumulativo de cobrança deu-se a partir de janeiro de 2003, no caso do PIS/PASEP, e a partir de março de 2004, no caso da COFINS.

19 As previsões da lei orçamentária de 2004 para as receitas da COFINS, PIS/PASEP e CSLL correspondem a R\$ 75,9 bilhões, R\$ 19 bilhões e R\$ 17,7 bilhões, respectivamente.



5.1.4 ARRECADAÇÃO DA SRF ATÉ AGOSTO DE 2004

Segundo os últimos dados fornecidos pela Secretaria da Receita Federal, a arrecadação até agosto foi de R\$ 194,8 milhões, representando um crescimento real de 11,8% (medido pelo IPCA) em relação ao mesmo período do ano anterior. Tal desempenho que esteve intimamente ligado ao comportamento da receita da COFINS, cujo aumento real da arrecadação (excluídas as instituições financeiras) alcançou 24,4%, no período. De acordo com a SRF, os principais fatores que motivaram a ótima evolução da COFINS foram a tributação sobre produtos importados, bem como a implantação da sistemática de retenção na fonte relativamente a pagamentos efetuados a empresas prestadoras de serviços²⁰. Portanto, a adoção do regime não cumulativo de incidência teria contribuído de forma apenas marginal para esse crescimento, dado que o recolhimento da contribuição sobre produtos importados gera um crédito a ser aproveitado pelo contribuinte nas operações seguintes de produção e/ou comercialização.

Ressalte-se que tal comportamento não condiz com o que ocorreu com o PIS, que, juntamente com a COFINS, passou a incidir, desde março de 2004, sobre produtos importados, tendo, porém, apresentado um aumento real mais discreto, de 7%, no acumulado de agosto de 2004 relativamente ao mesmo período de 2003.

Outro aspecto digno de nota é o bom desempenho demonstrado pela contribuição social sobre o lucro líquido e do imposto de renda da pessoa jurídica, com crescimento de 14,7% e 10%, em termos reais, na comparação com o acumulado de janeiro a agosto de 2003, o que já reflete o maior vigor no crescimento da economia, que fez com que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento – IPEA, passasse a projetar uma expansão de 4,6 % do PIB para este ano.

Como já mencionamos acima, a performance arrecadatória de alguns dos principais tributos administrados pela SRF propiciou, já em meados deste ano, uma reavaliação do valor dessas receitas para o exercício de 2004 em níveis superiores ao inicialmente projetado na lei orçamentária em vigor. Os dados de arrecadação para o mês de agosto atestam, grosso modo, que as projeções elaboradas pelo Poder Executivo, através do Decreto nº 5.178/04, mostram-se compatíveis com os números efetivamente obtidos até agosto, exceto com respeito ao imposto de renda da pessoa jurídica e imposto de importação cuja previsão de receitas sofreu cortes nos decretos presidenciais (vide Tabela 10), mas já têm condições de fechar o ano com uma arrecadação de cerca de R\$ 34 bilhões e de R\$ 9 bilhões, respectivamente (ou R\$ 1,7 bilhão a mais em relação a última projeção do governo).

5.1.5. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, a arrecadação da contribuição do empregador e do empregado para a seguridade social até julho de 2004 apresenta crescimento nominal de 19,7% em relação ao mesmo período de 2003 e crescimento real de 12,4%, utilizando como taxa de inflação o INPC. Na realidade, o crescimento da receita em 2004 é maior do que o divulgado pelo Ministério, haja vista que em 2003 os benefícios de Salário Maternidade eram pagos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social e a partir de 2004, as empresas passaram a fazer este pagamento às suas empregadas. Como compensação, permitiu-se que o valor correspondente ao pagamento do benefício fosse deduzido do valor das contribuições a serem recolhidas. O efeito da nova sistemática implicou a redução das despesas executadas no orçamento como também das receitas arrecadadas.

Quando da elaboração do orçamento de 2004 não foi considerada esta mudança de procedimento, sendo assim, estava prevista despesa com o pagamento deste benefício da ordem de R\$ 1,6 bilhão. Como o INSS passou a ser responsável somente pelo pagamento do benefício da seguradora empregada doméstica, foram liquidados até o momento cerca de R\$ 87 milhões do montante total. Pode-se presumir, portanto, que se o procedimento para pagamento do benefício do salário maternidade em 2004 fosse o mesmo de 2003, a arrecadação realizada até julho seria maior em pelo menos R\$ 800 milhões à ocorrida.

20

A Medida Provisória nº 135, de 30/10/2003, transformada na Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, assegurou a tributação da COFINS e do PIS sobre os insumos importados pelas empresas sujeitas à não cumulatividade e a Medida Provisória nº 164, de 26/01/2004, posteriormente transformada na Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, estabeleceu a incidência da COFINS e do PIS sobre todos os produtos importados. Isso indica que a cobrança das contribuições sobre importações somente começou a produzir efeitos fiscais, de forma integral, a partir de junho de 2004.



5.2 RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO

Reza a Constituição Federal, em seu art. 167, III:

“Art. 167 São vedados:

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

Por sua vez, ao tratar a matéria do ponto de vista da elaboração da proposta orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que:

“Art. 12 ...

§ 2º 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.”²¹

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

Observando a Proposta Orçamentária para 2005, verificamos que esta apresenta o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social:

TABELA 11 - VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO
Proposta para 2005 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	935,3	Investimentos	11,5
Títulos do Tesouro Nacional	94,6	Inversões Financeiras	32,8
Operações de Crédito	6,2	Amortização da Dívida	1.003,5
Total	1036,1	Total	1.047,8
DIFERENÇA			11,7

FONTE: PLOA/2005

Cabe ressaltar que, nas Propostas Orçamentárias para 2003 e 2004, o cumprimento da regra de ouro só era possível caso a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levasse em conta, além dos orçamentos fiscal e da seguridade, o orçamento de investimento das empresas estatais.

6 AVALIAÇÃO DA DESPESA NO PLOA 2005 E EXECUÇÕES ANTERIORES

6.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

No PLOA para 2005, diferenciam-se as despesas financeiras das não-financeiras ou primárias pelo código identificador previsto no art. 7º, §.

4º, da LDO/2005. Tais despesas, discriminadas por GND, encontram-se agrupadas na tabela a seguir.

²¹

A constitucionalidade deste dispositivo da LRF encontra-se em análise no Supremo Tribunal Federal, em sede da ADIN nº 2238-5/DF. Em sessão plenária havida em 09.05.2002, por unanimidade, o Tribunal deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do referido §2º do art. 12. A apreciação da ADIN, contudo, ainda se encontra pendente.

**TABELA 11A - PLOA 2005 - DESPESAS POR GND X IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO**

Orçamento Fiscal e seguridade social R\$ bilhões

GRUPO NAT.DESPESA	PRIMÁRIAS		FINANCEIRAS	TOTAL
	Obrigatórias	Discricionárias		
1 Pessoal e Encargos Sociais ²²	90,83	-	6,23	97,05
2 Juros e Encargos da Dívida ²³	,65	-	110,18	110,83
3 Outras Despesas Correntes	269,77	33,59	,52	303,88
4 Investimentos ²⁴	,13	11,34	-	11,47
5 Inversões Financeiras	,15	1,03	31,74	32,92
6 Amortização da Dívida	-	-	1.003,48	1.003,48
9 Reserva de Contingência	-	2,79	18,33	21,12
TOTAL	361,54	48,74	1.170,48	1.580,76

Fonte: PLOA 2005

Conforme a Portaria nº 4, de 2001, da SOF/MPOG, as despesas financeiras caracterizam-se pelos gastos que não pressionam ou aumentam o endividamento líquido do Governo em termos de resultado primário no exercício correspondente, uma vez que criam para o ente da Federação um direito junto ao setor privado interno e/ou externo, tais como a concessão de empréstimos e financiamentos, aquisição de títulos de crédito e representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas, amortização de dívidas e, por ajuste, o pagamento de juros, ainda que esses últimos tenham profundo impacto sobre o resultado fiscal como um todo.

As despesas primárias, por sua vez, evidenciam-se, em termos genéricos, pelo montante das despesas orçamentárias, excluídas as relacionadas com os serviços da dívida pública interna e externa e com a concessão de empréstimos e financiamentos, destinados a incentivar setores ou atividades de interesse nacional. Essencialmente, custeiam benefícios, pessoal, transferências, atividades e projetos governamentais. Quando confrontadas com as receitas primárias, propiciam conhecer o Resultado Primário²⁵. Tal Resultado exprime o esforço fiscal empreendido pelo ente estatal na tentativa de reconduzir-se ao limite de dívida consolidada previamente estabelecido.

Referidas despesas primárias subdividem-se em duas categorias: obrigatórias e discricionárias.

As obrigatórias derivam de disposições constitucionais ou legais, enquanto as discricionárias não são predeterminadas, constitucionalmente e legalmente, e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e à quantificação das metas e dos valores orçamentários, em regra, não gerando direitos de terceiros contra o Estado.

A distinção mostra-se relevante no atual contexto de gestão fiscal responsável, onde prevalece o Princípio do Equilíbrio Fiscal. Assim, o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas, sendo que, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser adotadas para que a trajetória do equilíbrio seja retomada.

²² Parcela financeira relativa à contribuição da União para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais (ver item 6.5 desta nota técnica).

²³ Parcela primária relativa à ação 0433 – Dívida Mobiliária Interna da União decorrente de Programas de Apoio ao Segmento Agrícola.

²⁴ Parcelas obrigatórias decorrentes de vinculações ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FNDE) e a Agência Nacional de Águas relativa a outorga de direito de uso de recursos hídricos (Fonte 116).

²⁵ Assunto que constará de subitem específico desta Nota Técnica.



Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, inspirada no direito comparado (“*sequestration*” norte-americano), estabeleceu mecanismos que buscam viabilizar o alcance da meta de resultado primário previamente estabelecida, a ser alcançada durante a execução do orçamento²⁶.

A limitação de empenho consubstancia-se num desses mecanismos, sendo acionada sempre que a receita não se comporte conforme fora previsto na proposta orçamentária ou nos demonstrativos de reavaliação. Essa averiguação é feita bimestralmente, por ocasião da elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Ressalte-se ainda que a referida limitação de empenho não alcança indistintamente todas as despesas. Conforme § 2º do art. 9º da LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (conhecidas por “obrigatórias”), inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida²⁷, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias²⁸. Tais despesas estão discriminadas no Anexo V da LDO 2005, que será atualizado sempre que promulgada emenda constitucional ou lei de que resulte obrigações para a União.

O Projeto de Lei Orçamentária ora encaminhado ao Congresso Nacional identifica, em nível de Grupo de Natureza de Despesa – GND, a natureza das despesas constantes da programação dos órgãos, por intermédio do Identificador de Resultado Primário – RP, nos termos estabelecidos pelo art. 7º, § 4º, da LDO 2005²⁹.

Referida marcação permite a apuração da “base contingenciável” – despesas sujeitas à limitação de empenho - que corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias, excluídas as despesas obrigatórias, o serviço da dívida, as despesas ressalvadas pela própria LDO e as dotações destinadas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União³⁰. Estes dois últimos itens só serão excluídos da mencionada “base contingenciável”, caso a estimativa atualizada da receita seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária.³¹

A Tabela 12 revela, em primeiro lugar, a parcela das despesas primárias passível de remanejamentos e cancelamentos durante a execução orçamentária – Despesas Discricionárias. Percebe-se, pelas colunas %, que a participação relativa dessas despesas tem sido da ordem de 11%

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 No caso de despesas de natureza contratual, o contingenciamento poderia caracterizar a quebra de compromissos regularmente assumidos.

28 Na Lei nº 10.934/04, as ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, as ações destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento realizadas no âmbito do Ministério da Agricultura e as ações de promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins, foram ressalvadas da limitação de empenho.

29 “§ 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 16 desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta Lei, as despesas de natureza:

I – financeira – 0;

II – primária obrigatória, quando conste na Seção “I” do Anexo V desta Lei – 1;

III – primária discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas na Seção “I” do Anexo V desta Lei – 2; ou

IV – outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário – 3.”

30 Art. 72, § 2º, da LDO/05.

31 Art. 72, § 3º, da LDO/05.



do total de despesas primárias nos últimos três projetos de lei orçamentária encaminhados pelo Poder Executivo.

**TABELA 12 - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Em R\$ bilhões

Despesas	PLOA 2003		PLOA 2004 ⁽¹⁾		PLOA 2005		(B / A)	(C / B)
	(A)	%	(B)	%	(C)	%		
Despesas Primárias	297,5	100,0%	360,3	100,0%	410,2	100,0%	21,1%	13,8%
a) Obrigatórias (RP 1)	263,1	88,4%	321,5	89,2%	361,5 ⁽²⁾	88,1%	22,2%	12,4%
b) Discricionárias (RP 2)	34,4	11,6%	38,8	10,8%	48,7	11,9%	12,8%	25,5%

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2005

IPCA 2003: 9,30%

IPCA 2004: 6,73%

(1) Após ajustes procedidos pela SOF na marcação do PL

(2) R\$ 360,9 bilhões – Valor constante das Informações Complementares ao PLOA de 2005

É sobre essa parcela que se apura a “base contingenciável”, nas hipóteses de queda de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias. Base essa que é composta quase que integralmente de dotações destinadas ao custeio da máquina administrativa e aos investimentos (acerca desse aspecto, observar comentários à Tabela 14).

É de se ressaltar também que a margem de acomodação das despesas é ainda menor, tendo em vista os valores mínimos estabelecidos na Constituição Federal para aplicação nas áreas de saúde e educação (vide comentários à Tabela 13).

Outra informação que merece registro diz respeito à evolução dos valores nominais alocados como despesas primárias obrigatórias e discricionárias nesses últimos três projetos de lei. Percebe-se que o incremento nominal desses valores superou a variação do IPCA de 2003 e a projetada para 2004, de 9,30% e 6,73%, respectivamente³².

A seguir, na Tabela 13, discriminam-se as despesas primárias, obrigatórias e discricionárias, pelas áreas de despesa que competem ao setor público.

**TABELA 13 - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Em R\$ milhões

FUNÇÃO	Obrigatórias		Discricionárias		Total	
	(RP 1)	%	(RP 2)	%		%
Administração	5.594,15	1,55%	3.083,21	6,33%	8.677,36	2,12%
Agricultura	3.773,42	1,04%	1.137,48	2,33%	4.910,90	1,20%
Assistência Social	13.987,40	3,87%	1.820,35	3,73%	15.807,75	3,85%
Ciência e Tecnologia	548,66	0,15%	2.589,32	5,31%	3.137,98	0,76%
Comércio e Serviços	1.263,78	0,35%	348,67	0,72%	1.612,45	0,39%
Comunicações	101,49	0,03%	595,04	1,22%	696,53	0,17%
Cultura	96,36	0,03%	282,81	0,58%	379,17	0,09%
Defesa Nacional	8.982,74	2,48%	5.142,63	10,55%	14.125,37	3,44%
Desporto e Lazer	9,55	0,003%	160,62	0,33%	170,17	0,04%
Direitos da Cidadania	118,36	0,03%	591,95	1,21%	710,31	0,17%
Educação	9.588,47	2,65%	5.175,13	10,62%	14.763,60	3,60%
Encargos Especiais	83.612,20	23,13%	264,96	0,54%	83.877,16	20,44%
Energia	225,59	0,06%	534,84	1,10%	760,43	0,19%
Essencial à Justiça	1.851,28	0,51%	418,17	0,86%	2.269,45	0,55%
Gestão Ambiental	401,46	0,11%	1.996,36	4,10%	2.397,82	0,58%
Habitação	450,00	0,12%	61,79	0,13%	511,79	0,12%

³²

Registre-se que o referido cálculo é apenas indicativo. Ademais, a referida comparação não leva em consideração as alterações havidas ao longo do exercício, que muitas das vezes são bastante significativas.



Indústria	254,39	0,07%	631,62	1,30%	886,01	0,22%
Judiciária	7.818,81	2,16%	2.527,26	5,19%	10.346,07	2,52%
Legislativa	2.847,45	0,79%	1.069,16	2,19%	3.916,61	0,95%
Organização Agrária	255,32	0,07%	1.830,52	3,76%	2.085,84	0,51%
Previdência Social	178.531,58	49,38%	1.266,01	2,60%	179.797,59	43,82%
Relações Exteriores	469,49	0,13%	951,07	1,95%	1.420,56	0,35%
Reserva de Contingência	-		2.789,30	5,72%	2.789,30	0,68%
Saneamento	-		94,79	0,19%	94,79	0,02%
Saúde	27.511,09	7,61%	7.307,20	14,99%	34.818,29	8,49%
Segurança Pública	1.647,79	0,46%	1.190,79	2,44%	2.838,58	0,69%
Trabalho	11.189,96	3,10%	815,72	1,67%	12.005,68	2,93%
Transporte	200,24	0,06%	3.433,34	7,04%	3.633,58	0,89%
Urbanismo	205,00	0,06%	630,67	1,29%	835,67	0,20%
TOTAL	361.536,03	100,00%	48.740,81	100,00%	410.276,84	100,00%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2005

Inicialmente, cabe observar a participação expressiva das funções “Previdência Social” e “Encargos Especiais”, correspondentes a 64,26% do total das despesas primárias. Praticamente, a totalidade dessas despesas é de natureza obrigatória (pessoal e encargos, benefícios e transferências constitucionais e legais).

Outro aspecto a ser ressaltado é a participação relativa das funções “Saúde”, “Educação” e “Defesa Nacional” nas despesas discricionárias, da ordem de 14,99%, 10,62% e 10,55%, respectivamente. Registre-se que as áreas de “Saúde” e “Educação” juntas respondem por 25,61% do total das despesas discricionárias. Tal aspecto torna-se relevante na medida em que ¼ das despesas ditas discricionárias não estão necessariamente livres para remanejamentos e/ou cancelamentos, tendo em vista os limites de aplicação mínimos estabelecidos pela Constituição.

Por fim, vale mencionar o valor de R\$ 2.789,30 milhões, equivalentes a 5,72% das despesas discricionárias, alocado como Reserva de Contingência e, portanto, passível de utilização para o atendimento de emendas parlamentares.

Finalizando a análise, a Tabela 14 vem reforçar as observações até aqui expostas, no sentido de evidenciar a pequena margem de manobra de que dispõe o Poder Executivo em eventuais necessidades de correção de desvios na execução do orçamento.

Percebe-se que parcela expressiva das despesas discricionárias está alocada no GND 3, cerca de 68,91% do total, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e atividades finalísticas, de difícil compressão.

Outrossim, observe-se que 98,88% dos investimentos são tidos como discricionários e, portanto, na eventualidade de contingenciamento, esse grupo de despesas será necessariamente atingido.

**TABELA 14 - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS POR GND
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Despesas	GND 1		GND 3		GND 4		GND 5		GND 9	
		%		%		%		%		%
Despesas Primárias	90.827,25	100	303.359,49	100	11.468,68	100	1.178,06	100	2.789,30	100
a) Obrigatórias (RP 1)	90.827,25	100	269.774,24	88,93	128,82	1,12	151,66	12,87	-	-
b) Discricionárias (RP 2)	-	-	33.585,25	11,07	11.339,86	98,88	1.026,40	87,13	2.789,30	100

Fonte: Proposta Orçamentária para 2005

6.2 DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

6.2.1 DESPESAS POR ÓRGÃO E GRUPO DE DESPESA

DESPESAS POR ÓRGÃO



A classificação institucional do Orçamento Público abrange dois níveis, órgão e unidade orçamentária. As unidades orçamentárias, categoria mais analítica nessa classificação, agrupam-se em órgãos. Ambos são identificados por códigos numéricos que totalizam cinco dígitos, sendo que os dois primeiros indicam o órgão orçamentário e os três últimos, a unidade orçamentária. A classificação institucional tem por finalidade precípua revelar as unidades administrativas responsáveis pela efetivação das despesas públicas³³.

A Proposta para 2005 mantém, grosso modo, a distribuição de órgãos de 2004. O quadro seguinte apresenta as despesas por órgão, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

TABELA 15 - Gastos por Órgão – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

CODIGO ÓRGÃO	Órgão	Liquidado 2003 (A)	PLOA 2004 (B)	AUTORIZADO 2004 (C)	Em R\$ mil	
					PLOA 2005 (D)	% E= D/C
01	Câmara dos Deputados	2.017.095,01	2.163.542,24	2.185.392,24	2.484.070,94	14
02	Senado Federal	1.631.295,33	1.795.226,11	1.817.276,11	2.432.874,30	34
03	Tribunal de Contas da União	611.645,09	630.870,25	632.870,25	774.459,94	22
10	Supremo Tribunal Federal	199.023,74	211.266,75	223.666,75	295.361,42	32
11	Superior Tribunal de Justiça	403.979,35	431.482,04	431.482,04	579.310,25	34
12	Justiça Federal	3.855.657,97	4.749.678,82	4.601.032,23	5.703.324,85	24
13	Justiça Militar da União	163.305,00	185.560,49	185.493,00	182.514,09	-2
14	Justiça Eleitoral	1.622.609,11	2.269.324,04	2.311.983,05	2.476.876,57	7
15	Justiça do Trabalho	5.326.473,61	5.852.053,37	5.877.944,17	6.650.974,11	13
16	Justiça do DF e dos Territórios	642.005,18	714.754,80	716.754,80	837.954,48	17
20	Presidência da República	2.072.134,30	2.275.244,84	6.834.969,52	2.728.680,78	-60
22	Ministério da Agric., Pec. e Abast.	4.226.038,45	7.337.374,19	7.488.330,97	5.036.953,91	-33
24	Ministério da Ciência e Tecnologia	2.658.152,30	3.710.479,49	3.774.219,18	4.367.246,54	16
25	Ministério da Fazenda	8.881.386,50	8.614.220,17	8.608.973,48	10.146.298,24	18
26	Ministério da Educação	18.117.032,74	18.817.972,99	17.302.894,82	20.701.591,61	20
28	Ministério do Des., Ind. e Com. Exterior	856.011,39	827.313,79	844.713,79	874.937,76	4
30	Ministério da Justiça	3.740.894,60	3.946.564,30	4.012.766,92	5.048.197,28	26
32	Ministério de Minas e Energia	1.414.410,14	3.004.014,10	2.925.723,24	3.726.715,08	27
33	Ministério da Previdência Social	116.289.450,97	129.468.991,30	129.466.707,27	145.828.075,77	13
34	Ministério Público da União	1.452.470,40	1.476.716,53	1.492.822,86	1.757.196,36	18
35	Ministério das Relações Exteriores	1.281.799,67	1.281.155,27	1.285.155,27	1.588.051,69	24
36	Ministério da Saúde	30.224.645,19	35.799.255,23	36.528.920,10	39.278.219,46	8
38	Ministério do Trabalho e Emprego	17.089.183,49	26.770.979,94	27.334.176,53	29.547.656,72	8
39	Ministério dos Transportes	4.537.762,01	9.172.708,28	8.576.945,04	6.889.011,17	-20
41	Ministério das Comunicações	1.018.957,15	2.124.824,50	2.124.905,75	3.129.913,44	47
42	Ministério da Cultura	274.768,18	344.986,56	507.840,32	441.408,30	-13

³³ Em alguns casos especiais, os órgãos e as unidades orçamentárias não correspondem a uma estrutura administrativa e, sim, instituições fictícias, com o objetivo de agregar determinado tipo de despesa. É o que acontece no caso dos Órgãos 71000 – Encargos Financeiros da União, 73000 – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, 74000 – Operações Oficiais de Crédito, 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e 90000 – Reserva de Contingência.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

44	Ministério do Meio Ambiente	878.716,64	1.476.008,78	1.517.519,35	1.914.553,31	26
47	Ministério do Plan., Orç. e Gestão	1.649.522,39	5.174.750,92	5.177.459,46	3.371.853,56	-35
49	Ministério do Desenv. Agrário	1.923.457,34	1.456.440,14	1.521.010,21	2.454.387,53	61
51	Ministério do Esporte	179.592,12	131.110,69	358.201,30	170.989,66	-52
52	Ministério da Defesa	25.828.821,32	27.989.881,64	28.068.982,11	32.065.313,75	14
53	Ministério da Integração Nacional	4.259.671,83	4.634.211,44	5.404.572,82	6.043.632,00	12
54	Ministério do Turismo	147.449,74	233.183,86	494.902,99	334.177,60	-32
55	Ministério da Assist. e Prom.Social	5.552.168,64	8.861.170,08	8.188.856,03	15.807.793,73	93
56	Ministério das Cidades	1.516.835,66	1.750.561,86	2.568.177,33	2.079.144,58	-19
71	Encargos Financeiros da União	149.284.052,19	183.882.600,50	183.712.501,80	181.277.656,12	-1
73	Transf.a Estados, DF e Municípios	66.914.305,48	65.019.581,62	73.553.581,00	75.564.778,15	3
74	Operações Oficiais de Crédito	13.308.674,04	24.113.441,00	23.955.140,82	23.632.483,43	-1
75	Refinanc.da Div.Púb. Mob. Federal	374.405.133,41	851.820.666,32	851.820.666,32	926.954.230,04	9
90	Reserva de Contingência	0,00	7.166.512,89	4.651.875,10	5.578.600,00	20
TOTAL		876.456.587,65	1.457.686.682,13	1.469.087.406,34	1.580.757.468,50	8

Fonte: SIAFI/STN; PL Nº 51/2004 – CN. Elaboração: COFF/CD e CONORF/SF

As principais alterações do PLOA 2005, em relação ao autorizado na LOA 2004, podem ser observadas no Ministério da Assistência e Promoção Social, cujo valor das dotações aumentou 93%; no Ministério de Desenvolvimento Agrário, com 61%; e no Ministério das Comunicações, com 47% de aumento. As reduções mais expressivas estão na Presidência da República (-60%), no Ministério do Turismo (-32%) e no Ministério dos Transportes (-20%).

O remanejamento do programa Transferência de Renda com Condições – Bolsa Família, no valor de R\$ 5,6 bilhões, da Presidência da República para o Ministério da Assistência e Promoção Social explica as expressivas variações no valor das dotações orçamentárias desse dois Órgãos, quando comparados os PL 2004 e PL 2005.

DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

A Lei nº 10.934/2004 (LDO para 2005) define, no art. 7º, §2º, que os grupos de natureza de despesa constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto. São seis grupos: 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida, 3 – outras despesas correntes, 4 – investimentos, 5 – inversões financeiras e 6 – amortização da dívida. Além disso, o § 3º do referido artigo dispõe que a reserva de contingência será identificada pelo dígito 9 na classificação por GND.

