

Nota Técnica Conjunta

n.º 06 / 2007

COFF/CD

**SUBSÍDIOS PARA APRECIAÇÃO DO
PL Nº 30/2007-CN (PLOA PARA 2008)**

CONORF/SF

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/> e

Set/2007 <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

e-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Esta Nota foi elaborada com base nas contribuições dos núcleos temáticos. Redação Final: COFF/CD – Romiro Ribeiro, Salvador Roque Júnior e Cláudio Tanno; CONORF/SF – André Miranda Burello e José de Ribamar Pereira da Silva;

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
2.1	TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	4
2.2	CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL.....	4
2.3	AVALIAÇÕES E RECEITAS	5
2.4	DESPESAS FINANCEIRAS	5
2.5	DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	6
2.6	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6
2.7	EDUCAÇÃO	6
2.8	PREVIDÊNCIA, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	7
2.9	TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA	7
2.10	AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	7
2.11	DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	7
2.12	INFRA-ESTRUTURA.....	7
2.13	INTEGRAÇÃO NACIONAL	7
2.14	MEIO AMBIENTE	8
2.15	DESENVOLVIMENTO URBANO	8
2.16	SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL.....	8
2.17	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	8
2.18	INVESTIMENTO NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	8
2.19	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	8
2.20	OBRAS IRREGULARES	8
2.21	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9
2.22	CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE	9
2.23	SALÁRIO MÍNIMO.....	9
2.24	COMPENSAÇÃO E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR).....	9
2.25	ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2008.....	9
2.26	TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS	9
2.27	PPI E PAC	10
2.28	CPMF E DRU	10
3	VISÃO GERAL DO PLOA/2008	10
4	TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	11
5	CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL.....	12
5.1	O CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLOA2008	12
5.2	A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA	14
5.3	PERSPECTIVAS PARA 2008	15
5.4	METAS PRIMÁRIAS	16
5.5	RECEITAS E DESPESAS.....	17
6	AVALIAÇÃO DAS RECEITAS	17
6.1	RECEITAS CONDICIONADAS	19
6.2	RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO	20
7	DESPESAS FINANCEIRAS	22
7.1	ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	22
7.2	O SERVIÇO DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO	22
7.3	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	23
7.4	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	23
7.5	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	24



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

8 AVALIAÇÃO DAS PRINCIPAIS DESPESAS NO PLOA/2008 E EXECUÇÕES ANTERIORES	25
8.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	25
8.2 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE POR GND	26
8.3 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO E ÓRGÃO	27
8.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	29
8.4.1 AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PESSOAL E ENCARGOS - ANEXO V	30
8.5 SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000	31
8.6 EDUCAÇÃO	32
8.6.1 ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ÓRGÃO 26.000)	33
8.6.2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	34
8.6.3 DOTAÇÕES DESTINADAS A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	35
8.6.4 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	35
8.7 PREVIDÊNCIA, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	36
8.7.1 TRABALHO	36
8.7.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL	37
8.7.3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA	39
8.8 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	40
8.9 DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	41
8.10 INFRA-ESTRUTURA	44
8.11 INTEGRAÇÃO NACIONAL	50
8.12 MEIO AMBIENTE	50
8.13 DESENVOLVIMENTO URBANO	51
8.14 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL	54
8.14.1 SEGURANÇA PÚBLICA	54
8.14.2 DEFESA NACIONAL	55
8.15 INVESTIMENTOS VINCULADOS AO MINISTÉRIO DA DEFESA	57
9 INVESTIMENTO NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	58
10 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	59
11 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	60
12 TÓPICOS ESPECIAIS	61
12.1 OBRAS IRREGULARES	61
12.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	67
12.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE	68
12.4 SALÁRIO MÍNIMO	69
12.5 COMPENSAÇÃO E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR)	70
12.6 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2008	73
12.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS	75
12.8 PPI E PAC	76
12.8.1 PAC	77
12.9 CPMF E DRU	78



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

1 INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao disposto no §2º do art. 154 da Resolução nº 1/2006-CN, a presente Nota Técnica contempla a análise do projeto de lei orçamentária da União para 2008 – PLOA/2008, constante do PL nº 30, de 2007-CN (Mensagem nº 115, de 2007-CN, 649/2007 na origem), para subsidiar as discussões e a apreciação da matéria.

A Mensagem Presidencial foi lida em Sessão do Senado Federal no dia 3.9.07 ocorrendo, na seqüência, a publicação e a distribuição dos avulsos. O cronograma de tramitação do PLOA/2008 assim como os arquivos em meio eletrônico estão disponíveis na página da CMO no endereço: (<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/crono/cronograma>).

A apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional compreende as seguintes etapas, resumidamente:

- ✓ Publicação e distribuição de avulsos;
- ✓ Realização de audiências públicas;
- ✓ Apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas ao Projeto;
- ✓ Apresentação, publicação e votação do Relatório da Receita;
- ✓ Apresentação e publicação do Relatório Preliminar;
- ✓ Apresentação de emendas ao Relatório Preliminar;
- ✓ Apreciação e votação do parecer preliminar;
- ✓ Apresentação de emendas à proposta orçamentária.
- ✓ Apresentação, publicação e votação dos pareceres setoriais por área temática;
- ✓ Apresentação, publicação e votação do parecer final;
- ✓ Votação no Plenário do Congresso Nacional;

Encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial, parcial ou total, promulgação e publicação no Diário Oficial da União.

2 SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Surgem ao todo três novos casos de abertura de crédito por decreto no PLOA/2008, em relação ao texto da Lei Orçamentária de 2007, dentre os quais remanejar 30% das ações que integram o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, o que eleva a faculdade de abertura de crédito para R\$ 5,4 bilhões apenas em relação ao PAC, incluída nesse valor a autorização para remanejar 30% das ações destinadas ao PPI.

A questão não é apenas o aumento da quantidade de possibilidades de abertura de crédito, mas da consequente perda de poder pelo Congresso Nacional na definição das políticas públicas, haja vista o volume de recursos envolvidos.

2.2 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

O cenário da proposta orçamentária para 2008 segue as linhas básicas do PLDO/2008, prevendo a continuidade do crescimento sustentado da atividade econômica retomado ao final de 2003, com estabilidade de preços.

Espera-se crescimento real do PIB de 5,0% e IGPdi e IPCA acumulados de 4,0%, este último inferior à meta de inflação de 4,50% a ser perseguida pelo Banco Central. Com essas informações, espera-se que o PIB nominal em 2008 atinja R\$ 2,7 trilhões, superior em 8,88% ao valor esperado para 2007 na reprogramação do Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A previsão oficial para o crescimento real do PIB de 2008 é mais otimista do que a do mercado e a do IPEA. Enquanto o primeiro espera um crescimento real de 5,00%, o mercado aposta em 4,33% (4,35% há quatro semanas atrás) e o IPEA reviu a estimativa para 4,5%.

Relativamente à inflação, a expectativa de 4,00% para o IPCA é praticamente consensual entre a Proposta, o mercado e o IPEA¹. Situação semelhante ocorre com a expectativa de variação do IGPdi: o Projeto e o mercado esperam uma variação acumulada também de 4,00% para 2008.

Metas Primárias A meta de superávit primário para o setor público consolidado em 2008 é de 3,8% do PIB (R\$ 104,3 bilhões); o PLOA/2008 projeta queda na relação dívida pública/PIB para menos de 42% do PIB. A meta de superávit primário do governo federal é de R\$ 78,2 bilhões, equivalente a 2,85% do PIB, cabendo R\$ 60,4 bilhões (2,2% do PIB) aos orçamentos fiscal e da seguridade social. O PPI, cujas despesas podem ser abatidas da meta, que já tinha chegado a 0,45% do PIB em 2007, representará 0,5% do PIB em 2008.

Receitas e Despesas: A receita primária deve crescer, de 2007 para 2008, o equivalente a 0,7% do PIB, chegando-se a R\$ 682,7 bilhões, quase ¼ do PIB. A despesa primária proposta soma R\$ 636,2 bilhões, aumentando R\$ 68,7 bilhões em relação ao reprogramado de 2007, e superior em R\$ 26,1 bilhões ao que previu a LDO/2008.

2.3 AVALIAÇÕES E RECEITAS

O PLOA/2008 estima as receitas da União no valor de R\$ 1.414,64 bilhões, sendo R\$ 599,54 bilhões do Orçamento Fiscal, R\$ 341,71 bilhões do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 62,10 bilhões do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e R\$ 411,29 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Federal.

A proposta orçamentária contempla receitas administradas equivalente a 16,4% do PIB, que corresponde a aumento de quase 0,3 ponto percentual em relação ao estimado para 2007. As receitas primárias não administradas deverão alcançar R\$ 74 bilhões em 2008.

Receitas Condicionadas: o PLOA/2008 contempla a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, estimada em R\$ 39,3 bilhões, e a Desvinculação de Receitas da União - DRU, prevista em R\$ 89,2 bilhões. Ambas têm vigência até 31 de dezembro de 2007. Esses recursos configuram as "Receitas Condicionadas" do exercício, dependentes que são da aprovação de proposição legislativa.

Receitas financeira e o atendimento da “regra de ouro”: constata-se que a regra não é respeitada, se se considerar apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 8,4 bilhões. No entanto, incluindo o orçamento de investimentos, atende-se à regra, a exemplo do que ocorreu nas propostas orçamentárias para 2003, 2004, 2006 e 2007.

2.4 DESPESAS FINANCEIRAS

Estoque e Administração da Dívida Pública Mobiliária Federal: entre dezembro de 2005 e dezembro de 2006, aumentou a participação de títulos prefixados (de 23,6% para 31,9%), ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 17,6% para 12,7%) e à taxa Selic (de 43,9% para 33,4%).

Juros e Encargos da Dívida: o montante destinado para o item soma R\$ 152,2 bilhões.

Amortização da Dívida: o PLOA/2008 reflete, quanto às despesas com amortização, a elevação do prazo de maturação da dívida, trazendo significativa redução das expectativas de desembolsos para o próximo exercício. O total programado para o item soma R\$ 504,5 bilhões.

Operações Oficiais de Crédito: o PLOA/2008 apresenta dotação total de R\$ 24,3 bilhões, com aumento de R\$ 2,7 bilhões em relação ao autorizado para 2007 (R\$ 21,6 bilhões).

¹ Na realidade, o IPEA, na sua última revisão, estima em 4,3% o IPCA para 2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2.5 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

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

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

Excluindo do total de R\$ 1.352,54 bilhões as funções de encargos especiais (praticamente serviço da dívida) e reserva de contingência, os valores alocados em 2008 para as funções de governo totalizam somente R\$ 513,44 bilhões, que representa um crescimento de 15,98% e de 12,26%, em relação ao PLOA/2007 e à LOA/2007, respectivamente.

2.6 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em valores nominais, o total reprogramado de R\$ 119,5 bilhões, no exercício de 2007, passa para R\$ 130,7 bilhões no PLOA/2008, refletindo crescimento de 9,4%. A Mensagem não esclarece se no acréscimo acima relatado encontram-se os valores relativos ao provimento de 56.348 cargos, empregos e funções nos três Poderes e no MPU, totalizando gastos estimados em R\$ 1,8 bilhões, conforme o Anexo V. Tampouco, faz referência à revisão geral.

No tocante ao Anexo V do texto da lei, que trata das autorizações para alterações nos gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, II, da Constituição, nota-se considerável avanço com relação a exercícios anteriores. A LDO/2008, art. 89, inovou profundamente em termos do conteúdo e apresentação do Anexo V.

O §2º do art. 89 citado determina que sejam considerados, de forma segregada, o provimento da criação de cargos, funções e empregos, e seja acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, bem como das demais especificações necessárias à verificação do cumprimento da Lei Complementar no 101, de 2000.

Observa-se que as disposições acima foram diligentemente cumpridas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União, ainda que, quanto a esses dois últimos, estejam ausentes o impacto em 2008 das Leis nº 11.416/2006 e 11415/06, relativas respectivamente à reestruturação das carreiras de seus servidores.

O mesmo não pode ser dito do Poder Executivo, suas autorizações caracterizam-se pela falta de detalhamento dos fundamentos que justifiquem a autorização pretendida, ausentes tanto na criação ou provimento de cargos e funções como na reestruturação de carreiras.

2.7 EDUCAÇÃO

O PLOA/2008 prevê recursos na função “12 – Educação” de R\$ 26,9 bilhões, distribuídos entre os órgãos “26.000 - Ministério da Educação” e “74.000 – Operações Oficiais de Crédito – FIES”, com R\$ 25,8 bilhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente.

Ministério da Educação: R\$ 25,8 bilhões para despesas com a função “12 – Educação”, R\$ 4,9 bilhões para a função “09 – Previdência Social”, e R\$ 0,5 bilhão para a “28 – Encargos Especiais”, totalizando R\$ 31,2 bilhões. Esse valor representa um acréscimo de 30,6% em relação ao orçamento liquidado em 2006 e 13,5% em relação ao orçamento autorizado para 2007 até a data considerada.

Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: conjunto de medidas do Governo Federal com o escopo de melhorar a qualidade da educação básica. Para dar continuidade ao PDE, o Governo Federal destinou ao MEC recursos adicionais da ordem de R\$ 3,5 bilhões para 2008.

² Abrange despesas com Precatórios da União e Amortização e Encargos da Dívida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: a arrecadação prevista para 2008 vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de R\$ 18,6 bilhões. O PLOA/2008 prevê, no entanto, a aplicação de R\$ 21,3 bilhões em despesas com esse fim.

Complementação da União ao FUNDEB: para essa finalidade foram consignados R\$ 3,1 bilhões, distribuídos entre nove unidades da Federação.

2.8 PREVIDÊNCIA, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

As despesas constantes do PLOA/2008 alcançam a soma de R\$ 208,4 bilhões, o que representa aumento de 9,5% em relação ao PLOA/2007.

Trabalho: alocados R\$ 37,29 bilhões no Ministério do Trabalho, representado acréscimo de 6,3% em relação ao PLOA/2007.

Assistência Social: em comparação com o PLOA/2007, as dotações apresentam incremento de cerca de R\$ 4,5 bilhões (acréscimo de 18,6%, em termos nominais).

2.9 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA

Dotação de R\$ 10,4 bilhões para a ação de transferência de renda diretamente às famílias inscritas no Programa Bolsa-Família. Esse montante é superior em cerca de 20,5%, em termos nominais, à dotação autorizada para 2007. Projeta-se atender cerca de 11,1 milhões de famílias, mesma meta do exercício financeiro anterior. Os dispêndios representam 0,38% do PIB.

2.10 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

O valor total das dotações consignadas atinge o montante de R\$ 6,4 bilhões – cerca de 6,9 % superior ao valor proposto em 2007 (R\$ 6 bilhões). De 2006 para 2007, observou-se uma variação maior: 10,1 %.

2.11 DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

O valor proposto é de R\$ 3,9 bilhões, superior em 27,37% ao valor da proposta para 2007, sendo R\$ 1,0 bilhão para a unidade orçamentária MDA e R\$ 2,9 bilhão para o INCRA.

2.12 INFRA-ESTRUTURA

O Ministério de Minas e Energia e o Ministério das Comunicações tiveram decréscimo global de, respectivamente, 7,3% e 3,7%, nos orçamentos propostos para 2008, em comparação com os de 2007. Já o orçamento do Ministério dos Transportes teve acréscimo de 30,1%.

No que tange ao Ministério de Minas e Energia, observa-se que o DNPM, a ANEEL e a CPRM tiveram redução em seus orçamentos, sendo bastante expressivo o corte sofrido pelo DNPM (79,6%). As unidades orçamentárias Ministério de Minas e Energia e CPRM foram contempladas com aumento em seus orçamentos. Chama a atenção o percentual de aumento do orçamento da CPRM (273,6%).

No Ministério dos Transportes, os aumentos mais significativos foram os da VALEC (403,9%) e do DNIT (40,1%).

2.13 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta do Ministério da Integração Nacional 2008, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 3,7 bilhões, 134,5% superior ao proposto no PLOA/2007, porém 14,8% inferior ao valor autorizado para 2007. Computados os Fundos Constitucionais, nota-se que o PLOA/2008 é 43,2% superior ao PLOA/2007, sendo, porém, inferior ao montante autorizado para 2007 em 1,5%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2.14 MEIO AMBIENTE

A proposta do Ministério do Meio Ambiente soma R\$ 2,76 bilhões. Há queda de 2,5% em relação ao PLOA/2007 (R\$ 2,83 bilhões), e elevação de 1,17% em comparação com os valores autorizados para 2007 (R\$ 2,72 bilhões). Há cerca de R\$ 1,1 bilhão alocado no “GND 9 – Reserva de Contingência”, que representa 38,5% do total das dotações do Ministério.

2.15 DESENVOLVIMENTO URBANO

As alocações totais apresentam expressivo ganho em relação ao PLOA/2007, com crescimento nominal de 107,7%. Nas unidades orçamentárias, o grande incremento ocorre no Ministério das Cidades (245,8%), cujo programa de investimentos é ampliado, e no Fundo de Trânsito (164,5%), observado que neste caso, 69% dos recursos se acham alocados na Reserva de Contingência.

2.16 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

Segurança Pública: dotação de R\$ 7,9 bilhões, acréscimo de 9,5% em relação a 2007. Comparativamente com o autorizado para 2007, as Unidades Orçamentárias mais beneficiadas com acréscimo de dotações foram: 30905 – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (297,66%) e 30211 – Conselho de Administrativo de Defesa Econômica.

Defesa Nacional: a proposta orçamentária para a área da Defesa Nacional alcança R\$ 44.378,9 milhões, sendo R\$ 42.730,2 milhões dos orçamentos Fiscal e Seguridade Social e R\$ 1.648,7 milhões do Orçamento de Investimento, dos quais R\$ 1.646,9 milhões na unidade 52212 – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária / INFRAERO e R\$ 1,8 milhões na unidade 522221 – Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL.

Investimentos: no orçamento das empresas estatais vinculadas ao Ministério da Defesa observa-se que o montante proposto para a INFRAERO, de R\$ 1.646,9 milhões, é 64,21% superior ao autorizado para 2007 (R\$ 1.002,9 milhões), e aparentemente contempla todas as receitas destinadas a investimento por aquela Empresa, as quais são provenientes das tarifas aeroportuárias (art. 6º da Lei nº 8.862/99 e art. 5º da Lei nº 6.009/73) e do ATAERO – Adicional sobre as Tarifas Aeroportuárias (Lei nº 8.399/92 e nº 7.920/89).

2.17 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O Órgão Orçamentário 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios contém previsão de R\$ 127,7 bilhões, dos quais R\$ 119,4 bilhões para transferências propriamente ditas, R\$ 8,3 bilhões para pagamento de pessoal dos Estados e DF e R\$ 27,7 milhões para investimentos.

2.18 INVESTIMENTO NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

O PLOA/2008 prevê investimentos, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no valor de R\$ 28,7 bilhões, que representam acréscimo de 78,2% em relação aos R\$ 16,1 bilhões constantes do PLOA/2007.

2.19 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS

O universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 117 (cento e dezessete) empresas. A distribuição regional dos investimentos que integram a proposta de Orçamento de Investimento soma R\$ 62.099,7 milhões. Verifica-se que 29,1% desses investimentos têm destinação genérica “Nacional” e 15,7% estão localizados no “Exterior”.

2.20 OBRAS IRREGULARES

O PLOA/2008 possui, no Anexo VI, relação com 50 (cinquenta) programas de trabalho que contém obras com indícios de irregularidades graves, ante 63 (sessenta e três) constantes do Anexo VI da Lei nº 11.451/2007 (LOA/2007). Das obras indicadas no Anexo ao PLOA/2008, treze não constam do Anexo VI da LOA/2007.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Algumas obras constam do Anexo há mais de dois anos. A paralisação desses empreendimentos por tanto tempo suscita dúvidas quanto ao interesse e viabilidade técnica em concluí-los. Tal situação deverá ser examinada com rigor pelos órgãos de controle, de modo a esclarecer as causas do problema e também para apontar solução para resolver a pendência.

2.21 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 22,4 bilhões no PLOA/2008, que representam redução de 15,7% em relação aos R\$ 26,5 bilhões do PLOA/2007. A maior parte desse montante (R\$ 14,6 bilhões) é formada por receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos, enquanto os demais R\$ 7,8 bilhões foram consignados ao órgão orçamentário 90000 – Reserva de Contingência, dos quais R\$ 3,9 bilhões destinados às emendas parlamentares.

2.22 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE

No PLOA/2008, a previsão para a arrecadação da CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível – Lei nº 10.336, de 19/12/2001) é de R\$ 8,5 bilhões. O PLOA/2008 estabelece aplicação desses recursos (classificados como Fonte 111) em despesas que montam a R\$ 6,8 bilhões.

2.23 SALÁRIO MÍNIMO

O PLOA/2008 utilizou, na definição do valor do salário mínimo, regra prevista do PL Nº 01/2007, para reajustá-lo para R\$ 407,33 (quatrocentos e sete reais e trinta e três centavos), correspondendo a aumento de 7,19%, sendo 3,36% equivalente à variação do INPC e 3,7% ao crescimento real do PIB em 2006.

2.24 COMPENSAÇÃO E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR)

Dotações propostas no valor de R\$ 3,9 bilhões, referentes a Compensação e Fomentos às Exportações. Mesmo valor autorizado para 2007, relativo ao Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores e à Lei Kandir.

2.25 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2008

A informação prestada pelo Poder Executivo na Mensagem não discrimina quais as prioridades e metas constantes da LDO/2008 foram efetivamente contempladas no PLOA/2008, quais foram aglutinada a outras ações e quais foram consideradas prejudicadas. Entretanto, com base nos dados disponíveis verifica-se que:

- a) das 315 ações orçamentárias incluídas no anexo de prioridades e metas apenas 62 (20%) constam da PLOA/2008 com o mesmo código da ação orçamentária;
- b) outras ações mudaram o código e também o título, como, por exemplo a ação 0674 - Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira, que mudou para 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira;

O art. 4º, § 2º da LDO/2008 determina que cabe ao Poder Executivo justificar o não-atendimento das programações por ela definidas como prioridades e metas, admitida a exclusão apenas em razão de impossibilidade de ordem técnica ou legal de execução.

2.26 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

Tanto os orçamentos quanto as respectivas propostas não oferecem informação confiável sobre o montante efetivo de recursos públicos destinados a entidades privadas, uma vez que a transferência de recursos pode ocorrer por intermédio de fundos estaduais e municipais, nos termos da legislação pertinente. No PLOA/2008 constam transferências de R\$ 2.930,0 milhões a serem efetuadas diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, contra R\$ 3.190,0 milhões autorizados em 2007.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2.27 PPI E PAC

Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI: Da proposta enviada pelo Poder Executivo constam 471 projetos, com valor orçamentário estimado de R\$ 13,82 bilhões. Desse total, 58,0% são destinados ao Ministério dos Transportes (R\$ 8,0 bilhões) e 20,4% ao Ministério da Integração Nacional (R\$ 2,8 bilhões).

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: A Exposição de Motivos que encaminha ao Congresso Nacional a proposta de orçamento para 2008 indica que há ações orçamentárias - vinculadas ao PAC - de R\$ 18 bilhões, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Outros R\$ 27,1 bilhões estariam incluídos no orçamento das empresas estatais federais.

2.28 CPMF E DRU

DRU: o valor estimado da DRU equivale a R\$ 89,2 bilhões, previstos no PLOA/2008 como fonte condicionada, e representa cerca de 13% do total da receita primária prevista para o próximo exercício.

CPMF: prevê-se uma arrecadação de R\$ 39,3 bilhões para a CPMF, inclusa no PLOA/2008 como recurso condicionado. Esse tributo é um dos poucos que vem mantendo uma participação estável em relação ao PIB, da ordem de 1,4%, desde que sofreu sua última alteração de alíquota, em meados de 1999.

3 VISÃO GERAL DO PLOA/2008

Das receitas totais de R\$ 1.414,6 bilhões, R\$ 62,0 bilhões referem-se às Estatais, R\$ 669,7 bilhões são relativos às receitas financeiras (incluindo a rolagem da dívida pública federal) e R\$ 682,8 bilhões constituem as receitas decorrentes da arrecadação tributária e patrimonial da União – Receitas Primárias, cuja composição é a seguinte:

	RECEITAS PRIMÁRIAS - REPROGRAMADO 2007 / PLOA 2008			
	REPROGRAMADO	PLOA 2008	R\$	% PIB
I. Receitas Primárias (A + B + C)	609,2	682,7	24,17	24,87
A - Receita Administrada pela RFB	404,2	448,7	16,04	16,35
B - Contribuição para o RGPS	137,3	157,0	5,45	5,72
C - Receitas Não Administradas pela RFB	67,7	77,0	2,69	2,81

O valor total da despesa constante da proposta está assim distribuído:

	DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO – REPROGRAMADO 2007 / PLOA 2008			
	REPROGRAMADO	PLOA 2008	R\$	% PIB
1. Orçamento Geral da União	1.560,9	1.414,6	61,94	51,55
2. Orçamento de Investimento das Estatais	49,4	62,0	1,96	2,26
3. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (1-2)	1.511,5	1.352,6	59,98	49,29
4. Despesas Financeiras	964,6	720,9	38,27	26,27
4.1 Juros e Encargos da Dívida	165,9	152,2	6,58	5,55
4.2 Amortização da Dívida	735,3	504,5	29,17	18,38
4.3. Demais Despesas Financeiras	63,4	64,2	2,52	2,34
5. Despesas Primárias (Conceito Competência)	558,3	631,7	22,15	23,02
5.1. Obrigatórias	456,3	502,1	18,10	18,30
5.1.1. Transferências a Estados e Municípios	97,7	114,9	3,88	4,18
5.1.2. Pessoal e Encargos Sociais	119,5	130,8	4,74	4,76
5.1.3. Benefícios Previdenciários	182,2	198,7	7,23	7,24
5.1.4. Benefícios Assistenciais	30,8	34,4	1,21	1,26
5.1.5. Desoneração das Exportações	3,9	3,9	0,15	0,14
5.1.6. Demais Despesas Obrigatórias*	22,2	19,4	0,89	0,70
5.2. Discricionárias	102,0	129,6	4,05	4,72

*Inclui a Reserva de Contingência

Deduzidas do orçamento fiscal e da seguridade social as despesas financeiras, obtém-se as despesas primárias, que são as destinadas a custear as transferências constitucionais aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, os gastos com pessoal e benefícios previdenciários, as despesas correntes e os investimentos. São executadas por meio de atividades e projetos governamentais.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Para 2008, as despesas primárias obrigatórias, somadas às despesas financeiras, que também têm natureza obrigatória, estão programadas num total de R\$ 1.223 bilhões, correspondendo a 90,4% do orçamento fiscal e da segurança. Restam às despesas discricionárias 9,6%, dos quais 34,6% estão alocados em Saúde, 10,3% em Educação, 10,8% no Combate à Fome, 3,2% em Ciência e Tecnologia.

Com isso, os recursos livres para investimento e custeio representam 41,09% das despesas discricionárias ou cerca de R\$ 53 bilhões.

4 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Invariavelmente, ocorrem mudanças nos textos propostos para a lei orçamentária do exercício seguinte, em relação à lei orçamentária vigente. E tais mudanças ocorrem não apenas para ajuste dos montantes da receita prevista e da despesa programada, mas se dão na própria substância do texto.

Na Lei Orçamentária de 2003 (Lei nº 10.640, de 14.01.2003), por exemplo, havia onze situações (representadas por incisos) em que se autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares por decreto, além de outras três possibilidades de abertura de crédito para atender às transferências constitucionais a entes federados e fundos.

Apenas cinco anos depois, o projeto de lei orçamentária para 2008 prevê 23 casos de abertura de crédito suplementar por decreto, fora quatro outros para atender a transferências constitucionais. Ou seja, no quinquênio, surgiram 13 novas possibilidades de abertura de crédito suplementares sem a participação do Congresso Nacional. Se se considerar a Lei Orçamentária para 2007 – LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 07.02.2007), surgem ao todo três novos casos de abertura de crédito por decreto na proposta para 2008 (PLOA/2008).

A questão não é apenas o aumento da quantidade de possibilidades de abertura de crédito, mas da consequente perda de Poder pelo Congresso Nacional na definição das políticas públicas, haja vista inclusive o volume de recursos envolvidos.

Exemplificando, em 2003, a lei orçamentária respectiva facultava a abertura de crédito por decreto para atender despesas com pessoal e encargos sociais, mediante o cancelamento apenas de despesas da mesma espécie, no âmbito de cada Poder. No projeto para 2008, no entanto, possibilita-se o cancelamento, além de dotações para despesas da mesma espécie, de dotações direcionadas para gastos correntes e para investimentos no âmbito da mesma ação, até 40% da soma destas últimas dotações, o que amplia enormemente a margem de atuação do Executivo sem novo exame pelo Legislativo.

Outro exemplo oportuno: em 2003 não havia qualquer dotação destinada ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI. Assim, não havia também autorização para remanejamento das dotações respectivas.

No PLOA/2008, no entanto, que repete regra constante da Lei Orçamentária de 2007, propõe-se o remanejamento por decreto de 30% da totalidade das dotações destinadas ao PPI. Como o valor alocado no projeto para esse objetivo soma R\$13,8 bilhões, significa que o Poder Executivo gozará da prerrogativa de realocar livremente a parcela de R\$ 4,14 bilhões desses gastos privilegiados.

Em acréscimo à faculdade de remanejar esses gastos privilegiados, a proposta pretende dar liberdade àquele Poder (art. 4º, XXIII) para remanejar livremente 30% das demais ações que integram o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, o que eleva a faculdade de abertura de crédito para R\$ 5,4 bilhões apenas em relação ao PAC. Lado a isso, tal possibilidade de remanejamento encontra-se também prevista no texto do projeto de lei do plano plurianual para o período de 2008/2011 – PL 31, de 2007-CN (art. 14). Neste caso, deve ser lembrado que a Constituição estabelece apenas para a lei orçamentária a permissão de autorizar a abertura de créditos suplementares.

Ainda relativamente ao PAC, a recente MP 387, de 31.08.2007, considera as despesas nele incluídas como de natureza obrigatória para fins do art. 9º, § 2º, da LRF. Ou seja, considera transferências obrigatórias aquelas eleitas pelo Conselho Gestor do PAC – CGPAC, órgão administrativo no âmbito do Poder Executivo. Nesse caso, reduz a margem de atuação do Congresso Nacional quanto ao direcionamento da aplicação dos recursos envolvidos.

No que diz respeito ao PPI, lembre-se por oportuno que, no exercício financeiro de 2006, seu valor total situava-se na casa dos R\$3,0 bilhões, sendo que 30% desse montante correspondia à já elevada soma de R\$ 900,0 milhões. Hoje, no entanto, como o total do PPI mais do que quadriplicou,



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

talvez seja necessário rever o percentual de liberdade conferido ao Executivo para abrir crédito, até porque as ações custeadas com recursos do PPI gozam do privilégio de reduzir o superávit primário, além do que reduz também a margem de atuação do Congresso nacional da aplicação dos recursos.

Tratando especificamente das alterações textuais em relação à Lei Orçamentária vigente, verificam-se as seguintes ocorrências:

1) Art. 4º, I, c, em que se pretende abrir créditos tendo por fonte excesso de arrecadação de receitas próprias, mas sem a limitação de 40% da dotação inicial, presente na Lei Orçamentária de 2007.

2) Art. 4º, IX, em que se pretende abrir créditos em subtítulos financiados com doações e convênios, ainda que decorrentes de saldos de exercícios anteriores ou de remanejamento de dotações à conta das referidas fontes.

3) Art. 4º, XIII, b, por meio da qual se pretende abrir crédito para custear benefícios previdenciários, usando excesso de arrecadação das contribuições para o RGPS, possibilidade essa ausente na LOA 2007.

4) Art. 4º, XVIII, pelo qual se pretende abrir crédito para pagar benefícios a novos servidores, mediante cancelamento de dotações alocadas em subtítulo específico do Programa de Trabalho do Ministério do Planejamento, o que na LOA/2007 somente se admite mediante o cancelamento apenas de outras despesas correntes (GND – 3).

5) Art. 4º, XXI, em que se prevê a abertura de crédito para atender despesas administrativas decorrentes de transferências efetuadas por instituições e agências financeiras oficiais, tendo por fonte dotações de programações objeto das transferências, até o limite de 3%, representando novidade em relação a 2007, mas cumprindo determinação da LDO/2008.

6) Art. 4º, XXII, propondo a abertura de crédito para atender o pagamento de abono salarial e do seguro-desemprego, tendo por fonte a anulação de dotações para essas despesas no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, também representando novidade em relação à LOA/2007.