Importa mencionar que o valor global do GND 6 - Amortização da Dívida - compreende a amortização efetiva mais o refinanciamento da dívida pública. Portanto, para melhor compreensão dessa despesa, em alguns casos, e dependendo dos objetivos da análise, é necessário identificar essas parcelas. No PLOA para 2005, do montante de R\$ 1.003,4 bilhões registrados nesse grupo, R\$ 926,9 bilhões são destinados ao refinanciamento da dívida mobiliária, R\$ 8,3 bilhões ao refinanciamento da dívida contratual e R\$ 68,1 milhões para amortização efetiva. A tabela a seguir consolida os principais grupos de despesas:

TABELA 16 - GASTOS POR GRUPO DE DESPESA – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

CODIGO ÓRGÃO	ÓRGÃO	Liquidado 2003 (A)	PLOA 2004 (B)	AUTORIZADO 2004 (C)	Em R\$ mil	
					PLOA 2005 (D)	% E= D/C
1	Pessoal e Encargos Sociais	78.974.734,73	84.291.083,83	84.120.038,40	97.054.485,95	15%
2	Juros e Encargos da Dívida	65.706.833,74	117.829.636,29	117.769.754,25	110.834.621,58	-6%
3	Outras Despesas Correntes	239.237.559,53	263.291.323,74	273.628.649,91	303.876.958,10	11%

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4	Investimentos	6.452.128,08	7.823.827,33	12.370.012,11	11.468.677,94	-7%
5	Inversões Financeiras	23.440.686,46	32.752.836,67	33.249.350,01	32.922.422,33	-1%
6	Amortização da Dívida	462.644.645,10	926.097.616,41	925.989.878,45	1.003.477.791,41	8%
9	Reserva de Contingência	0,00	25.600.357,85	21.959.723,21	21.122.511,20	-4%
TOTAL		876.456.587,65	1.457.686.682,12	1.469.087.406,34	1.580.757.468,5	8%

Fonte: SIAFI/STN; PL Nº 51/2004 – CN. Elaboração: COFF/CD e CONORF/SF

Relativamente ao autorizado para 2004, verificam-se acréscimos nominais para os Grupos 1 – Pessoal e Encargos Sociais (15%), em parte decorrente da mudança da alíquota da contribuição patronal da União, estabelecida pela Lei nº 10.887/2004, e 3 – outras despesas correntes (11%). O valor dos investimentos apresenta-se inferior ao autorizado em 2004, em 7%.

As análises sobre os Grupos 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida e 6 – amortização da dívida serão realizadas em tópicos específicos desta Nota Técnica Conjunta, de sorte que a ênfase aqui dar-se-á sobre os GNDs 3 e 4.

Consoante visto na tabela anterior, os gastos com outras despesas correntes cresceram 11% em relação ao orçamento de 2004, em vigor. A seguir, são listadas as principais ações desse Grupo, em ordem decrescente de dotação na proposta da LOA para 2005:

TABELA 17 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES, POR AÇÃO

Em R\$ mil

Código	Ação	PL 2004 (A)	PL 2005 (B)	B/A %
0132	Pagamento de Aposentadorias	59.309.744,28	67.139.171,03	13%
0134	Pagamento de Pensões	22.371.842,99	23.851.839,15	7%
0045	Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)	20.145.383,59	22.478.651,73	12%
0044	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art.159)	19.250.368,20	21.479.600,54	12%
0010	Pagamento de Aposentadorias - Área Rural	15.226.960,15	17.272.140,45	13%
0906	Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em	11.776.833,75	-	-
8585	Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Av ³⁴	-	14.906.000,00	-
0136	Pagamento de Auxílio Doença Previdenciário, Auxílio Doença Acidentário e Auxílio Reclusão	10.746.360,94	14.457.902,08	35%
0047	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (CF, art.212)	7.276.090,20	8.108.942,18	11%
0583	Pagamento do Seguro-Desemprego	7.038.018,15	7.858.944,03	12%
001Q	Pagamento de Pensões - Área Rural	6.011.672,10	6.301.986,88	5%
006O	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) ³⁵	-	5.437.800,00	-
0133	Pagamento de Aposentadorias Especiais	5.410.933,64	5.435.824,39	0%
0575	Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência - LOAS	3.300.205,98	3.742.875,44	13%
0369	Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação	3.065.565,66	3.030.748,85	-1%

Fonte: SIAFI/STN. PL Nº 51/2004 – CN. Elaboração COFF/CD e CONORF/SF

Destaque-se o aumento de 35% na dotação da ação 0136 – Pagamento de Auxílio Doença Previdenciário, Auxílio Doença Acidentário e Auxílio Reclusão.

³⁴ Nos termos do Projeto de Revisão do PPA, algumas ações sofreram alteração quanto ao seu tipo, considerando a forma com que são implementadas e a área de competência do governo federal no setor de saúde.

³⁵ Em 2004, os valores autorizados para esta ação somaram R\$ 4,335 bilhões.



Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, os investimentos da Proposta atingem R\$ 11,5 bilhões, o que significa acréscimo nominal de 47% em relação ao PL do exercício anterior, cujo investimento perfazia R\$ 7,8 bilhões, e uma queda nominal de 7% sobre o valor aprovado na LOA 2004.

No que concerne à distribuição dos investimentos por programa, o quadro seguinte apresenta as maiores dotações da Proposta para 2005, comparativamente ao PL para 2004:

TABELA 18 - INVESTIMENTOS POR PROGRAMAS

Código	Programa	PL 2004 (A)	PL 2005 (B)	Em R\$ mil
				% B/A
0220	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	1.086.637,60	1.061.991,15	-2
1036	Integração de Bacias Hidrográficas	-	967.000,00	-
0122	Saneamento Ambiental Urbano	498.070,00	490.160,40	-2
0750	Apoio Administrativo	296.866,74	224.604,10	-24
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	-	289.559,26	-
1073	Universidade do Século XXI	-	277.942,93	-
0632	Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	227.217,09	238.994,13	5
0230	Corredor Leste	-	276.500,00	-
0235	Corredor Nordeste	-	237.100,00	-
0631	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	159.709,95	236.553,51	48
0235	Corredor Nordeste	-	237.100,00	-
0236	Corredor Oeste-Norte	-	235.400,00	-
0233	Corredor Mercosul	-	232.750,00	-
0237	Corredor Araguaia-Tocantins	-	232.578,00	-
0661	Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	162.000,00	226.202,50	40
1127	Sistema Único de Segurança Pública	206.500,00	209.300,00	1
1075	Escola Moderna	179.209,97	-	-
1295	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	169.463,30	130.568,25	-23
0623	Proteção ao Voo e Segurança do Tráfego Aéreo	166.752,38	225.974,61	36
0379	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	158.100,00	-	-
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	157.750,54	-	-
1216	Atenção Especializada em Saúde	157.632,00	211.572,30	34

Fonte: SIAFI/STN. PL Nº 51/2004 – CN. Elaboração COFF/CD e CONORF/SF

A comparação entre as Propostas de 2004 e 2005 resta parcialmente prejudicada, tendo em vista as significativas alterações nas programações promovidas pelo Poder Executivo. Com efeito, o PL Nº 52/2004 – CN – Projeto de Revisão do PPA 2004 – 2007 propõe a exclusão de 17 e a inclusão de 18 programas na proposta para 2005, além de alterações em outros 347 programas.

Dentre os novos programas, destaque-se o 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas, no valor de R\$ 967 milhões, que abriga dotação para a ação 12EP – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

Os acréscimos mais consideráveis de dotação estão nos programas 0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (48%) e 0661 - Modernização do Sistema Penitenciário Nacional (40%). Os maiores decréscimos para os programas 0750 - Apoio Administrativo (-24%) e 1075 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (-23%).

O programa com o maior volume de recursos é o 0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal, com R\$ 1,0 bilhão. Observe-se pequeno decréscimo de 2% nessa programação para 2005.

**6.2.2 DESPESAS POR FUNÇÃO E PROGRAMA****DESPESAS POR FUNÇÃO**

A tabela a seguir discrimina a despesa efetiva segundo as diversas funções de governo previstas na Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, desconsiderados os R\$ 935 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. A função para a qual foi destinado o maior montante de recursos foi Encargos Especiais, responsável por 43,58% do total de gastos, e que reflete as despesas com juros e amortizações das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos.

Após Encargos Especiais, as funções que receberam mais recursos foram Previdência Social (27,92%), Saúde (5,49%), Reserva de Contingência (3,27%), Educação (2,64%) e Assistência Social (2,45%).

As funções que apresentaram maior crescimento nominal, comparativamente com a proposta de 2004, foram Organização Agrária (116,1%), Saneamento (96,5%), Assistência Social (70,4%) e Segurança Pública (61,8%).

Do total das 29 funções, somente 4 tiveram perdas nominais em relação à proposta de 2004: Indústria (-57,6%), Administração (-9,9%), Reserva de Contingência (-9,8%) e Agricultura (-5,1%).

**TABELA 19 - COMPARATIVO POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

COD	FUNCAO	Liq. 2003	PL 2004	Aut. 2004 (08/2004)	PL 2005	Em R\$ milhão			
						PL 2005/ Liq.2003 (%)	PL 2005/ PL 2004 (%)	PL 2005 / Aut. 2004 (%)	(% 2005)
1	Legislativa	3.075,0	3.383,7	3.444,5	4.250,6	38,2	25,6	23,4	0,66
2	Judiciária	8.359,8	9.700,4	10.112,9	11.675,0	39,7	20,4	15,4	1,81
3	Essencial à Justiça	1.356,1	1.813,3	1.864,6	2.639,2	94,6	45,5	41,5	0,41
4	Administração	7.362,5	11.756,2	11.376,0	10.589,9	43,8	-9,9	-6,9	1,64
5	Defesa Nacional	11.570,1	11.799,6	12.670,8	14.268,4	23,3	20,9	12,6	2,21
6	Segurança Pública	2.405,1	1.966,0	2.875,8	3.180,6	32,2	61,8	10,6	0,49
7	Relações Exteriores	1.164,1	1.153,8	1.182,5	1.453,8	24,9	26,0	22,9	0,23
8	Assistência Social	8.416,4	9.277,8	13.243,0	15.807,8	87,8	70,4	19,4	2,45
9	Previdência Social	145.477,5	160.711,6	160.921,0	180.185,8	23,9	12,1	12,0	27,92
10	Saúde	27.171,8	32.368,9	33.194,5	35.420,0	30,4	9,4	6,7	5,49
11	Trabalho	9.494,8	10.419,8	10.464,8	12.125,4	27,7	16,4	15,9	1,88
12	Educação	14.224,3	15.364,8	14.216,9	17.033,4	19,7	10,9	19,8	2,64
13	Cultura	231,3	301,3	417,1	392,9	69,8	30,4	-5,8	0,06
14	Direitos da Cidadania	394,4	569,5	641,6	725,8	84,0	27,4	13,1	0,11
15	Urbanismo	342,9	690,0	1.254,2	835,7	143,7	21,1	-33,4	0,13
16	Habituação	122,3	358,0	568,7	511,8	318,6	43,0	-10,0	0,08
17	Saneamento	58,7	48,2	185,0	94,8	61,5	96,5	-48,8	0,01
18	Gestão Ambiental	947,7	1.580,9	1.389,6	2.473,5	161,0	56,5	78,0	0,38
19	Ciência e Tecnologia	1.993,2	2.509,8	2.617,7	3.228,0	62,0	28,6	23,3	0,50
20	Agricultura	6.505,7	11.852,4	11.991,0	11.251,4	72,9	-5,1	-6,2	1,74
21	Organização Agrária	1.429,5	1.843,5	2.338,3	3.984,2	178,7	116,1	70,4	0,62
22	Indústria	439,3	3.358,4	3.321,6	1.424,7	224,3	-57,6	-57,1	0,22
23	Comércio e Serviços	2.066,5	2.749,0	2.914,2	3.200,6	54,9	16,4	9,8	0,50
24	Comunicações	641,5	646,0	631,3	727,8	13,4	12,6	15,3	0,11
25	Energia	3.905,5	739,6	725,5	766,3	-80,4	3,6	5,6	0,12
26	Transporte	3.048,1	3.242,5	4.145,5	4.639,3	52,2	43,1	11,9	0,72
27	Desporto e Lazer	159,9	130,8	357,9	170,6	6,7	30,4	-52,3	0,03
28	Encargos Especiais	248.229,6	273.886,7	303.219,0	281.253,7	13,3	2,7	-7,2	43,58
99	Reserva de Contingência	,0	23.422,5	18.407,2	21.122,5		-9,8	14,8	3,27
		510.593,7	597.645,3	630.692,8	645.433,4	26,4	8,0	2,3	100,00

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

Os investimentos, por função, são mostrados na tabela seguinte:

**TABELA 20 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE**

COD	FUNCAO	Liq. 2003	PL 2004	Aut. 2004 (08/2004)	PL 2005	Em R\$ milhão			
						PL 2005/ Liq.2003 (%)	PL 2005/ PL 2004 (%)	PL 2005 / Aut. 2004 (%)	(% 2005)
1	Legislativa	77,6	171,4	177,1	217,4	180,3	26,8	22,8	1,9
2	Judiciária	268,6	436,0	494,8	602,5	124,3	38,2	21,8	5,3
3	Essencial à Justiça	31,6	47,9	53,8	80,8	156,1	68,9	50,2	0,7
4	Administração	141,0	231,7	277,7	230,7	63,6	-0,4	-16,9	2,0
5	Defesa Nacional	907,2	990,8	1.445,4	1.201,5	32,4	21,3	-16,9	10,5
6	Segurança Pública	352,8	349,8	566,7	403,9	14,5	15,5	-28,7	3,5
7	Relações Exteriores	9,7	39,1	39,1	61,0	529,6	56,1	56,1	0,5
8	Assistência Social	36,3	122,1	186,9	132,6	265,8	8,6	-29,0	1,2
9	Previdência Social	47,3	51,2	44,3	56,4	19,3	10,2	27,5	0,5
10	Saúde	949,2	1.407,4	2.516,1	1.595,7	68,1	13,4	-36,6	13,9
11	Trabalho	16,9	34,3	45,4	46,8	175,9	36,5	3,0	0,4
12	Educação	443,0	482,6	657,7	705,7	59,3	46,2	7,3	6,2
13	Cultura	19,3	32,7	103,2	48,6	152,1	48,4	-52,9	0,4
14	Direitos da Cidadania	129,4	199,7	223,2	272,1	110,3	36,3	21,9	2,4
15	Urbanismo	328,0	279,1	842,0	313,3	-4,5	12,2	-62,8	2,7
16	Habitação	122,3	1,7	237,8	60,0	-50,9	3431,1	-74,8	0,5
17	Saneamento	53,8	29,6	166,2	27,7	-48,6	-6,5	-83,4	0,2
18	Gestão Ambiental	263,1	268,1	557,4	1.408,6	435,3	425,4	152,7	12,3
19	Ciência e Tecnologia	165,8	182,7	226,0	276,7	66,9	51,4	22,4	2,4
20	Agricultura	209,5	289,7	523,9	282,9	35,1	-2,3	-46,0	2,5
21	Organização Agrária	81,2	226,5	344,0	434,9	435,7	92,0	26,4	3,8
22	Indústria	60,6	49,2	70,2	62,5	3,1	27,1	-11,1	0,5
23	Comércio e Serviços	54,6	37,2	260,6	53,6	-1,7	44,0	-79,4	0,5
24	Comunicações	23,5	34,1	19,3	101,3	330,5	197,5	424,1	0,9
25	Energia	37,8	76,5	62,0	33,6	-11,1	-56,1	-45,9	0,3
26	Transporte	1.497,5	1.679,8	2.519,6	2.619,8	74,9	56,0	4,0	22,8
27	Desporto e Lazer	111,5	50,5	249,6	66,7	-40,2	32,0	-73,3	0,6
28	Encargos Especiais	13,2	22,6	22,8	71,5	440,0	216,4	213,1	0,6
	TOTAL	6.452,1	7.823,8	12.932,9	11.468,7	77,8	46,6	-11,3	100,0

Fonte: SIAFI e PLOA 2005

Somente as funções Energia (-56,1%), Agricultura (-2,3%), Saneamento (-6,5%) e Administração (-0,4%) sofreram reduções de investimentos, se comparados ao PL de 2004. Todas as demais tiveram acréscimos nominais, com destaque para Habitação (3431,1%), Gestão Ambiental (425,4%), Encargos Especiais (216,4%) e Comunicações (197,5%).

DESPESAS POR PROGRAMAS

O Projeto de Lei Orçamentária para 2005 introduziu novos programas com base no projeto de Revisão do PPA 2004-2007. Outros programas já existentes foram excluídos e suas ações remanejadas para programas similares. Dessa forma, uma comparação efetiva dos programas propostos no projeto com os valores pertinentes a exercícios anteriores deve ser feita com cautela.

Verifica-se que, de maneira geral, os programas que receberam maiores alocações em exercícios pretéritos continuam os mesmos. Excluindo o refinanciamento da dívida interna, com R\$ 885 bilhões (56% do montante das consignações referentes aos orçamentos Fiscal e da Seguridade), bem como as parcelas das demais programações destinadas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal que totalizam R\$ 50 bilhões (fonte 143), os programas que mais receberam recursos na proposta orçamentária para 2005 foram Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), com R\$ 141,5 bilhões (21,9%); Previdência Social Básica, com R\$ 136,3 bilhões (21,1%); Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 71,4



bilhões (11,1%); Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 40,5 bilhões (6,3%) e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com R\$ 37,4 bilhões (5,8%). Esses cinco programas também foram os que mais receberam recursos federais na proposta orçamentária para 2004.

A tabela a seguir discrimina a destinação de recursos para os principais programas do orçamento, segundo o volume de recursos a eles destinados na proposta para 2005. Foram relacionados apenas os programas com dotações superiores a R\$ 2 bilhões. Comparando com o PL 2004, verifica-se que os maiores aumentos ocorreram nos programas Agricultura Familiar – PRONAF (71,2%), Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (64,4%), Administração Tributária e Aduaneira (50,2%) e Universidade do Século XXI (43,3%). De outro modo, ocorreram reduções nos seguintes programas: Operações Especiais: Financiamentos com Retorno (-3,4%), Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa - Juros e Amortizações (-15,8%), Reserva de Contingência (-17,5%), Abastecimento Agroalimentar (-40,0%) e Operações Especiais: Outros Encargos Especiais (-67,8%).

**TABELA 21 - DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Em R\$ milhão									
COD	PROGRAMA	LIQ 2003	PL 2004	AUT 2004 (08/2004)	PL 2005	PL 2005/ Liq.2003 (%)	PL 2005/ PL 2004 (%)	PL 2005/ Aut. 2004 (%)	2005 (%)
0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	107.667,3	131.878,7	142.834,0	141.555,3	31	7,3	-0,9	21,9
0083	Previdência Social Básica	107.477,0	122.274,0	122.284,0	136.281,8	27	11,5	11,4	21,1
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	63.386,2	61.354,3	69.603,6	71.415,8	13	16,4	2,6	11,1
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	35.192,7	35.679,9	35.765,0	40.485,4	15	13,5	13,2	6,3
0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	25.044,8	44.475,2	44.576,3	37.433,0	49	-15,8	-16,0	5,8
0750	Apoio Administrativo	22.148,2	21.170,8	21.227,5	26.920,5	22	27,2	26,8	4,2
0999	Reserva de Contingência	,0	25.600,4	20.522,4	21.122,5		-17,5	2,9	3,3
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	8.334,3	20.485,4	20.665,6	19.779,8	137	-3,4	-4,3	3,1
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	,0	15.215,0	15.955,3	16.440,4		8,1	3,0	2,5
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	6.808,2	9.306,5	9.305,1	10.641,2	56	14,3	14,4	1,6
1073	Universidade do Século XXI	,0	6.648,7	6.756,7	9.527,6		43,3	41,0	1,5
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	,0	5.350,0	5.343,9	6.711,7		25,5	25,6	1,0
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	3.475,5	4.943,7	5.455,2	6.490,5	87	31,3	19,0	1,0
0065	Proteção Social à Pessoa com Deficiência	4.142,8	4.644,3	4.678,2	5.109,6	23	10,0	9,2	0,8
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	3.801,7	4.191,1	4.306,7	4.996,5	31	19,2	16,0	0,8
1214	Atenção Básica em Saúde	,0	4.041,4	4.761,9	4.990,2		23,5	4,8	0,8
0352	Abastecimento Agroalimentar	2.413,7	6.366,9	6.324,1	3.817,8	58	-40,0	-39,6	0,6
0351	Agricultura Familiar – PRONAF	1.538,9	2.130,8	2.119,2	3.648,5	137	71,2	72,2	0,6
1282	Proteção Social ao Idoso	,0	2.839,0	2.857,6	3.587,0		26,3	25,5	0,6
0770	Administração Tributária e Aduaneira	685,9	2.268,3	2.253,2	3.407,9	397	50,2	51,2	0,5
0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	2.389,6	2.542,7	2.625,8	3.281,4	37	29,1	25,0	0,5
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	20.860,3	10.071,8	11.534,3	3.243,6	-84	-67,8	-71,9	0,5
0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	8,1	2.523,6	2.431,4	2.877,3	35354	14,0	18,3	0,4
0904	Operações Especiais: Outras Transferências	1.655,4	1.934,6	2.178,3	2.395,8	45	23,8	10,0	0,4
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	,0	1.457,0	1.791,7	2.394,7		64,4	33,7	0,4

Fonte: SIAFI e PLOA 2004



6.2.3 OPERAÇÕES ESPECIAIS

A partir do exercício de 2004, a definição de operações especiais passou a ter uma abrangência maior que aquela que vigorou até o exercício anterior, passando a compreender ações que vinham sendo anteriormente classificadas como projetos ou atividades. A mudança não decorreu de alteração da definição legal, mas de interpretação da SOF/MP. Com efeito, tanto a LDO/2003 quanto a LDO/2004 definiam operações especiais como “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”.

Essa definição mostrava-se bastante adequada, pois restringia as operações especiais a um conjunto de despesas que não se referiam à manutenção das ações governamentais (atividades), nem contribuíam para a expansão ou o aperfeiçoamento dessas ações (projetos). No entanto, a SOF/MP passou a considerar que as transferências para outros níveis de governos deveriam ser tidas como operações especiais, pois o produto esperado seria efetivamente gerado no ciclo orçamentário dos Estados e dos Municípios. Em decorrência dessa interpretação, caso a União prestasse determinado serviço diretamente, os gastos correspondentes deveriam estar relacionados a projetos ou a atividades. Caso transferisse os recursos para outra esfera governamental, os gastos deveriam ser tidos como operações especiais.

A interpretação da SOF/MP mostra-se inapropriada, uma vez que, salvo quanto à repartição de receitas, caso típico de operação especial, as transferências por parte da União constituem a própria ação governamental, contribuindo para alcançar os objetivos dos programas contidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Lembre-se de que as LDOs têm caracterizado atividade e projeto justamente como instrumentos utilizados para se alcançar os objetivos dos programas:

“atividade, **um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa**, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (grifou-se);”

“projeto, **um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa**, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo (grifou-se);”

Os conceitos legais de projeto, atividade e operação especial permitem concluir que, se determinado gasto não contribui para a manutenção da ação governamental, nem para sua expansão ou aperfeiçoamento, deve ser tido como gasto que não contribui também para alcançar o objetivo de um programa. Isso é justamente o que ocorre com despesas relativas ao serviço da dívida, repartição de receitas e inativos e pensionistas, casos típicos de operações especiais. Desse modo, cai em contradição a SOF/MP ao classificar gastos que contribuem para o alcance de programas como operações especiais.

Quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005, ante o entendimento da SOF/MP quanto à abrangência da operação especial, o Congresso Nacional alterou seu conceito, dispondo que:

Art. 4º, IV “operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto no ciclo orçamentário de qualquer esfera governamental;”

No entanto, o Poder Executivo vetou o dispositivo, insistindo na tese que defende.

Assim como o PPA 2004/2007 e a LOA/2004, o PLOA/2005 foi elaborado com o novo entendimento da SOF/MP³⁶. A consequência disso é a perda de informação concernente à evolução dos orçamentos públicos, em decorrência da reclassificação promovida pela SOF/MP, especialmente quando o período considerado envolve o exercício de 2003 e anteriores, épocas em que as ações tinham outras classificações. Períodos que consideram o exercício de 2004 em diante não apresentam esse problema. No entanto, continuam diversos gastos rotulados como operações especiais quando, na verdade, representam a própria ação governamental ou contribuem para sua expansão ou aperfeiçoamento. A

³⁶ Pontualmente, percebe-se que houve reclassificações de operações especiais em atividades e projetos. Nos termos do Projeto de Revisão do PPA, algumas ações sofreram alteração quanto ao seu tipo, considerando a forma com que são implementadas e a área de competência do governo federal.



natureza da ação (manutenção, expansão ou aperfeiçoamento) não deveria ser descaracterizada apenas pela circunstância de os recursos serem transferidos a Estados e Municípios.

O art. 2ºA do projeto de lei de revisão do Plano Plurianual 2004/2007 traz o conceito de termos orçamentários, inclusive o de operações especiais, vetado na LDO 2005. Uma alternativa para resolver essa inconsistência conceitual seria criar um novo tipo de ação relacionado exclusivamente a despesas que contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais, embora o produto e a contraprestação de bens ou serviços se materializem em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo).

Em decorrência da reclassificação das ações em 2004, necessário se fez a alteração das subfunções correspondentes³⁷. Em razão disso, como as ações passaram a ser classificadas como operações especiais, as subfunções típicas a que estavam associadas foram reclassificadas para as subfunções “845 Transferências” ou “846 Outros Encargos Especiais”, sob o argumento de se evitar a dupla contagem quando da consolidação das contas nacionais.

A reclassificação das subfunções trouxe prejuízo maior ainda para a transparência das contas públicas. De fato, espera-se que as subfunções representem verdadeiras partições da função, identificando as diferentes áreas de atuação governamental. Observe-se que tanto a Portaria/SOF nº 117, de 12/11/1998, quanto a Portaria/SOF nº 42, de 14/04/1999, que a revogou, assim definem função e subfunção:

Função: *“o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público”*

Subfunção: *“representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto do setor público”*

Quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005, ante o entendimento da SOF quanto ao significado de subfunção, o Congresso Nacional alterou seu conceito, dispondo que:

Art. 4º, § 10: “A subfunção deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos para entidades públicas e privadas.”

O Poder Executivo vetou o dispositivo. Contudo, quando da elaboração do PLOA/2005, procedeu-se a nova reclassificação das subfunções, muito provavelmente porque percebeu-se a importância da classificação adotada até o exercício de 2003.

A tabela a seguir demonstra a concentração dos gastos nas subfunções “845 Transferências” e “846 Outros Encargos Especiais” nos exercícios de 2003, 2004 e 2005, o que permite constatar um processo de reversão quanto à classificação inconvenientemente adotada no exercício de 2004. No entanto, esse processo não está acabado, restando ao Congresso Nacional examinar o que ainda está classificado em referidas subfunções e proceder aos ajustes necessários, quando for o caso.