7) Art. 4º, XXIII, cuja proposta estabelece a possibilidade de remanejamento de 30% das dotações constantes do PAC com identificadores de resultado primário “1” e “2”, que também é novidade. Deve ser lembrado, por oportuno, que as ações do PAC não estão identificadas na lei orçamentária. Assim, a eventual aprovação desta regra conferirá enorme faculdade ao Poder Executivo, haja vista que ele próprio é quem definirá as ações afins.

8) Art. 4º, § 2º, em que se propõe a extensão, até 31 de dezembro, do prazo para abertura de crédito por decreto, para atender sentenças judiciais, pessoal e encargos e benefícios previdenciários, o que não seria um excesso, haja vista a obrigatoriedade das despesas beneficiárias do dispositivo.

9) Art. 5º, IV, em que se pretende abrir crédito para complemento da atualização monetária do saldo do FGTS, à conta de excesso de arrecadação dos recursos da contribuição pela despedida sem justa causa, que se trata de recurso vinculado.

10) Art. 11, § 3º, em que se pretende atualizar o anexo do PPI por intermédio da internet (em vez de aprovação por portaria do Ministro do Planejamento), em decorrência de abertura de créditos ou de modificação de identificadores de resultado primário nos termos da LDO/2008. Tal medida agilizaria o processo sem suprimir sua publicidade.

O texto proposto exclui, em relação à LOA/2007, dois dispositivos (inciso XVI do art. 4º e § 1º do art. 11 da LOA 2007), os quais não mais teriam aplicabilidade em virtude de alterações ocorridas nos tópicos de que tratam: reserva de contingência e anexo V.

5 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

5.1 O CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLOA2008

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

O cenário do PLOA/2008 segue as linhas básicas do PLDO/2008, prevendo a continuidade do crescimento sustentado da atividade econômica retomado, ao final de 2003, com estabilidade de preços.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Espera-se crescimento real do PIB de 5,0% e IGPdi e IPCA acumulados de 4,0%, este último inferior à meta de inflação de 4,50% a ser perseguida pelo Banco Central. Com essas informações, espera-se que o PIB nominal em 2008 atinja R\$ 2,7 trilhões, superior em 8,88% ao valor esperado para 2007 na reprogramação do Poder Executivo.

O compromisso com a responsabilidade fiscal traduz-se na continuidade de obtenção de superávit primário que, conjugado à continuidade de queda da taxa nominal de juros, favorece a trajetória declinante da dívida pública em relação ao produto. Projeta-se também expansão dos investimentos, públicos e privados, estimulados por medidas de desoneração tributária, pela queda da taxa de juros real e pelo fortalecimento dos mecanismos de expansão do crédito.

A Tabela a seguir apresenta os valores realizados de 2006 e as estimativas dos principais parâmetros que embasaram a elaboração dos orçamentos para 2007 e 2008.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS DO ORÇAMENTO, 2006 A 2008

	Realizado	2007				2008		
	2006	LDO 2007	LOA 2007	Reprogr	Mercado 14/09/06	LDO 2008	PLO 2008	Mercado 14/09/06
PIB, Crescimentos Nominal e Real								
PIB nominal (R\$ bilhões) (1)	2.322,8	2.295,1	2.258,3	2.520,8		2.765,00	2.744,83	
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	8,14	9,18	7,46	8,52		9,68	8,88	
Crescimento real do PIB (% a.a.)	3,70	4,75	4,75	4,70	4,70	5,00	5,00	4,33
Preços e Câmbio								
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	4,30	4,23	4,39				3,70	
Inflação IGP-DI (% a.a.)	3,80	4,00	4,00	3,50	5,01		4,00	4,00
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	1,73	3,74	4,06	4,06			3,97	
Inflação IPCA (% a.a.)	3,14	4,50	4,50	3,68	4,01	4,50	4,00	4,00
Inflação IPCA médio (% a.a.)	4,18	4,40	4,50	3,52			3,61	
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,14	2,39	2,30	1,92	1,90		2,04	1,95
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,18	2,32	2,23	1,98	1,97	2,20	1,98	1,91
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	64,34	66,39	67,50	67,56			72,73	
Salários, Benefícios e Massa Salarial								
Reajuste do salário mínimo (%)	16,67	7,92	8,57	8,57			7,19	
Reajuste dos demais benefícios do INSS (%)	5,01	4,7	3,95	5,01			3,36	
Massa salarial (variação média %)	13,09	9,64	10,87	12,18			11,60	
Dívida Pública e Juros								
Selic fim de período (% a.a.)	13,19	13,50	12,25	10,79	11,00		9,75	10,00
Selic média acumulada (% a.a.)	15,08	14,00	12,76	11,85	11,88	11,10	10,10	10,60
Juros Nominais da Dívida Pública (% do PIB)	5,42	5,62		4,86			3,35	
Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	44,90			44,80	43,54	41,20	41,90	42,00

Fonte: IBGE, LOA 2007, PLDO 2007, PLDO2008, PLO 2008 e Mensagem, Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado de 14 de setembro de 2007 e Parâmetros SPE/MF-PLO2008. Elaboração das Consultorias.

(1) LDO 2007 e LOA 2007 PIB estimados com base antiga.

Para 2007, a última reprogramação elaborada pelo Poder Executivo espera um IPCA de 3,68%; IGPdi de 3,50% e crescimento real do PIB de 4,70%.

No último Relatório de Mercado do Bacen³, os agentes estimam crescimento de 4,70%, praticamente em linha com a expectativa do Governo. O IPEA, em sua última revisão, reestimou o crescimento para esse exercício em 4,50%⁴.

Relativamente à estimativa da inflação há alguma divergência, pois o mercado espera um IPCA acumulado de 4,01% e um IGPdi de 5,01%, incorporando a recente aceleração da taxa de inflação. O IPEA, espera um IPCA de 4,0% para 2007.

Contudo, o efeito conjugado da variação de preços e quantidades não deverá resultar em diferenças significativas na estimativa do PIB nominal para 2007, conforme se adote uma ou outra hipótese.

A expectativa da taxa Selic média para 2007 embutida no Projeto é de 11,85% e converge para a expectativa do mercado (11,88%). Há também convergência entre essas fontes quanto à taxa de câmbio média em 2007: R\$/US\$ 1,98 para proposta, R\$/US\$ 1,97 para o mercado.

³ De 14.09.2007

⁴ Boletim de Conjuntura IPEA, setembro de 2007.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

5.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA

Na avaliação da viabilidade de concretização das hipóteses de comportamento das variáveis macroeconômicas empregadas nas estimativas do PLOA/2008 é importante observar o comportamento recente desses indicadores.

A política monetária rígida, adotada a partir de setembro de 2004, com gradual elevação da taxa básica SELIC⁵ visando conter a escalada da inflação que então se percebia, permitiu que, ao lado da desaceleração do ritmo de crescimento da atividade econômica, fosse retomado o controle pleno sobre o processo de evolução dos preços.

A partir de setembro de 2005, após aquela taxa alcançar um pico de 19,75% a.a., e diante da queda observada nos índices de inflação, medida pelo IPCA, o Copom iniciou o processo de flexibilização monetária.

Essa flexibilização que vem se processando de forma gradual, porém continuada, trouxe a taxa SELIC para o seu menor valor nominal histórico de 11,25%. Para dezembro de 2007, tendo em vista a recente aceleração da inflação, o mercado espera que haja uma redução de ritmo, ou mesmo uma parada, na trajetória de queda dessa taxa, situando sua expectativa em 11,00%⁶.

Era de se esperar que os efeitos da diminuição na taxa nominal de juros refletissem positivamente no comportamento da atividade econômica. Essa expectativa era reforçada pelo aumento das transferências governamentais às famílias e pelo fortalecimento do mercado de crédito, com ênfase para as operações de financiamento ao consumo (a carteira total de crédito, que inclui operações com recursos livres e com recursos direcionados, passou de 28,1% do PIB em dezembro de 2005 para 32,3% do PIB em junho de 2007, apresentando crescimento de 15% superior à evolução do produto).

Tanto do lado da oferta como da demanda, os efeitos positivos desses estímulos fizeram se sentir particularmente a partir do terceiro trimestre de 2006, quando a economia passou a apresentar taxas de crescimentos superiores a 4% a.a., na comparação de trimestre do ano corrente contra o mesmo trimestre do ano anterior.

No acumulado do primeiro semestre de 2007, em comparação com o equivalente de 2006, o crescimento do produto real alcançou a expressiva marca de 4,9%.

Sobressaiu-se nesse cenário o crescimento de 4,9% observado no setor industrial e de 4,7% no setor de serviços. A Agropecuária cresceu apenas 1,4%.

O crescimento observado na Formação Bruta de Capital Fixo de 14,4%, no mesmo período, é o elemento de destaque nesse processo, indicando que a oferta vem respondendo ao crescimento observado na demanda, o que, associado à maior expansão das importações, sugere controle sobre a evolução dos preços.

As exportações, ainda que apresentem taxas declinantes, aumentaram em 16,9% no período de janeiro a julho de 2007, em comparação com igual período do ano anterior. As importações, por sua vez, aumentaram em taxa de 27,9%, evidenciando o seu papel complementar de suprimento da oferta interna de bens.

Como consequência disso, o saldo comercial caiu em 4,8% na comparação desses períodos, ainda que mostre robustez em termos absolutos (de US\$ 25,2 bilhões para US\$ 24,0 bilhões). Influenciado por isso e por outros fatores⁷, o saldo em transações correntes caiu 36,2% (de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 3,7 bilhões) no período⁸.

Embora ao crescer menos as exportações deixem de ser o elemento preponderante na evolução da demanda global, outros fatores internos têm atuado no sentido de compensar isso.

⁵ Essa taxa, que estava em 16% ^{aa} de abril a setembro de 2004, passou por um processo gradual de ajustamento, culminando com o topo de 19,75% ^{aa}, atingido em maio de 2005.

⁶ No início de junho a expectativa do mercado era declinante e este esperava um IPCA para 2007 da ordem de 3,40%. A deterioração das expectativas elevou a estimativa para 4,01% no último Relatório de 14.09.07.

⁷ A remessa de dividendos de investimentos diretos, por exemplo, aumentou de R\$ 6,0 bilhões em 2006 para R\$ 8,2 bilhões em 2007.

⁸ O mercado espera um saldo comercial de US\$ 42,0 bilhões em 2007 e de US\$ 35,7 bilhões em 2008; o saldo em conta corrente também é esperado para cair abruptamente: de US\$ 10,6 bilhões em 2007 para US\$ 4,2 bilhões em 2008. O volume de investimento estrangeiro direto é igualmente esperado menor: de US\$ 28,0 bilhões em 2007 para US\$ 22,0 bilhões em 2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A massa salarial apresentou crescimento de 6,6%, no comparativo do mês de junho de 2006 com junho de 2007, e o crédito às pessoas físicas entre janeiro e julho de 2007 mostrou crescimento de 14,7% contra um aumento de 12,3% em igual período de 2006. Também o crédito para habitação mostrou aceleração de crescimento, ainda que pequena, de 11,4% em 2006 para 11,7% em 2007. Esses números caminham em linha com o aumento do consumo das famílias registrado pelas contas nacionais, que mostrou aumento de 9,8% no comparativo do primeiro semestre de 2007 com o período equivalente de 2006.

Os gastos correntes do governo, por sua vez, estão crescendo, em termos reais, à taxa de 9,4% no acumulado até julho, sendo que, no caso dos gastos com pessoal, esse aumento é superior a 10%⁹.

Em conclusão, esses indicadores, que refletem um ritmo intenso da atividade econômica em 2007, permitem antever que o crescimento real do PIB neste exercício fique próximo a 4,75%, conforme estimado pelo Congresso Nacional na lei orçamentária deste exercício, e em linha com as expectativas, revisadas, do Governo e do próprio mercado para 4,70%¹⁰.

5.3 PERSPECTIVAS PARA 2008

A previsão oficial para o crescimento real do PIB de 2008 é mais otimista do que a do mercado e a do IPEA. Enquanto o primeiro espera um crescimento real de 5,00%, o mercado aposta em 4,33% (4,35% há quatro semanas atrás) e o IPEA reviu a estimativa para 4,5%.

Relativamente à inflação, a expectativa de 4,00% para o IPCA é praticamente consensual entre a Proposta, o mercado e o IPEA¹¹. Situação semelhante ocorre com a expectativa de variação do IGPdi: o Projeto e o mercado esperam uma variação acumulada também de 4,00% para 2008.

Quanto à taxa de juros Selic e à taxa de câmbio médias as estimativas do Projeto e as do mercado pouco diferem. O Projeto prevê uma Selic média de 10,10% e taxa de câmbio média de R\$ 1,98, enquanto que o mercado estima uma Selic média de 10,60% e taxa de câmbio média de R\$ 1,91.

Importa notar que tem havido uma deterioração das expectativas do mercado com respeito à evolução dos preços para 2007, medidas pelo IPCA e IGPdi, como decorrência da aceleração dos preços dos alimentos. As expectativas com relação à esses índices saltaram de 3,77% e 3,66%, há quatro semanas, para 4,01% e 5,01%, respectivamente.

Embora essa deterioração de expectativas de inflação não tenha ainda contaminado as expectativas do mercado com relação a esses indicadores para 2008, é conveniente analisar o que vem ocorrendo com as expectativas de evolução da taxa Selic.

Há quatro semanas a taxa Selic para o fim de 2007 era prevista pelo mercado em 10,75%; o último relatório de mercado já aponta para 11,00%. Para 2008 era de 9,75% e subiu para 10,00%.

Esse movimento sugere que, diante da recente aceleração da inflação, a continuidade do processo de queda gradual da taxa SELIC pelo Banco Central poderá sofrer redução de ritmo, ou até mesmo apresentar pausa, até que fique mais claro se os aumentos de preços recentes tendem a se prolongar ou se foram apenas consequência transitória de choque de oferta.

Questões relativas à evolução do preço do barril de petróleo, que ultrapassou US\$ 80,00 recentemente, bem como o desenrolar dos acontecimentos no mercado de crédito nos Estados Unidos e seus efeitos sobre a economia real daquele País também preocupam e seriam razões adicionais para recomendar um procedimento mais cauteloso do Banco Central do Brasil. Nesse cenário, seria prudente não esperar novos incentivos da política monetária para estimular o crescimento econômico de 2008.

Corrobora para um quadro de menor euforia da atividade econômica a observação da evolução, na margem, do comportamento do produto real da economia. Na comparação do PIB trimestral de um trimestre com relação ao PIB do trimestre imediatamente anterior, livre de influências

⁹ Boletim de Conjuntura IPEA de setembro de 2007.

¹⁰ Explicitadas na última reprogramação e implícita nos cálculos do PLOA2008 e no Relatório de Mercado do Bacen de 14.09.07.

¹¹ Na realidade, o IPEA, na sua última revisão, estima em 4,3% o IPCA para 2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

sazonais, o crescimento vem se estabilizando ao redor de 1,0% por trimestre. Esse percentual, se expandido para uma base anual, sugere um crescimento do produto real em torno de 4,0% para 2008¹².

Nessa ótica, a expectativa de crescimento real da economia de 5,0%, contida no PLOA/2008, estaria otimista e até mesmo a expectativa do mercado e do IPEA, de 4,33% e 4,50%, respectivamente, poderiam ser classificadas como “moderadamente otimistas”.

Em estando superestimado o crescimento do PIB, os cálculos de diversos itens orçamentários do PLOA/2008 que empregam esse indicador em suas estimativas podem estar igualmente superestimados. Logo, não haveria espaços para revisões de estimativas baseadas em suposta previsão a menor do PIB nominal.

5.4 METAS PRIMÁRIAS¹³

O PLOA/2008 projeta queda na relação dívida pública/PIB para menos de 42% do PIB. Para isso contribuem o crescimento real de 5% e a meta de superávit primário para o setor público consolidado em 2008, que está fixada em 3,8% do PIB (R\$ 104,3 bilhões), como mostra a Tabela abaixo.

Evolução das metas dos resultados fiscais e metas, 2003-2008⁽¹⁾

					2007				2008			
	2003	2004	2005	2006	LDO	Prop	Lei	Reprogram	LDO		Proposta	
					R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB
<u>Orcamentos Fiscal e da Seguridade Social</u>												
Receita Primária	21,07	21,66	22,85	23,48	578,2	603,4	618,3	609,2	24,17	657,0	23,76	682,7
Despesa Primária ⁽²⁾	18,79	19,10	20,36	21,39	526,6	551,8	567,5	567,5	22,51	610,0	22,06	636,2
Resultado Primário I	2,28	2,56	2,48	2,09	51,6	51,6	50,8	41,7	1,65	47,0	1,70	46,6
Projeto Piloto	0,00	0,00	0,04	0,12	4,6	4,6	4,6	11,3	0,45	13,8	0,50	13,8
Resultado Primário II ⁽³⁾	2,28	2,56	2,53	2,21	56,2	56,2	55,4	53,0	2,10	60,8	2,20	60,4
<u>Outros Resultados Primários</u>												
Setor Público ⁽⁴⁾	3,89	4,18	4,35	3,88	97,5	97,7	96,3	95,9	3,80	105,1	3,80	104,3
Governo Central ⁽⁴⁾	2,28	2,70	2,60	2,21	56,2	56,2	55,4	53,0	2,10	60,8	2,20	60,4
Estatais Federais ⁽⁴⁾	0,56	0,46	0,61	0,58	16,1	16,1	16,1	18,1	0,72	18,0	0,65	17,8
Governo Federal	2,84	3,16	3,21	2,79	72,3	72,3	71,5	71,1	2,82	78,8	2,85	78,2
Governos Regionais	1,05	1,02	1,14	1,09	25,2	25,3	24,8	24,8	0,98	26,3	0,95	26,1
Estatais Federais II ⁽⁵⁾	0,56	0,60	0,73	0,70	...	...	...	...	...	...	...	...
Governo Central II ⁽⁵⁾	2,28	2,56	2,48	2,09	...	...	...	...	...	...	...	...
<u>Memória</u>												
Recebíveis de Itaipu (% do PIB)	0,00	0,14	0,11	0,12	...	...	...	...	...	...	...	...
PIB (R\$ bilhões)	1.700	1.941	2.148	2.323	2.295	2.299	2.258	2.521	100	2.765	100	2.745

Fontes: Banco Central; Proposta Orçamentária de 2008; LDO citadas; relatórios de cumprimentos de metas 2004 a 2006. Elaboração dos autores.

(1) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

(2) Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI.

(3) Abate da meta ou resultado despesas com o PPI.

(4) Não abate da meta ou resultado despesas com o PPI. Corresponde ao resultado apurado pelo Banco Central.

(5) Inclui, em 2004-2006, recebíveis de Itaipu no resultado das empresas estatais.

¹²Na divulgação das contas nacionais relativas ao segundo trimestre de 2007, o IBGE informa que o crescimento real do PIB, na comparação de um trimestre com o trimestre imediatamente anterior, com ajuste sazonal, foi a seguinte: 2º trim2006: -0,6%; 3º trim2006: 2,8%; 4º trim2006: 1,0%; 1º trim2007: 0,9% e 2º trim2007: 0,8%.

¹³ As metas de superávit primário, fixadas em lei desde 1999, tanto do setor público consolidado, quanto do governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social + estatais), foram atingidas (2003) ou superadas (nos demais anos), até 2005. Em 2006, quando da transição da antiga para a nova metodologia do IBGE de estimativa do PIB, o governo central não cumpriu a respectiva meta, ainda que o setor público (graças aos governos regionais) tenha tido desempenho melhor que o previsto.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A meta de superávit primário do governo federal é de R\$ 78,2 bilhões, equivalente a 2,85% do PIB, cabendo R\$ 60,4 bilhões (2,2% do PIB) aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Em relação ao reprogramado de 2007, a proposta prevê o aumento do superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2008, sem abatimento do PPI, de 2,1% do PIB, para 2,2% do PIB, porque as estatais federais contribuirão menos (de 0,72% para 0,65% do PIB) para o saldo primário, assim como os governos regionais (de 0,98% do PIB, para 0,95% do PIB).

O PPI, cujas despesas podem ser abatidas da meta, que já tinha chegado a 0,45% do PIB em 2007, representará $\frac{1}{2}$ ponto de percentagem do PIB em 2008. Com o abatimento integral do PPI, a meta de superávit do governo federal (orçamentos fiscal e da seguridade social) em 2008 cai para 1,7% do PIB¹⁴.

A previsão de reservas de contingência contribui com R\$ 14 bilhões na formação do superávit primário de R\$ 46,6 bilhões, sendo que, dessas reservas, R\$ 10,1 bilhões derivam de fontes vinculadas. Outra parte do superávit (pouco menos de 40%) é custeada pela DRU de receitas da seguridade (R\$ 41,3 bilhões), deduzida a transferência do orçamento fiscal para o da seguridade social (R\$ 23,5 bilhões).

Juros e amortização da dívida pagos com recursos de fontes primárias são de R\$ 18,2 bilhões.

A meta de superávit primário em 2007 foi inicialmente de 4,25% do PIB, sendo 3,15% do PIB para a União e 2,45% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Divulgada a nova série de contas nacionais em fim de março de 2007¹⁵, a meta do governo federal acumulada para dezembro de 2007 permaneceu em R\$ 71,1 bilhões (a mesma do decreto de contingenciamento de fevereiro). Para isso, a LDO/2007 foi alterada, e a meta, antes proporcional ao PIB, foi fixada em valor absoluto¹⁶. A meta de superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade social passou a R\$ 53 bilhões, inferior ao que estabeleceu a lei orçamentária. A meta das estatais federais, em compensação, subiu para R\$ 18,1 bilhões¹⁷. Governos subnacionais contribuirão para o resultado primário em 2007 com R\$ 24,8 bilhões.

5.5 RECEITAS E DESPESAS

Predominantemente, o que contribui para o equilíbrio da proposta de 2008 é a previsão de arrecadação federal mais alta. A receita primária deve crescer, de 2007 para 2008, o equivalente a 0,7% do PIB, chegando-se a R\$ 682,7 bilhões, quase $\frac{1}{4}$ do PIB.

O crescimento previsto para a receita primária em 2008, de R\$ 73,5 bilhões, é elevado em relação à última estimativa oficial para 2007. Em relação à LDO/2008, proposta em abril e sancionada em agosto, o aumento também impressiona: R\$ 25,7 bilhões.

As últimas reestimativas mostram que, no total, a receita em 2007 ficará abaixo da lei em R\$ 9,1 bilhões, e sabe-se que nelas estão incluídos volumes substanciais de receitas extraordinárias.

A despesa primária proposta soma R\$ 636,2 bilhões, aumentando R\$ 68,7 bilhões em relação ao reprogramado de 2007, e superior em R\$ 26,1 bilhões ao que previu a LDO/2008. Em 2007, o PPI foi aumentado de R\$ 4,6 bilhões, para R\$ 11,3 bilhões no decorrer do exercício. Para 2008, o projeto piloto representa R\$ 13,8 bilhões.

6 AVALIAÇÃO DAS RECEITAS

O PLOA/2008 estima as receitas da União no valor de R\$ 1.414,64 bilhões, sendo R\$ 599,54 bilhões do Orçamento Fiscal, R\$ 341,71 bilhões do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 62,10 bilhões do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e R\$ 411,29 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Federal.

¹⁴ A execução das despesas com projetos e atividades incluídas no PPI não garante que a meta será de fato reduzida no próximo exercício. Nada obriga que as despesas com o PPI sejam deduzidas da meta: a autorização é até determinado valor.

¹⁵ Ver Nota Técnica n.º 9/07, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos>, para informação sobre novo PIB e estabelecimento da meta em valores absolutos.

¹⁶ Ver Lei 11.477, de 29/6, com inclusão de §10 no art. 2º da LDO de 2007. A mesma lei ampliou o PPI.

¹⁷ Na reprogramação de 2007, desde a primeira avaliação orçamentária, admitia-se que as estatais tivessem desempenho um pouco melhor (0,72% do novo PIB), liberando despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade.

A parcela referente ao Refinanciamento da Dívida corresponde a emissão de títulos públicos destinados à rolagem da dívida mobiliária federal, que, em razão de ordenamento contido no art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve constar de forma destacada das demais receitas financeiras. A partir de 2006, a estimativa de recursos dessa fonte de receita vem se reduzindo, sendo o valor nominal projetado para 2008 o mais baixo dos últimos cinco anos.

Uma inovação introduzida pelo PLOA/2008 foi a adoção de nova classificação de receita denominada “Receita Intra-Orçamentária”, cuja aplicabilidade foi regulada por meio da Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26.04.2006. A Portaria define como intra-orçamentária a receita corrente e de capital de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social, quando o fato que originou a receita decorrer de despesa de órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo. O objetivo da nova classificação é evitar a dupla contagem no levantamento dos balanços e demais demonstrações contábeis.

A receita corrente intra-orçamentária corresponde a R\$10,39 bilhões, sendo formada quase que integralmente pela Contribuição Patronal para a Previdência do Servidor Público, cuja arrecadação será de R\$ 10,23 bilhões.

As receitas correntes orçamentárias, por sua vez, deverão contabilizar o valor de R\$ 711,16 bilhões, cuja maior parte é formada pela arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil – RFB, no valor de R\$ 448,83 bilhões (16,4% do PIB), não incluída a arrecadação do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Esta última, por sua vez, deverá alcançar o montante de R\$ 157 bilhões, equivalendo a 5,75% do PIB. As demais receitas, arrecadadas por outros órgãos da administração pública, registram uma arrecadação de R\$ 74 bilhões, ou 2,7% do PIB.

Os números apresentados na tabela abaixo registram a evolução da receita primária federal, considerando os valores efetivamente arrecadados em 2006, as sucessivas estimativas fixadas para o exercício de 2007, bem como os números previstos no PLOA/2008.

TABELA
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2005		Realizado 2006		PLOA 2007		Lei 2007		Reavaliação - 3º Bim.		PLOA 2008	
	A	% PIB	B	% PIB	C	% PIB	D	% PIB	E	% PIB	F	% PIB
I. RECEITA TOTAL	491.535	22,9	545.415	23,5	603.397	26,2	618.272	27,4	609.214	24,2	682.723	24,9
I.1 Receita Administrada	333.015	15,5	359.006	15,5	400.314	17,4	412.572	18,3	405.075	16,1	448.827	16,4
I.1.1. Imposto de Importação	9.020	0,4	9.974	0,4	11.663	0,5	12.244	0,5	11.629	0,5	14.024	0,5
I.1.2. IPI	24.452	1,1	28.416	1,2	30.780	1,3	30.852	1,4	31.363	1,2	36.476	1,3
I.1.3. Imposto de Renda	115.293	5,4	126.706	5,5	141.161	6,1	150.534	6,7	142.777	5,7	160.851	5,9
I.1.4. IOF	6.098	0,3	6.784	0,3	7.379	0,3	7.595	0,3	7.623	0,3	8.530	0,3
I.1.5. COFINS	86.581	4,0	90.241	3,9	102.568	4,5	103.368	4,6	101.214	4,0	110.696	4,0
I.1.6. PIS/PASEP	21.585	1,0	23.966	1,0	26.594	1,2	26.775	1,2	26.594	1,1	29.505	1,1
I.1.7. CSLL	25.843	1,2	27.991	1,2	30.641	1,3	31.968	1,4	31.860	1,3	34.961	1,3
I.1.8. CPMF	29.007	1,4	32.088	1,4	35.512	1,5	36.024	1,6	36.214	1,4	39.297	1,4
I.1.9. CIDE combustíveis	7.680	0,4	7.817	0,3	8.205	0,4	8.261	0,4	8.168	0,3	8.568	0,3
I.1.10. Outras Administradas SRF	4.383	0,2	5.024	0,2	5.811	0,3	4.952	0,2	7.635	0,3	5.919	0,2
I.1.11. PAES	3.073											
I.2. Arrec. Líquida INSS	108.434	5,0	123.520	5,3	134.922	5,9	135.910	6,0	137.264	5,4	157.063	5,7
I.3. Receitas Não Administradas	50.093	2,3	62.889	2,7	69.061	3,0	70.661	3,1	65.826	2,6	74.014	2,7
I.3.1. Concessões	799	0,0	985	0,0	2.078	0,1	2.644	0,1	1.234	0,0	1.955	0,1
I.3.2. Dividendos	4.717	0,2	9.740	0,4	8.059	0,4	10.414	0,5	11.559	0,5	9.503	0,3
I.3.3. Com. Plano de Seg. do Servidor	4.191	0,2	4.908	0,2	6.764	0,3	6.725	0,3	5.729	0,2	6.846	0,2
I.3.4. Salário-Educação	5.762	0,3	6.927	0,3	7.356	0,3	7.735	0,3	7.846,1	0,3	8.762	0,3
I.3.5. Cota-Parte de Comp. Financeiras	15.114	0,7	18.595	0,8	23.940	1,0	20.693	0,9	16.697	0,7	23.267	0,8
I.3.6. Demais Receitas	9.557	0,4	11.774	0,5	11.173	0,5	12.491	0,6	12.205	0,5	13.109	0,5
I.3.7. Receita Própria (Itens 50 & 81)	6.776	0,3	7.102	0,3	8.018	0,3	8.286	0,4	8.567	0,3	8.639	0,3
I.3.8. FGTS	3.178	0,1	2.858	0,1	1.673	0,1	1.674	0,1	1.988	0,1	1.934	0,1
I.4. Incentivos Fiscais	-7		-		-900		-872	0,0	-838	0,0	-182	0,0
I.5. Operações com Ativos *	-		-		-		0		1.886	0,1	3.000	0,1
II. TRANSF. A EST. E MUNICÍPIOS	80.394,5	3,7	90.293	3,9	101.800	4,4	103.942	4,6	99.756	4,0	117.135	4,3
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	411.140	19,1	455.122	19,6	501.597	21,8	514.330	22,8	509.459	20,2	565.588	20,6

Fonte SOF/MPOG.

* Alienação de ativos inservíveis da União.

A proposta orçamentária contempla um valor de receitas administradas equivalente a 16,4% do PIB, que corresponde a um aumento de quase 0,3 ponto percentual em relação ao estimado para 2007.

A projeção da receita administrada foi elaborada tomando-se como base a arrecadação realizada de janeiro a junho de 2007 e a reestimada de julho a dezembro de 2007. Sobre esses valores



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

são acrescidos os efeitos decorrentes da variação dos diversos indicadores de preço (inflação, taxa de câmbio e taxa de juros) e de indicadores de quantidade (PIB, massa salarial, volume de vendas e produção), dentre outros fatores. Além disso, também são considerados os efeitos de alterações na legislação e de medidas de caráter administrativo. Embutidos nas projeções tributárias de 2008 encontram-se os efeitos decorrentes da correção de 4,5% da tabela do imposto de renda da pessoa física, as desonerações de PIS/COFINS sobre investimentos em infra-estrutura e construção e os efeitos das mudanças no regime de adesão ao SIMPLES NACIONAL.

De acordo com a Mensagem, o principal tributo em termos de arrecadação – o imposto de renda - deverá alcançar R\$ 160,85 bilhões, equivalente a 5,86% do PIB ou a um crescimento de 0,2 ponto percentual em relação à última estimativa de arrecadação desta rubrica para 2007. Este é um dos tributos que tem apresentado as maiores taxas de crescimento, sendo justificado pelo governo como resultante, não só do melhor desempenho e rentabilidade de alguns setores da economia, mas também como decorrência da adoção de medidas bem sucedidas no combate à fraude e evasão fiscal.

De fato, a arrecadação líquida do imposto de renda até o mês de julho de 2007 contabilizou R\$ 86,24 bilhões, indicando aumento nominal de 15,5% em relação ao mesmo período de 2006. A se manter esse desempenho, é plausível supor que as estimativas do governo federal para o presente exercício (coluna E da Tabela) serão facilmente superadas.

Em relação à COFINS e ao PIS/PASEP, o PLOA/2008 prevê arrecadação de, respectivamente, R\$ 110,70 bilhões e de R\$ 29,50 bilhões. Provavelmente motivadas pelas inúmeras medidas de desoneração implementadas ao longo de 2007, a arrecadação esperada para a COFINS e o PIS/PASEP parece ter se estabilizado em termos de proporção do PIB. Assim, para o exercício 2008, prevê-se que a carga tributária de ambas as contribuições será mantida nos mesmos níveis de 2006 e 2007, a despeito das projeções de crescimento econômico e das medidas de combate à evasão.