TABELA 22 – DESPESA POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÕES TRANSFERÊNCIAS E OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS

Função	Em								
	2003 - Autorizado			2004 - Autorizado			2005 - PL		
	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%
01 – LEGISLATIVA	3.175	0	0%	3.457	19	1%	4.251	0	0%
02 – JUDICIARIA	8.615	-	0%	10.109	-	0%	11.675	-	0%
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	1.403	-	0%	1.865	-	0%	2.639	-	0%
04 - ADMINISTRACAO	8.257	-	0%	11.376	4.779	42%	10.590	2.199	21%
05 - DEFESA NACIONAL	12.792	-	0%	12.670	24	0%	14.268	15	0%
06 - SEGURANCA PUBLICA	2.826	-	0%	2.876	128	4%	3.181	-	0%
07 - RELACOES EXTERIORES	1.216	-	0%	1.183	151	13%	1.454	1	0%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	9.240	-	0%	13.243	11.700	88%	15.808	5.494	35%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	145.676	-	0%	160.921	13.127	8%	180.186	1	0%
10 - SAUDE	28.026	-	0%	33.192	22.935	69%	35.420	1.134	3%
11 - TRABALHO	10.058	-	0%	10.465	9.200	88%	12.125	1	0%
12 - EDUCACAO	14.940	-	0%	14.217	4.669	33%	17.033	1.744	10%

³⁷

Pela lógica definida para a classificação funcional e programática, a subfunção é definida em nível de ação, de acordo com a natureza dessa ação.



13 - CULTURA	353	-	0%	417	1	0%	393	0	0%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	605	-	0%	641	108	17%	726	4	1%
15 - URBANISMO	916	-	0%	1.254	583	46%	836	-	0%
16 - HABITACAO	370	80	22%	569	568	100%	512	450	88%
17 - SANEAMENTO	225	-	0%	185	161	87%	95	-	0%
18 - GESTAO AMBIENTAL	2.410	-	0%	1.390	73	5%	2.474	-	0%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	2.134	68	3%	2.618	639	24%	3.228	599	19%
20 - AGRICULTURA	9.368	4.153	44%	11.991	7.308	61%	11.251	5.439	48%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	1.610	-	0%	2.338	813	35%	3.984	1.930	48%
22 - INDUSTRIA	572	-	0%	3.322	643	19%	1.425	537	38%
23 - COMERCIO E SERVICOS	2.837	2.325	82%	2.914	2.694	92%	3.201	2.863	89%
24 - COMUNICACOES	970	-	0%	631	67	11%	728	28	4%
25 - ENERGIA	4.435	2.300	52%	725	156	21%	766	130	17%
26 - TRANSPORTE	5.744	-	0%	4.146	1.028	25%	4.639	339	7%
27 - DESPORTO E LAZER	359	-	0%	358	-	0%	171	-	0%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	267.834	99.899	37%	295.545	110.743	37%	281.254	102.165	36%
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	13.737	-	0%	18.407	-	0%	21.123	-	0%
Soma:	560.702	108.825	19%	623.023	192.316	31%	645.433	125.073	19%

6.3 ÁREA SOCIAL

6.3.1 SAÚDE E A EC Nº 29/2000

O PLOA/2005 aloca R\$39,27 bilhões para o Ministério da Saúde (valor superior em 29,95% nominais em relação ao liquidado em 2003 e 7,24% em relação ao autorizado até agosto p.p. para 2004), que representam 13,61% do Orçamento da Seguridade Social da União. Desse valor, R\$35,56 bilhões estão alocados especificamente para ações e serviços de saúde.

A atuação governamental na área da saúde, segundo se pode concluir, visa à ampliação e à melhoria do atendimento à população, por meio de programas voltados para a qualidade de vida, observados os princípios da universalidade (acesso a todos os indivíduos aos serviços de saúde ofertados pelo Estado) e o da igualdade (garantia de tratamento sem distinção de qualquer natureza), insculpidos no art. 196 da Constituição Federal.

6.3.1.1 Evolução da Despesa por Unidade Orçamentária

A Tabela 23 mostra a evolução da despesa do Órgão 36.000 - Ministério da Saúde, por Unidade Orçamentária, em 2001, 2002 e 2003 (dotação executada, ou seja, dotação empenhada e liquidada), em 2004 (lei mais créditos) e a prevista no PLOA/2005.

TABELA 23 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Unidade Orçamentária	Em R\$ mil					
	LIQ. 2001	LIQ. 2002	LIQ. 2003	AUTORIZADO 2004	PLOA/2005	PLOA 2005 / AUTOR-2004 (%)
36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	362.614	390.984	456.637	521.137	894.768	71,70
36208 - HOSPITAL CRISTO REDENTOR S.A.	267	7.285	64.561	106.154	76.528	-27,91
36209 - HOSPITAL FÊMINA S.A.	330	2.794	30.803	34.641	39.944	15,31
36210 - HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A.	2.424	2.717	234.655	253.209	285.601	12,79
36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	3.579.804	3.189.264	2.778.396	3.157.343	3.385.842	7,24
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA	172.026	193.021	207.972	244.489	341.336	39,61
36213 – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	44.622	61.105	83.749	80.904	104.086	28,65
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	21.976.850	24.458.951	26.367.870	32.229.226	34.150.111	5,96
Total	26.138.937	28.306.120	30.224.645	36.627.106	39.278.219	7,24

Observa-se que a Unidade 36901 - Fundo Nacional de Saúde, na qual concentra-se a maior parcela da dotação do Ministério (86,94% do previsto para 2005), tem incremento nominal no valor consignado da ordem de 5,96% em relação ao autorizado até agosto p.p. para 2004. Tal aumento é



inferior ao incremento total em favor do Ministério (7,24%) e, ressalvada a Unidade 36208, que sofreu redução, é o menor incremento proporcionado às unidades orçamentárias abrangidas pelo setor saúde.

Salienta-se que, até o exercício financeiro de 2002, os três hospitais vinculados ao Ministério da Saúde – Cristo Redentor, Fêmeina e N. S. da Conceição, unidades orçamentárias 36208, 36209, 36210, respectivamente (Grupo Hospitalar Conceição) – recebiam recursos do Orçamento de Investimento, no grupo de natureza de despesa “Investimentos”; e do Orçamento da Seguridade Social, na ação “Funcionamento da Rede Pública Federal de Atendimento Médico Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar – No Estado do Rio Grande do Sul – Grupo Hospitalar Conceição”, no grupo de natureza de despesa “Outras Despesas Correntes”. A continuidade desse procedimento viria a contrariar o disposto no § 5º do artigo 59 da LDO/2003 e no art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em cumprimento a determinação do TCU, para permitir o acompanhamento e a transparência no uso dos recursos transferidos, pelo Fundo Nacional de Saúde, àqueles hospitais, a partir do Orçamento para 2003, os mesmos passaram a constar apenas do Orçamento da Seguridade Social.

6.3.1.2 Evolução do Gasto por Grupo de Natureza de Despesa – GND

A tabela a seguir apresenta os montantes da despesa do Ministério da Saúde, por Grupo de Natureza de Despesa – GND, liquidados de 2001 a 2003, autorizado para 2004 (incluindo créditos adicionais abertos até agosto p.p.) e o programado para 2005 no PLOA/2005.

TABELA 24 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR GND

Grupo de Natureza de Despesa –GND	LIQ. 2001	LIQ. 2002	LIQ. 2003	AUTORIZADO 2004	PLOA 2005	Em R\$ mil
						PLOA/AUTOR 2004 (%)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	4.898.054	5.466.883	5.959.761	6.061.935	7.168.986	18,26
2 - Juros e Encargos da Dívida	77.949	120.491	136.584	245.698	214.048	-12,88
3 – Outras Despesas Correntes	18.650.383	20.947.174	22.908.567	27.320.795	29.917.038	9,50
4 – Investimentos	2.354.958	1.521.627	933.598	2.516.089	1.595.716	-36,58
5 – Inversões Financeiras	0	0	1.740	20.000	0	-100,00
6 - Amortização da Dívida	157.592	249.945	284.392	462.588	382.429	-17,33
6.3.1.1 Total	26.138.937	28.306.120	30.224.645	36.627.106	39.278.219	7,24

Comparando-se o valor programado no PLOA/2005 com o autorizado para 2004, incluindo créditos, verifica-se incremento nominal de 7,24% no orçamento global do Ministério, pouco acima da inflação (medida pelo IPCA) prevista para 2005 (4,5%) e do crescimento do PIB projeto para 2005 (4%). Mantidas essas previsões, haverá decréscimo real, embora de pequena monta, no total das despesas do Órgão.

6.3.1.3 Evolução da Despesa por Fontes de Recursos

A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde por fontes de recursos. Verifica-se que a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas – CSLL (151), a Contribuição sobre Movimentação Financeira – CPMF (155) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS (153) são as principais fontes de financiamento do Órgão.

Vale ressaltar que, das fontes que financiam a Saúde, somente a 155 é vinculada ao Setor. As demais fontes financiam indistintamente ações do Orçamento da Seguridade Social, em que se inserem a saúde, a previdência e a assistência social.

Diferentemente da proposta orçamentária de 2004, não há previsão de receita condicionada para 2005. Ademais, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (179), em vista das decisões adotadas pelo Legislativo quando da aprovação da proposta orçamentária para 2004, não mais financia ações e serviços públicos de saúde

**TABELA 25 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR FONTES DE RECURSOS**

Em R\$ mil

Cód	Descrição	EXEC. 2001	EXEC. 2002	EXEC. 2003	LEI + Créd 2004.	PLOA 2005	PLOA 2005 (%)
100	RECURSOS ORDINÁRIOS	3.232.107,0	2.927.455,8	3.884.114,5	2.240.772,3	596.478,0	-73,38
148	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	521.892,0	535.135,4	320.314,4	376.196,7	380.403,0	1,12
150	RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	772.193,0	716.803,8	667.720,5	784.360,1	843.375,7	7,52
151	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS+	1.819.162,4	6.367.404,9	8.277.329,3	12.095.748,1	16.157.153,8	33,58
153	CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – COFINS	10.165.840,0	5.131.833,1	6.362.849,3	9.321.818,7	7.652.198,7	-17,91
155	CONTRIBUIÇÃO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA+	7.310.193,6	10.478.112,8	9.811.104,5	11.058.678,2	11.889.899,4	7,52
156	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO+	279.206,0	525.167,2	240.034,2	318.316,5	484.853,3	52,32
169	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	0	0	241.477,5	199.671,7	714.533,0	257,85
174	TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	0	0	172.675,0	169.554,3	206.659,4	21,88
195	DOAÇÕES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS	1.294,1	0	0	434,7	2.370,0	445,20
250	RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	28.305,9	30.156,5	10.395,1	18.815,2	335.856,6	1.685,03
280	RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	5.384,0	9.316,4	10.418,8	17.377,1	14.438,4	-16,91
(*)	OUTROS	2.003.358,5	1.584.734,1	225.412,5	25.363,2	0	0
Total		26.138.936,7	28.306.119,9	30.224.645,2	36.627.106,7	39.278.219,5	7,24

(*) Fontes: 143, 144, 145, 147, 149, 179, 281, 295, 300, 350, 351, 353, 355, 356 e 495.

6.3.1.4 Principais Programas para 2005

Pelos valores consignados, a proposta orçamentária prevê como principais Programas:

- **1220 – Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde**, com dotação de R\$16,44 bilhões, correspondentes a 41,3% do total do Ministério da Saúde, que visa ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação;

- **1214 – Atenção Básica em Saúde**, com dotação de R\$4,99 bilhões, correspondentes a 12,7% do total, para expandir a saúde da família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada;

- **0750 – Apoio Administrativo**, com dotação de R\$4,30 bilhões, correspondentes a 10,9% do total, para prover os meios administrativos para a implementação e gestão dos programas finalísticos;

- **1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos**, com dotação de R\$2,39 bilhões, correspondentes a 6,1% do total, que visa garantir o acesso da população a medicamentos e a insumos estratégicos;

- **1203 – Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis**, com dotação de R\$1,39 bilhão, correspondentes a 3,5% do total, que tem por finalidade prevenir e controlar doenças, epidemias, surtos, calamidades públicas e emergências epidemiológicas de maneira oportuna;

- **1335 – Transferência de Renda com Condições – Bolsa Família**, com dotação de R\$1,10 bilhão, correspondentes a 2,5% do total, que tem por fim combater a fome, a pobreza e outras



formas de privação das famílias e a promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios.

- **1306 – Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis**, com dotação de R\$805,36 milhões, correspondentes a 2,0% do total, com o objetivo de reduzir a incidência da infecção pelo vírus da imunodeficiência adquirida – AIDS, e de outras doenças sexualmente transmissíveis e melhorar a qualidade de vida dos pacientes.

Tais programas correspondem, em conjunto, a 88,72% (R\$31,41 bilhões) do total alocado no Ministério da Saúde para as ações de saúde. O restante desse total, correspondentes a 11,28% (3,99 bilhões), foi alocado em 26 outros programas.

Ressalte-se que, relativamente ao projeto de lei orçamentária para 2004, na proposta para 2005, foi excluído o programa 1187 – Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses, e foram incluídos os programas 1336 – Brasil Quilombola, 1370 – Vigilância e Prevenção de doenças e Agravos Não Transmissíveis e 1371 – Vigilância Ambiental em Saúde.

6.3.1.5 Saneamento

No que se refere ao saneamento, a proposta orçamentária mantém a mesma estrutura programática estabelecida em 2004. Assim, estão previstos os Programas “**0122 – Saneamento Ambiental Urbano**”, com R\$552,82 milhões, que visa a ampliar a cobertura e a melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano; “**1287 – Saneamento Rural**”, com R\$102,68 milhões, que tem por objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano em áreas rurais, e “**8007 – Resíduos Sólido Urbanos**”, com R\$47,00 milhões, para incentivar a redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e eficácia dos serviços de limpeza pública, promover a inserção social dos catadores de lixo e eliminar o trabalho infantil nos lixos.

Relativamente à proposta para 2004, o setor de saneamento sofre incremento de R\$0,5 milhão no valor total alocado. Os programas 0122 e 8007 têm redução de valor; apenas o programa 1287 tem aumento.

6.3.1.6 Operações Especiais

O inciso IV do artigo 4º da LDO/2005, que definia “operação especial” como “as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto no ciclo orçamentário de qualquer esfera governamental”, foi vetado pelo Poder Executivo, sob o argumento de que o dispositivo seria impedimento ao prosseguimento e consolidação da abordagem gerencial do planejamento e orçamento preconizada na reforma iniciada a partir do PPA 2000/2003 e do orçamento para 2000.

Desse modo, permanece a classificação de atividades e projetos como operação especial³⁸, adotada desde 2004. No entendimento do Executivo, quando a ação não resultar em produto no âmbito da administração federal, será tratada como operação especial, ainda que dela possam ser gerados bens ou serviços no âmbito de outra esfera de governo.

6.3.1.7 A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 29, DE 2000

A Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, estabelece a aplicação mínima para a União e demais entes federados no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No que diz respeito à participação da União, a EC n.º 29 remete a uma lei complementar, a ser aprovada, a definição das regras permanentes. Enquanto isso, vigoram as normas constantes do art. 77 do ADCT³⁹.

³⁸ Pontualmente, houve reclassificações em algumas operações especiais para atividades e projetos. Nos termos do Projeto de Revisão do PPA, algumas ações sofreram alteração quanto ao seu tipo, considerando a forma com que são implementadas e a área de competência do governo federal no setor de saúde.

³⁹ "Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto



Dessas regras, a contida na alínea “b”, que também se aplica para 2005, tem dado margem a interpretações diversas que interferem na apuração do valor mínimo a ser aplicado

A Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – LDO/2005, no § 2º do artigo 59, considera “**ações e serviços públicos de saúde**” a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art 198, § 3º, da Constituição.”

No autógrafo encaminhado ao Presidente da República, o artigo 59, § 3º, estabelecia que, “na execução orçamentária de 2005, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde será equivalente ao maior valor entre o efetivamente empenhado e o mínimo previsto para aplicação em 2004 nessas ações e serviços, corrigido pela variação nominal do PIB de 2004 em relação ao de 2003”.

Mencionado parágrafo foi vetado. Assim, uma das questões que deverão pautar as discussões da proposta de orçamento para 2005 diz respeito à interpretação das disposições da EC nº 29, de 2000, e, conseqüentemente, do montante a ser aplicado em saúde no exercício de 2005.. A aplicação da EC nº 29 parecia ter chegado a bom termo com o compromisso assumido pelo governo de adotar a interpretação contida na Decisão nº 143/2002 do Plenário do TCU; ou seja, de utilizar a base móvel, que prevê a aplicação da variação do PIB nominal do ano da proposta orçamentária, em relação ao PIB do exercício imediatamente pretérito, sobre o valor efetivamente liquidado nesse mesmo ano (desde que esse valor tenha atendido o mínimo constitucional), a fim de se atingir o mínimo a ser executado em saúde no ano a que se refere a proposta orçamentária.

Assim, o cumprimento da EC nº 29, nos termos da Decisão nº 143 do TCU, em 2005, dependerá da execução de 2004, o que somente poderá ser verificado após o encerramento do exercício.

Caso se considere que os créditos orçamentários de 2004 sejam executados apenas no piso mínimo – R\$ 31,66 bilhões (R\$1,55 bilhão inferior ao total autorizado) – e que a projeção de crescimento do PIB nominal em 2004, em relação a 2003, de 10,73% se concretize, a proposta orçamentária para 2005 (com dotação de R\$ 35,5 bilhões) atende ao disposto na EC nº 29 (cujo mínimo para esse ano situar-se-ia em R\$35,05 bilhões). Neste caso, as dotações com ações e serviços públicos de saúde superariam o piso constitucional em cerca de R\$502,8 milhões.

Cumprir salientar que o valor mínimo de R\$ 31,66 bilhões mencionado anteriormente é o obtido a partir da aplicação do critério da base móvel sobre todo o período de vigência da emenda constitucional, e não somente a partir de 2003 (com base no valor executado em 2002), como tem sido a intenção do governo. A prevalecer o critério da base móvel calculada a partir dos gastos de 2002, a proposta orçamentária da saúde superaria o mínimo estabelecido em cerca de R\$ 942,8 milhões.

A tabela a seguir sintetiza as situações mencionadas.

TABELA 26 - MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ações e Serviços de Saúde

Descrição	LOA/2004 (1)	PLOA/2005 (2)	VARIAÇÃO (3) = (2)/(1)
(A) PIB nominal	1.677.458.400.000	1.849.755.300.000	10,27%
(B) DOTAÇÃO	33.206.372.626	35.558.447.072	7,08%
(C) MÍNIMO A APLICAR (a partir de 2001)	31.658.965.428	35.055.618.296	10,73%
Saldo de Dotação B-C	1.547.407.198	502.828.776	
(E) MÍNIMO A APLICAR (a partir de 2003)	31.261.612.819	34.615.634.197	10,73%
Saldo de Dotação B-E	1.944.759.807	942.812.875	

– PIB” (os grifos são nossos).

...

§ 4º - Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de **2005**, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo”



(A) dados do Anexo ao Informativo Conjunto COFF/CONORF, de 08/09/2004 (alterado);

(B) 2004: autorizada até agosto; 2005: proposta;

(C) 2004: calculado c/ base na variação do PIB nominal do PIB de 2003 em relação a 2002, de 12,55%; 2005: calculado c/ base na projeção de variação do PIB nominal de 2004 em relação a 2003, de 10,73%. Aplica o critério da base móvel a partir de 2001, para apuração do piso.

(E) 2004: calculado c/ base na variação do PIB nominal do PIB de 2003 em relação a 2002, de 12,55%; 2005: calculado c/ base na projeção de variação do PIB nominal de 2004 em relação a 2003, de 10,73%. Aplica o critério da base móvel a partir de 2003, para apuração do piso.

Entretanto, numa hipótese mais remota, se for executada a totalidade da dotação autorizada para 2004 (R\$ 33,20 bilhões), a proposta para 2005 não atende ao mínimo constitucional para aplicação em saúde. Isto porque a projeção de variação do PIB de 2003 para 2004 situa-se em cerca de 10,73%, contra uma variação de apenas 7,08% na dotação de 2004 para 2005.

Essa hipótese de execução é remota, porque, além de estar acima do mínimo previsto, compromete recursos que poderiam ser empregados em outras despesas também prioritárias, tais como os investimentos em infra-estrutura. Prova de que dificilmente o Governo aplicará a totalidade da dotação prevista para saúde é que, já considerando o último decreto de descontingenciamento (Decreto 5.094/04), cerca de R\$770,0 milhões permanecem contingenciados. Ou seja, estão fora da disponibilidade para gasto.

Se a dotação for plenamente executada, haverá necessidade de suplementação orçamentária de R\$1,2 bilhão, para se alcançar o mínimo constitucional, como mostrado na tabela a seguir.

TABELA 27 - MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ações e Serviços de Saúde

Descrição	LOA/2004	PLOA/2005	VARIAÇÃO
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)
PIB nominal*	1.677.458.400.000	1.849.755.300.000	10,27%
DOTAÇÃO (a)**	33.206.372.626	35.558.447.072	7,08%
MÍNIMO A APLICAR (b)***	33.206.372.626	36.769.045.435	10,73%
Saldo de Dotação (c) = (a) – (b)		0	(1.210.599.363)

*dados do Anexo ao Informativo Conjunto COFF/CONORF, de 08/09/2004 (alterado);

** 2004: autorizada até agosto; 2005: proposta;

*** 2005 calculado c/ base na previsão de variação do PIB nominal de 2003 para 2004 de 10,73%;

Vale ressaltar que, para 2005, não está prevista a alocação, em saúde, de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – Fonte 179, o que ocorreu nos anos anteriores.

6.3.2 EDUCAÇÃO

Os gastos previstos, pelo Governo Federal, com a função Educação no PLOA 2005 alcançam R\$ 17,03 bilhões, valor R\$ 1,67 bilhão superior ao da proposta para 2004 (R\$ 15,36 bilhões). Esse montante está distribuído, quanto à natureza da despesa, da seguinte forma: R\$ 7,60 bilhões para gastos com pessoal (crescimento de 27,5% nominais em comparação com a proposta de 2004⁴⁰), R\$ 7,71 bilhões para outras despesas correntes (redução de 4,6%⁴¹), R\$ 0,71 bilhão para investimentos (aumento de 46,9%) e R\$ 1,01 bilhão para inversão financeira⁴² (aumento de 20,7%).

As subfunções mais representativas, em termos de volume de recursos, são: Ensino Superior, com R\$ 8,69 bilhões (representa 51,0% do total); Outros Encargos Especiais⁴³, com R\$ 1,74 bilhão

⁴⁰ Ressalte-se que a maior parte desse crescimento deve-se ao surgimento da ação 09HB Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, com R\$ 1,27 bilhão, no PLOA 2005.

⁴¹ Note-se que a ação 003U Auxílio à Família na Condição de Pobreza com Crianças entre Sete e Quinze Anos de Idade Associado à Educação (bolsa-escola), com R\$ 1,82 bilhão, transformou-se na chamada "bolsa-família" e não mais integra os gastos com educação.

⁴² Dotações para conceder financiamento a estudantes do ensino superior não-gratuito.

⁴³ Abrange, além de outras ações: Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-



(10,2% do total); Alimentação e Nutrição, com R\$ 1,42 bilhão (8,4% do total); Ensino Fundamental, com R\$ 1,32 bilhão (7,7% do total) e Ensino Profissional, com R\$ 1 bilhão (5,9% do total). Outras subfunções que merecem ser mencionadas são: Educação de Jovens e Adultos, com R\$ 630 milhões; Ensino Médio, com R\$ 288 milhões; Educação Especial, com R\$ 69 milhões e Educação Infantil, com R\$ 46 milhões.

Cabe destacar que, em termos de dotações orçamentárias, as ações Funcionamento de Cursos de Graduação, com R\$ 6,40 bilhões (R\$ 5,87 bilhões no PLOA 2004); Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, com R\$ 1,27 bilhão (inexistente no PLOA 2004); Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (merenda escolar), com R\$ 1,14 bilhão (R\$ 1,02 bilhão no PLOA 2004); Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito, com R\$ 1,0 bilhão (R\$ 0,83 bilhão no PLOA 2004); Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com R\$ 0,74 bilhão (R\$ 0,7 bilhão no PLOA 2004); e Funcionamento da Educação Profissional, com R\$ 0,66 bilhão (R\$ 0,60 bilhão no PLOA 2004), são as mais significativas da área de educação para 2005.

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 51,89 bilhões. Desse valor, R\$ 9,34 bilhões (18%) estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino⁴⁴, o que não abrange gastos com programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser financiados por contribuições sociais e outros recursos orçamentários⁴⁵. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e municípios, estimada em R\$ 2,03 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: o ensino fundamental⁴⁶.

Assim, o mínimo que se deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino é R\$ 11,37 bilhões. O PLOA 2005 prevê a aplicação de R\$ 14,66 bilhões nessa área. Portanto, R\$ 3,31 bilhões acima do valor mínimo, o que representa 29% a mais.

O correspondente a 30%, no mínimo, das receitas de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 2,80 bilhões) deve ser aplicado na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental⁴⁷. Consta do PLOA 2005, a previsão de se aplicar R\$ 4,78 bilhões nessa área. No entanto, alguns gastos considerados no projeto não poderiam aí ser computados, conforme segue:

TABELA 28 – ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E ENSINO FUNDAMENTAL
Ações indevidamente incluídas

AÇÃO	VALOR	R\$ mil
4042 - PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SAÚDE DO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	4.000,0	
0513 - APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.140.000,0	
0960 - APOIO À DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	2.500,0	
09HI - APOIO À AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2.500,0	
09HJ - APOIO À REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	3.500,0	

Gratuito, com dotação de R\$ 1,0 bilhão e Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com R\$ 0,74 bilhão.

⁴⁴ "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."

⁴⁵ 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.

⁴⁶ "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.

⁴⁷ "ADCT, art. 60, § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal."

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

6351 - DISTRIBUIÇÃO DE PERIÓDICOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	1.000,0
6906 - PROJETOS MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS DE ATÉ 6 ANOS DE IDADE	1.250,0
0973 - APOIO À FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL	6.000,0
09EP - APOIO A AÇÕES ASSISTENCIAIS AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	2.400,0
8379 - FORMAÇÃO EM SERVIÇO E CERTIFICAÇÃO EM NÍVEL MÉDIO DE PROFESSORES NÃO-TITULADOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	5.809,1
TOTAL	1.168.959,1

De fato, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB dispõe que não podem ser computados como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e odontológica, e outras formas de assistência social” (art. 71, IV da Lei nº 9.394, de 20/12/1996). Disso decorre que também não podem ser consideradas como sendo relativas à erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental. Quanto à educação infantil, a LDB não deixa dúvidas quanto ao fato de ser a fase escolar anterior ao ensino fundamental (arts. 29 a 30 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996).

Desconsiderando-se os gastos acima, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental totaliza R\$ 3,61 bilhões. Isso significa que o mínimo constitucional está sendo cumprido. Deve-se destacar, no entanto, que esse valor compreende diversos gastos associados à educação básica, o que não permite quantificar a parcela relativa ao ensino fundamental, conforme segue:

**TABELA 29 – AÇÕES PARA CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL
GASTOS ASSOCIADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA**

AÇÃO	VALOR
6334 – PREPARAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	470.000,0
4014 - CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	7.227,8
4022 - SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - SAEB	75.522,0
6333 - FORTALECIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL PARA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL	11.548,7
0507 - APOIO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA A JOVENS E ADULTOS	4.663,2
6297 - ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOEDUCATIVAS	538,3
8007 - FOMENTO À REDE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL	10.000,0
TOTAL	579.500,1

6.3.3 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ministério da Previdência Social

**TABELA 30 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2003 A 2005**

Valores em R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2003	PLOA 2004	Autorizado 2004	PLOA 2005	VARIÇÃO NOMINAL %	
					PLOA 2004 / 2003	PLOA 2005 / PLOA 2004
33.101 MPS	161	198	201	359	22,7	81,2
33.201 INSS	6.323	6.171	6.236	6.897	-2,4	11,8
33.904 FRGPS	109.805	123.100	123.726	138.573	12,1	12,6
TOTAL	116.289	129.469	130.164	145.828	11,3	12,6



As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA/2005 alcançam a soma de **R\$ 145,8 bilhões, o que representa aumento de 12,6% em relação ao PLOA 2004**. A unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total das dotações, constando desta unidade orçamentária, unicamente, as despesas com pagamento de benefícios previdenciários.

Chama a atenção que os recursos destinados à unidade orçamentária 33.101 Ministério da Previdência Social apresentaram crescimento de R\$ 161 milhões em relação ao PLOA 2004, o que representa aumento de 81,2%. Essa expansão concentra-se nas ações “Gestão e Administração do Programa” e “Modernização e Expansão da Capacidade de Tecnologia e Informação da Previdência Social”, com crescimento de R\$ 40 milhões e R\$ 78 milhões, respectivamente.

Os acréscimos na ação “Gestão e Administração do Programa” se dão nos programas “Previdência Complementar”, “Gestão da Política de Previdência Social” e “Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal”, sendo que no programa “Gestão da Política de Previdência Social” o aumento foi de mais 5.000%, passando de R\$ 563 mil para R\$ 30,5 milhões.

Do valor da ação “Modernização e Expansão da Capacidade de Tecnologia e Informação da Previdência Social”, cerca de R\$ 41,1 milhões, 46,6% do total, referem-se a contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Deve ser observado, em relação às ações constantes da proposta orçamentária enviada pelo Executivo, que não foi contemplada dotação para os ~~pagamento dos~~ serviços prestados pela rede bancária pelo pagamento de benefícios e pelo recolhimento de contribuições. No orçamento de 2004, estão previstos gastos de R\$ 96,3 milhões para o pagamento destes serviços. E, além disso, foi encaminhado pelo Executivo, projeto de lei de crédito suplementar, em tramitação no Congresso Nacional, que aumenta esta dotação em R\$ 94,5 milhões, totalizando R\$ 180,8 milhões.

No orçamento de 2004, estão previstos gastos de R\$ 1,6 bilhão destinados ao “**Pagamento de Salário-Maternidade – Área Urbana**”. Já a proposta orçamentária para 2005 estimou estas despesas em R\$ 120,8 milhões, valores menores que 10% do constante no orçamento de 2004. Esta redução não significa, efetivamente, que as despesas diminuirão. A razão dessa variação é que foi alterada a forma de pagamento do referido benefício, que deixou de ser feito pelo Instituto Nacional do Seguro Social, passando a ser realizado diretamente pela empresa às suas empregadas. Quando do pagamento das contribuições previdenciárias devidas, a empresa desconta do valor a ser recolhido o valor do pagamento do benefício.

Dessa forma, na proposta orçamentária não está contabilizada também a receita das contribuições devidas pelas empresas e que deixaram de ser recolhidas para fazer frente ao pagamento do salário-maternidade. Esta prática não afeta o resultado do orçamento, uma vez que o valor das receitas e despesas não contabilizadas é igual. Entretanto, o orçamento perde em transparência, na medida em que deixa de contabilizar parte da despesa efetivamente realizada pelo Estado e da carga tributária imposta à sociedade. Este procedimento ocorre também em relação às despesas com “Pagamento de Salário-Família”.

SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

A situação dos sistemas previdenciários tem sido preocupação constante nos últimos anos. Nos últimos seis anos, foram aprovadas duas emendas constitucionais que alteraram substancialmente os regimes previdenciários, tanto em relação à concessão de benefícios quanto ao financiamento dos regimes. Atualmente, encontra-se em tramitação proposta de emenda constitucional que modifica a última alteração. E já se fala na necessidade de serem feitas novas mudanças nos sistemas existentes.

A questão central que aflige os regimes previdenciários é a crescente incapacidade de fazerem frente ao pagamento dos benefícios com seus recursos próprios, o que gera a necessidade de aporte de recursos do Tesouro, utilizando verbas que poderiam ser utilizadas em outras necessidades.

Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é gerido pelo Governo Federal e atende aos trabalhadores da iniciativa privada. O déficit do RGPS deve ser entendido como a diferença entre as receitas do regime e a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários, correspondendo ao montante de recursos que poderia ser utilizado para outras ações, mas que é utilizado para pagamento de benefícios previdenciários.



A demonstração do resultado do RGPS tem mudado nos últimos anos no intuito de melhor retratar a realidade. Até 2003, eram incluídas, entre as despesas com pagamentos de benefícios previdenciários, o pagamento dos benefícios de Renda Mensal Vitalícia para o Idoso e para o Deficiente, que são claramente benefícios assistenciais. Por força de determinação da LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2004), as referidas despesas deixaram de integrar a demonstração de resultados de 2004.

Das demonstrações apresentadas pelo Ministério da Previdência Social e da que faz parte da mensagem que acompanha o projeto de lei orçamentária para 2005 **não constam todas as receitas do RGPS**. São exemplos a receita estabelecida pelo inciso II do art. 84 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (parte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF) e as receitas próprias tais como Aplicações Financeiras e recebimento de aluguéis de imóveis. Dessa forma, a necessidade de financiamento apresentada é bem ~~maior~~ maior que a real.

Considerando-se nas demonstrações somente a receita da CPMF (ver tabela abaixo), a necessidade de financiamento estimada para 2005 passa de 1,64% do PIB para 1,23%, o que representa redução do déficit em R\$ 7,4 bilhões. A apresentação correta desses dados é de extrema importância para as discussões que se darão no Congresso Nacional, tanto em relação à continuidade da cobrança da CPMF quanto à necessidade de alterações no regime previdenciário que busquem assegurar a sua sustentabilidade. Lembremos que parte dos recursos arrecadados com a CPMF é destinada ao custeio da Previdência Social não podendo ser utilizada para outros fins.

TABELA 31 - COMPARAÇÃO DO DÉFICIT DO RGPS CONSIDERANDO A RECEITA DE CPMF E O RESULTADO APRESENTADO PELO GOVERNO

		em R\$ milhões					
		2000*	2001*	2002*	2003*	2004**	2005**
Resultado considerando a receita da CPMF	Receitas do RGPS	59.804	66.104	75.294	85.582	101.735	115.111
	- Sobre a Folha	55.715	62.492	71.028	80.730	94.894	107.688
	- CPMF descontada DRU	4.089	3.612	4.267	4.851	6.841	7.424
	Benefícios Previdenciários	64.285	73.692	86.396	105.476	123.936	138.006
	- Normal	63.761	72.977	85.837	104.360	119.723	134.878
	- Decisões Judiciais	524	715	559	1.116	4.213	3.128
	Necessidade de Financiamento	4.481	7.588	11.102	19.894	22.201	22.895
Resultado apresentado pelo Governo	Receita Previdenciária	55.715	62.492	71.028	80.730	94.894	107.688
	Benefícios Previdenciários	64.285	73.692	86.396	105.476	123.936	138.006
	Necessidade de Financiamento	8.570	11.200	15.369	24.745	29.042	30.319

Obs.: * Valores executados ** Valores projetados nas Informações Complementares ao PLOA para 2005

Por fim, deve-se observar que se forem acrescentadas à demonstração as receitas próprias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a necessidade de aporte de recursos do Tesouro se reduz, no ano de 2005, em aproximadamente mais R\$ 1 bilhão. Esses recursos deveriam ser considerados, uma vez que são receitas oriundas da remuneração financeira dos recursos arrecadados ou do rendimento de bens pertencentes ao regime, e que, portanto, deveriam ser utilizados no pagamento dos benefícios antes de se lançar mão de recursos do Tesouro para cobrir esta necessidade.

Regime Próprio de Previdência Social

Os Regimes Próprios de Previdência Social atendem aos servidores titulares de cargos efetivos dos entes estatais. Efetivamente podem existir sob a responsabilidade de cada ente estatal dois Regimes Próprios distintos, um dedicado aos servidores civis e outro aos servidores militares, conforme dispõe o § 20, do artigo 40 da Constituição Federal.

Desta forma, apresentar de forma global as necessidades de financiamento dos regimes próprios dos servidores civis e dos servidores militares serve somente para determinar o montante global de recursos destinados ao pagamento de benefícios, sem fornecer informações que permitam avaliar a situação dos regimes, que são totalmente distintos.

As alterações determinadas na Emenda Constitucional Nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nas legislações que a regulamentaram afetaram predominantemente os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores



Civis. Observa-se, inclusive, na proposta orçamentária, que as alterações realizadas provocaram aumento na estimativa de receita do regime próprio dos servidores civis, fruto do aumento da alíquota da contribuição patronal e da instituição da contribuição dos inativos, e, no caso do regime dos servidores militares, não houve alteração.

Observa-se que, em 2000, o déficit do Regime Próprio dos militares correspondia a 53% do déficit do Regime Próprio dos Civis e que, em 2005, corresponderá a 83,4% (ver tabela seguinte). A redução significativa, em 2005, da necessidade de financiamento do regime dos servidores civis, que se encontrava estabilizada em torno de R\$ 17,7 bilhões desde 2001, é consequência das alterações citadas.

TABELA 32 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS CIVIS E MILITARES

		em R\$ bilhões					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Civis	Benefícios	18,4	19,3	21,8	23,0	23,4	26,8
	Contribuições	3,4	3,5	4,4	5,3	5,6	10,5
	Déficit	15,0	15,8	17,5	17,7	17,8	16,4
Militares	Benefícios	8,0	11,3	12,9	13,2	13,5	14,7
	Contribuições	0,2	0,6	1,0	1,0	1,0	1,1
	Déficit	7,9	10,6	11,9	12,2	12,5	13,7

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS foi criado em janeiro de 2004, por meio da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. O Ministério incorporou as funções que vinham sendo desenvolvidas pelo Ministério da Assistência Social, pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

As unidades orçamentárias que compõem o MDS são: MDS-Administração Direta, no qual estão englobadas as ações de transferência direta de renda, as de segurança alimentar e nutricional e de manutenção do órgão; e o Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, ao qual estão afetos os programas relacionados à renda mensal vitalícia, aos benefícios de prestação continuada, aos serviços de natureza continuada voltadas para a pessoa portadora de deficiência, ao idoso, à criança e ao adolescente, dentre outros.

TABELA 33 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

		R\$ milhões		
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	AUTORIZADO 2004 (Lei+Créditos)	PLOA/2005	Autorizado 2004/ PLOA 2005	
MDS-Administração Direta	5.014,7	6.099,8	21,6%	
FNAS	8.227,7	9.708,0	18,0%	
TOTAL	13.242,4	15.807,8	19,4%	

No MDS, estão previstos gastos na ordem de R\$ 15,8 bilhões, representando elevação nominal de 19,4% em relação ao autorizado em 2004. Desse valor, R\$ 5,4 bilhões estão alocados na ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema* e R\$ 8,7 bilhões estão destinados ao pagamento da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso, representando 88% das despesas totais do órgão. Essas ações somadas apresentaram elevação de 19,8%, grande parte influenciada pela **majoração do salário**



mínimo⁴⁸, pelo aumento do número de idosos com direito ao benefício de prestação continuada⁴⁹ e pela ampliação do número de famílias a serem beneficiadas pelo programa Bolsa-Família.

Dentre as demais ações do MDS Administração Direta que apresentaram elevação, em relação ao autorizado para 2004, merecem destaque as seguintes:

- *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições*, que passou de R\$ 19,9 milhões para R\$ 42 milhões, com crescimento de 110%;
- *Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*, no valor de R\$ 77 milhões, que não figura no autorizado para 2004;
- *Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos*, que passou de R\$ 8,3 milhões para R\$ 46 milhões, com crescimento de 451%.

Por outro lado, destacam-se as seguintes reduções, em relação ao valor autorizado para 2004:

- *Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias*, que passou de R\$ 153 milhões para R\$ 17 milhões, com decréscimo de 89%;
- *Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda*, que passou de R\$ 200,4 milhões para R\$ 165 milhões, com decréscimo de 18%.

No Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, os serviços de ação continuada⁵⁰ apresentaram elevação de 15% em relação à proposta de 2004, e de 1,1% em relação ao autorizado para 2004.

A LDO/2005 prevê que a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de execução na modalidade 50 – *Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos*. Na apreciação da LDO, o Congresso incluiu parágrafo com a finalidade de ressaltar os recursos do FNAS da execução na modalidade 50, a não ser nos casos em que as normas relacionadas à assistência social previssem tal possibilidade. A alteração promovida pelo Congresso tinha como objetivo manter a atual sistemática de repasse, mediante a qual é o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, é efetivado por intermédio dos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Contudo, o parágrafo incluído foi vetado. Analisando as dotações do FNAS para 2005, percebe-se a inexistência de recursos classificados na modalidade 50.

6.3.4 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA

Por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e a execução de ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima Associado à Educação - Bolsa-Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (Fome Zero), do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do Cadastro Único do Governo Federal.

A LOA/2004 previu dotações no valor de R\$ 5,1 bilhões para realização de despesas a título de transferência de renda para famílias em condição de pobreza e/ou extrema pobreza. Desse valor, 4,3 bilhões estão alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e R\$ 0,8 bilhão está alocado no Ministério da Saúde. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 55/2004-CN,

⁴⁸ A renda mensal vitalícia e o benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso são pagos no valor de um salário-mínimo.

⁴⁹ O Estatuto do Idoso, aprovado em dezembro de 2003, diminuiu a idade para recebimento do benefício, passando de 67 anos para 65 anos.

⁵⁰ Serviços de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual, Serviços de Proteção Socioassistencial à Infância e à Adolescência, Serviços de Proteção Socioassistencial à Juventude, Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa, e Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Portadora de Deficiência



objetivando a suplementação do programa em torno de R\$ 883 milhões. Aprovado o projeto, as despesas com o auxílio financeiro às famílias poderão atingir R\$ 6 bilhões.

No projeto de lei orçamentária para 2005, há previsão de gastos da ordem de R\$ 6,5 bilhões, representando elevação de 27,3% em relação ao autorizado para 2004 e de R\$ 8,6% em relação ao reprogramado (PLN 55/2004-CN). Em relação ao exercício de 2003, quando a execução dos programas unificados alcançou a importância de R\$ 3,6 bilhões, ocorreu um acréscimo de cerca de 80%.

TABELA 34 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES

R\$ milhões

Unidade Orçamentária (UO)	Ação	Autorizado	Reprogramado	PLOA/	Variação %		
		2004 (A)	2004 (B)	2005 (C)	C/A	C/B	
33101	Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome	006O Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema	4.335	5.218	5.438	25,4%	4,2%
36901	Fundo Nacional de Saúde	099A Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais	802	802	1.100	37,2%	37,2%
TOTAL			5.136	6.020	6.538	27,3%	8,6%

Segundo consta no PLOA/2005, a ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema*, prevista no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem como meta atender a 8,5 milhões de famílias. Já na ação *Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais*, a cargo do Ministério da Saúde, não constam informações quanto ao número de famílias a serem atendidas. Segundo a Mensagem Presidencial, estima-se atender, até o final de 2005, a 8,7 milhões de famílias. Para efeito de comparação, até agosto de 2004, foram atendidas 4,5 milhões de famílias e estima-se atender a 6,5 milhões até dezembro. O dispêndio médio por família tem sido de cerca de R\$ 70,00.

A lei que criou o Bolsa-Família prevê que os atuais beneficiários dos programas unificados, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas. Em agosto de 2004, 3,5 milhões de famílias foram beneficiadas no Bolsa-Escola, 345 mil no Cartão Alimentação, 288 mil no Bolsa Alimentação e 5 milhões no Auxílio Gás. Os recursos para tais despesas são pagos à conta das dotações anteriormente mencionadas.

Destaca-se que, no tocante ao Auxílio-Gás, o Decreto nº 4.102, de 2002, ao regulamentar tal benefício, previu que os recursos necessários para o custeio da ação seriam oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE Combustíveis. Não obstante, até agosto de 2004, haviam sido gastos R\$ 393,7 milhões, provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e Recursos Ordinários do Tesouro.

Situação semelhante se repete no orçamento para 2005. Dos recursos destinados às ações, R\$ 186 milhões são oriundos da Contribuição Social Sobre o Lucro da Pessoa Jurídica (fonte 151); R\$ 914,00 milhões da CPMF (fonte 155) e R\$ 5,4 bilhões do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (fonte 179), não estando orçado qualquer recurso a título de CIDE-Combustíveis. Contudo, a Mensagem Presidencial prevê a manutenção do atendimento das atuais 6,0 milhões de famílias remanescentes de outros auxílios, que serão incorporadas ao programa Bolsa-Família até 2006.

A lei que criou o Bolsa-Família prescreve que a concessão do benefício, dependerá, no que couber, do cumprimento de condicionalidades relativas a: a) exame pré-natal; b) acompanhamento nutricional; c) acompanhamento de saúde e; d) frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. Muito embora o benefício tenha sido instituído em outubro de 2003, notícias veiculadas na imprensa alertam que as condicionalidades do programa não estão sendo acompanhadas. Segundo nota do MDS, o governo está empenhando novos esforços para suprir a fiscalização do programa.



Renda Básica de Cidadania

A Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, instituiu, a partir de janeiro de 2005, a renda básica de cidadania, consubstanciada no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. O benefício deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

Segundo o § 1º do art. 1º, a abrangência do benefício “deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”.

O art. 3º dessa lei estipula que “O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei”.⁵¹

Contudo, na análise da proposta orçamentária para 2005, não foi identificada ação específica para pagamento do benefício previsto na Lei.

6.4 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

6.4.1 – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

O valor total das dotações consignadas na proposta orçamentária para 2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atinge o montante de R\$ 5,0 bilhões – cerca de 31% inferior ao valor proposto em 2004 (R\$ 7,3 bilhões), conforme tabela a seguir.

TABELA 35 – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA – DESPESA POR GND

GND	PLOA 2004	PLOA 2005	R\$ mil
Pessoal e Encargos Sociais	1.680.780	2.027.349	20,6%
Juros e Encargos da Dívida	26.496	18.320	-30,9%
Outras Despesas Correntes	645.829	803.398	24,4%
Investimentos	59.949	90.592	51,1%
Inversões Financeiras	2.531.672	2.042.570	-19,3%
Amortização da Dívida	2.392.649	54.725	-97,7%
TOTAL	7.337.374	5.036.954	-31,4%

Verificou-se essa redução (R\$ 2,3 bilhões) quase que inteiramente na Função “28 - Encargos Especiais”. O valor destinado à Função Agricultura manteve-se praticamente inalterado – cerca de R\$ 4,3 bilhões.

A redução observada acima é o reflexo direto da dotação proposta para o programa “0905 – Serviço da Dívida Interna”, localizado na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, onde, além do pagamento de juros se contabilizam os pagamentos de amortização da dívida – previstos com o valor de R\$ 2,4 bilhões em 2004, e com apenas R\$ 54,7 milhões em 2005.

Ou seja, a significativa redução do orçamento do Ministério da Agricultura deve-se quase que exclusivamente aos menores valores de pagamento da dívida interna da CONAB em 2005.

O Programa “Abastecimento Agroalimentar”, cujas despesas, quando classificadas no Grupo “Inversões Financeiras”, destinam-se a financiar a aquisição de produtos agrícolas para comercialização e formação dos estoques públicos, teve uma redução de R\$ 0,4 bilhão, ficando com apenas R\$ 2,3 bilhões fixados para o exercício de 2005.

Em relação a esse item, registra-se, positivamente a decisão tomada pelo Poder Executivo de consignar apenas no orçamento da CONAB os valores das despesas com aquisição de produtos para a formação de estoques reguladores. Sem o mesmo registro no orçamento da Unidade Orçamentária

⁵¹

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.



“74101 – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN”, evita-se o desconforto, várias vezes mencionado em notas técnicas anteriores, causado pela duplicidade de registros.

Observa-se, quanto aos demais componentes da despesa do Ministério da Agricultura, crescimento no pagamento de pessoal e encargos sociais (da ordem de R\$ 346 milhões), crescimento em outras despesas correntes (da ordem de R\$ 157,6 milhões) e pequeno aumento na proposta de gastos com investimentos (R\$ 30,6 milhões).

O aumento expressivo (26,4%) na dotação da UO – Ministério da Agricultura (Adm. Central) reflete, como já observado, o crescimento nas despesas com pessoal e outras despesas correntes. Da mesma forma, praticamente todo o aumento (8%) verificado na proposta de 2005 para a EMBRAPA destina-se à cobertura de despesa com pessoal e encargos. Ou seja, grande parte das variações positivas verificadas no orçamento dessa Pasta reflete apenas o crescimento de gastos com despesas obrigatórias.

Essa observação é confirmada quando se verifica que as despesas primárias obrigatórias tiveram aumento de R\$ 214 milhões, dos quais R\$ 23 milhões em outras despesas correntes e R\$ 191 milhões em pessoal e encargos.

Apesar de as despesas primárias discricionárias representarem apenas 16% (R\$ 821 milhões) do orçamento proposto para o Ministério da Agricultura para 2005 (mais de 44% são despesas financeiras e 40% são despesas primárias obrigatórias), observa-se crescimento razoável (em torno de R\$ 180 milhões) das despesas com custeio em todas as Unidades Orçamentárias daquela Pasta, com exceção da EMBRAPA.

A execução da programação das despesas discricionárias deverá ser realizada diretamente pelo próprio Ministério (95%), ou por meio de transferências ao exterior (3,6%). Ou seja, praticamente inexistente previsão de transferências de recursos aos estados, aos municípios e às instituições privadas para execução da programação prevista para o exercício de 2005.

Observa-se, finalmente, que o Programa “6003 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário”, que comparece no PPA 2004-2007 com o valor aprovado de R\$ 572 milhões, não foi contemplado na proposta orçamentária para 2005.

Assim, a consignação de dotações para cumprir o objetivo de “fomentar a produção agropecuária e facilitar o abastecimento”, fica, também em 2005, totalmente sob responsabilidade do Congresso Nacional.

6.4.2 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A proposta orçamentária para o MDA (órgão) é, nominalmente, 23,4% superior ao autorizado para 2004 e 27,6% superior (nominalmente) ao liquidado em 2003, conforme se pode observar na tabela a seguir. O crescimento em relação à LOA 2004 ocorreu, basicamente, no incremento da proposta do INCRA, cuja elevação nominal foi de 76,0%. O incremento na proposta do MDA – administração central, em relação ao PLOA 2004, foi de 43,2%.

TABELA 36 – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - DESPESA

	R\$ mil			
Unidade Orçamentária	MDA - órgão	MDA - UO	INCRA	Banco da Terra
Liquidado 2003	1.923.457	219.766	1.370.528	333.163
PLOA 2004	1.456.440	332.855	1.123.585	0
Autorizado 2004	1.988.494	390.346	1.598.149	0
PLOA 2005	2.454.388	476.774	1.977.614	0

O aumento do valor da proposta orçamentária do MDA para 2005, em relação a 2004, reflete-se em todos os Grupos de Natureza de Despesa – GND (conforme se pode observar no quadro abaixo), exceto no GND 6 - Amortização da Dívida, que apresenta decréscimo de 7%. Os maiores crescimentos foram no GND 3 – Outras Despesas Correntes (+74,3%) e GND 5 – Inversões Financeiras (+91,2%). Neste último grupo, estão classificadas 32,7% das despesas do MDA. A principal finalidade das despesas classificadas neste grupo é a aquisição de imóveis rurais para a reforma agrária. Na PLOA



2005, este GND é majoritariamente financiado (70%) pela fonte de recursos 164 - Títulos da Dívida Agrária.

TABELA 37 – MDA – DESPESA POR GND

GND	LOA 2004	PLOA 2005	R\$ mil
			VAR. %
1	362.937	443.387	22,17
2	24.858	36.866	48,31
3	402.728	701.985	74,31
4	273.663	434.869	58,91
5	419.825	802.891	91,24
6	36.999	34.390	- 7,05

Analisando os principais programas orçamentários do MDA, houve um decréscimo apenas no 0351 – Agricultura Familiar – PRONAF, decorrente da transposição da ação 0620 - Apoio a Projetos Municipais de Infra-Estrutura e Serviços em Agricultura Familiar, que foi alocada no Programa 1334 – Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais com a proposta de denominação de “Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços em Territórios Rurais”. A alteração está contida na proposta de revisão do PPA, conforme será analisado em Nota específica.

O programa 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais reflete o crescimento do GND 5, pois é neste programa que está localizada a ação relativa à obtenção de imóveis rurais. A ação 4296 – Projetos de Assentamento Rural em Implantação (uma das que são objeto da proposta de alteração da revisão do PPA) contém a meta de beneficiar (assentar) 115.000 famílias. Na LOA 2004, esta ação denominava-se “Implantação de Projetos de Assentamento Rural” e a unidade de medida era família assentada. Apesar do crescimento da dotação desta ação, o valor unitário (dotação/família) caiu de R\$ 1.680 (2004) para R\$ 1.220.

TABELA 38 – MDA – PROGRAMAS SELECIONADOS

Programa	LOA 2004	PLOA 2005	R\$ mil
			VAR. %
0135 – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	492.163	986.912	100,2
0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	87.538	229.575	162,3
0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	29.814	104.354	250,0
0351 – Agricultura Familiar - PRONAF	229.401	132.841	- 42,1

6.5 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para esse grupo de despesa (GND-1), a proposta orçamentária prevê gastos da ordem de R\$ 97,1 bilhões, abrangendo pessoal ativo, inativo e pensionistas da União. Em valores nominais, o montante apresenta acréscimo de 14,6% em relação ao valor de R\$ 84,7 bilhões, autorizado para 2004, conforme consta da base de dados do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. Para efeito de cálculo do resultado primário, consta o valor de R\$ 90,3 bilhões. A diferença, entretanto, é explicada pelo fato de a contribuição patronal ter sido registrada como despesa financeira.