Acrescente-se, ainda, que, pelo segundo ano consecutivo, as estimativas do imposto de importação e o IPI registraram um forte incremento, com taxas de crescimento nominal de, respectivamente, de 20,6% e 16,3%, para 2008. Entre os fatores explicativos para tal desempenho estão as perspectivas de aumento no valor das importações e das alíquotas médias incidentes sobre o setor.

A receita prevista das contribuições dos empregadores e trabalhadores para financiamento do RGPS é de R\$ 157,06 bilhões, indicando um aumento de 14,4% sobre a receita reprogramada para 2007 (coluna E da Tabela). Em termos percentuais do PIB, a receita do INSS deverá atingir o patamar de 5,7%, com um crescimento de 0,3 ponto percentual em relação à arrecadação esperada para 2007. Considerando a arrecadação auferida até o mês de julho de 2007, no valor de R\$ 82 bilhões, observa-se que a rubrica obteve um aumento nominal de 15,2%, superando, dessa forma, a própria variação da massa salarial de 12,2%.

As receitas primárias não administradas, cujo montante deverá alcançar R\$ 74 bilhões em 2008, são compostas por várias contribuições sociais e econômicas não administradas pela Receita Federal do Brasil, por taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, por receitas patrimoniais, etc.

O grupo mais importante, em termos de valor, são as Compensações Financeiras devidas pela utilização de recursos hídricos, pela exploração de recursos minerais e, principalmente, pela produção de petróleo e gás natural, devendo arrecadar R\$ 23,27 bilhões e, assim, obter um crescimento de 39% em relação a 2007. Esse desempenho decorre de projeção bastante otimista de incremento na produção nacional de petróleo, da ordem de 18% em 2008.

Em segundo lugar em ordem de importância, as receitas com dividendos estão estimadas em R\$ 9,50 bilhões, indicando uma redução de 0,2 ponto percentual em relação ao PIB. Ao que tudo indica, a fase dos grandes recolhimentos de dividendos que caracterizaram os anos de 2006 e 2007, começa a perder fôlego e sua participação no valor da receita total voltará aos patamares históricos na faixa de 0,2 ponto percentual do PIB (coluna A da Tabela). Essa perspectiva condiz com alguns indicadores que já podem ser observados, como a redução de margem de lucratividade em algumas empresas estatais importantes, como Banco do Brasil e Petrobrás, verificadas ao longo do primeiro semestre de 2007.

6.1 RECEITAS CONDICIONADAS

O PLOA/2008 apresenta como fonte de recursos a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, estimada em R\$ 39,3 bilhões, e a Desvinculação de Receitas da União - DRU, prevista em R\$



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

89,2 bilhões. Ambas têm vigência até 31 de dezembro de 2007, razão pela qual o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 13 de abril do corrente exercício, a Proposta de Emenda Constitucional nº 50, de 2003, visando prorrogá-las até 31 de dezembro de 2011, com fundamento na necessidade de contar com esses recursos para a gestão racional do orçamento e o equilíbrio estável das contas públicas.

Esses recursos configuraram "Receitas Condicionadas" do exercício, dependentes que são da aprovação de proposição legislativa, estando a autorização de sua inclusão no PLOA/2008, bem como a regulação dos efeitos da sua frustração, previstas no art. 100 e parágrafos da LDO/2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

Convém destacar, neste ponto, o voto presidencial ao § 1º desse artigo, que "vedava a utilização de fontes de receitas condicionadas no financiamento de despesas relativas à programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e a pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas", com fundamento na independência e harmonia entre os Poderes, em razão do tratamento privilegiado que tal vedação conferiria às despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público relativamente às de mesma natureza do Poder Executivo.

Como efeito colateral de tal voto, no entanto, também deixou de ser vedada a utilização de fontes de receitas condicionadas no financiamento de despesas de caráter obrigatório e continuado, em especial as de pessoal e benefícios previdenciários, medida preventiva que vinha sendo adotada nos últimos exercícios, fragilizando a estabilidade do equilíbrio da presente peça orçamentária, na eventualidade de rejeição ou de aprovação apenas parcial da mencionada PEC nº 50/03, que tramita no Congresso Nacional.

Em comentários aos vetos opostos ao projeto da LDO/2008 aprovado pelo Congresso, as consultorias de orçamento se manifestaram, no que tange especificamente ao voto ao § 1º do art. 100, concluindo que:

O voto oposto, no entanto, não tem o condão de permitir a inclusão de fontes vinculadas nas dotações dos órgãos abrangidos pelo dispositivo vetado, tendo em vista o disposto no art. 168, da CF, que determina o repasse financeiro correspondente às dotações, para esses órgãos, até o vigésimo dia de cada mês. Do mesmo modo, não se poderá incluir fontes vinculadas em dotações para despesas obrigatórias, pela própria impositividade inerente a essas despesas.

6.2 RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO

A denominada "regra de ouro" de finanças públicas consiste em direcionar as receitas oriundas de endividamento para despesas que tenham contrapartida de incentivo ao crescimento econômico (investimentos e inversões financeiras) ou ao abatimento da própria dívida (amortização). Dessa forma, a regra atua como instrumento para evitar o crescimento descontrolado da dívida. Em termos normativos, a regra está prevista no inciso III do art. 167 da CF e no § 2º do art. 12 da LRF.

Nas propostas orçamentárias enviadas até 2002, verificou-se o atendimento da "regra de ouro" no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem a necessidade de computar o orçamento de investimento das empresas estatais.

No PLOA/2008, no entanto, constata-se, a exemplo das propostas orçamentárias para 2003, 2004, 2006 e 2007 que o princípio não é respeitado no âmbito desses orçamentos, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 8,4 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO PROPOSTA PARA 2008 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	411,3	Investimentos	28,8
Outras Operações de Crédito	168,1	Inversões Financeiras	37,8
Total	579,4	Amortização da Dívida	504,4
DIFERENÇA	8,4	Total	571,0

FONTE: PL Nº30/2007 – CN



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Desse modo, o cumprimento só ocorre caso se interprete que a comparação entre operações de crédito e despesas de capital deve levar em conta também o orçamento de investimento das empresas estatais. Assim:

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO PROPOSTA PARA 2008 – ORÇAMENTOS FISCAL, DA SEGURIDADE E DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito por Esfera		Despesas de Capital		
Orçamentos Fiscal e Seguridade	579,4	Orçamentos	Fiscal e Seguridade (Invest., Inv.	571,0
Orçamento de Investimento das Estatais	2,3	Orçamento de	Investimento das Estatais	62,1
Total	581,7	Total		633,1
DIFERENÇA				51,4

FONTE: PL Nº30/2007 – CN

A CF respalda essa interpretação, uma vez que considera (art. 165, §5º) o orçamento de investimentos das empresas estatais parte integrante da lei orçamentária anual.

Embora passível de amparo legal, esse procedimento deveria levar em conta que o Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais, que é mais amplo que o orçamento de investimento, pode conter despesas correntes sendo financiadas com operações de crédito. Como o PDG não faz parte do orçamento anual, isso implica uma imprecisão na apuração do cumprimento da regra de ouro.

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

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS

Ano	Valores
2001	33,4
2002	36,1
2003	52,7
2004	54,7
2005	68,2
2006	114,5
2007	133,9
2008	130,3

FONTES: SIAFI e PL Nº 30/2007-CN

Portanto, o crescimento das despesas com juros (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito) é o principal responsável pelo desequilíbrio na regra de ouro verificado nas mencionadas propostas orçamentárias.

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

Assim, pelo critério estabelecido no § 3º do art. 32 da LRF, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo, conforme tabela abaixo, indicam que houve cumprimento da “regra de ouro” nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

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

R\$ milhões

Itens	Exercício Financeiro
-------	----------------------



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

	2004	2005	2006
Receita de Operação de Crédito (a)	438.028,3	587.242,5	542.168,2
Despesas de Capital (b)	468.466,9	588.258,4	544.689,1
Diferença (a - b)	(30.438,6)	(1.015,9)	(2.520,9)

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

7 DESPESAS FINANCEIRAS

7.1 ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL

Do ponto de vista orçamentário, um dos dados mais relevantes para a definição das dotações de juros e amortização refere-se ao estoque bruto da dívida da União, com destaque para a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi, 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, relacionam-se os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o PLOA/2008 e que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da dívida mobiliária interna em cada exercício:

ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA

R\$ bilhões

Dívida Pública Federal	Dez/2003	Dez/2004	Dez/2005	Dez/2006	Dez/2007
Dív. Mob. Federal Interna - DPMFi	956,7	1.072,4	1.231,4	1.375,4	1.554,4
- em mercado	681,5	771,5	954,9	1.077,6	1.232,7
- na carteira do Bacen	275,2	301,1	276,5	297,8	321,7

Fonte: Informações Complementares PLOA/2008.

Os crescentes estoques da DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes, novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida.

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

De acordo com a Mensagem, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. No que se refere ao primeiro ponto, verifica-se (vide a Tabela 9 - "Resultados para a Dívida Pública Federal - DPF", pág. 35 da Mensagem), que, entre dezembro de 2005 e dezembro de 2006, aumentou a participação de títulos prefixados (de 23,6% para 31,9%), ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 17,6% para 12,7%) e à taxa Selic (de 43,9% para 33,4%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

Com relação aos prazos de maturação da dívida, cabe destacar que, mesmo com a elevação da participação dos títulos com rentabilidade prefixada (que normalmente são de menor prazo, dado que transferem aos credores os riscos de mudanças na política monetária e/ou cambial), verifica-se uma elevação no prazo médio da DPMFi, com consequente queda no percentual vincendo em 12 meses. Entre dezembro de 2005 e dezembro de 2006 passou de 32,9 meses para 36,6 meses, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 38,2% para 33,3. No orçamento, esses números se refletiram na significativa redução das dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

7.2 O SERVIÇO DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

orçamentária as previsões de desembolsos decorrentes do vencimento (maturação) de parcela da dívida bruta da União. Note-se que o universo de abrangência restringe-se apenas à dívida da União (e não do setor público como um todo) e que o conceito relevante é a dívida bruta (e não a dívida líquida).

No PLOA/2008 pode-se identificar essas despesas selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

7.3 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

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

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

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO
R\$ 1,00 Bilhão

Ano	Valores
2006 (Realizado)	151,0
2007 (Previsto)	165,9
2008 (Previsto)	152,2

Fontes: SIAFI E PLOA/2007

Observa-se que os dados acima divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2008, a qual registra os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

JUROS NOMINAIS
R\$ 1,00 Bilhão

Ano	Valores
2006 (Realizado)	125,8
2007 (Reprogramado)	122,4
2008 (Previsto)	91,8

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA/2008

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

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

No segundo caso, deseja-se medir a contribuição dos juros para o resultado fiscal do Setor Público, expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal. Nessa metodologia, os juros, apurados pelo Banco Central, são nominais (sem descontar a inflação), são aferidos pelo critério de competência (independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período), são líquidos (descontam-se os juros apropriados em favor do Governo Federal) e são calculados tomando-se por base a dívida líquida do Governo Central. Os valores estimados para 2008 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a própria evolução do estoque líquido da dívida.

7.4 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

O PLOA/2008 reflete, quanto às despesas com amortização, a elevação do prazo de maturação da dívida, trazendo significativa redução das expectativas de desembolsos para o próximo exercício:

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

R\$ bilhão

Grupo de Natureza	De Despesa - 6	2006	2007	2008
	Lei	Liquidado	Lei	Proj. de Lei
AMORTIZAÇÃO	927,1	497,4	732,8	504,5

Fonte: SIAFI e PLOA/2008

Na amortização da dívida serão utilizados recursos primários (Fonte 100 – Recursos Ordinários, por exemplo) e financeiros (Fonte 173 – Retorno de Operações de Crédito, por exemplo), que contribuem para a amortização efetiva de parte do estoque da dívida.

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO NO PLOA 2008 POR FONTE

R\$ milhões

FONTE	Valor
100 – Rec. Ordinários	6.030
143 - Tít. de Resp. do Tes. Nac. - Refinanciamento	411.290
144 – Tít. de Resp. do Tes. Nac.	30.994
159 – Op. Créd. – Ret. Ref. Dív. de Médio e Longo Prazo	9.734
173 – Retorno de Op. de Crédito	19.657
197 – Dividendos - União	9.302
Outras	27.242
TOTAL	504.516

FONTE: SIAFI – Elaboração: COFF/CD

Como se pode observar no quadro acima, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente de novo endividamento, que é identificado pela Fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal).

7.5 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

No PLOA/2008, o Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito apresenta dotação total de R\$ 24,3 bilhões, com aumento de R\$ 2,7 bilhões em relação ao autorizado para 2007 (R\$ 21,6 bilhões). No exercício de 2007, foram empenhados R\$ 14,6 bilhões.

O Governo Federal tem concentrado nesse órgão as dotações relativas aos financiamentos da União, que anteriormente encontravam-se consignadas sob a supervisão de outros órgãos, tendo criado novas unidades orçamentárias, organizadas por Ministério. Essa estrutura contribui para facilitar a identificação dos financiamentos e subsídios concedidos com recursos orçamentários, porém apresenta o inconveniente de tornar menos explícito o real volume de recursos à disposição de cada Ministério.

Das ações cujos valores para 2008 sofreram variações significativas, quando comparados com os valores autorizados na LOA/2007, cumpre mencionar:

1) Os recursos do programa 0351 - Agricultura Familiar - PRONAF, passando de R\$ 2,0 bilhões em 2007 para R\$ 2,3 bilhões no PLOA/2008. Na ação Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, a dotação proposta é de R\$ 1,51 bilhão, sendo o restante alocado na ação Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (com R\$ 800,0 milhões);

2) No programa 0352 – Abastecimento Agroalimentar, as dotações de R\$ 3,7 bilhões em 2007 foram ampliadas para R\$ 3,9 bilhões no PLOA/2008;

3) No programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, as dotações passaram de R\$ 240,9 milhões no PLOA/2007 para R\$ 1,4 bilhão no PLOA/2008;

4) As dotações sob supervisão da UO 74903 – Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que passaram de R\$ 884,6 milhões no PLOA/2007 para R\$ 1,1 bilhão no PLOA/2008;

5) As dotações sob supervisão da UO 74904 – Recursos sob Supervisão do Fundo da Marinha Mercante/FMM – Ministério dos Transportes, que passaram de R\$ 1,1 bilhão no PLOA/2007 para R\$ 2,2 bilhões no PLOA/2008;

6) Na UO 74203 – Recursos sob Supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, as dotações de R\$ 1,0 bilhão em 2007 aumentaram para R\$ 1,4 bilhão no PLOA/2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

8 AVALIAÇÃO DAS PRINCIPAIS DESPESAS NO PLOA/2008 E EXECUÇÕES ANTERIORES

8.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

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

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

A LRF obriga o estabelecimento de meta de resultado primário¹⁸, a ser alcançada durante a execução do orçamento e institui processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal¹⁹.

O acompanhamento da elaboração e execução orçamentária é centrado na evolução das despesas obrigatórias, no acompanhamento das receitas primárias arrecadadas e na limitação das despesas discricionárias, tudo para garantir a obtenção do resultado primário fixado na LDO. O contingenciamento das despesas serve como instrumento de controle orçamentário ao reduzir, temporária ou definitivamente, o montante autorizado de despesas discricionárias constantes do orçamento.

A limitação de empenho (contingenciamento) não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias, por exemplo, por constituirem valores que devem ser executados, não podem ser reduzidas, ainda que necessária a redução geral de despesas para se alcançar o resultado primário. A LDO pode, ainda, criar categorias de programação “livres” de contingenciamento, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF. Desde a Lei nº 9.995/2000, por força do art. 17 da LRF, as LDOs contêm anexo com o rol de despesas obrigatórias, no qual, além das constitucionais e legais, despesas discricionárias são protegidas.

Para permitir investimentos relevantes sem sujeição aos limites de resultado fiscal impostos pela LRF, foi introduzida outra categoria de despesas primárias, o Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, que também não se sujeita ao contingenciamento.

Esse diferencial do PPI possibilitou ao Governo ampliar os seus gastos primários sem precisar reduzir nominalmente a meta de superávit. Segundo o Poder Executivo, esses projetos, *embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes*.

O aumento das despesas obrigatórias verificado nos últimos exercícios, conforme demonstrado no quadro a seguir, tem potencial para dificultar a manutenção dos resultados primários superavitários nos próximos exercícios, pois verifica-se que, a despeito do incremento na arrecadação das receitas primárias, o crescimento dessas despesas tem sido a principal causa do contingenciamento de despesas discricionárias aprovadas na lei orçamentária. Ressalta-se a aprovação recente de Medidas Provisórias aumentando as despesas de pessoal sem considerar a adequação do impacto orçamentário-financeiro ao orçamento público.