Com efeito, houve uma mudança da sistemática orçamentária relativa às despesas da contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Foi criada ação específica para identificar os gastos da União com a contribuição – Ação 09HB, e esses dispêndios foram classificados como despesa financeira, para não impactar o cálculo do resultado primário. Aparentemente, a necessidade de classificar esses gastos como financeiros decorre do fato de a Fonte 169 – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público – ter sido classificada, na proposta para 2005, como receita financeira, como se infere do Anexo I do item I das Informações Complementares encaminhadas pelo Executivo. A fim de manter a neutralidade no cômputo do resultado primário, o dispêndio correspondente também foi classificado como não-primário.

Se consideradas as suplementações aprovadas pelo Congresso Nacional, relacionadas com



os PLNs nºs 43/2004 (R\$ 2,2 bilhões) e 58/2004 (R\$ 0,8 bilhão), totalizando R\$ 3,0 bilhões, o mencionado acréscimo nominal reduz-se para 11%.

É importante observar, todavia, que, conforme se pode inferir da exposição apresentada pelo Poder Executivo, esse acréscimo não tem como foco principal privilegiar a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, que constitui antiga reivindicação dos órgãos representativos da categoria profissional.

Com efeito, a Mensagem Presidencial (Capítulo VI – Pessoal e Encargos Sociais) deixa claro que a política de remuneração de pessoal encontra-se focada essencialmente na “*preocupação em reforçar a agenda do sistema meritocrático, mediante a instituição de gratificação por desempenho (...)*”, bem como a revisão da estrutura de carreira de “algumas” categorias funcionais. Esse fato justifica a menção à existência de reserva orçamentária de “mais de R\$ 1 bilhão”, no âmbito do Poder Executivo, com a finalidade de “dar continuidade à revisão das estruturas salariais dos cargos e carreiras” de “algumas categorias funcionais” (v. pág. 80).

Malgrado a menção a essa cifra, somente foi possível detectar, na programação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os seguintes valores e correspondentes subtítulos:

TABELA 39 – AÇÕES DESTINADAS À REVISÃO GERAL E DAS ESTRUTURAS DE CARGOS E CARREIRAS

		R\$ milhões
Programática	Ação/Subtítulo	Valor (R\$)
1054 0533 0001	Alocação e Remanejamento de Cargos e Funções no Âmbito do Poder Executivo - Nacional	35,0
1054 0623 0001	Pagamento de Pessoal decorrente de Provedimentos por meio de Concursos Públicos no Âmbito do Poder Executivo - Nacional	190,0
1054 091Y 0001	Reestruturação de Cargos e Carreiras no Âmbito do Poder Executivo e Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis - Nacional	700,3
1054 091Z 0001	Dissídios dos Empregados das Empresas Públicas integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade - Nacional	34,3
Total		959,7

A previsão de revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis, abrangendo todos os Poderes da União, como se pode observar, não define percentual nem valor e encontra-se incluída na ação **091Y**, cujo valor global de R\$ 700,3 milhões visa atender, também, a encargos com a Reestruturação de Cargos e Carreiras, no âmbito do Poder Executivo.

Os gastos com pessoal e encargos sociais submetem-se às regras instituídas pela LRF, que associam esse crescimento à receita corrente líquida (RCL)⁵². No caso da União, tais despesas não podem ultrapassar, em períodos anualizados, 50% da RCL (LRF, art. 19, inciso I).

Com base nos dados apresentados na Tabela a seguir, é possível concluir que no período entre 2000 e 2005 as despesas com pessoal e encargos sociais terão experimentado acréscimo de 74,27%, em valores nominais, em contraposição a um crescimento de 92,95% da receita corrente líquida (RCL). Esse descompasso entre crescimento da RCL e das despesas justifica o fato de o atual percentual de comprometimento não atingir o máximo permitido pela LRF.

⁵² No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) as receitas de contribuições sociais previstas no art. 195, I e II, da Constituição Federal, e, iv) compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição Federal.

**TABELA 40 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2000 - 2005**

ANO	RCL	Despesa Líquida de Pessoal	%
	(A)	(B)	(C=B/A)
2000	145.110.650	55.429.674	38,20%
2001	167.739.102	58.914.986	35,12%
2002	201.927.320	64.379.771	31,88%
2003	224.920.164	70.213.854	31,22%
⁵³ 2004 (Autorizado)	259.701.692	84.714.115	32,62%
2004 (Execução/Julho)	152.746.357	41.917.507	27,44%
2005 (PL)	⁵⁴ 280.000.000	96.597.807	34,50

Fonte: Relatórios da STN e proposta orçamentária para 2005 (PLOA/2005).

Os dados da Tabela mostram, ainda, que, no mesmo período, tais despesas apresentam percentuais de participação declinantes, até 2003, e ascendentes, a partir de 2004.

6.6 INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO

6.6.1 INFRA-ESTRUTURA

O setor de infra-estrutura compreende os programas de trabalho a cargo das unidades orçamentárias (UO's) na órbita do Ministério dos Transportes (39000), do Ministério das Comunicações (41000) e do Ministério de Minas e Energia (32000). Isso inclui tanto os órgãos e entes que executam as ações que lhes cabem no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quanto as entidades, normalmente empresas públicas e sociedades de economia mista, que o fazem por intermédio do orçamento de investimento das empresas estatais.

Na Tabela seguinte, estão discriminados dados orçamentários gerais do primeiro grupo de UO's – que executam suas ações ao abrigo dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esses dados compreendem a execução orçamentária havida nos exercícios de 2002 e 2003, assim como os números relativos aos projetos das leis orçamentárias referentes a 2004 e 2005.

TABELA 41 - SETOR 5 - INFRA-ESTRUTURA - EXECUÇÃO 2002/03 E PL 2004/05 – FISCAL E SEGURIDADE

UO	DESCRIÇÃO	R\$ milhões				
		EXECUÇÃO 2002 (A)	EXECUÇÃO 2003 (B)	PLOA 2004 (C)	PLOA 2005 (D)	(D)/(C) %
32101	Ministério das Minas e Energia	1.202,7	927,1	377,7	1.141,1	202,1
	Companhia de Pesquisa de Recursos					
32202	Minerais- CPRM	115,5	108,6	137,2	187,6	36,7
	Departamento de Produção Mineral-					
32263	DNPM	61,9	60,0	80,7	83,8	03,9
32265	Agência Nacional de Petróleo- ANP	222,6	216,0	2.189,4	2.134,6	-2,5
	Agência Nacional de Energia Elétrica-					
32266	ANEEL	151,2	102,7	219,0	179,6	-18,0
TOTAL MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA		1.753,9	1.414,4	3.004,0	3.726,7	24,1
39101	Ministério dos Transportes	1.568,2	1.533,5	6.108,4	2.880,0	-52,9
	Departamento Nacional de Estradas de					
39201	Rodagem	10,0	-	-	-	-
	Companhia de Navegação do São					
39202	Francisco	3,0	3,4	14,4	14,0	-2,7
	Valec-Engenharia, Construções e					
39207	Ferrovias SA	41,0	47,9	21,8	56,1	157,7

⁵³ Não inclui o valor de R\$ 3,0 bilhões, relativos a créditos suplementares (PLNs 43 e 58/2004), aprovados recentemente pelo Congresso Nacional.

⁵⁴ Valor estimado a partir da reserva de contingência (LDO/2005, art. 13).

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Agência Nacional de Transportes					
39250 Terrestres-ANTT	45,9	64,1	108,7	98,7	-9,3
Agência Nacional de Transportes					
39252 Aquaviários- ANTAQ	12,1	21,8	35,9	36,2	0,9
Departamento Nacional de					
39252 Infraestrutura de Transportes-DNIT	4.361,0	2.054,0	2.581,7	3.525,1	36,5
39901 Fundo da Marinha Mercante	472,0	813,0	301,8	278,9	-7,6
TOTAL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	6.513,2	4.537,8	9.172,7	6.889,0	-24,9
41101 Ministério das Comunicações	609,2	634,4	683,1	883,1	29,3
Agência Nacional de					
41231 Telecomunicações-ANATEL	258,2	230,8	823,5	1.517,5	84,3
Fundo de Universalização dos Serviços					
41902 de Telecomunicações-FUST	-	-	400,5	529,3	32,2
Fundo para o Desenvolvimento					
Tecnológico das Telecomunicações-					
41903 FUNTTEL	106,3	153,7	217,7	200,1	-8,1
TOTAL MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	973,7	1.019,0	2.124,8	3.129,9	47,3
TOTAL GLOBAL	9.240,8	6.971,1	14.301,5	13.745,6	-3,9

Fonte: SIAFI/ Prodasen

Regra geral, a proposta orçamentária para o exercício de 2005 demonstra-se bastante semelhante àquela feita para o exercício de 2004, ambas muito próximas dos R\$ 14 bilhões. A despeito dessa semelhança, verifica-se que a distribuição dos recursos entre as unidades orçamentárias componentes do setor não seguiu, na proposta de 2005, o mesmo padrão verificado na de 2004. Neste exercício de 2005, enquanto as dotações propostas para as unidades orçamentárias ligadas ao Ministério das Comunicações e ao Ministério das Minas e Energia aparentemente cresceram em números globais, as das unidades correspondentes ao Ministério dos Transportes diminuíram. Essas dotações, mesmo as propostas para o Ministério dos Transportes em 2005, ainda assim se demonstram maiores que as executadas em 2002 e 2003, especialmente em relação a este último exercício.

No âmbito do Ministério das Minas e Energia, o crescimento global das dotações orçamentárias para 2005 pode ser imputado, basicamente, a três programas, não obstante se verifiquem flutuações, para mais ou para menos, na comparação dos demais programas com os propostos em 2004. São eles: o Programa 0276 – Gestão da Política de Energia, com proposta de R\$ 177,3 milhões para 2005, contra R\$ 35,4 milhões em 2004; o Programa 1115 – Geologia do Brasil, com proposta de R\$ 170,7 milhões para 2005, contra R\$ 127,6 milhões em 2004; o Programa 0999 – Reserva de Contingência, com proposta de R\$ 2.648,5 milhões para 2005, contra R\$ 2.040,9 milhões em 2004. Grosso modo, é lícito imputar-se o crescimento das dotações a cargo das unidades do Ministério muito mais à esterilização de recursos na Reserva de Contingência, tendo em vista o provável intuito de contribuir para a consecução da meta de superávit fiscal, do que a um robusto crescimento das aplicações de recursos neste ou naquele programa de trabalho efetivo.

A programação proposta, em 2005, para as unidades orçamentárias do Ministério das Comunicações não demonstra comportamento distinto daquele verificado no Ministério das Minas e Energia. Aqui, também, é válido imputar à alocação de recursos à Reserva de Contingência a quase totalidade do crescimento global verificado nas dotações. Enquanto no exercício de 2004 a proposta contemplava Reserva de Contingência da ordem de R\$ 951,1 milhões, esse programa, em 2005, exhibe dotações propostas de R\$ 1.833,3 milhões. São exatamente esses R\$ 882 milhões que explicam, na comparação entre a proposta de 2004 e a de 2005, o forte crescimento global das dotações consignadas ao Ministério das Comunicações.

No Ministério dos Transportes, o quadro demonstra-se absolutamente diverso. O montante de recursos consignados à Reserva de Contingência para o exercício de 2005, no valor de R\$ 936,7 milhões, contrasta com o número referente a 2004, em que se propôs a alocação de R\$ 4.379,1 milhões a esse programa. Significa dizer: a consignação de recursos a programas de trabalho efetivos, em 2005, foi de R\$ 5.952,3 milhões, enquanto que, em 2004, de R\$ 4.793,6 milhões. Os maiores ganhos de recursos, comparando-se a proposta de 2005 com a de 2004, ficam por conta dos



programas ligados aos corredores de transporte (São Francisco, Leste, Sudoeste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, Araguaia-Tocantins e Fronteira Norte), nesse conjunto se verificando redução da proposta apenas no caso do Corredor Transmetropolitano – R\$ 25,5milhões contra R\$ 92,5milhões em 2004. Além dos corredores, mereceu especial atenção o programa Gestão da Política de Transportes, para o qual estão propostas dotações da ordem de R\$ 226,7milhões, em 2005, contra R\$ 174,2milhões, em 2004.

A distribuição de recursos entre os diversos programas, dada a relevância das consignações à Reserva Contingência, naturalmente produziu efeitos, na proposta de 2005, sob ângulo dos grupos de natureza de despesa (GND), com impactos sensíveis sobre o montante e a distribuição dos investimentos no âmbito do setor de infra-estrutura. A tabela a seguir apresenta a distribuição setorial de recursos por GND, evidenciando, na comparação entre as propostas de 2004 e 2005, importante crescimento dos investimentos (GND 4) a cargo das unidades orçamentárias ligadas ao Ministério dos Transportes.

TABELA 42 - PROPOSTAS DE FIXAÇÃO DE DESPESAS POR GND - 2004/05 - FISCAL E SEGURIDADE

R\$ milhões

ÓRGÃO	GND	PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2004
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1-PES	285,3	255,7
	2-JUR	0,4	1,4
	3-ODC	751,5	619,2
	4-INV	40,7	86,0
	6-AMO	0,4	0,8
	9-RES	2.648,5	2.040,9
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA			
Total		3.726,7	3.004,0
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	1-PES	1.718,0	1.609,6
	2-JUR	246,1	387,0
	3-ODC	632,3	543,4
	4-INV	2.619,8	1.679,8
	5-IFI	191,3	79,0
	6-AMO	544,9	494,9
9-RES	936,7	4.379,1	
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES			
Total		6.889,0	9.172,7
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1-PES	696,7	673,7
	3-ODC	498,7	465,9
	4-INV	101,3	34,1
	9-RES	1.833,3	951,1
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES			
Total		3.129,9	2.124,8
Total Global		13.745,6	14.301,5

Fonte: SIAFI/ Prodasen.

No tocante ao orçamento de investimento das empresas estatais do setor de infra-estrutura, o que se observa é, no gênero, o crescimento dos recursos alocados à programação a cargo das diversas unidades orçamentárias.

TABELA 43 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS - PROPOSTAS 2004/05

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2004	%
32201 - CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA	14,2	13,1	8,5%
32204 - ELETROBRÁS TERMONUCLEAR S.A.	419,4	328,0	27,9%
32223 - CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A.	224,5	60,3	272,6%
32224 - CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A.	940,0	1.080,2	-13,0%
32225 - ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	269,4	308,7	-12,7%
32226 - COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO	695,2	858,8	-19,1%
32228 - FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	1.190,8	1.023,5	16,3%

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

32230 - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	18.049,7	14.618,8	23,5%
32232 - BRASPETRO OIL SERVICES COMPANY	52,1	-	-
32239 - PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A.	427,0	465,5	-8,3%
32240 - PETROBRÁS GÁS S.A.	0,3	0,3	0,0%
32242 - PETROBRÁS QUÍMICA S.A.	1,0	3,5	-70,4%
32264 - LIGHT PARTICIPAÇÕES S.A.	0,1	0,1	0,0%
32267 - COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	55,6	19,9	179,7%
32268 - COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS	86,7	34,0	155,0%
32269 - COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ	105,3	34,9	201,6%
32270 - CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A.	120,9	27,1	345,4%
32271 - TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLIVIA - BRASIL S.A.	75,2	37,1	102,8%
32272 - BOA VISTA ENERGIA S.A.	23,2	13,2	76,5%
32273 - MANAUS ENERGIA S.A.	255,5	163,0	56,7%
32274 - PETROBRÁS TRANSPORTE S.A.	70,0	87,3	-19,8%
32275 - FRONAPE INTERNATIONAL COMPANY	19,9	-	-
32276 - COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA	79,1	64,2	23,2%
32277 - COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS	163,8	94,3	73,7%
32278 - PETROBRAS INTERNATIONAL FINANCE COMPANY	1,0	940,1	-99,9%
32280 - ALBERTO PASQUALINI - REFAP S.A.	654,6	-	-
32281 - COMERCIALIZADORA BRASILEIRA DE ENERGIA EMERGENCIAL	0,1	0,3	-65,4%
32282 - PETROBRAS NETHERLANDS B.V.	2.812,0	4.196,1	-33,0%
32285 - 5283 PARTICIPAÇÕES LTDA.	175,4	-	-
32286 - BRASPETRO OIL COMPANY	586,3	69,2	746,9%
32287 - PETROBRAS INTERNATIONAL BRASPETRO B.V.	3.474,1	3.906,4	-11,1%
32289 - PETROBRAS NEGÓCIOS ELETRÔNICOS S.A.	-	4,5	-
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA			
Total	31.042,4	28.452,2	9,1%
39210 - COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ	19,9	13,4	48,4%
39211 - COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO	17,3	4,8	259,4%
39212 - COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA	21,9	14,2	53,8%
39213 - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	83,3	74,4	12,1%
39214 - COMPANHIA DOCAS DO MARANHÃO	0,2	0,3	-33,3%
39215 - COMPANHIA DOCAS DO PARÁ	26,5	11,0	140,6%
39216 - COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	20,5	17,5	16,9%
39217 - COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE	16,5	7,3	125,4%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES			
Total	206,0	142,9	44,1%
41201 - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	663,0	738,3	-10,2%
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES			
Total	663,0	738,3	-10,2%
Total Global	31.911,4	29.333,5	8,8%

Fonte: SIAFI/ Prodasen.

A tabela anterior demonstra que a programação a cargo das empresas supervisionadas pelo Ministério dos Transportes é a que exibe o maior crescimento relativo (44,1%), na comparação entre as propostas referentes a 2004 e 2005. Esse comportamento se explica pelas propostas de investimento em ações de recuperação e modernização da infra-estrutura portuária que atende aos diversos corredores de transporte, consolidando tendência já delineada na proposta referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social e, há bem pouco tempo, quando da instituição do regime tributário especial – o REPORTE – que incentiva o reaparelhamento portuário.

A programação a cargo das empresas ligadas ao Ministério das Minas e Energia exibe o segundo maior crescimento relativo em investimentos (9,1%). Em termos absolutos, esse crescimento é capitaneado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), empresa holding do grupo estatal dedicado à exploração, ao transporte, à produção, à distribuição e à comercialização de petróleo e seus derivados e gás natural.



A única exceção à tendência de crescimento dos investimentos setoriais observada no conjunto das empresas ligadas ao Ministério dos Transportes e ao Ministério das Minas e Energia, fica por conta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ligada ao Ministério das Comunicações. Nesse caso, verifica-se diminuição dos investimentos propostos para 2005 da ordem de 10,2%.

6.6.2 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2005, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 2.557,9 milhões, 67% superior à proposta apresentada para 2004, e 20% superior à dotação inicial da lei orçamentária vigente (lei após vetos).

A quase totalidade do incremento, em relação ao PL 2004, deve-se à alocação de recursos para o projeto de transposição do Rio São Francisco, no valor de R\$ 980,0 milhões, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados à sua revitalização. O custo total estimado para a obra é de R\$ 4,2 bilhões, a ser finalizada em 2012. O objetivo principal do projeto é utilizar as águas do Rio São Francisco para a perenização de rios e açudes da Região Nordeste durante os períodos de estiagens.

Desconsiderado esse valor, o total das dotações constantes do PLOA 2005 para o Ministério da Integração Nacional apresenta-se 3% superior ao PLOA 2004, e 26% inferior à Lei Orçamentária vigente (Lei após vetos).

Em relação ao total dos investimentos (GND 4), a proposta do Ministério da Integração Nacional é 21% superior ao constante no PLOA 2004, e 44% inferior à lei orçamentária de 2004. Esse resultado, em relação à proposta de 2004, reflete o significativo aumento de 85% no programa “Proágua Infra-estrutura”, no valor total de R\$ 85,6 milhões, devido, principalmente, à inclusão de novas obras.

Em relação ao projeto de transposição do Rio São Francisco, a Mensagem que encaminhou o PLOA 2005 afirma que o projeto foi profundamente reformulado, evoluindo para uma visão ampla de integração de bacias hidrográficas, aliada à revitalização daquele Rio, por meio do desenvolvimento de diversas ações de recuperação ambiental, diante da necessidade de recuperar e ampliar a sua disponibilidade hídrica.

Desse modo, estão sendo articuladas diversas atividades de recuperação, conservação e preservação ambiental, para promover o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições sócio-ambientais da Bacia e o aumento da quantidade e da qualidade das águas.

Na visão do Poder Executivo, para justificar a viabilidade econômica do empreendimento basta considerar a redução das despesas públicas com gastos emergenciais e assistenciais às populações, em consequência da seca que recorrentemente assola a Região.

Vale ressaltar que o projeto tem gerado muita polêmica, tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade. Em princípio, os Estados beneficiados seriam Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, e, por isso estariam eles mais dispostos a defender o projeto. Já os Estados de Minas Gerais, Bahia, Alagoas e Sergipe mostram-se preocupados com os efeitos que a obra poderá ocasionar na vitalidade do Rio em seus limites territoriais.

Para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, FDA e FDNE, respectivamente, foi alocado cerca de R\$ 1,6 bilhão, 7% a mais que em 2004. No entanto, até agosto último, esses Fundos não apresentaram execução. Com vistas a apoiar as ações na área de Desenvolvimento Regional, está em análise no Congresso Nacional projeto encaminhado pelo Executivo que objetiva a criação das novas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste, para que possam, sem os vícios dos órgãos extintos no passado, contribuir em novas bases para o desenvolvimento dessas regiões.

6.6.3 DESENVOLVIMENTO URBANO

A programação relativa à função URBANISMO se acha alocada no Ministério das Cidades, órgão que congrega quatro unidades orçamentárias: a) Ministério das Cidades, que agrega a programação de habitação, infra-estrutura urbana, transporte urbano e saneamento básico, antes afetas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU); b) Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); c) Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB); d) Fundo de Educação e Segurança de Trânsito. As alocações propostas para o órgão, em 2005, totalizam R\$ 2.079,2 milhões,



dos quais R\$ 882,0 milhões para encargos com a dívida (juros e amortizações) e formação de reservas (reserva de contingência) e R\$ 363,7 milhões para despesas com pessoal. Os demais recursos destinam-se à programação de investimentos (R\$ 362,8 milhões) e ao custeio dos demais gastos correntes (R\$ 470,8 milhões).

As alocações em “outras despesas correntes” destinam-se, principalmente, à cobertura dos gastos de operação das empresas de trens urbanos -- R\$ 176,7 milhões na CBTU e R\$ 65,0 milhões na TRENSURB – e à programação do Fundo de Trânsito (R\$ 65,5 milhões), sendo o saldo distribuído entre os vários programas do Ministério das Cidades.

Os R\$ 362,8 milhões de investimentos concentram-se nas unidades Ministério das Cidades (R\$ 232,2 milhões) e CBTU (R\$ 126,2 milhões). Na primeira, as alocações são, basicamente, nos programas “Urbanização ... de Assentamentos Precários” (R\$ 136,3 milhões), “Habitação de Interesse Social” (R\$ 50,6 milhões), “Saneamento Ambiental Urbano” (R\$ 19,8 milhões) e “Mobilidade Urbana” (R\$ 17,0 milhões). Na CBTU, na implantação e melhorias de sistemas de trens urbanos nas capitais dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Importa observar que o montante proposto para investimentos, embora um pouco maior do que o constante do PLO para 2004 (R\$ 283,4 milhões), apresenta um forte contraste com os valores autorizados para 2002 (R\$ 1.668,6 milhões), 2003 (R\$ 1.930,8 milhões) e 2004 (R\$ 1.098,9 milhões).

As ações relativas a desenvolvimento urbano, afora aquelas a cargo de Ministérios como os de Integração Nacional, Meio Ambiente e Desportos que possuem amplas repercussões na estruturação dos equipamentos urbanos, acham-se concentradas no Ministério das Cidades, tendo sua expressão maior em cinco áreas de atividades: saneamento básico, habitação, transportes urbanos, segurança de trânsito e infra-estrutura urbana. Para tanto, esse órgão congrega, além de sua estrutura organizacional, duas empresas (CBTU e TRENSURB) e um fundo especial (FESTRAN).

TABELA 44 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - 2002 / 2005

Programas	Valores em R\$ milhões								
	2.002		2.003		2.004		2.005	% 2005 / 2004	
	Autoriz.	%Liq./Aut.	Autoriz.	%Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA
Nosso Bairro / Conviver / Habitar-Brasil	128,8	29,9	120,3	100,0	94,0	102,8	50,6	-46,2	-50,8
Saneamento é Vida/San.Amb.Urbano	218,3	39,7	214,8	26,2	15,3	151,4	29,8	94,8	-80,3
Morar Melhor / Urb. Assent. Precários	225,1	56,5	370,1	33,0	10,2	198,4	181,6	1.680,4	-8,5
Infra-estrutura Urbana	647,6	68,0	780,7	27,4	0,0	365,1	3,5	100,0	-99,0
Gestão da Política de Desenv. Urbano	10,2	49,0	2,4	75,0	11,2	15,5	30,2	169,6	94,8
Fortalecimento da Gestão Urbana	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6	15,1	42,8	239,7	183,4
Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	22,6	37,2	10,6	23,6	4,9	3,5	2,0	-59,2	-42,9
Sist. Transp.Ferrov.Urb.de Passageiros	535,6	62,0	743,5	47,2	474,1	545,8	481,2	1,5	-11,8
Transp. Rod. Urbano/Mobilidade Urbana	7,6	11,8	1,6	31,3	4,7	59,9	19,3	310,6	-67,8
Educação e Segurança no Trânsito	82,9	51,4	110,8	33,8	53,0	53,0	67,8	27,9	27,9
Apoio Administrativo	203,9	88,6	15,1	76,2	25,9	25,5	32,7	26,3	28,2
Outros Programas	40,1	73,6	25,6	96,9	14,1	1,7	11,4	-19,1	570,6
Sub-Total 1	2.122,7	60,9	2.395,5	39,3	720,0	1.537,7	952,9	32,3	-38,0
Op.Especiais: Serv. Div. Externa	463,2	90,7	536,6	78,0	570,5	570,5	576,5	1,1	1,1
Op.Especiais: Serv. Div. Interna	92,7	88,0	107,5	80,7	127,8	127,8	132,6	3,8	3,8
Op.Esp.: Cump.Sentenças Judiciais	170,5	56,8	124,1	55,9	195,3	195,3	244,4	25,1	25,1
Reserva de Contingência	0,0	0,0	39,2	0,0	136,9	136,9	172,8	26,2	26,2
Sub-Total 2	726,4	82,4	807,4	71,1	1.030,5	1.030,5	1.126,3	9,3	9,3
TOTAIS	2.849,1	66,4	3.202,9	47,4	1.750,5	2.568,2	2.079,2	18,8	-19,0

A evolução das alocações por unidades orçamentárias e pelas principais programações do órgão é evidenciada nas tabelas a seguir, cumprindo observar, desde logo, que, não obstante esse fato não se ache apontado nesses demonstrativos, também nos anos de 2002 e 2003 as alocações para “investimentos” propostas no PLO foram bastante ampliadas durante a tramitação do Orçamento pelo Legislativo.

**TABELA 45 - DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNID. ORÇAMENTÁRIAS - 2002 / 2005**

Unidades Orçamentárias	R\$ milhões									
	2.002			2.003		2.004		2.005	% 2005 / 2004	
	Autoriz.	Liquid.	%Liq./Aut.	Autoriz.	%Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA
Ministério das Cidades / SEDU	1.478,3	912,0	61,7	1.825,0	39,6	534,9	1.318,6	769,0	43,8	-41,7
Cia. Trens Urb. Porto Alegre - Trensurb	159,7	95,7	59,9	135,3	73,2	156,2	159,6	200,5	28,4	25,6
Cia. Brasileira de Trens Urbanos-CBTU	1.128,2	840,4	74,5	1.167,9	56,8	962,8	993,4	979,1	1,7	-1,4
Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito	82,9	42,6	51,4	74,7	43,0	96,6	96,6	130,6	35,2	35,2
T O T A I S	2.849,1	1.890,7	66,4	3.202,9	47,4	1.750,5	2.568,2	2.079,2	18,8	-19,0

Como se pode notar, no conjunto das dotações, o órgão apresenta um ganho relevante em relação ao PLO de 2004, ou seja, um crescimento (nominal) de 18,8%. Porém, quando se examina a distribuição dos recursos por programas fica evidenciado que esse ganho deriva, essencialmente, de dois fatores: expressiva expansão das alocações em favor da urbanização de assentamentos precários (que passam de R\$ 10,2 milhões para R\$ 181,6 milhões) e elevação dos compromissos com o cumprimento de sentenças judiciais (que crescem 25,1%). Todas as demais expansões são bastante modestas em termos nominais.

Em termos da distribuição dos gastos por grupos de natureza da despesa (GND), o demonstrativo a seguir coloca em evidência que o órgão continuou a merecer um tratamento, no mínimo, conservador. A par de uma provisão de quase 10% do montante dos recursos para a formação da “Reserva de Contingência”, são destinados apenas R\$ 362,8 milhões para investimentos, ou seja, cerca de 1/3 dos previstos na LOA de 2004 e reduzida parcela dos quase R\$ 2,0 bilhões autorizados nos anos de 2002 e 2003. Isso se torna particularmente crítico se considerado que um terço desse montante destina-se à realização de investimentos pela CBTU e pela TRENSURB. Quanto à expansão nos gastos com “Outras Despesas Correntes”, deve-se à elevação dos custos operacionais das empresas, com a atualização monetária dos contratos e com os programas de apoio aos Estados e Municípios.

TABELA 46 - DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR GND - 2002 / 2005

G N D s	R\$ milhões									
	2.002		2.003		2.004		2.005	% 2005 / 2004		
	Autoriz.	%Liq./Aut.	Autoriz.	%Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA	
Pessoal e Encargos Sociais	245,7	93,1	243,1	84,1	306,5	306,6	363,7	18,7	18,6	
Juros e Encargos da Dívida	178,1	85,3	240,4	54,2	188,9	188,9	147,4	-22,0	-22,0	
Outras Despesas Correntes	378,9	53,4	345,7	60,0	325,5	327,5	470,8	44,6	43,8	
Investimentos	1.668,6	57,4	1.930,8	31,1	283,4	1.098,9	362,8	28,0	-67,0	
Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Amortização da Dívida	377,8	92,5	403,7	92,8	509,3	509,4	561,7	10,3	10,3	
Reserva de Contingência	0,0	0,0	39,2	0,0	136,9	136,9	172,8	26,2	26,2	
T O T A I S	2849,1	66,4	3.202,9	47,4	1.750,5	2.568,2	2.079,2	18,8	-19,0	

6.7 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

6.7.1 SEGURANÇA PÚBLICA

Considerando-se apenas as Unidades Orçamentárias específicas da área de Segurança Pública (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), todas vinculadas ao Ministério da Justiça, a Proposta Orçamentária para o exercício de 2005 alcança o montante de R\$ 4.577.075.896,00.

Não obstante, se considerada a Função 06 – Segurança Pública, os gastos previstos para o exercício de 2005 alcançam o valor de R\$ 4.755.440.519,00.

O conjunto dos valores alocados na Proposta Orçamentária para 2005 nas Unidades Específicas e na Função 06 - Segurança Pública, bem como a comparação desses com os orçamentos dos exercícios de 2003 (liquidado) e 2004 (PL e autorizado), constam da seguinte Tabela:

**TABELA 47 - SEGURANÇA PÚBLICA - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003/2005)**

Orçamento Fiscal e da Seguridade - R\$ 1,00

Unidade Orçamentária / Órgão		2003	2004	2005	
		Liquidado	Proj. Lei	Autorizado	Proj. Lei
Unidades Específicas da Área		3.347.941.119	3.538.737.249	3.723.604.035	4.577.075.896
30107	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.060.201.154	1.072.735.535	1.089.133.393	1.409.477.998
30108	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	1.700.973.333	1.704.000.058	1.860.770.493	2.181.816.056
30907	FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	121.410.361	200.129.835	202.179.835	260.000.000
30909	FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES FIM DA POLÍCIA FEDERAL - FUNAPOL	160.502.264	207.871.821	215.271.821	325.781.842
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNSP	304.854.007	354.000.000	356.248.493	400.000.000
Outras Unidades		214.260.916	144.239.771	298.905.546	178.364.623
20118 *	AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA - ABIN	59.511.256	96.309.771	95.425.912	132.930.949
30101 *	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	6.391.182	12.480.000	9.685.000	12.012.001
30109 *	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO				2.021.673
53101 *	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	148.358.478	35.450.000	193.794.634	31.400.000
TOTAL		3.562.202.035	3.682.977.020	4.022.509.581	4.755.440.519

OBS.: * Valores classificados na Função 06 - Segurança Pública

Registra-se que o orçamento proposto pelo Poder Executivo para as Unidades Específicas de segurança pública (R\$ 4.577.075.896,00) é superior aos valores constantes da Proposta Orçamentária para 2004, e ao montante autorizado para o corrente exercício, em 29,34% e 22,92%, respectivamente. Se considerados os gastos de outras unidades do Governo Federal classificados na Função 06 – Segurança Pública, o valor proposto no Projeto de Lei em exame (R\$ 4.755.440.519,00) é superior àqueles constantes do PLO 2004 e dos valores autorizados para o corrente exercício, em 29,12% e 18,22%, respectivamente.

Considerando os gastos individualizados por Unidade Orçamentária, observa-se que o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal – FUNAPOL foi a mais beneficiada com os acréscimos de recursos na Proposta Orçamentária para 2005 – incremento de 56,72% em relação ao PLO 2004 e 51,34% comparativamente ao autorizado para o corrente exercício.

Os valores alocados ao FUNAPOL estão coerentes com os objetivos estabelecidos pelo Poder Executivo para a área de Segurança Pública (modernização das forças de segurança; instalação de ouvidorias independentes de polícia; formação e valorização profissional dos policiais e tecnologias aplicáveis na investigação e na formação de provas), conforme consta da Mensagem do Poder Executivo.

6.7.2 DEFESA NACIONAL

A proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo para as Unidades da área da Defesa Nacional, todas vinculadas ao Ministério da Defesa, alcança o montante de R\$ 32.065.313.754,00, excluindo-se as unidades integrante do Orçamento de Investimento (52212 – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO / R\$ 50.000.000,00 e 52221 – Indústria de Material bélico – IMBEL / R\$ 1.700.000,00).

Para melhor visualização e entendimento da Proposta Orçamentária, os valores foram agrupados, na tabela que se segue, por “Unidade Administrativa”, assim denominadas aquelas Unidades Orçamentárias efetivamente responsáveis pelo gerenciamento dos respectivos gastos. A mesma tabela apresenta os dados relativos aos orçamentos de 2003 (liquidado) e 2004 (PLO 2004 e autorizado), confrontando-os com os valores constantes do PLO 2005.

**TABELA 48 - DEFESA NACIONAL - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003/2005)**

Orçamento Fiscal e da Seguridade - R\$ 1,00

Unidade Administrativa/Orçamentária		2003	2004		2005
		Liquidado	Proj. Lei	Autorizado	Proj. Lei
MINISTÉRIO DA DEFESA		682.517.896	743.621.398	1.121.629.340	1.230.645.696
52101	MINISTÉRIO DA DEFESA	619.274.926	664.076.827	1.038.084.772	1.124.568.712
52901	FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	5.937.546	3.092.415	3.092.413	4.124.144
52902	FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	52.462.028	70.429.005	74.429.004	95.414.337
52903	FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	4.843.396	6.023.151	6.023.151	6.538.503
COMANDO DA AERONÁUTICA		6.527.103.479	7.656.226.827	7.950.168.165	8.700.368.654
52111	COMANDO DA AERONÁUTICA	5.783.269.032	6.421.913.142	6.686.859.709	7.388.741.188
52133	SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	3.066.142	2.901.479	6.383.349	4.613.604
52211	CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	3.417.651	10.239.866	14.958.866	13.316.079
52911	FUNDO AERONÁUTICO	686.329.123	1.123.293.683	1.144.087.584	1.203.627.218
52912	FUNDO AEROVIÁRIO	51.021.531	97.878.657	97.878.657	90.070.565
COMANDO DO EXÉRCITO		12.134.223.407	12.266.897.780	12.504.114.251	14.298.143.047
52121	COMANDO DO EXÉRCITO	11.807.036.600	11.819.634.220	12.056.850.755	13.862.800.645
52222	FUNDAÇÃO OSÓRIO	4.472.165	4.521.462	4.521.457	5.648.671
52921	FUNDO DO EXÉRCITO	322.714.642	442.742.098	442.742.039	429.693.731
COMANDO DA MARINHA		6.484.976.539	7.323.135.633	7.305.923.831	7.836.156.357
52131	COMANDO DA MARINHA	6.235.161.818	6.221.561.555	6.238.030.477	7.080.003.806
52931	FUNDO NAVAL	226.186.203	1.049.364.841	1.015.684.130	695.329.466
52932	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	23.628.518	52.209.237	52.209.224	60.823.085
TOTAL		25.828.821.321	27.989.881.638	28.881.835.587	32.065.313.754

Na Proposta Orçamentária para 2005, verifica-se um acréscimo dos recursos para a Defesa Nacional de 14,56%, relativamente ao PL 2004, e de 11,02%, comparativamente ao autorizado para 2004, sendo que o Comando do Exército apresenta-se como a Unidade mais beneficiada (16,56% e 14,35%, respectivamente).

Pela tabela seguinte, é possível concluir-se que a distribuição dos recursos orçamentários por GND permanece praticamente inalterada, relativamente aos exercícios anteriores de 2003 e 2004, com forte comprometimento desses nos GNDs 1 (pessoal e Encargos Sociais – 74,48%) e 3 – Outras Despesas Correntes (12,95%).

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento é de, apenas, 3,72% do total dos recursos destinado à Defesa Nacional, permanecendo praticamente no mesmo patamar dos exercícios anteriores. Há que se observar que os baixos valores destinados a investimento – reaparelhamento, pesquisa, desenvolvimento tecnológico – tem sido o principal foco de discussão e contestação do orçamento da Defesa Nacional, o que deverá repetir-se no exame do PLO 2005, uma vez que os valores propostos, de certa forma, frustram as expectativas.

TABELA 49 – DEFESA NACIONAL – Comparativo GND (2003/2005)

Orçamentos Fiscal e Seguridade Social - R\$ 1,00

GND	2003		2004		AUTORIZADO		2005	
	LIQUIDADADO	%	PL	%		%	PL	%
1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	21.111.535.762	81,74	21.204.392.508	75,76	21.354.727.072	73,94	23.882.760.025	74,48
2 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	460.647.376	1,78	1.183.788.015	4,23	1.182.684.432	4,09	1.509.623.657	4,71
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.839.260.346	10,99	3.150.607.660	11,26	3.510.872.051	12,16	4.152.112.518	12,95
4 - INVESTIMENTOS	884.362.539	3,42	987.883.889	3,53	1.400.366.443	4,85	1.193.701.901	3,72
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	12.362.049	0,05	1.865.704	0,01	1.720.000	0,01	3.145.963	0,01
6 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	520.653.249	2,02	668.366.384	2,39	672.159.455	2,33	982.139.937	3,06
9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0,00	792.977.478	2,83	759.296.814	2,63	341.829.753	1,07
TOTAL	25.828.821.321	100,00	27.989.881.638	100,00	28.881.826.267	100,00	32.065.313.754	100,00



7 INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O Projeto de Lei Orçamentária para 2005 prevê investimentos da ordem de R\$ 47,3 bilhões, o que representa acréscimo de 16,4% em relação aos R\$ 40,6 bilhões constantes PLOA 2004 e de 4,2% em relação aos R\$ 46,0 bilhões autorizados no Orçamento para 2004.

Do total de investimentos constantes do PLOA para 2005, R\$ 35,8 bilhões pertencem ao Orçamento de Investimento das Estatais - acréscimo de 9,2% em comparação com o PLOA 2004 e 8,4% em comparação com o autorizado para 2004 -, e R\$ 11,5 bilhões alocados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - incremento de 46,6% em relação ao PLOA 2004 e queda de 12,0% em relação ao autorizado para 2004.

7.1 FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL

A regionalização dos investimentos ainda é problemática na proposta orçamentária para 2005. Cerca de 39,9% dos investimentos na esfera Fiscal constam de programações “nacionais”. No entanto, deve-se mencionar que, no PLOA 2004, as dotações “nacionais” correspondiam a 50,0% dos investimentos da esfera fiscal, o que aponta para uma melhoria da transparência de 2004 para 2005, fato explicado parcialmente pelo § 2º do art. 2º da Lei do Plano Plurianual 2004/2007 que determina: “Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir do exercício de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação.”

O problema de regionalização, provocado pelas dotações “Nacionais”, identificado na proposta orçamentária, transmite-se para a execução do orçamento. No caso dos investimentos de 2003, 47,22% dos investimentos pertenciam a dotações “Nacionais”.

A tabela seguinte apresenta os valores dos investimentos das esferas Fiscal e da Seguridade Social por região. Em relação à proposta anterior, destaca-se o crescimento de 109,2% dos investimentos na Região Nordeste, decorrente principalmente da previsão de R\$ 980,0 milhões para Transposição do Rio São Francisco, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados a sua revitalização, cuja participação da região na distribuição dos investimentos saltou de 16,5%, na proposta de 2004, para 23,6% em 2005. Além disso, observa-se que os valores para cada região, em 2005, são superiores aos do projeto de lei orçamentária para 2004 e aos executados de 2003.

TABELA 50 – INVESTIMENTO POR REGIÃO

Região	Liquid. 2003 (a)	PL 2004 (b)	Autoriz. 2004 (c)	PL 2005 (d)	Fiscal e da Seguridade Social - R\$ milhões		
					% 2005 s/ Total	Varição % (e = d / b)	Varição % (f = d / c)
Não Regionaliz.	22,85	-	-	-			
NA	3.046,45	3.900,02	4.806,58	4.843,70	42,23%	24,20%	0,77%
NE	1.104,14	1.293,14	2.681,89	2.705,74	23,59%	109,24%	0,89%
SD	906,55	936,29	1.990,45	1.289,11	11,24%	37,68%	-35,24%
CO	460,35	617,33	1.130,97	1.012,53	8,83%	64,02%	-10,47%
NO	540,82	531,79	1.364,21	852,20	7,43%	60,25%	-37,53%
SL	370,97	545,26	1.053,29	733,49	6,40%	34,52%	-30,36%
EX	-	-	-	31,90	0,28%		
Total	6.452,13	7.823,83	13.027,38	11.468,68	100,00%	46,59%	-11,96%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Comparando-se a Proposta Orçamentária para 2005 com o autorizado em 2004, observa-se que, com exceção à Região Nordeste, as demais regiões perderam, em média, quase 30% dos recursos destinados a investimentos.

A análise estadualizada mostra que os investimentos das esferas Fiscal e da Seguridade Social, previstos na Proposta Orçamentária para 2005, para os estados do Amapá, do Mato Grosso do Sul, do Maranhão e de São Paulo, são inferiores aos do Projeto de Lei do Orçamento para 2004. No caso do Maranhão, os investimentos para 2005 são inferiores até mesmo ao executado em 2003. Por outro lado, verifica-se que o Estado de Minas Gerais tem os maiores valores de investimento por estado, no que se refere ao executado em 2003 e às propostas de 2004 e 2005.



Comparando-se a proposta vigente e o autorizado em 2004, com exceção do Distrito Federal (+37%) e do Amazonas (+3,8%), os demais estados brasileiros perderam em média 37% dos recursos de investimentos nominalmente identificados para os estados.

Observa-se, ainda, significativo aumento de 808,3%, de 2004 para 2005, das dotações programadas para a Região Nordeste não-estadualizadas (NE), que saltaram de R\$ 143 milhões, em 2004, para 1,3 bilhão em 2005. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos valores liquidados em 2003 e das propostas orçamentárias para 2004 e 2005.

TABELA 51 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Região	UF	Fiscal e Seguridade Social R\$ milhões						
		Liquid 2003 (a)	PL 2004 (b)	Autoriz 2004 (c)	PL 2005 (d)	% 2005 s/ Total	Varição % (e = d / b)	Varição % (f = d / c)
CO	DF	100,33	232,69	339,14	464,92	4,05%	99,81%	37,09%
	GO	111,83	112,81	280,63	243,22	2,12%	115,60%	-13,33%
	MS	114,03	157,91	254,58	143,98	1,26%	-8,82%	-43,44%
	MT	123,30	99,69	221,20	114,93	1,00%	15,29%	-48,04%
	CO	10,85	14,24	35,42	45,47	0,40%	219,32%	28,39%
	Subtotal		460,35	617,33	1.130,97	1.012,53	8,83%	64,02%
EX	EX	-	-	-	31,90	0,28%	-	-
	Subtotal				31,90	0,28%		
NA	NA	3.046,45	3.900,02	4.806,58	4.843,70	42,23%	24,20%	0,77%
	Subtotal	3.046,45	3.900,02	4.806,58	4.843,70	42,23%	24,20%	0,77%
NÃO INFORM	NÃO INFORM.	22,85	-	-	-	-	-	-
	Subtotal	22,85						
NE	NE	124,94	143,08	142,33	1.299,62	11,33%	808,29%	813,11%
	BA	183,55	311,83	538,12	318,31	2,78%	2,08%	-40,85%
	PE	194,94	227,85	417,83	247,77	2,16%	8,74%	-40,70%
	CE	156,91	147,06	322,12	192,55	1,68%	30,94%	-40,22%
	PI	108,40	97,02	233,81	160,69	1,40%	65,63%	-31,27%
	PB	67,79	58,68	191,86	119,04	1,04%	102,85%	-37,95%
	RN	65,38	67,05	189,05	113,19	0,99%	68,81%	-40,13%
	MA	115,43	103,75	248,28	95,33	0,83%	-8,12%	-61,61%
	SE	25,83	63,68	189,48	80,48	0,70%	26,38%	-57,53%
	AL	60,96	73,13	209,00	78,76	0,69%	7,70%	-62,32%
	Subtotal		1.104,14	1.293,14	2.681,89	2.705,74	23,59%	109,24%
NO	PA	103,65	167,06	304,32	206,98	1,80%	23,89%	-31,99%
	AM	56,06	87,62	195,13	202,60	1,77%	131,22%	3,83%
	TO	123,14	56,91	211,13	127,84	1,11%	124,61%	-39,45%
	NO	44,09	49,07	67,83	70,29	0,61%	43,26%	3,63%
	RR	35,15	19,41	112,23	68,70	0,60%	253,98%	-38,78%
	AC	74,73	30,78	100,02	63,78	0,56%	107,18%	-36,23%
	AP	27,15	71,25	176,70	61,55	0,54%	-13,62%	-65,17%
	RO	76,85	49,68	196,87	50,46	0,44%	1,58%	-74,37%
	Subtotal	540,82	531,79	1.364,21	852,20	7,43%	60,25%	-37,53%
	SD	MG	497,59	382,37	774,09	538,12	4,69%	40,73%
RJ		126,96	277,70	518,21	317,76	2,77%	14,43%	-38,68%
SP		198,05	180,77	475,04	179,21	1,56%	-0,86%	-62,27%
SD		26,46	52,49	60,81	135,04	1,18%	157,30%	122,07%
ES		57,49	42,97	162,30	118,98	1,04%	176,91%	-26,69%
Subtotal		906,55	936,29	1.990,45	1.289,11	11,24%	37,68%	-35,24%
SL	RS	151,04	240,59	413,33	302,58	2,64%	25,77%	-26,79%
	SC	83,67	136,87	307,33	213,36	1,86%	55,88%	-30,58%
	PR	125,11	135,66	291,76	139,67	1,22%	2,95%	-52,13%
	SL	11,15	32,14	40,87	77,89	0,68%	142,32%	90,59%
	Subtotal	370,97	545,26	1.053,29	733,49	6,40%	34,52%	-30,36%
Total		6.452,13	7.823,83	13.027,38	11.468,68	100,00%	46,59%	-11,96%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

**7.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS**

Do total de R\$ 35,8 bilhões destinados no PLOA 2005 no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais, R\$ 26,7 bilhões são investimentos do Grupo Petrobrás, sendo R\$ 19,5 bilhões no Brasil e R\$ 7,1 no Exterior.

Desse total, 30,9% estão alocados na Região Sudeste, 30,2% em nível Nacional, R\$ 19,9% no Exterior e 9,2% na Região Nordeste.

Verifica-se, assim, que, na esfera Investimentos das Estatais, as dotações “nacionais” correspondiam a 27,0% em 2004 e perfazem 30,2% em 2005. Essa concentração de investimentos regionalizados como “nacionais” prejudica a avaliação do cumprimento do disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que os Orçamentos Fiscal e de Investimentos das Estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Mencione-se que as dotações relativas ao Estado do Mato Grosso do Sul registram um crescimento acentuado, de cerca de 846,4% em relação ao orçamento de 2004. Tal crescimento decorre do projeto de “Implantação da 2ª fase da Usina Termelétrica de Três Lagoas”, cuja dotação atinge R\$ 95,2 milhões, no PLOA 2005.

TABELA 52 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Região	UF	PL 2004 (b)	Autoriz 2004 (c)	PL 2005 (d)	Investimento das Empresas Estatais R\$ milhões		
					% 2005 s/ Total	Variação % (e = d / b)	Variação % (f = d / c)
CO	CO	29,71	29,71	105,74	0,30%	255,89%	255,89%
	DF	67,39	67,39	61,74	0,17%	-8,37%	-8,37%
	GO	19,91	19,91	12,95	0,04%	-34,97%	-34,97%
	MS	11,31	11,31	107,03	0,30%	846,37%	846,37%
	MT	95,19	95,19	91,83	0,26%	-3,53%	-3,53%
	Subtotal	223,51	223,51	379,28	1,06%	69,70%	69,70%
EX	EX	8.173,38	8.173,38	7.121,97	19,88%	-12,86%	-12,86%
	Subtotal	8.173,38	8.173,38	7.121,97	19,88%	-12,86%	-12,86%
NA	NA	9.726,31	9.737,31	10.824,80	30,22%	11,29%	11,17%
	Subtotal	9.726,31	9.737,31	10.824,80	30,22%	11,29%	11,17%
NE	AL	40,46	40,46	96,90	0,27%	139,49%	139,49%
	BA	368,23	376,98	324,92	0,91%	-11,76%	-13,81%
	CE	77,25	77,35	103,43	0,29%	33,89%	33,72%
	MA	110,85	110,85	75,15	0,21%	-32,21%	-32,21%
	NE	1.902,72	1.902,72	2.504,47	6,99%	31,63%	31,63%
	PB	7,49	7,49	13,66	0,04%	82,41%	82,41%
	PE	27,58	27,58	23,45	0,07%	-15,00%	-15,00%
	PI	40,31	40,31	116,49	0,33%	188,98%	188,98%
	RN	19,46	23,46	27,13	0,08%	39,42%	15,65%
	SE	8,92	8,92	10,56	0,03%	18,40%	18,40%
Subtotal	2.603,27	2.616,12	3.296,15	9,20%	26,62%	25,99%	
NO	AC	26,99	26,99	64,88	0,18%	140,42%	140,42%
	AM	276,89	276,89	567,65	1,58%	105,01%	105,01%
	AP	70,07	100,07	94,98	0,27%	35,55%	-5,09%
	NO	377,75	398,00	347,42	0,97%	-8,03%	-12,71%
	PA	728,91	755,16	556,21	1,55%	-23,69%	-26,35%
	RO	37,06	37,06	131,71	0,37%	255,38%	255,38%
	RR	27,59	27,59	46,79	0,13%	69,58%	69,58%
	TO	21,53	21,53	16,23	0,05%	-24,60%	-24,60%
	Subtotal	1.566,79	1.643,29	1.825,87	5,10%	16,54%	11,11%



SD	ES	238,78	242,78	208,41	0,58%	-12,72%	-14,16%
	MG	316,43	316,43	445,76	1,24%	40,87%	40,87%
	RJ	3.597,36	3.674,96	3.675,24	10,26%	2,17%	0,01%
	SD	3.451,57	3.451,57	5.940,90	16,59%	72,12%	72,12%
	SP	1.257,10	1.257,10	790,54	2,21%	-37,11%	-37,11%
	Subtotal	8.861,24	8.942,85	11.060,85	30,88%	24,82%	23,68%
SL	PR	230,71	230,71	121,48	0,34%	-47,34%	-47,34%
	RS	992,09	1.043,09	816,25	2,28%	-17,72%	-21,75%
	SC	14,46	14,46	17,20	0,05%	18,93%	18,93%
	SL	416,90	416,90	354,20	0,99%	-15,04%	-15,04%
	Subtotal	1.654,16	1.705,16	1.309,13	3,65%	-20,86%	-23,23%
Total	32.808,65	33.041,61	35.818,05	100,00%	9,17%	8,40%	

Fonte: SIAFI/PRODASEN

8 DESPESAS FINANCEIRAS

8.1 DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL

A Dívida Líquida do Setor Público fechou o primeiro semestre de 2004 em R\$ 948,2 bilhões, representando 56% do PIB. Desse montante, cerca de 63% são de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social 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 – DPMF, uma vez que esta constitui o instrumento básico de gestão, determinante da evolução da composição, prazos e riscos da dívida de responsabilidade do Governo Central.