DESPESAS PRIMÁRIAS

Discriminação	2005	2006	2007	2008
---------------	------	------	------	------

¹⁸ O resultado primário é encontrado da diferença entre receitas primárias e despesas primárias.

¹⁹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

	Liquidado	Liquidado	Autorizado	PLOA
DESPESAS PRIMÁRIAS (1)	369.052,6	397.777,8	459.354,6	497.793,6
Obrigatórias	282.732,3	343.677,6	379.316,8	417.540,5
Pessoal e Enc. Sociais ³	94.068,5	107.573,6	119.322,1	130.752,3
Benefícios da Previdência Social	146.839,7	166.314,3	181.543,8	198.702,5
Outras Despesas Obrigatórias	41.824,1	69.789,7	78.450,9	88.085,7
Discricionárias	86.320,3	54.100,2	80.037,8	80.253,1
Discricionárias LEJU + MPU	4.155,2	1.664,8	5.062,6	5.573,7
Discricionárias Executivo	78.589,9	50.044,9	66.537,6	60.854,3
Projeto Piloto de Investimentos - PPI	3.575,2	2.390,5	8.437,6	13.825,0

Fonte: SIAFI/SOF/PRODASEN

1 - Excluídas as transferências constitucionais.

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

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

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

PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Despesas Primárias	2005	2006	2007	2008
	Liquidado	Liquidado	LOA	PLOA
Pessoal e Encargos Sociais	25,49%	27,04%	25,98%	26,27%
Benefícios da Previdência	39,79%	41,81%	39,52%	39,92%
Discricionárias do Executivo	21,30%	12,58%	14,49%	12,22%

8.2 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE POR GND

Registra-se queda nos valores previstos no PLOA/2008, em relação a 2007, no GND 6 – Amortização da Dívida (-31%); ou seja, há diminuição do valor da rolagem da dívida. Essa redução decorre tanto do aumento do prazo de vencimento dos títulos públicos, bem como da característica dos títulos que vêm sendo ultimamente emitidos, como as NTN-B e NTN-F, com prazos longos para resgate e com pagamento semestral de juros (cupom de juros).

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

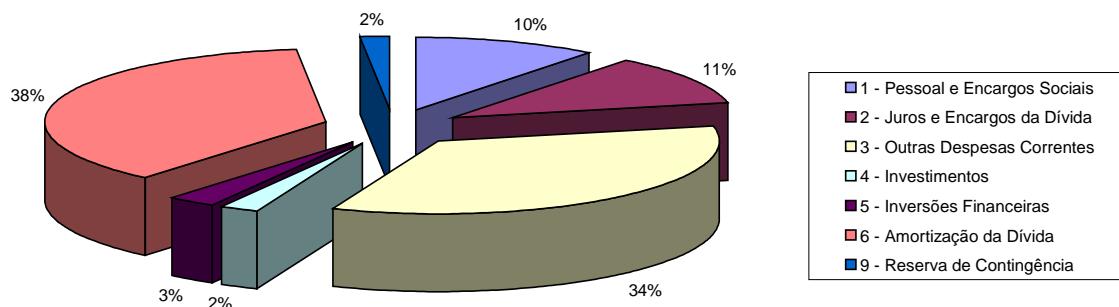
Os investimentos (GND 4) montam a R\$ 28,79 bilhões, representando aumento de 16,96%, em relação ao PLOA/2007, e incremento de 10%, se comparado à LOA/2007.

PLOA 2008 POR GND ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

R\$ milhões

GND	PLOA 2007 (A)	LOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	% C/A	% C/B
1 - Pessoal e Encargos Sociais	128.057	128.065,6	140.982,9	10,09	10,09
2 - Juros e Encargos da Dívida	165.867	165.867,3	152.219,8	-8,23	-8,23
3 - Outras Despesas Correntes	407.777	413.909,6	465.710,6	12,52	14,21
4 - Investimentos	16.159	27.334,8	28.790,0	5,33	78,17
5 - Inversões Financeiras	34.326	32.441,6	37.942,7	16,96	10,53
6 - Amortização da Dívida	732.815	732.815,4	504.516,9	-31,15	-31,15
9 - Reserva de Contingência	26.540	25.708,5	22.380,4	-12,95	-15,67

GND	PLOA 2007 (A)	LOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	% C/A	% C/B
Total	1.511.540,6	1.526.143,1	1.352.543,6	-11,38	-10,52

PLOA 2008 POR GND


8.3 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO E ÓRGÃO

Excluindo do total de R\$ 1.352,54 bilhões as funções de encargos especiais e reserva de contingência, os valores alocados em 2008 para as funções de governo totalizam R\$ 513,44 bilhões, que representam um crescimento de 15,98% e de 12,26%, em relação ao PLOA/2007 e à LOA/2007, respectivamente.

Para 2008, as funções com maior aumento, relativamente ao projeto apresentado no exercício anterior, são Saneamento (1.831,4%), Gestão Ambiental (125,2%), Direitos da Cidadania (74,8%), Transporte (60,3%) e Administração (47,3%).

Com relação ao crescimento na área de Transportes, destaca-se o grande número de ações do PPI, bem como de programações selecionadas no universo do PAC contidas nessa área específica. Chama a atenção também o incremento na alocação de recursos na área administrativa, já que é meio para atingir a finalidade do Estado.

Em contraponto, algumas funções tiveram expressiva redução de recursos se comparadas com a lei aprovada. As maiores reduções foram nas funções Urbanismo (-26,7%), que já havia figurado entre as maiores baixas comparativas na análise do PLOA/2007, Desporto e Lazer (-69,2%) e Comércio e Serviços (-30,1%). Essas variações mostram falta de aderência entre o que o Executivo considera mais importante e as prioridades do Legislativo, já que muitas emendas parlamentares incidem nas áreas do desporto e de urbanismo.

A maioria dos ministérios apresenta crescimento nos valores propostos em 2007. Entretanto, os Ministérios do Esporte e do Turismo, que possuem proporcionalmente parcela expressiva de seus orçamentos composta por investimentos, apresentaram redução. Em relação à LOA/2007, reduziu-se o primeiro em 69,2%, o segundo em 70,1%.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO

R\$ Bilhões

Função	PLOA 2007	LOA 2007	PLOA 2008	% C/A	%
--------	-----------	----------	-----------	-------	---

Função	PLOA 2007	LOA 2007	PLOA 2008	% C/A	%
01 - LEGISLATIVA	5.257	5.307	5.583	6,2	5,2
02 - JUDICIÁRIA	16.190	16.343	19.669	21,5	20,4
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	3.454	3.658	4.320	25,1	18,1
04 - ADMINISTRAÇÃO	14.619	14.952	21.536	47,3	44,0
05 - DEFESA NACIONAL	16.984	18.374	21.515	26,7	17,1
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	4.438	4.821	5.541	24,9	14,9
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	1.744	1.787	1.819	4,3	1,8
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	24.049	24.317	28.516	18,6	17,3
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	233.072	233.079	252.193	8,2	8,2
10 - SAÚDE	42.366	45.665	47.746	12,7	4,6
11 - TRABALHO	17.378	17.438	21.712	24,9	24,5
12 - EDUCAÇÃO	21.674	22.323	26.964	24,4	20,8
13 - CULTURA	611	825	957	56,6	16,0
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	907	989	1.585	74,8	60,3
15 - URBANISMO	1.118	3.238	2.372	112,2	-26,7
16 - HABITAÇÃO	908	946	1.279	40,9	35,2
17 - SANEAMENTO	86	316	1.661	1831,4	425,6
18 - GESTÃO AMBIENTAL	1.740	2.158	3.918	125,2	81,6
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	4.101	4.315	4.947	20,6	14,6
20 - AGRICULTURA	13.328	14.040	14.955	12,2	6,5
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	4.034	4.234	5.248	30,1	23,9
22 - INDÚSTRIA	1.927	1.992	2.277	18,2	14,3
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	3.054	4.165	2.911	-4,7	-30,1
24 - COMUNICAÇÕES	677	690	712	5,2	3,2
25 - ENERGIA	705	750	700	-0,7	-6,7
26 - TRANSPORTE	7.817	9.745	12.528	60,3	28,6
27 - DESPORTO E LAZER	447	923	284	-36,5	-69,2
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.042.317	1.043.499	816.715	-21,6	-21,7
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	26.540	25.255	22.380	-15,7	-11,4
Total	1.511.541	1.526.143	1.352.543	-10,5	-11,4

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE POR ÓRGÃO

R\$ Bilhões

ÓRGÃO	PLOA 2007	LOA	PLOA	% C/A	% C/B
CÂMARA DOS DEPUTADOS	3.388	3.388	3.543	4,6	4,6
SENADO FEDERAL	2.680	2.705	2.763	3,1	2,1
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.044	1.070	1.096	5,0	2,4
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	402	442	509	26,6	15,2
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	877	877	808	-7,9	-7,9
JUSTIÇA FEDERAL	8.101	8.145	9.402	16,1	15,4
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	262	262	292	11,5	11,5
JUSTIÇA ELEITORAL	3.101	3.140	4.421	42,6	40,8
JUSTIÇA DO TRABALHO	9.091	9.112	10.417	14,6	14,3
JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	1.139	1.148	1.244	9,2	8,4
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	3.325	3.443	5.586	68,0	62,2
MIN. AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5.953	6.484	6.362	6,9	-1,9
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.136	5.200	5.558	8,2	6,9
MINISTÉRIO DA FAZENDA	13.119	13.145	14.342	9,3	9,1
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	26.401	27.580	31.247	18,4	13,3
MIN. DESENV., INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	1.055	1.122	1.221	15,7	8,8
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	6.594	6.863	7.931	20,3	15,6
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	5.858	5.394	5.432	-7,3	0,7
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	190.308	190.315	208.847	9,7	9,7
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	2.746	2.916	3.160	15,1	8,4
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.911	1.954	1.976	3,4	1,1



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ÓRGÃO	PLOA 2007	LOA	PLOA	% C/A	% C/B
MINISTÉRIO DA SAÚDE	46.400	49.699	51.825	11,7	4,3
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	35.122	35.278	37.300	6,2	5,7
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	8.840	10.769	11.499	30,1	6,8
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	4.315	4.568	4.153	-3,8	-9,1
MINISTÉRIO DA CULTURA	695	916	1.035	48,9	13,0
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	2.837	2.742	2.764	-2,6	0,8
MIN DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	5.701	5.699	11.502	101,8	101,8
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	3.097	3.296	3.944	27,3	19,7
MINISTÉRIO DO ESPORTE	448	924	285	-36,4	-69,2
MINISTÉRIO DA DEFESA	38.981	40.123	42.730	9,6	6,5
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	6.765	8.219	9.686	43,2	17,8
MINISTÉRIO DO TURISMO	703	1.802	539	-23,3	-70,1
MIN DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME	24.049	24.317	28.516	18,6	17,3
MINISTÉRIO DAS CIDADES	2.618	4.895	5.436	107,6	11,1
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	240.641	240.641	246.216	2,3	2,3
TRANSF. A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	112.662	114.821	127.713	13,4	11,2
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	23.235	20.566	24.299	4,6	18,2
REFINANC. DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	654.854	654.854	409.117	-37,5	-37,5
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	7.085	7.310	7.823	10,4	7,0
Total	1.511.541	1.526.143	1.352.544	-10,5	-11,4

8.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Os valores nominais das despesas dessa rubrica, não obstante o elevado crescimento de 62% desde 2002, têm se comportado dentro dos parâmetros estipulados pela LRF. Essa lei estabelece, no art. 19, inciso I, limite rígido para as despesas com pessoal e encargos, que, no caso da União, não podem ultrapassar, em cada ano, 50% da Receita Corrente Líquida (RCL).

No art. 20, a indigitada lei partilha o percentual entre os Poderes e o Ministério Público da União - MPU: i) 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União - TCU; ii) 6,0% para o Poder Judiciário; iii) 40,9% para o Poder Executivo e iv) 0,6% para o MPU.

De acordo com a Mensagem presidencial, o montante das despesas dessa natureza está assim distribuído: i) Poder Legislativo, incluído TCU, 1,4% da RCL; ii) Poder Judiciário, 4,9% da RCL; iii) Poder Executivo, 26,6% da RCL; iv) MPU, 0,56% da RCL. Totalizados, esses percentuais perfazem 33,5% da RCL, contrariamente à informação constante às fls. 154 da Mensagem, que projeta um percentual de 37,9% da RCL.

Em valores nominais, o total reprogramado de R\$ 119.550,4 milhões, no exercício de 2007, passa para R\$ 130.752,3 milhões no PLOA/2008, refletindo crescimento de 9,4%. Esse acréscimo tem como justificativas: i) a recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas estratégicas do Estado; ii) revisão dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal, associada aos efeitos dessa alteração no Poder Judiciário; iii) implantação da reestruturação dos Cargos e Funções e do Plano de Carreira dos servidores do Poder Judiciário; iv) implantação da reestruturação dos Cargos e Funções e do Plano de Carreira dos servidores do MPU; v) alteração dos subsídios do Procurador-Geral da República e os efeitos dessa alteração; pagamento de valores retroativos a Anistiados Políticos Civis e Militares (v. Mensagem, p. 153).

A Mensagem não esclarece se no acréscimo acima relatado encontram-se os valores relativos ao provimento de 56.348 cargos, empregos e funções nos três Poderes e no MPU, totalizando gastos estimados em R\$ 1.897,1 milhões, conforme o Anexo V. Tampouco, faz referência à revisão geral, anualmente garantida pela Constituição, a ser fixada na mesma data, e sem distinção de índices, para todos os servidores, de acordo com as disposições do art. 37, inciso X, *in fine*. No entanto, consta da Unidade Orçamentária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dotação de R\$ 3.142,2 milhões na ação 0707 – Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - que poderia ser utilizada para tal finalidade.

Registre-se, além disso, que existe uma série de outras despesas com pessoal, alocadas normalmente sob a rubrica “Outros Encargos”, e que dizem respeito à Manutenção do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal; ao Pagamento de Pessoal Inativo e



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Pensionista de Extintos Territórios e ao Pagamento de Pessoal Ativo dos Extintos Estados e Territórios, e outras tais, em consonância com as disposições constitucionais do art. 21, incisos XIII e XIV, e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Outro ponto diz respeito às “despesas com encargos sociais da União para o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos, que, desde meados de 2004, passou a ser classificada como despesa financeira”. A previsão de recolhimento nesse item, no exercício de 2008, é da ordem de R\$ 10.230,6 milhões, elevando o total programado com pessoal e encargos para R\$ 140.982,9 milhões

Como a revisão geral, sob a forma de reajuste linear, é obrigatória, por assim haver entendido o Supremo Tribunal Federal, ainda que o percentual de reajuste seja simbólico, como ocorreu em 2005, quando foi concedido reajuste linear de 0,1% – um décimo por cento – para todos os servidores públicos dos três Poderes e do MPU, haverá repercussão no montante dessas despesas. Soma-se ao valor do reajuste linear dos servidores ativos o reajuste dos benefícios dos servidores inativos, que, a teor das disposições constitucionais do art. 40, § 8º, deve assegurar, em caráter permanente, o valor real, conforme fixar a lei. É evidente que, para preservar o poder aquisitivo dos benefícios, o reajuste não poderá ser inferior à taxa de elevação do nível geral de preços do ano anterior, medido pelo IPCA, índice este utilizado para medir a inflação oficial. A taxa de variação do IPCA, projetada para o corrente ano de 2007, é de 3,68%.

Diante de todas essas variáveis não computadas no cálculo das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, talvez esteja aqui a explicação de, num ato falho, constar da Mensagem projeção de apenas 37,9% da RCL para essas despesas no exercício de 2008.

8.4.1 AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PESSOAL E ENCARGOS - ANEXO V

No tocante ao Anexo V do texto da lei, que trata das autorizações para alterações nos gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, II, da Constituição, nota-se considerável avanço com relação a exercícios anteriores. A LDO/2008, art. 89, inovou em termos do conteúdo e apresentação do Anexo V.

O art. 89 autoriza as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico no PLOA/2008, cujos valores serão compatíveis com os limites da LRF.