No quadro abaixo, relacionamos os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária para 2005, e que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da dívida em cada exercício:

TABELA 53 - ESTOQUE DA DÍVIDA DO GOVERNO CENTRAL

	R\$ bilhões				
Dívida Pública Federal	Dez/2001	Dez/2002	Dez/2003	Dez/2004	Dez/2005
Dív. Mob. Federal Interna - DPMFi	670,2	816,2	956,7	1.101,7	1.287,9
- em mercado	485,8	534,1	681,5	798,5	954,7
- na carteira do Bacen	184,3	282,1	275,2	303,2	333,2
Dívida Pública Federal Externa	213,8	224,1	229,2	222,0	224,6
- contratual	56,6	57,7	55,2	44,9	39,2
- mobiliária	157,2	166,4	174,0	177,1	185,4

Fonte: Informações Complementares PLOA/2005.

Os crescentes estoques da DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), as 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 importante 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, no quadro relativo a “Resultados e Projeções 2003 e 2004 da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi” (pág. 93 da Mensagem), que, entre 2003 e junho de 2004,



aumentou a participação de títulos prefixados (de 12,5 para 16,8%), ao mesmo tempo em que se reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 10,8 para 8,9%) e à taxa Selic (de 61,4 para 57,5%). 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.

Essa melhoria na composição, porém, teve como efeito colateral indesejado a redução nos prazos de maturação. Justamente pelo fato de os credores assumirem o risco de mudanças na política monetária e/ou cambial, há uma resistência à aquisição de títulos prefixados de longo prazo. Com isso, houve redução no prazo médio da DPMFi entre 2003 e junho de 2004, de 31,3 para 29,8 meses, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 35,3 para 42,3%. No orçamento, o reflexo dessa estratégia foi a sensível elevação das dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

As projeções constantes da Mensagem, porém, são otimistas e apostam na continuidade da melhoria da composição da Dívida Mobiliária e na elevação no prazo médio de maturação.

8.2 SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Os desembolsos com o serviço da dívida no orçamento são representados 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, incluem-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 Projeto de Lei Orçamentária para 2005, podem-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

8.2.1 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 (orçamentos fiscal e da seguridade social) e são calculados tomando 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.

Na tabela abaixo, estão relacionadas as dotações para juros e encargos em cada exercício:

TABELA 54 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Ano	valores
2003 (Realizado)	65,7
2004 (Previsto)	117,4
2005 (Previsto)	110,8

Fontes: SIAFI e PLOA/2005

Observando os dados acima, verificamos que estes divergem sensivelmente daqueles constantes das Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2005, que aponta os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

TABELA 55 – JUROS NOMINAIS

Ano	valores
2003 (Realizado)	100,9
2004 (Reprogramado)	75,1
2005 (Previsto)	80,3

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA/2005



Isso ocorre basicamente em função de os juros no orçamento representarem a autorização legal para a realização das despesas efetivas, em regime de caixa, dado o vencimento de parcela da dívida bruta da União no respectivo ano.

Diferentemente, no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, computam-se os juros nominais independentemente do pagamento. Neste conceito, mede-se a contribuição dos juros, em regime de competência, para o resultado fiscal do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central do Brasil), expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal - NFSP.

No conceito nominal, as despesas com juros refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a própria evolução do estoque líquido da dívida. Do ponto de vista orçamentário, a manutenção de elevados desembolsos com juros para 2005 reflete o encurtamento do perfil da dívida, implicando o vencimento de uma parcela significativa da dívida no próximo exercício.

8.2.2 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

A proposta orçamentária para 2005, no que se refere à amortização da dívida, reflete a combinação de uma parcela crescente da dívida prefixada com redução nos prazos de maturação, indicando um vencimento de maior percentual da dívida em 2005, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício. Com isso ampliou-se a previsão de desembolsos com amortização:

TABELA 56 – DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Grupo de Natureza de Despesa - 6	2003		2004		R\$ 1,00 bilhão 2005
	Lei	Liquidado	Lei	Proj. de Lei	
AMORTIZAÇÃO	582,3	462,6	925,9		1.003,5
- Refinanciamento	(522,1)	(365,8)	(860,0)		(935,3)

Fonte: SIAFI e PLOA/2005

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 mero refinanciamento da dívida de cerca de R\$ 935,3 bilhões. Dos recursos a serem aplicados no abatimento efetivo, cabe destaque para as seguintes fontes:

TABELA 57 - PRINCIPAIS FONTES UTILIZADAS NA AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA

	R\$ milhão
Fonte 100 (Recursos Ordinários)	R\$ 19.515
Fonte 152 (Resultado do Banco Central)	R\$ 3.202
Fonte 159 (Retorno de Refin. de Dívidas de Médio e Longo Prazos)	R\$ 18.113
Fonte 173 (Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios)	R\$ 14.138
Fonte 197 (Dividendos - União)	R\$ 4.162

8.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Na Proposta Orçamentária para 2005, o Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito- apresenta dotação total de R\$ 23,6 bilhões, com uma pequena redução em relação aos R\$ 23,8 bilhões autorizados para 2004.

No exercício financeiro de 2003, foram liquidados R\$ 13,3 bilhões, sendo o substancial aumento em 2004 e 2005 explicado pelo fato de o Governo Federal ter concentrado no órgão as dotações relativas aos financiamentos da União que anteriormente encontravam-se consignados em outros órgãos, além de terem sido criadas novas unidades orçamentárias. Essa nova estrutura facilita 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.

Na Proposta Orçamentária para 2005, cabe destacar inicialmente a exclusão, nas dotações da Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dos recursos para Formação de Estoques Públicos – AGF, passando os mesmos a constar apenas do



orçamento da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Essa era uma recomendação técnica antiga, uma vez que, pela sistemática anterior, havia dupla contagem dessas dotações.

Dentre as demais ações que sofreram modificações significativas, quando comparadas as autorizações orçamentárias para 2004 e a proposta para 2005, cumpre mencionar:

- a) Os recursos sob supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, apresentam aumentos significativos na proposta para 2005. Na ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – Implantação, a dotação proposta é de R\$ 888,15 milhões (R\$ 200,86 milhões em 2004). Na ação Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados – Recuperação, a dotação proposta é de R\$ 549,34 milhões (R\$ 121,58 milhões em 2004).
- b) Dentre as dotações sob supervisão da STN, cabem destacar as dotações para a ação Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, que passaram de R\$ 2,08 bilhões em 2004 para R\$ 3,51 bilhões em 2005 (a dotação liquidada em 2003 foi de R\$ 1,38 bilhão).

9 TÓPICOS ESPECIAIS

9.1 OBRAS IRREGULARES

O regime imposto às obras com indícios de irregularidades graves impede a transferência e/ou alocação de recursos da União para serem aplicados nessas obras. Esse regime encontra-se consubstanciado nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Na LDO/2005 (Lei n.º 10.934/04), a fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves está prevista no Capítulo VIII, arts. 97 a 99. São consideradas irregularidades graves aquelas que recomendem a paralisação cautelar das obras em tela, por apresentarem, entre outras situações:

- a) potencial de ocasionar prejuízos significativos ao Erário ou a terceiros;
- b) possam ensejar nulidade de licitações e/ou contratos;

O PLOA/2005, encaminhado pelo Poder Executivo, possui, no anexo VI, 86 (oitenta e seis) obras com indícios de irregularidades graves.

A Lei n.º 10.934/04 (LDO/2005) prevê, no art 98, que o TCU deve encaminhar, até 30 de setembro e até 30 de novembro, relações consolidadas e atualizadas das obras com indícios de irregularidade. De fato, o TCU já encaminhou à CMO a primeira atualização requerida.

Essa atualização arrola 70 obras a serem inseridas no Anexo de Obras com Indício de Irregularidades Graves. Esse conjunto de obras tem consignado, no PLOA 2005, dotações que atingem R\$ 320,9 milhões.

Cabe esclarecer que a inclusão de um empreendimento no anexo de Obras com Indício de Irregularidades Graves não implica, necessariamente, em sua paralisação total, podendo a irregularidade estar adstrita a um contrato, licitação ou parte da obra.

Ressaltamos que várias obras constam do Quadro de Obras com Indícios de Irregularidades Graves desde, pelo menos, o Orçamento de 2002, o que caracteriza paralisação por um período de mais de dois exercícios. Isso enseja que essas obras já possam ser consideradas como obras inacabadas, sendo pouco provável que esses contratos sejam realmente saneados.

Essa situação pode indicar, após estudo caso a caso, a aplicação da sustação de contrato pelo TCU ou pelo Congresso Nacional, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal, e a execução de nova licitação para concluir a obra.

Considerando-se o projeto de lei orçamentária para 2005, as obras que estão nos quadros de obras com indícios de irregularidade grave desde 2002 são:

**TABELA 58 – OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES DE 2002**

Programa de Trabalho	Descrição da Ação
26.782.0236.1516.0101	Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 no Estado do Pará - Divisa PA/TO - Marabá - Altamira - Itaituba
26.782.0237.5710.0015	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-242/TO - Peixe - Paraná - Taguatinga
26.782.0237.5710.0011	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-230/TO - Divisa MA/TO - Divisa TO/PA
26.782.0237.5710.0105	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-235/TO - Divisa TO/MA - Divisa TO/PA
26.784.0237.5750.0015	Construção de Eclusas de Tucuruí - No Estado do Pará
26.782.0237.3768.0101	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins- BR-222/PA- Trecho D.Eliseu- Entroncamento BR-158/PA
26.782.0237.3768.0101	Adequação de trechos rodoviários na BR-060 no Estado de Goiás- Divisa DF/GO- Entroncamento BR-153/GO
08.043.0199.1078.0044	Construção da Escola Agrotécnica Federal em Nova Andradina
14.421.0661.18440014	Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais - No Estado de Goiás
25.752.0296.33600001	Sistema de Transmissão de Itaipu (PR) - São Paulo (SP) (Reforços nas Torres da LT 750kV Foz - Ivaiporã III, LT Ivaiporã - Itaberá I e II e na LT Itaberá - Tijuco Preto I e II) - Nacional
13.076.0447.1347.0583	Construção da Barragem do Arroio Quebracho em Bagé
13.077.0458.1244.1076	Reurbanização e Canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba
18.544.0515.52560021	Construção da Adutora do Italuís com 45 km no Estado do Maranhão - No Estado do Maranhão
20.607.0379.52500101	Implantação do Perímetro de Irrigação Rio Preto com 7.600 há no Distrito Federal - Em Brasília - DF
20.607.0379.52480101	Construção da Adutora Serra da Batateira com 18,8 km no Estado da Bahia - No Município de Sobradinho - BA
26.607.1038.5680.0021	Construção de Obras de Infra-Estrutura de Irrigação de Uso Comum / Projeto Salango - No Estado do Maranhão

As obras relacionadas com indícios de irregularidade grave desde 2002 devem ser objeto de pedidos de informação ao Poder Executivo e ao TCU sobre os motivos e a conveniência de se manterem as mesmas no anexo VI da Lei Orçamentária, bem como as medidas pertinentes a serem adotadas.

9.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 21,12 bilhões no PLOA 2005. Desse montante, R\$ 5,58 bilhões (fonte 100) integram a unidade orçamentária 90000 - Reserva de Contingência e R\$ 15,54 bilhões (recursos próprios e vinculados) estão distribuídos por outras unidades, com destaque para: Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 7,7 bilhões; Agência Nacional de Petróleo, com R\$ 1,9 bilhão; e Agência Nacional de Telecomunicações, com R\$ 1,3 bilhão⁵⁵.

Convém destacar as principais fontes de recursos que compõem o GND 9, são elas: Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 7,8 bilhões; Recursos Ordinários (Fonte 100), com R\$ 5,58 bilhões; Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 3,9 bilhões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia (Fonte 174), com R\$ 1,0 bilhão.

Note-se que os R\$ 5,58 bilhões consignados para a unidade 90000 – Reserva de Contingência encontram-se distribuídos da seguinte forma: R\$ 5,16 bilhões para a ação 0105 Reserva de Contingência – Fiscal, e R\$ 0,42 bilhão para a ação 0213 Reserva de Contingência para Garantir o

⁵⁵ Essa parcela de R\$ 15,5 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário. A lista das unidades orçamentárias e dos respectivos valores classificados como GND 9, bem como a discriminação por fonte de recursos, encontra-se em anexo.



Reajuste dos Benefícios da Seguridade Social decorrente do Aumento Real do Salário-Mínimo (art. 59, inciso I, da Lei nº 10.934, de 2004).

Esse valor atende aos ditames legais da LRF⁵⁶ e da LDO 2005⁵⁷, pois equivale a 2% da receita corrente líquida. Além disso, metade da reserva está classificada como despesa primária e o restante como despesa financeira. Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional poderá dispor de R\$ 2,79 bilhões para atender a demandas da sociedade materializadas sob a forma de emendas.

Ressalte-se que, como apenas esses R\$ 2,79 bilhões, do total de R\$ 21,12 bilhões, foram identificados como despesa primária, os demais R\$ 18,33 bilhões (despesa financeira) não deverão ser remanejados para gastos primários, pois tal procedimento comprometeria a obtenção do superávit primário fixado na proposta orçamentária e requereria uma redução compensatória na despesa primária.

Não se pode deixar de comentar que parece inadequada a inclusão, na UO 90000, da mencionada ação 0213, que pretende assegurar o reajuste dos benefícios decorrente do aumento real do salário-mínimo, para o caso de o crescimento real do PIB *per capita* em 2004 ser maior que o valor projetado na proposta (aumento de 8,19%). Inadequada, na medida em que está sendo dada uma destinação aos recursos e o impacto da variação entre a estimativa e a realização do PIB per capita afeta órgãos e programas orçamentários específicos, de modo que a mesma deveria estar alocada nas unidades orçamentárias correspondentes dos Ministérios da Previdência, do Desenvolvimento Social e do Trabalho, e não constar da reserva de contingência (global)⁵⁸.

Ressalte-se, também, que as despesas com seguro-desemprego, abono salarial, benefícios previdenciários e de prestação continuada têm natureza primária e, como a parcela da Reserva de Contingência para Garantir o Reajuste dos Benefícios da Seguridade Social decorrente do Aumento Real do Salário-Mínimo foi classificada como despesa financeira, sua alocação, por intermédio de crédito, nas devidas unidades orçamentárias, exigirá compensação a fim de se manter o superávit primário.

9.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)

No projeto de Lei Orçamentária para 2005 (PLOA 2005), 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 - é de R\$ 8.318 milhões. O PLOA 2005 prevê a aplicação, a partir de fonte específica (111), de R\$ 6.654 milhões derivados de recursos arrecadados da CIDE. A diferença entre os valores deve-se em grande parte à desvinculação de parte da arrecadação da CIDE, que passou a se classificar como Fonte 100 em vez de 111, em observância ao dispositivo da Desvinculação de Recursos da União – DRU.

9.3.1 APLICAÇÃO DA CIDE POR ÓRGÃO

Conforme demonstrado na Tabela 59, desse montante, as maiores parcelas serão destinadas ao Ministério dos Transportes (R\$ 3.743,0 milhões), a Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1.929,0 milhões), a Operações Oficiais de Crédito (R\$ 524,0 milhões) e ao Ministério das Cidades (R\$ 323,8 milhões).

⁵⁶ “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.”

⁵⁷ “Art. 12. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.”

⁵⁸ Por definição, a reserva de contingência deve conter dotações globais, não especificamente destinadas, que poderão ser utilizadas ao longo do exercício para a abertura de créditos adicionais, como preceitua o Decreto-Lei nº 1.763/80: “Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais”.

**TABELA 59 - PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DA CIDE - DESPESAS POR ÓRGÃO / GND**

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos	Juros e Enc. da Dívida	Out. Desp. Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amort. da Dívida	Reserva de Contingência	Total
Min. de Minas e Energia	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0
Min. dos Transportes	137,2	-	244,9	2.233,0	191,2	-	936,7	3.743,0
Min. do Meio Ambiente	-	-	28,3	5,4	-	-	-	33,7
Min. das Cidades	175,0	-	64,0	84,8	-	-	-	323,8
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	-	-	1.929,8	-	-	-	-	1.929,8
Operações Oficiais de Crédito	-	-	24,0	-	500,0	-	-	524,0
TOTAL	312,2	0,0	2.391,0	2.323,2	691,2	0,0	936,7	6.654,3

Do montante programado no Ministério dos Transportes (R\$ 3.743,0 milhões), apenas 65% estão previstos para aplicação em investimentos (R\$ 2.233,0 milhões) e na participação da União no capital de Companhias Docas para a realização de investimentos portuários (R\$ 191,2 milhões). No PLOA 2005, permanece a previsão da formação de “reserva de contingência” com recursos da CIDE (R\$ 936,7 milhões), bem como de pagamento de despesas com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 137,2 milhões) e com “outras despesas correntes” (R\$ 244,9 milhões).

Na unidade orçamentária “Operações Oficiais de Crédito”, R\$ 524,0 milhões estão reservados para o “Financiamento e Equalização à Estocagem de Alcool Combustível (Lei nº 10.453, de 2002)”. Verifica-se, ainda, a previsão de R\$ 1.929,8 milhões para a transferência de recursos da CIDE a estados, Distrito Federal e municípios. De forma diversa do último orçamento, a fonte de recursos prevista para essas transferências (111) é a mesma para a aplicação direta, pela União, dos recursos da Cide. Anteriormente utilizou-se fonte específica (104) destinada a transferências a estados, municípios e Distrito Federal.

Já no Ministério das Cidades, dos R\$ 323,8 milhões em despesas programadas, apenas R\$ 84,8 milhões (26%) estão alocados em investimentos. A maior parte dos recursos da CIDE destina-se ao pagamento de “pessoal e encargos” (R\$ 175,0 milhões) e “outras despesas correntes” (R\$ 64,0 milhões).

A tabela a seguir apresenta as despesas previstas no PLOA 2005 à conta dos recursos da CIDE, classificadas segundo o órgão, comparadas aos valores autorizados e/ou executados nos exercícios financeiros de 2003 e 2004.

TABELA 60 - RECURSOS DA CIDE**Despesas por Órgão Execução Orçamentária 2003 / Autorizado 2004 / Previsto PLOA 2005 Fontes 104 e 111**

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2003	Liquidado 2003	Autorizado 2004	PLOA 2005	% s/ total
Presidência da República	9,0	0,0	-	-	-
Ministério de Minas e Energia	839,0	838,0	100,0	100,0	1,5%
Ministério dos Transportes	7.710,2	1.980,7	4.638,3	3.743,0	56,2%
Ministério do Meio Ambiente	209,6	53,0	6,9	33,7	0,5%
Ministério das Cidades	1.031,2	639,8	310,4	323,8	4,9%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	-	-	1.867,1	1.929,8	29,0%
Operações Oficiais de Crédito	510,0	470,2	539,4	524,0	7,9%
Total	10.309,0	3.981,7	7.462,1	6.654,3	100,0%



Do montante total liquidado em 2003 derivado de recursos arrecadados da CIDE (R\$ 3.981,7 milhões), 49,7% foram aplicados no Ministério dos Transportes (R\$ 1.980,7 milhões); 21,0%, no Ministério de Minas e Energia (R\$ 838,0 milhões); 16,1%, no Ministério das Cidades (R\$ 639,8 milhões); 11,8%, em Encargos Financeiros da União (R\$ 470,2 milhões); e 1,3%, no Ministério do Meio Ambiente (R\$ 53,0 milhões).

Em 2004, as despesas autorizadas à conta da CIDE totalizaram R\$ 7.462,1 milhões (27,6% menor que o total autorizado em 2003). Desse total, a maior parte esteve programada em três órgãos: 62,2% no Ministério dos Transportes (R\$ 4.638,3 milhões), 25,0% em Transferências Constitucionais – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda (R\$ 1.867,1 milhões) e 7,2% em Operações Oficiais de Crédito (R\$ 539,4 milhões).

Já no PLOA 2005, o montante programado a partir de recursos arrecadados da CIDE registra redução de 10,8% em relação ao total autorizado em 2004, alcançando a cifra de R\$ 6.654,3 milhões.

O decréscimo na aplicação da Cide a cada exercício decorre de reduções nas alíquotas de incidência, chegando, em alguns casos, na exclusão de determinados combustíveis sujeitos à sua tributação. Atualmente, somente gasolina e diesel estão sendo tributados.

9.3.2 APLICAÇÃO DA CIDE POR GND

A tabela a seguir apresenta as despesas previstas no PLOA 2005 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 2003 e 2004.

TABELA 61 - RECURSOS DA CIDE - DESPESAS POR GND
Execução Orçamentária 2003 / Autorizado 2004 / Previsto PLOA 2005

R\$ milhões

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado 2003	Liquidado 2003	Autorizado 2004	PLOA 2005
Pessoal e Encargos Sociais	437,0	394,3	258,6	312,2
Juros e Encargos da Dívida	494,2	217,1	-	-
Outras Despesas Correntes	1.482,4	1.297,1	2.249,6	2.391,0
Investimentos	2.584,6	1.122,2	1.437,5	2.323,2
Inversões Financeiras	578,9	503,2	611,3	691,2
Amortização da Dívida	669,7	447,8	-	-
Reserva de Contingência	4.062,2	0,0	2.905,1	936,7
Total	10.309,0	3.981,7	7.462,1	6.654,3

Do ponto de vista dos GNDs, do montante total liquidado em 2003, derivado de recursos da CIDE (R\$ 3.981,7 milhões), apenas R\$ 1.122,2 milhões (28,2% do total liquidado) foram destinados a “investimentos”.

Em 2003, os recursos da CIDE foram utilizados também para cobrir gastos com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 394,3 milhões – 9,9% do total liquidado), com “juros e encargos da dívida” (R\$ 217,1 milhões – 5,5% do total liquidado), com “amortização da dívida” (R\$ 447,8 milhões – 11,2%), com “outras despesas correntes” (R\$ 1.297,1 milhões – 32,6%) e com “inversões financeiras” (R\$ 503,2 milhões - 12,6%).

Saliente-se que, do montante de R\$ 503,2 milhões de despesas com “inversões financeiras”, apenas R\$ 39,7 milhões foram destinados ao aumento da participação da União no capital de Companhias Docas para a realização de investimentos pelas mesmas.

Diferentemente do exercício anterior, para 2004, não foram programadas despesas relativas a juros, encargos ou amortização da dívida à conta da CIDE. Entretanto, referidos recursos continuaram a ser destinados a gastos com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 258,6 milhões).

Em 2004, do montante de R\$ 611,3 milhões de despesas com “inversões financeiras”, somente R\$ 111,3 milhões foram destinados ao aumento da participação da União no capital de Companhias Docas para a realização de investimentos pelas mesmas.

Relembre-se de que a Emenda Constitucional nº 33, de 2001, e a Lei nº 10.336, de 2001, que



instituiu a CIDE, estipularam três finalidades para a destinação dos recursos desta contribuição: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo; o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

A Lei nº 10.336, de 2001, estabelecia 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, de 30 de dezembro de 2002, que dispôs sobre a aplicação dos recursos originários da CIDE, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, entre outras providências.

Referido texto legal buscava estabelecer critérios de aplicação dos recursos originários da CIDE, e determinava, entre outros itens, de forma sintética, 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, pelo Presidente da República, 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 se verifica mais uma vez no PLOA 2005, a previsão de recursos da CIDE para utilização em despesas correntes, como por exemplo, o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais.

Cabe destacar, também, que a PEC nº 41 / 2003 introduziu, entre outros dispositivos legais, uma transferência de 25% da arrecadação da CIDE sobre o petróleo e combustíveis para Estados, DF e Municípios.

Assim, nos últimos anos, as expectativas quanto ao volume de investimentos a serem realizados, com recursos da CIDE, foram frustradas. Isso deveu-se, principalmente, à realização de contingenciamentos e de cortes orçamentários pelo Poder Executivo e, ainda, pelo uso de destinações distintas daquelas legalmente estipuladas para esses recursos.

No caso específico dos contingenciamentos e dos cortes orçamentários, o Governo tem utilizado tais procedimentos buscando reforçar o seu resultado primário. Justifica essa intenção pela tentativa de evitar a evolução descontrolada da dívida pública e de viabilizar uma retomada sustentada do crescimento econômico. Uma prática muito associada a essa idéia tem sido a de formar Reservas de Contingência em órgãos como o DNIT, por exemplo.

Os valores alocados à Reserva de Contingência com recursos da CIDE vêm se reduzindo ao se comparar os montantes programados nos exercícios de 2003 e 2004, e o proposto no PLOA 2005. Entretanto, o prosseguimento da política de formação de reserva de contingência com recursos da CIDE continua a contrastar com as necessidades urgentes de investimento na infra-estrutura de transportes.

Pelo aspecto da arrecadação, um fator que, em anos anteriores, prejudicou o desempenho da CIDE decorreu da concessão de liminares, pela Justiça, em favor de seu não pagamento pelos contribuintes.

9.4 PLOA 2005 E CONTINGENCIAMENTO DA LOA 2004

A Proposta Orçamentária para 2005, no âmbito do Poder Executivo, apresenta crescimento de 19,2% em relação ao limite disponível, em 2004, (Reprogramado) pelo último Decreto de contingenciamento (Decreto nº 5.178/2004) ; de 9,7% em relação ao valor autorizado na Lei Orçamentária para 2004 (Lei + Créditos); e de 23,4% em relação à execução no ano de 2003, excluídos, em todas as comparações, os valores destinados à reserva de contingência, dívida, pessoal, benefícios da previdência, abono e seguro desemprego, transferências constitucionais e legais, lei orgânica de assistência social, subsídios e subvenções.

Conforme apresentado na Tabela seguinte, os Ministérios mais beneficiados no PLOA 2005, em relação ao autorizado no Orçamento de 2004, foram os Ministérios da Integração Nacional (30,8%), da Fazenda (27,7%), do Desenvolvimento Agrário (26,3%), das Comunicações (23,7%) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (23,3%) e os mais prejudicados foram os Ministérios do Esporte (-53,9%), das Cidades (-44,2%) e do Turismo (-33,6%).