O § 1º do art. 89 exige a identificação do fundamento legal e discriminação dos limites orçamentários autorizados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da LRF, distinguindo:

I – com as respectivas quantificações, para o preenchimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos; e

II – com as respectivas especificações, relativos a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira.

O § 2º do citado art. 89 determina que sejam considerados, de forma segregada, o provimento de cargos da criação deles, as funções e empregos, e seja acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, bem como das demais especificações necessárias à verificação do cumprimento da LRF.

Observa-se que as disposições acima foram diligentemente cumpridas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União, ainda que, quanto a esses dois últimos, estejam ausentes o impacto em 2008 das Leis nº 11.416/2006 e 11415/06, relativas respectivamente à reestruturação das carreiras de seus servidores.

O mesmo não pode ser dito do Poder Executivo. Suas autorizações caracterizam-se pela falta de detalhamento dos fundamentos que justifiquem a autorização pretendida, ausentes tanto na criação ou provimento de cargos e funções como na reestruturação de carreiras. Como exemplo, tem-se o item II, 3.1, que simplesmente autoriza o gasto de R\$ 3,7 bilhões, anualizados em R\$ 7,4 bilhões, a título de *Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive militares das Forças Armadas*, sem discriminá-las sequer as carreiras, em evidente retrocesso quando comparado a anos anteriores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tal grau de generalidade e ausência de fundamentação dificulta o controle da evolução dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional, mitigando a determinação do constituinte de 1988, como expresso em inúmeros dispositivos da Carta Magna, e contrapõe-se flagrantemente à previsão do art. 89 da LDO/2008, alicerçado no art. 17 da LRF.

8.5 SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

O PLOA/2008 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 51,8 bilhões, que representam cerca de 14,2% do Orçamento da Seguridade Social da União.

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se o valor de R\$ 47,8 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, atende à determinação Constitucional²⁰ sob a alternativa que menos favorece ao setor. Se adotada a alternativa mais favorável, conforme mostraremos adiante, esse montante deveria ser elevado em mais R\$ 667,7 milhões.

Antes de melhor explanar esses números, vale lembrar que a aferição do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor aplicado, se maior que o piso) e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Dessa forma, a apuração do valor mínimo a ser aplicado em 2008 depende do piso calculado para 2007 e da variação nominal do PIB de 2007 em relação ao PIB de 2006.

Ocorre que, em decorrência da mudança da metodologia de apuração do PIB implementada pelo IBGE no início deste ano, surgem duas alternativas para se aferir o valor mínimo para 2007.

A primeira – adotada pelo Governo no PLOA/2008 – seria aplicar a variação nominal do PIB apurado segundo a nova metodologia (8,52%) sobre a base de cálculo pretérita (valor aplicado em 2006), sem efetuar qualquer correção dessa base, à vista dos PIBs revistos. Nessa alternativa de cálculo, o valor mínimo previsto para 2007 (que é base de cálculo para 2008) é da ordem de R\$ 44,1 bilhões, o que coloca o valor mínimo de 2008 nos R\$ 47,8 bilhões, conforme mostrado abaixo:

CÁLCULO USANDO A METODOLOGIA ANTIGA, E NOVA A PARTIR DE 2007

Ano	Base de Cálculo		Fator de Correção (PIB)		Valor Mínimo	Gastos (1)	Diferença	R\$ milhões			
	Origem	Valor	Valor	Variação				(i)			
								(j) = (i - d)			
1999			973,8			18.353,0					
2000	Gastos 1999	18.353,0	1.101,3	5,0%	19.270,6	20.351,5	1.080,9				
2001	Gastos 2000	20.351,5	1.198,7	13,1%	23.014,1	22.474,1	-540,0				
2002	Mínimo 2001	23.014,1	1.346,0	8,9%	25.051,3	24.736,8	-314,4				
2003	Mínimo 2002	25.051,3	1.556,2	12,3%	28.129,4	27.179,5	-949,8				
2004	Mínimo 2003	28.129,4	1.766,6	15,6%	32.521,2	32.701,2	180,1				
2005	Gastos 2004	32.701,2	1.937,6	13,5%	37.123,4	36.491,2	-632,2				
2006	Mínimo 2005	37.123,4	2.088,2	9,7%	40.716,2	40.746,2	29,9				
2007	Gastos 2006	40.746,2		8,1%	44.063,5	46.605,1	2.541,6				
2008	Mínimo 2007	44.063,5		8,5%	47.819,2	47.823,9	4,7				

Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/>, em Setembro de 2007. PIB 2007 e PIB 2008 são os valores constantes no PLOA 2008 para a reprogramação de 2007 e para o orçamento para 2008. (1) Em ações e serviços públicos de saúde. De 1999 a 2006 corresponde à dotação líquida. Para 2007 corresponde à lei + créditos aprovados, e para 2008 ao PLOA.

A outra alternativa de aferição, mais favorável ao setor saúde, seria recalcular todos os pisos desde 2001, à luz dos PIBs revistos pelo IBGE desde 1999. Nessa alternativa de cálculo, o valor mínimo para 2007 seria de R\$ 44,7 bilhões, e o de 2008, R\$ 48,5 bilhões, conforme mostrado abaixo:

CÁLCULO USANDO A METODOLOGIA NOVA DESDE 2001

Em R\$ milhões

Ano	Base de Cálculo	Fator de Correção (PIB)	Valor Mínimo	Gastos (1)	Diferença
-----	-----------------	-------------------------	--------------	------------	-----------

²⁰ Considerado o conceito da "base móvel", objeto da Decisão nº 143/2002 do TCU, pelo qual o valor despendido (empenhado) no exercício se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do exercício subsequente.

	Origem	Valor	Valor	Variação			
		(a)	(b)	(c) = (b) (t-1/t-2)	(d) = (a * c)	(i)	(j)=(i - d)
1999			1.065,0			18.353,0	
2000	Gastos 1999	18.353,0	1.179,5	5,0%	19.270,6	20.351,5	1.080,9
2001	Gastos 2000	20.351,5	1.302,1	10,7%	22.539,2	22.474,1	-65,1
2002	Mínimo 2001	22.539,2	1.477,8	10,4%	24.883,0	24.736,8	-146,2
2003	Mínimo 2002	24.883,0	1.699,9	13,5%	28.240,3	27.179,5	-1.060,7
2004	Mínimo 2003	28.240,3	1.941,5	15,0%	32.485,0	32.701,2	216,3
2005	Gastos 2004	32.701,2	2.147,9	14,2%	37.347,9	36.491,2	-856,7
2006	Mínimo 2005	37.347,9	2.322,8	10,6%	41.319,2	40.746,2	-573,0
2007	Mínimo 2006	41.319,2	2.520,8	8,1%	44.683,2	46.605,1	1.922,0
2008	Mínimo 2007	44.683,2	2.744,8	8,5%	48.491,7	47.823,9	-667,7

Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/>, em Setembro de 2007. PIB 2007 e PIB 2008 são os valores constantes no PLOA 2008 para a reprogramação de 2007 e para o orçamento para 2008. (1) Em ações e serviços públicos de saúde. De 1999 a 2006 corresponde à dotação líquida. Para 2007 corresponde à lei + créditos aprovados, e para 2008 ao PLOA.

A adoção dessa última alternativa de cálculo seria oportuna, não só por oferecer mais recursos à Saúde num momento de crise como a que estamos vivendo, como também por ser mostrar a mais justa. A série revista do PIB, de apuração mais aprimorada desde o ponto de vista técnico, reflete com maior fidedignidade a evolução da economia brasileira desde então. Se o espírito da EC nº 29 era estabelecer um patamar mínimo em relação ao PIB e manter estável ao longo do tempo os gastos do governo federal em serviços e ações de saúde, nada mais justo do que se adotar plenamente o fator de correção que reflete com maior realismo a evolução do PIB.

Reclassificação de ação na Saúde

Na programação do PLOA/2008, verifica-se que boa parte das imperfeições observadas nos orçamentos de 2004 a 2007 no que tange à classificação das ações em projeto, atividade e operações especiais²¹ foram corrigidas, apresentando-se em conformidade com à definição constante do Projeto de PPA 2008-2011.²² No entanto, na programação do Fundo Nacional de Saúde/MS, observa-se que duas ações estão classificadas como atividades, não obstante apresentarem características típicas de projeto. Referimo-nos às ações 8535 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e 8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde, que se destinam à recuperação, readaptação e expansão da rede física de atendimento do Sistema Único de Saúde - SUS. Cumpre notar nessas ações reside grande parte da demanda parlamentar, que sempre prioriza o fortalecimento da infra-estrutura do SUS.

8.6 EDUCAÇÃO

O PLOA/2008 prevê recursos na função “12 – Educação” de R\$ 26,9 bilhões, distribuídos entre os órgãos “26.000 - Ministério da Educação” e “74.000 – Operações Oficiais de Crédito – FIES”, com R\$ 25,8 bilhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente.

O quadro a seguir mostra que houve um incremento de R\$ 3,9 bilhões (17%) em relação à despesa autorizada para 2007. O grupo “Outras Despesas Correntes” foi responsável por 85% desse aumento (R\$ 3,3 bilhões), sendo que parte se refere à Complementação da União ao FUNDEB (R\$ 3,1 bilhões), a projetos e atividades do ensino superior, à expansão do ensino superior e à alimentação escolar. As despesas de “Pessoal e Encargos Sociais” permaneceram praticamente estáveis, com

²¹ Vide Nota Técnica Conjunta nº 11- COFF/CONORF, de 04/11/2003

²² Consoante o art. 4º do PLN nº 31, de 2007 (Projeto de PPA 2008-2011) **ação** é instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em: a) **Projeto**: 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; b) **Atividade**: 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; ou c) **Operação Especial**: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

incremento de apenas 2% sobre as despesas autorizadas para 2007. Nesse grupo, merecem destaque o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais, orçado em R\$ 1,6 bilhão, e “Funcionamento de Cursos de Graduação”, com R\$ 7,1 bilhões.

8.6.1 ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ÓRGÃO 26.000)

A proposta orçamentária para o Ministério da Educação - MEC inclui R\$ 25,8 bilhões para despesas com a função “12 – Educação”, R\$ 4,9 bilhões para a função “09 – Previdência Social”, e R\$ 0,5 bilhão para a “28 – Encargos Especiais”²³, totalizando R\$ 31,2 bilhões. Esse valor representa um acréscimo de 30,6% em relação ao orçamento liquidado em 2006 e 13,5% em relação ao orçamento autorizado para 2007 até a data considerada.

Os grupos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes” juntos representam mais de 92% dos recursos do órgão. Tomando por base os valores autorizados para 2007, a proposta para 2008 teve um incremento de R\$ 0,2 bilhão nas dotações de pessoal e R\$ 3,3 bilhões em “Outras Despesas Correntes”. Os investimentos quase dobraram em relação ao PLOA/2007 e cresceram 14,5% se comparados ao autorizado para 2007. Enquanto isso, os grupos “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida” recuaram 50,3% e 28,7%, respectivamente, em comparação ao autorizado para 2007.

MEC por Grupos de Natureza de Despesa

GND	Liquidado 2006 (a)	PLOA 2007 (b)	Autorizado 2007 ¹ (c)	PLOA 2008 (d)	Em R\$ milhões		
					d/a	d/b	d/c
1- Pessoal e Encargos Sociais	14.239,3	14.900,0	14.945,6	15.169,4	6,5	1,8	1,5
2- Juros e Encargos da Dívida	76,3	124,6	91,8	45,6	-40,2	-63,4	-50,3
3- Outras Despesas Correntes	8.313,6	9.997,1	10.453,8	13.769,5	65,6	37,7	31,7
4- Investimentos	1.038,9	1.074,9	1.861,1	2.130,7	105,1	98,2	14,5
5- Inversões Financeiras	27,3	0,6	0,6	1,1	-96,0	83,3	83,3
6- Amortização da Dívida	230,1	303,9	183,0	130,5	-43,3	-57,1	-28,7
9- Reserva de Contingência	0,0	0,0	5,0	0,0	-	-	-
TOTAIS	23.925,5	26.401,1	27.540,9	31.246,8	30,6	18,4	13,5

Fonte: STN/Siafi

¹ Dados até 28/08/2007

MEC por Grupos de Natureza de Despesa

GND	Liquidado 2006 (a)	PLOA 2007 (b)	Autorizado 2007 ¹ (c)	PLOA 2008 (d)	Em R\$ milhões		
					d/a	d/b	d/c
1- Pessoal e Encargos Sociais	14.239,3	14.900,0	14.945,6	15.169,4	6,5	1,8	1,5
2- Juros e Encargos da Dívida	76,3	124,6	91,8	45,6	-40,2	-63,4	-50,3
3- Outras Despesas Correntes	8.313,6	9.997,1	10.453,8	13.769,5	65,6	37,7	31,7
4- Investimentos	1.038,9	1.074,9	1.861,1	2.130,7	105,1	98,2	14,5
5- Inversões Financeiras	27,3	0,6	0,6	1,1	-96,0	83,3	83,3
6- Amortização da Dívida	230,1	303,9	183,0	130,5	-43,3	-57,1	-28,7
9- Reserva de Contingência	0,0	0,0	5,0	0,0	-	-	-
TOTAIS	23.925,5	26.401,1	27.540,9	31.246,8	30,6	18,4	13,5

Fonte: STN/Siafi

¹ Dados até 28/08/2007

A tabela a seguir detalha a despesa do MEC pelas principais subfunções. No PLOA/2008, as três maiores subfunções em volume de recursos, somadas, representam praticamente dois terços das dotações do órgão. A Complementação da União para o FUNDEB, orçada em R\$ 3,1 bilhões, constitui a principal ação da subfunção “Transferências para a Educação Básica”. Em 2007, esses recursos do FUNDEB foram consignados em dotação da subfunção “Outros Encargos Especiais”, no importe de R\$ 2 bilhões, e até 2006 estavam classificados como FUNDEF na subfunção “Ensino Fundamental”. Merece destaque as subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Ensino Médio” pelo incremento de recursos em relação aos dois últimos orçamentos.

Nota-se, ainda, que a programação da subfunção “Ensino Profissional” para o próximo exercício suplantou os recursos destinados à subfunção “Ensino Fundamental”, comparativamente a 2007 e 2006. A redução de valores constatada na subfunção “Ensino Fundamental” ocorreu, dentre

²³ Abrange despesas com Precatórios da União e Amortização e Encargos da Dívida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

outros fatores, devido à migração das ações “0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica” e “0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica”, consideradas vultosas, para a subfunção “847 – Transferências para a Educação Básica”, que ocorreu após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 que deslocou o foco de atenção da União do ensino fundamental para a educação básica.

MEC POR SUBFUNÇÕES

Em R\$ milhões

SUBFUNÇÃO	Liquidado	PLOA	Autorizado	PLOA	Variação %		
	2006 (a)	2007 (b)	2007 ¹ (c)	2008 (d)	d/a	d/b	d/c
1º 364- Ensino Superior	9.433,3	10.002,7	10.431,9	10.941,3	16,0	9,4	4,9
2º 272- Previdência do Regime Estatutário	4.673,8	5.015,6	4.955,2	4.892,2	4,7	-2,5	-1,3
3º 847- Transferências p/a Educ.Bás.				4.710,9	-	-	-
4º 306- Alimentação e Nutrição	1.740,8	1.860,2	1.860,2	2.204,0	26,6	18,5	18,5
5º 122- Administração Geral	1.858,5	1.906,3	2.027,5	2.067,7	11,3	8,5	2,0
6º 363- Ensino Profissional	1.111,7	1.202,6	1.324,3	1.548,8	39,3	28,8	17,0
7º 128- Formação de Recur.Human.	66,3	238,1	256,7	737,9	1013,0	209,9	187,5
8º 362- Ensino Médio	172,8	217,1	253,1	724,5	319,3	233,7	186,3
9º 361- Ensino Fundamental	2.290,7	1.599,1	2.190,9	598,8	-73,9	-62,6	-72,7
10º 302- Assistência Hospitalar e Ambulatorial	397,6	417,2	421,9	445,2	12,0	6,7	5,5
11º 366- Educação Jovens/Adultos	601,7	366,6	369,1	419,5	-30,3	14,4	13,7
12º 846- Outros Encargos Especiais	640,0	2.263,8	2.270,0	373,7	-41,6	-83,5	-83,5
17º 367- Educação Especial	71,6	77,1	80,8	127,5	78,1	65,4	57,8
23º 365- Educação Infantil	44,2	156,2	164,5	43,7	-1,1	-72,0	-73,4
Demais Subfunções	888,8	1.316,6	1.191,1	1.411,1	58,8	7,2	18,5
TOTAIS	23.991,8	26.639,2	27.797,2	31.246,8	30,2	17,3	12,4

Fonte: STN/Siafi

1 Dados até 28/08/2007

Destaca-se, na programação de recursos da subfunção “Ensino Superior”, a destinação de R\$ 823,2 milhões para ações de Expansão do Ensino Superior Federal, abrangendo a ação “8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”, a criação de 67 novos campi e a implantação da Universidade Federal do Pampa, além das ações para continuidade à implantação das Universidades Federais do Recôncavo da Bahia, do ABC e da Grande Dourados.