**TABELA 62 - COMPARATIVO ENTRE O PLOA 2005 x PLOA 2004 e Execução 2003****Por órgão - Consolidado - Custeio e Investimentos**

PODER EXECUTIVO	R\$ Milhões						
	EXECUÇÃO 2003 (a)	LEI + CRÉDITOS 2004 (b)	LIMITE 2004 (c)	PLO 2005 (d)	Variação		
					% (d/a)	% (d/b)	% (d/c)
Presidência da República	392,3	745,2	624,0	833,7	59,1%	11,9%	34%
Gabinete Vice-Presidência	2,0	2,5	2,5	2,5	26,7%	0,0%	0%
Advocacia-Geral da União	57,2	103,6	88,5	100,7	54,8%	-2,8%	14%
M.Agricultura, Pec e Abastec.	557,7	815,2	694,2	886,4	24,5%	8,7%	28%
M. Ciência e Tecnologia	1.831,8	2.111,9	2.092,2	2.602,4	14,2%	23,2%	24%
Ministério da Fazenda	1.210,7	1.579,5	1.406,0	2.016,9	16,1%	27,7%	43%
Ministério da Educação	6.893,4	6.668,7	6.011,8	7.633,2	-12,8%	14,5%	27%
M. Desenv. Ind. Com. Ext.	369,0	493,7	403,4	528,1	9,3%	7,0%	31%
Ministério da Justiça	1.126,5	1.352,1	1.285,9	1.631,8	14,1%	20,7%	27%
M. de Minas e Energia	370,4	530,6	431,4	652,7	16,5%	23,0%	51%
Min. Previdência Social	1.468,7	1.402,9	1.261,2	1.366,1	-14,1%	-2,6%	8%
M. Relações Exteriores	726,9	828,7	822,9	955,3	13,2%	15,3%	16%
Ministério da Saúde	23.842,0	29.851,9	29.006,0	31.508,0	21,7%	5,5%	9%
M. Trabalho e Emprego	542,7	829,3	653,8	791,2	20,5%	-4,6%	21%
Ministério dos Transportes	1.955,2	3.143,6	2.328,5	3.439,0	19,1%	9,4%	48%
M. das Comunicações	345,5	485,2	380,0	600,0	10,0%	23,7%	58%
Ministério da Cultura	143,9	368,6	230,6	288,3	60,3%	-21,8%	25%
Min. do Meio Ambiente	359,1	473,6	411,2	543,0	14,5%	14,6%	32%
M.Planejamento, Orç.e Gestão	278,4	401,1	310,3	475,9	11,5%	18,7%	53%
M. Desenvolvimento Agrário	846,7	1.500,4	1.300,6	1.894,5	53,6%	26,3%	46%
Ministério do Esporte	171,0	349,2	208,7	161,1	22,1%	-53,9%	-23%
Ministério da Defesa	3.730,8	4.796,9	4.698,3	5.348,5	25,9%	11,5%	14%
Min. da Integração Nacional	489,1	1.406,6	911,0	1.839,4	86,3%	30,8%	102%
Min. do Turismo	127,3	464,0	311,8	308,2	145,0%	-33,6%	-1%
Min. do Des. Social e Combate à Fome	2.092,3	5.880,0	5.771,7	7.247,4	175,9%	23,3%	26%
Min. das Cidades	735,4	1.374,5	886,9	767,5	20,6%	-44,2%	-13%
Encargos Financeiros da União	13,4	31,7	31,7	166,0	136,6%	423,6%	424%
Transf. Superv. M. Fazenda	132,5	133,8	132,9	146,4	0,3%	9,4%	10%
Operações Oficiais de Crédito	33,2	42,6	38,1	65,1	14,9%	52,8%	71%
9.4.1.1.1.1.1.1.1 Total	50.844,9	68.167,6	62.736,1	74.799,3	23,4%	9,7%	19,2%

Fonte: SOF/MP

Em relação ao Reprogramado para 2004, até a presente data, destacam-se o crescimento na alocação de recursos para os Ministérios da Integração Nacional (110,9%), das Comunicações (57,9%), dos Transportes (47,7%) e do Desenvolvimento Agrário (45,7%) e a queda nos Ministérios do Esporte (-22,8%), das Cidades (-13,5%) e do Turismo (-1,2%).

Se levarmos em consideração somente a alocação de recursos para “Investimentos” (GND 4 e 5), os Ministérios mais beneficiados no PLOA 2005, em relação ao reprogramado em 2004, foram: Comunicações (425,1%), Integração Nacional (140,1%), Fazenda (91,1%), Relações Exteriores (56,1%), Transportes (51,1%) e Desenvolvimento Agrário (45,1%); enquanto os mais prejudicados foram: Turismo (-75,4%), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (-57,9%), Esporte (-50,2%), Cidades (-44,7%), Minas e Energia (-40,2%) e Saúde (-38,4%) .

No que diz respeito à alocação de recursos no PLOA 2005 para as diversas áreas de atuação governamental, em relação ao Reprogramado para 2004, a Área de Infra-estrutura apresentou um crescimento de 40,4%, sendo que o item “Investimentos” cresceu 48,7%. A Área Social recebeu mais



13,7% de recursos, sendo que o “Custeio” aumentou 17,6% e o “Investimento” caiu 28,3%. A Área de Produção cresceu 33,2%, sendo 44,2% no “Custeio” e 18,7% no “Investimento” (ver tabelas disponibilizadas nas páginas da *internet* das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

9.5 SALÁRIO-MÍNIMO

A Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005), estabeleceu regra para a recuperação do poder de compra do salário-mínimo, determinando, além da reposição das perdas inflacionárias, calculada pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* em 2004.

Com base na projeção do crescimento real do PIB *per capita* para 2004 constante da proposta orçamentária, **o salário-mínimo será reajustado para R\$ 281,28, correspondendo a aumento de 8,19%, sendo 5,54% correspondente à variação do INPC e 2,65% ao crescimento real do PIB *per capita*.**

Em razão de os valores constantes da proposta orçamentária, que são afetados pela variação do salário-mínimo, terem sido estimados com base em projeção do crescimento do PIB *per capita* para 2004, foram alocados na **Reserva de Contingência** R\$ 400 milhões, para o caso de o crescimento real do PIB *per capita* em 2004 ser maior que o valor projetado. Deve-se ressaltar, entretanto, que esta reserva foi classificada como financeira e, se houver necessidade de sua alocação nos subtítulos afetados, será necessária compensação a fim de manter o superávit primário, pois as despesas vinculadas ao valor do salário mínimo são efetivamente primárias.

A concessão de aumento do salário-mínimo acima do valor de R\$ 281,28 acarretará para cada R\$ 1,00 (um real) acréscimo líquido de R\$ 132,4 milhões nas despesas, e para cada 1% a mais de aumento acréscimo de R\$ 344,3 milhões.

9.6 PROGRAMA FOME ZERO

Em cumprimento ao determinado na LDO (inciso XXXVIII, do Anexo III- Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2005), o Poder Executivo encaminhou a discriminação, por órgão, atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos, dos recursos destinados ao programa Fome Zero.

Ao todo, as despesas somam R\$ 14,5 bilhões. Desse valor, R\$ 6,5 bilhões destinam-se às ações de transferência direta de renda - Bolsa-Família, R\$ 1,9 bilhão à formação de estoques públicos, R\$ 3,5 bilhões ao financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar, R\$ 1,1 bilhão ao apoio à alimentação escolar na educação básica, e R\$ 61 milhões à vigilância sanitária de produtos, dentre outros.

Entre as ações relacionadas como pertencentes ao programa Fome Zero, algumas já constam do orçamento há vários anos, como é o caso da merenda escolar, da formação de estoques públicos, da equalização de juros para a agricultura familiar, da erradicação do trabalho infantil e da capacitação e concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade. Tais ações vêm sendo executadas há vários anos e, apesar de, em 2005, terem constado com códigos ou subtítulos diferentes, ao que parece mantiveram os objetivos originais.

Considera-se que ações como financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar e formação de estoques públicos apenas de forma indireta encaixam-se na concepção do combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional. Na verdade, o critério adotado pelo Poder Executivo amplia a abrangência do Programa, indo além do estrito combate à fome e da promoção da segurança alimentar e nutricional, incluindo políticas públicas em cinco grandes áreas, citadas na página do Programa na *internet*⁵⁹: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas complementares estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã.



9.7 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O Órgão Orçamentário 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios contém previsão para 2005 de R\$ 75,56 bilhões, dos quais estão destinados R\$ 69,87 bilhões para transferências propriamente ditas, R\$ 5,62 bilhões para pagamento de pessoal dos Estados e DF e R\$ 70 milhões para investimentos.

No Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, estão previstas dotações de R\$ 21,48 bilhões, representando um incremento em relação aos R\$ 20,26 bilhões autorizados em 2004 e aos R\$ 18,66 bilhões liquidados em 2003. No Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a proposta indica R\$ 22,48 bilhões, contra R\$ 21,20 bilhões autorizados em 2004 e R\$ 19,62 bilhões liquidados em 2003.

O art. 159, inciso III, da Constituição Federal, consoante a Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004, determina que, do produto da arrecadação da CIDE prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal. Na proposta orçamentária, estão previstas dotações de R\$ 1,93 bilhão no órgão Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na ação Recursos para a Repartição da CIDE, atendendo ao mandamento constitucional.

No conjunto de dotações das diversas unidades orçamentárias que compõem este Órgão, cumpre chamar a atenção para a ausência de recursos para compensação aos estados exportadores.

9.7.1 TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS PARA COMPENSAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, (Lei Kandir) desonerou da incidência do ICMS os bens destinados a exportação. Em razão disso, passou-se a incluir, no orçamento da União, dotações para compensar as perdas de arrecadação decorrentes. De 1998 a 2003, foram distribuídos os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

TABELA 63 - TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES – LEI KANDIR

	R\$ mil					
ANO	1998	1999	2000	2001	2002	2003
VALOR	2.199.999	2.789.715	3.246.801	3.045.447	3.361.692	3.293.155

Fonte: SIAFI.

Na Lei Orçamentária para 2004, havia a previsão inicial de distribuição de 4,3 bilhões a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações – Fundo de Compensação de Exportações. Porém, esse Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que acrescentou o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda depende de regulamentação por lei complementar específica. Dessa forma, para manter os repasses relativos à compensação de exportações ao longo do corrente exercício, o Governo Federal cancelou as dotações do Fundo, alocando R\$ 2,9 bilhões para distribuir segundo os critérios da Lei Kandir (modificados pela Lei Complementar 115, de 26 de dezembro de 2002) e R\$ 0,9 bilhão a título de Auxílio Financeiro aos Entes Federados Exportadores, a serem distribuídos conforme os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 193, de 2004.

Na Proposta Orçamentária para 2005, porém, não há previsão de recursos para compensação das exportações. Essa situação se deve à falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que dispõe que, “nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União”(grifos nossos), mas não define um valor mínimo.



9.8 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.

Como decorrem de previsão constitucional, regulamentada pelo texto da lei de diretrizes, seria de se esperar que o Governo, após contemplar adequadamente as despesas obrigatórias, se esmerasse na alocação de recursos para as ações prioritárias, com primazia em relação às demais despesas discricionárias. Entretanto, não é isso o que se observa nos últimos orçamentos. As prioridades, às vezes, sequer constam da lei orçamentária; outras vezes, quando constam, não recebem a devida preferência na execução.

Para o exercício financeiro de 2005, estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 – LDO/2005 (Lei nº 10.934, de 11.08.2004), em seu art. 2º, que:

Art. 2º As ações prioritárias, e as respectivas metas, da Administração Pública Federal para o exercício de 2005 são as constantes do Anexo I desta Lei, cujas dotações necessárias ao cumprimento das metas fixadas deverão ser incluídas no projeto e na lei orçamentária.

§1º O anexo mencionado no **caput** conterá seção específica denominada "Ações Relativas ao Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda", que terá prioridade na execução do orçamento, recomendando-se atenção especial no caso de aplicação do disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§2º No projeto de lei orçamentária, a destinação dos recursos relativos a programas sociais conferirá prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Tais disposições inovam em relação ao que se tem disciplinado sobre as metas e prioridades. Primeiro, porque determinam a consignação, no projeto de lei orçamentária, de dotações necessárias ao cumprimento das prioridades; segundo, porque cria seção específica com ações direcionadas para a proteção da população de baixa renda; terceiro, porque estabelece, para essas ações, preferência na execução orçamentária. Busca-se, portanto, dar a efetividade rotineiramente negada às prioridades.

13.7.2 COMPARATIVO DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO/2005 COM O PLOA/2005

A LDO/2005 definiu, como prioritárias, em seu Anexo I, 452 ações, integrantes de cerca de 150 programas, já considerado o veto presidencial oposto a essa Lei. Dessas ações, 43 constam da Seção I, denominada "Ações Relativas ao Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda" e 409, da Seção II, denominada "Demais Ações Prioritárias".

Confrontando com os dados constantes do PL 51 - CN/2004, observa-se que apenas 275 ações (61%) constam com suas metas plenamente atendidas, 91 ações (20%) foram atendidas parcialmente e 86 (19%) sequer constam da proposta orçamentária para 2005, sem qualquer justificativa para a omissão, o que sugere descumprimento das normas estabelecidas pela LDO.

Ressalte-se que o levantamento promovido levou em consideração as modificações introduzidas em diversas programações, seja no descritor, seja na codificação, pelo projeto de revisão do PPA⁶⁰. Mesmo assim, não se encontrou, no PLOA para 2005, previsão de dotação para as 86 ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades.

Ações constantes da Seção I do Anexo I da LDO/2005 (§1º do art. 2º):

⁶⁰ No que tange apenas aos programas, o PL Nº 52/2004 – CN – Projeto de Revisão do PPA 2004 – 2007, propõe a exclusão de 17 e inclusão de 18 programas na proposta para 2005, além de alterações em outros 347 programas.



A averiguação da execução com primazia das ações voltadas para a proteção da população de baixa renda, preconizada no §1º do art. 2º da LDO/2005, somente poderá ser comprovada no decorrer do exercício de 2005, quando do efetivo emprego dos recursos públicos. No entanto, observa-se, desde logo, que, da totalidade das ações previstas na Seção I do Anexo I da LDO/2005, apenas 24 (representando 56% do total) constam da proposta orçamentária e são contempladas com a totalidade das metas estabelecidas. Em alguns casos, as metas da proposta são até superiores às da LDO/2005; no entanto, 8 ações (19%) desta Seção sequer constam da programação para 2005.

Ações constantes da Seção II do Anexo I da LDO/2005 (caput do art. 2º):

No que se refere às demais ações prioritárias, constantes da Seção II do Anexo I da LDO/2005, do total de ações, somente 251 (61% do total) foram integralmente contempladas no projeto de lei orçamentária para 2005. Deixaram de ser incluídas 78 ações (19%); as outras 80 (20%) também constam do projeto, porém parcialmente.

Alocação de recursos aos programas sociais (§2º do art. 2º):

No que diz respeito à alocação de recursos aos programas sociais, escopo do citado §2º do art. 2º da LDO/2005, cabe salientar que tais programas estão relacionados no Anexo IV do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 – PPA 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004). Do conjunto de programas incluídos nesse Anexo, no total de 87, apenas os programas **1209 - Banco para Todos** e **1255 - Esportes de Criação e de Identidade Cultural** não constam da proposta orçamentária para 2005, já consideradas as exclusões e as inclusões previstas no projeto de revisão do PPA 2004/2007 (PL nº 52/2004 – CN).

De início, constata-se que, dos R\$15,83 bilhões dos recursos discricionários distribuídos entre os programas sociais, em torno de 73% (cerca de R\$11,6 bilhões) não foram detalhados entre as unidades da Federação, permanecendo com o detalhamento Nacional. Esse fato impede que se verifique o cumprimento do § 2º do art. 2º da LDO/2005, que trata da destinação de recursos para atender às áreas de menor IDH. Com isso, a identificação das regiões que serão beneficiadas com esses recursos somente será possível após a execução orçamentária, ou seja, após o detalhamento das programações constantes do orçamento como “Nacional”. Tal situação não atende ao § 2º do art. 2º da LDO/2005, que prevê a destinação de recursos para as áreas de menor IDH já no projeto de lei do orçamento.

Deve ser ponderado, entretanto, que é praticamente impossível avaliar o cumprimento absoluto do dispositivo, considerando-se apenas o valor do IDH nele previsto. Pelos dados da proposta, sabe-se que o Governo não o cumpre nesse momento porque não detalhou os recursos, deixando-os em regionalização genérica (nacional). Contudo, da parcela fracionada aos entes federados, não se pode deduzir o grau de priorização. Ocorre que vários Estados, de que são exemplos PI, AL, SE e AC, têm IDH baixíssimos e, no entanto, receberam menos recursos que os Estados da Região Sul, de IDH mais elevado. Mas, nem por isso, pode-se dizer que aqueles estados deixaram de ser priorizados. Ter-se-ia de levar também em conta outros fatores, como por exemplo, a população de cada ente e o tipo de despesa a ser realizada, se obrigatória ou se discricionária, entre outros fatores. Por essas razões, para que o citado dispositivo possa ter eficácia, sugere-se o aperfeiçoamento de sua redação na próxima edição da LDO.

A relação das ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2005 não incluídas no projeto de lei orçamentária para 2005 ou incluídas com metas inferiores às estabelecidas naquele Anexo, demonstrando as metas não atendidas, é disponibilizado nas páginas da internet das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado.

9.9 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

A LDO para 2005 determina, em seu art. 34, inciso 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”. Vale ressaltar que foi vetado o § 2º do citado art. 34, o qual previa que a determinação contida no inciso V mencionado não se aplicaria aos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, que se regerão conforme as disposições contidas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e normas correlatas. Não obstante tal veto, a U.O. 55.901 – Fundo Nacional de Assistência Social manteve os seus repasses nas modalidades de aplicação 30 – Governo Estadual e 40 – Administração Municipal.



Na tabela a seguir, são apresentados os dados relativos à modalidade de aplicação 50, relativamente aos orçamentos recentes e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2005.

TABELA 64 – TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS - POR ÓRGÃO

		Em R\$ Milhões				
Órgão		Liquidado 2002	Liquidado 2003	PLOA 2004	Autorizado 2004	PLOA 2005
01	Câmara dos Deputados	16,16	9,58	9,88	9,73	9,97
02	Senado Federal	15,15	10,40	8,46	8,55	8,46
12	Justiça Federal					0,29
13	Justiça Militar da União					0,37
14	Justiça Eleitoral	88,62	120,07	104,69	118,69	115,39
15	Justiça do Trabalho	1,30	2,58	3,50	0,00	
20	Presidência da República	32,38	104,72	266,45	89,91	94,00
22	Ministério da Agr., Pecuária e Abastecimento	25,70	31,75	31,21	45,83	0,09
24	Ministério da Ciência e Tecnologia	320,23	418,39	100,69	103,37	98,07
25	Ministério da Fazenda	12,61	22,18	19,16	29,22	27,38
26	Ministério da Educação	203,71	184,38	114,34	140,16	224,55
28	Ministério do Desenv., Indústria e Com. Exterior	15,07	19,97	3,65	11,85	5,55
30	Ministério da Justiça	52,92	33,83	45,00	46,56	37,94
32	Ministério de Minas e Energia	4,79	3,31	9,35	10,26	7,22
33	Ministério da Previdência e Assistência Social	10,73				
34	Ministério Público da União	0,00				
35	Ministério das Relações Exteriores	0,21	0,05	0,22	0,26	0,22
36	Ministério da Saúde	447,87	467,94	169,95	610,78	289,27
38	Ministério do Trabalho e Emprego	178,88	63,72	91,05	103,48	72,40
39	Ministério dos Transportes	0,83	6,35	28,53	22,55	27,45
41	Ministério das Comunicações	106,38	137,57	108,46	104,03	63,24
42	Ministério da Cultura	32,99	18,09	15,62	40,60	11,59
44	Ministério do Meio Ambiente	45,15	21,44	48,71	52,96	54,06
47	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3,45	3,51	5,32	12,25	8,45
49	Ministério do Desenvolvimento Agrário	68,21	86,10	74,94	161,77	
51	Ministério do Esporte e Turismo	68,58	23,40	24,00	41,73	18,69
52	Ministério da Defesa	12,16	15,13	4,09	17,58	2,00
53	Ministério da Integração Nacional	12,75	10,99	14,42	28,43	28,92
54	Ministério do Turismo		45,11	9,31	58,97	49,23
55	Ministério do Des. Social e Combate à Fome		4,13	0,00	62,76	47,68
56	Ministério das Cidades		2,14	0,45	6,78	4,44
Total		1.776,84	1.866,84	1.311,44	1.939,06	1.306,93
Base em 2002		100%	105%	74%	109%	74%

Inicialmente, vale ressaltar a estabilidade, em valores nominais, quando comparados os Projetos de Lei de 2004 e 2005. Nota-se substancial diferença (R\$ 632,13 milhões) quando comparados o autorizado para 2004 e o PLOA 2005. Tal diferença pode ser atribuída às emendas parlamentares, substanciais nessa modalidade de aplicação, bem como aos créditos adicionais abertos ao longo do presente exercício.

Cabe mencionar ainda que, não obstante a relativa estabilidade verificada entre os valores dos dois últimos projetos de lei orçamentária, pode-se observar constantes acréscimos nos valores liquidados, anualmente, na modalidade de aplicação 50. Dentre os motivos que se pode apontar para tal incremento de recursos públicos transferidos para o setor privado, vale destacar a gradual ampliação das exceções às originais vedações constantes das leis de diretrizes orçamentárias.

Comparando-se a LDO/1994 com a LDO/2005, percebe-se que, naquele ano, as subvenções sociais ficavam restritas a três casos e os auxílios a apenas um: *entidades privadas sem fins lucrativos voltadas ao ensino especial*. Onze anos depois, entretanto, o rol das exceções à realização de auxílios foi ampliado em novas oito possibilidades, como se constata da relação abaixo.

TABELA 65 – COMPARATIVO LDO/1994 E LDO/2005 - AUXÍLIOS

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

LDO para 1994 Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993	LDO para 2005 Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004
Art. 26. É vedada a inclusão de dotações a título de auxílios para entidades privadas, ressalvadas as sem fins lucrativos voltadas para o ensino especial .	Art. 32. É vedada a destinação de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei no 4.320, de 1964, para entidades privadas, ressalvadas as sem fins lucrativos e desde que sejam: <ul style="list-style-type: none"> I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou <ul style="list-style-type: none"> representativas da comunidade escolar das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica ou, ainda, unidades mantidas pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade – CNEC; II - cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente, para recebimento de recursos oriundos de programas ambientais, doados por organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras III - voltadas para as ações de saúde e de atendimento direto e gratuito ao público, prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia e por outras entidades sem fins lucrativos, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; IV - signatárias de contrato de gestão com a administração pública federal, não qualificadas como organizações sociais nos termos da Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998; V - consórcios constituídos exclusivamente por entes públicos, legalmente instituídos; VI - qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com Termo de Parceria firmado com o Poder Público, de acordo com a Lei nº 9.790, de 1999, e que participem da execução de programas constantes do plano plurianual, devendo a destinação de recursos guardar conformidade com os objetivos sociais da entidade; VII - qualificadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão firmado com órgãos públicos.

Não se pode atribuir integralmente o aumento dos recursos transferidos ao setor privado à ampliação das possibilidades de auxílios. Existem as transferências a título de “contribuições”, que congregam parcela significativa dos recursos transferidos (cerca de 60% dos recursos liquidados na modalidade 50 em 2003), bem como as subvenções sociais e outros. Entretanto, o gradual alargamento do rol conduz à conclusão de que o repasse de recursos públicos ao setor privado irá manter a tendência ascendente verificada nos últimos anos.

TABELA 66 – TRANSFERÊNCIA A ENTIDADES PRIVADAS – POR ELEMENTO DE DESPESA

R\$ 1,00

Elemento de Despesa	LOA 2003		LOA 2004		
	Liq.	% do Total	Aut.	Liq.	% Liq. do Total
00 A Detalhar	-	0,0%	421.591.040	-	0,0%
14 Diárias - Civil	246.007	0,0%	1.113.940	363.130	0,1%
18 Auxílio Financeiro a Estudantes	16.160.028	0,9%	20.263.168	10.794.351	1,5%
30 Material de Consumo	81.169.559	4,3%	3.576.661	993.921	0,1%
33 Passagens e Despesas com Locomoção	486.662	0,0%	4.139.449	1.200.772	0,2%
35 Serviços de Consultoria	1.147.819	0,1%	1.465.101	630.745	0,1%
36 Outros Serv. de Terceiros - Pessoa Física	1.279.261	0,1%	9.899.242	2.075.067	0,3%
39 Outros Serv. de Terceiros - Pessoa Jurídica	312.545.687	16,7%	440.754.268	218.748.578	31,1%
41 Contribuições	1.105.938.124	59,2%	622.206.089	318.998.123	45,3%
42 Auxílios	145.873.006	7,8%	210.425.024	53.594.359	7,6%
43 Subvenções Sociais	122.232.417	6,5%	118.988.754	80.706.332	11,5%
47 Obrigações Tributárias e Contributivas	171.064	0,0%	671.998	415.609	0,1%
51 Obras e Instalações	29.954.634	1,6%	52.029.877	6.663.836	0,9%
52 Equipamentos e Material Permanente	46.960.276	2,5%	31.642.404	8.795.127	1,2%
92 Despesas de Exercícios Anteriores	2.671.711	0,1%	293.390	49.687	0,0%
Total	1.866.836.255	100,0%	1.939.060.405	704.029.637	100,0%



Sem embargo do mérito de transferências efetuadas a entidades de atuação relevante em áreas de interesse público, não se pode olvidar a existência de críticas – no passado e no presente - ao repasse de recursos a entidades privadas, notadamente no que se refere aos critérios para seleção das entidades beneficiadas e ao acompanhamento e fiscalização desses repasses.

Com o fito de buscar uma normatização mais abrangente acerca dessas transferências, e considerando que o elemento de despesa (que caracteriza a transferência como subvenção, auxílio, contribuição...) não consta do projeto de lei orçamentária a ser aprovado pelo Parlamento, o Congresso Nacional fez inserir, na LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 2003), em seu art. 35, determinação no sentido de que o Poder Executivo apresentasse projeto de lei disciplinando a destinação de recursos da União ao setor privado, inclusive a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a título de subvenções, auxílios, contribuições. Entretanto, até a presente data, não contamos com dita regulamentação, que certamente estabelecerá parâmetros definitivos sobre a questão das transferências ao setor privado.

Por fim, cabe destacar que, ante a ausência de uma regulamentação adequada, as LDOs vêm tentando impor regras mínimas para a realização dessas despesas. Podemos citar, a título de exemplo, as exigências acerca das contribuições correntes. Segundo o art. 31 da LDO para 2005: *“É vedada a destinação de recursos a entidade privada a título de contribuição corrente, ressalvada a autorizada em lei específica ou destinada à entidade sem fins lucrativos selecionada para execução, em parceria com a administração pública federal, de programas e ações prioritários que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.”* A despesa que não conte com lei específica deverá ainda, conforme dispõe o parágrafo único do mesmo artigo: *“.... de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual será acompanhado de demonstração do atendimento ao disposto no caput deste artigo, do inciso I do art. 34 desta Lei e, também, de que a entidade selecionada é a que melhor atende aos critérios estabelecidos para a escolha.”*

Entretanto, como demonstrado anteriormente, as transferências a entidades privadas a título de contribuições são as que mais crescem, nada obstante a parca legislação sobre o assunto. Mostra-se assim conveniente que seja o tema regulado adequadamente e que seja avaliada a eficiência, eficácia e conformidade da aplicação dos recursos públicos por entidades privadas.

EUGÊNIO GREGGIANIN
Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira - COFF/CD

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - CONORF/SF