De acordo com a distribuição de recursos entre as unidades orçamentárias que compõem o órgão, exibida na tabela seguinte, cabe às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) pouco mais da metade dos recursos do órgão. O orçamento previsto para o FNDE, autarquia responsável pelos programas voltados à Educação Básica, ocupa a segunda posição, com R\$ 9,5 bilhões (eram R\$ 6,4 bilhões na proposta de 2007).

Grupo de Unidades Orçamentárias	PL 2007	% Total	PL 2008	% Total
MEC – Administração Direta	1.778,5	6,7	1.982,3	6,3
Escolas Técnicas e Agrotécnicas	1.510,5	5,7	1.587,2	5,1
FNDE	6.405,9	24,3	9.478,1	30,3
Instituições Federais de Ensino Superior	15.145,8	57,4	16.026,6	51,3
Outros	1.560,4	5,9	2.172,6	7,0
TOTAL	26.401,1	100,0	31.246,8	100,0

8.6.2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE é um conjunto de medidas do Governo Federal com o escopo de melhorar a qualidade da educação básica brasileira a partir da definição de metas de desempenho. O Plano objetiva investir também na alfabetização e na educação profissional e superior, posto que, segundo o MEC, elas estão ligadas, direta ou indiretamente, à educação básica. No total são 28 diretrizes, intitulado Compromisso Todos pela Educação.

Para garantir o sucesso e a permanência do aluno na escola, o PDE pretende ainda envolver toda a sociedade: pais, alunos, professores, gestores. Além disso, o Governo Federal prestará apoio técnico, financeiro e institucional aos Estados e Municípios, sobretudo aos municípios que apresentarem



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Para dar continuidade ao PDE, consta da Mensagem do PLOA/2008 que o Governo Federal destinou ao MEC recursos adicionais da ordem de R\$ 3,5 bilhões para 2008.

8.6.3 DOTAÇÕES DESTINADAS A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A receita de impostos da União para 2008, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 83,8 bilhões. Desse valor, R\$ 15,1 bilhões (18%) estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino²⁴. Cabe lembrar que, além disso, os recursos arrecadados com o salário-educação constituem fonte adicional de financiamento para a educação básica pública (CF, Art. 212, § 5º). Consta da proposta que, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, a parcela do salário-educação destinada a União alcança R\$ 3,5 bilhões.

Assim, a arrecadação prevista para 2008 vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de R\$ 18,6 bilhões. O PLOA/2008 prevê, no entanto, a aplicação de R\$ 21,3 bilhões em despesas com esse fim.

Ressalte-se que tais recursos não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários²⁵. Constatou-se que na programação integrante do “Quadro 10C – Programação referente à Aplicação na Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (CF Art. 212)” o Poder Executivo relacionou indevidamente as ações “20B7 Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação de Auxílio Financeiro” e “0A26 Concessão de Auxílio-Financeiro”. Como ambas têm caráter suplementar de assistência não deveriam ser incluídas, pois assim estabelece o inciso IV do art. 71 da LDB²⁶.

Enfim, mesmo após reduzir os R\$ 90 milhões das duas mencionadas ações, no PLOA/2008 constam programações que superam em R\$ 2,7 bilhões o mínimo legalmente exigido (14,8% a mais).

8.6.4 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

A LDO/2008, no art. 13, inciso XV, estabelece que a lei orçamentária discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Verificou-se que para essa finalidade foram consignados R\$ 3,1 bilhões, distribuídos entre nove unidades da federação, a saber: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Esse montante corresponde aos R\$ 3,0 bilhões fixados no inciso VII do art. 60 do ADCT, corrigidos pelo INPC, conforme estabelece o art. 31, § 5º, da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB.

O valor da complementação está dividido entre três fontes de recursos: 900 – Recursos Ordinários condicionada, com R\$ 1,6 bilhão; 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 0,9 bilhão; e 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 0,6 bilhão. Assim, foi observada a regra constitucional que determina que a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% da complementação da União.

²⁴ 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.”

²⁵ De acordo com o art. 212, §4º, da Constituição Federal, 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. A Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

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

(...)

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

²⁶ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

8.7 PREVIDÊNCIA, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes do PLOA/2008 alcançam a soma de R\$ 208,4 bilhões, o que representa aumento de 9,5% em relação ao PLOA/2007. A unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total das dotações, constando desta unidade, unicamente, as despesas com pagamento de benefícios previdenciários.

As despesas do programa “Arrecadação de Receitas Previdenciárias”, que, no Orçamento de 2007, foram incluídas no Ministério da Previdência Social, no PLOA/2008 passaram para o órgão Ministério da Fazenda, em razão da criação da Secretaria da Receita do Brasil, que unificou a Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária. Dessa forma, para efeitos de comparação as referidas despesas de 2007 foram excluídas das despesas do Ministério da Previdência.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2005 A 2008

Valores em R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2005	Executado 2006	PLOA 2007	Autorizado 2007	PLOA 2008	VARIAÇÃO (%)		
						PLOA 2008 / 2005	PLOA 2008 / 2006	PLOA 2008 / PLOA 2007
33.101 MPS	263	229	362	366	327	24,33	42,79	-9,64
33.201 INSS	6.975	7.796	7.326	7.362	9.818	40,76	25,94	34,02
38.904 FRGPS	146.840	166.314	181.351	181.544	198.703	35,32	19,47	9,57
TOTAL	154.078	174.339	189.039	189.272	208.848	35,55	19,79	10,48

Fonte: Siafi e Proposta Orçamentária para 2008

As dotações referentes à ação de “Funcionamento das Unidades Descentralizadas da Previdência Social” para 2008 alcançarão R\$ 543,8 milhões, representando aumento de 52,5% em relação à dotação autorizada para 2007. Em 2007, essa ação já tinha recebido um incremento de 73,9% em relação ao valor previsto para 2006.

A despesa prevista com Investimentos na Previdência Social é de R\$ 88,1 milhões, que representa mais do dobro do valor constante do orçamento de 2007. Esses investimentos são necessários para continuar a melhoria de gestão da Previdência, tanto em relação à melhoria do atendimento quanto ao combate às fraudes.

No PLOA/2008, os valores das despesas com benefícios previdenciários estão previstos em R\$ 198,7 bilhões, representando acréscimo de 9,57% em relação ao PLOA/2007. Ao analisar a estimativa de gasto por modalidade de benefício, verifica-se redução significativa na taxa de crescimento das despesas com aposentadorias na área urbana e aposentadorias especiais, de respectivamente 3,05% e 1,54%, ficando abaixo do INPC do período. Por outro lado, apesar das mudanças promovidas pelo Ministério da Previdência Social, os valores gastos com a concessão de Auxílio-Doença continuam crescendo em proporção muito superior aos demais benefícios, saltando de R\$ 16,7 bilhões em 2007 para R\$ 19,7 bilhões em 2008, o que representa um aumento de 17,9%. As despesas com sentenças judiciais voltam a crescer em 2008, após retração em 2007. Todavia, a taxa está em nível similar à média de crescimento dos demais benefícios.

Dessa forma, o PLOA/2008 embute necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS da ordem de R\$ 42,1 bilhões, não considerando o valor dos recursos da CPMF destinados ao custeio da Previdência Social. Este déficit é R\$ 2,5 bilhões menor que o previsto na LOA/2007, representando a primeira queda deste indicador desde 1995. Contabilizando-se a receita da CPMF (R\$ 8.251 milhões), de concursos de prognósticos (R\$ 121 milhões) e de recursos próprios do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (R\$ 393 milhões), o déficit do RGPS fica em R\$ 33,34 bilhões. Informa-se que não estão descontadas deste montante as renúncias de receitas previdenciárias das empresas optantes pelo Simples e das entidades certificadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

8.7.1 TRABALHO

A tabela seguinte compara valores dos exercícios 2006 e 2007 com o PLOA/2008 de cada unidade orçamentária do órgão Ministério do Trabalho e Emprego.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

38.000 – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Valores em R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2006	PLOA 2007	Autorizado 2007	PLOA 2008	VARIAÇÃO (%)	
					PLOA 2008 / 2006	PLOA 2008 / PLOA 2007
38.101 MTE-Adm. Direta	4.633	3.565	3.604	4.328	-6,58	21,40
38.201 FUNDACENTRO	48	50	50	50	3,31	0,20
38.901 FAT	23.216	31.508	31.625	32.921	41,80	4,48
TOTAL	27.897	35.123	35.279	37.299	33,70	6,20

Fonte: Siafi e Proposta Orçamentária para 2008

O acréscimo de R\$ 763 milhões na dotação total da unidade orçamentária Ministério do Trabalho e Emprego, em relação ao valor autorizado para 2007, advém basicamente do aumento no programa 0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais (acréscimo de R\$ 260 milhões), relativa ao aumento da arrecadação de dotações destinadas ao Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e à transferência do programa 8034 – Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM da Presidência da República para o MTE. Porém, não se tratou apenas de um remanejamento entre unidades orçamentárias, haja vista que O PROJOVEM teve substancial elevação nas suas dotações, passando de R\$ 209 milhões, em 2007, para R\$ 556 milhões, em 2008. Mesmo descontando-se os R\$ 112 milhões do programa Primeiro Emprego, que foi extinto, há aumento de 73,2%.

No Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, embora não tenha havido alteração significativa no montante total de recursos alocados, verificam-se profundas mudanças entre programas e ações. A reserva de contingência, que geralmente tem apenas uma pequena parcela utilizada ao longo do ano como fonte para créditos adicionais, foi drasticamente reduzida de R\$ 6,8 bilhões em 2007 para R\$ 3,6 bilhões em 2008. De outro lado, o programa de Integração das Políticas de Trabalho e Emprego aumentou suas dotações, de R\$ 15,6 bilhões em 2007 para R\$ 18,9 bilhões, tendo em vista a expectativa de aumento substancial nos gastos com os benefícios do seguro-desemprego e abono salarial do PIS/PASEP, respectivamente de 18,9% e 40,3%. É oportuno destacar que esses montantes não estão compatíveis, nem com aumento do salário mínimo, nem com as tendências do mercado de trabalho.

Devido à magnitude dos valores, também deve ser destacada a transferência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, alocada no FAT. No PLOA/2008, o volume desses recursos atinge R\$ 9.251 milhões, alocados no programa 0902 Operações Especiais: Financiamento com retorno, apresentando acréscimo de 9,3% em relação ao autorizado para 2007.

Também é digno de menção o aumento dos recursos alocados para o Programa de Qualificação Social e Profissional, que passou de R\$ 97 milhões, em 2007, para R\$ 297 milhões, em 2008. Todavia, esse montante ainda é bem inferior ao valor alocado em 2001, ano em que o programa teve maior disponibilidade de recursos, quando foram aplicados R\$ 836 milhões (em valores atualizados), de acordo com o último Boletim de Informações financeiras do FAT, publicado pelo MTE.

8.7.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

As dotações da Função 08 – Assistência Social concentram-se no órgão 55000 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Em comparação com o PLOA/2007, as dotações do MDS apresentam incremento de cerca de R\$ 4,5 bilhões (acréscimo de 18,6%, em termos nominais). Esse crescimento pode ser explicado, especialmente, pelo aumento expressivo das programações associadas (i) ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, para idosos e pessoas com deficiência, que apresentou um aumento de cerca de R\$ 1,8 bilhão, em relação ao PLOA/2007; (ii) à transferência de renda do Bolsa-Família, cuja dotação também superou em cerca de R\$ 1,8 bilhão à do PLOA/2007; e (iii) às despesas discricionárias, que aumentaram cerca de R\$ 1,0 bilhão, se cotejadas com o PLOA/2007.

No âmbito do BPC, estima-se atender cerca de 2,77 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta de 2,75 milhões de beneficiados constante do PLOA/2007. Em face da previsão de pequeno aumento do número de beneficiados, conclui-se que o crescimento da dotação resulta da majoração do valor dos benefícios diretamente vinculados ao valor do salário-mínimo.

No que concerne às despesas discricionárias, observa-se a situação do quadro seguinte:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Em R\$ mil

Programa	Liquidado 2006	PLOA 2007 (A)	Autorizado 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	% (C/A)	% (C/B)
Acesso à Alimentação	583.650,7	487.043,3	524.520,8	752.043,3	54,4	43,4
Apoio Administrativo	60.116,7	67.684,8	67.684,8	69.500,9	2,7	2,7
Economia Solidária em Desenvolvimento	17.119,9	13.000,0	27.545,0	33.000,0	153,8	19,8
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	48.611,5	48.732,2	53.181,3	48.732,2	0,0	-8,4
Erradicação do Trabalho Infantil	244.618,5	366.346,5	380.971,5	366.346,5	0,0	-3,8
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	32,2	11,4	11,4	98,3	766,4	766,4
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	36.966,5	49.561,2	49.561,2	47.572,7	-4,0	-4,0
Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM				290.000,0		
Proteção Social Básica	620.083,0	498.660,8	696.815,8	538.410,8	8,0	-22,7
Proteção Social Especial	127.632,8	126.684,7	207.492,0	139.934,7	10,5	-32,6
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – PRÓ-SINASE				20.000,0		
Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa-Família	592.968,4	232.287,3	253.114,3	574.025,0	147,1	126,8
TOTAL	2.331.800,1	1.890.012,2	2.260.898,0	2.879.664,5	52,4	27,4

Fonte: SIAFI/Prodasen – dados atualizados em 01/09/2007 – e Proposta Orçamentária para 2008.

Obs: Alguns programas dos exercícios de 2006 e 2007 tiveram sua descrição ajustada aos programas correspondentes do PLOA 2008, a fim de permitirem a comparação.

Demonstra-se que o incremento das dotações envolvendo despesas discricionárias deve-se à inclusão do PROJOVEM, inexistente nos anos anteriores, e ao acréscimo substancial das dotações dos programas Acesso à Alimentação (concentrado na ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar) e Bolsa-Família (relacionado à ação de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa-Família).

Com relação ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, a dotação do PLOA/2008 é igual à do PLOA/2007 e pouco inferior (3,8%) à dotação autorizada para 2007. Abrange, essencialmente, as ações sócio-educativas e de convivência, comumente chamadas de jornada ampliada (dotação de cerca de R\$ 316,3 milhões no PLOA/2008) e de concessão de bolsa para crianças e adolescentes em situação de trabalho (dotação de R\$ 50,0 milhões no PLOA/2008)²⁷. No que atine às metas físicas, o PLOA/2008 prevê o atendimento de 1,5 milhão de crianças e adolescentes nas ações sócio-educativas e de convivência, mantendo a meta física do PLOA/2007.

No quadro seguinte, apresenta-se uma visão geral da variação dos principais itens de despesa do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, abrangendo gastos obrigatório e discricionário:

FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMPARATIVO PLOA 2008 X PLOA 2007 X AUTORIZADO 2007

DISCRIMINAÇÃO	PLOA 2007	Autorizado 2007	PLOA 2008	VARIAÇÃO			
				PLOA 2008/ PLOA 2007		PLOA 2008 / Autorizado 2007	
				%	R\$	%	R\$
1-Despesas Obrigatórias	13.532,7	13.618,9	15.248,6	12,7%	1.715,9	12,0%	1.629,7
1.1 - Renda Mensal Vitalícia	1.888,4	1.901,7	1.818,0	-3,7%	-70,4	-4,4%	-83,7
1.2 - Benefício de Prestação Continuada	11.644,3	11.717,2	13.430,6	15,3%	1.786,3	14,6%	1.713,4
2 - Despesas Discricionárias	1.056,4	1.369,0	1.401,4	32,7%	345,0	2,4%	32,4
2.1 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	87,6	91,2	87,6	0,0%	0,0	-3,9%	-3,6
2.2 - Serviços de Proteção Social Básica	384,0	476,2	424,0	10,4%	40,0	-11,0%	-52,2

²⁷ A partir da integração dos programas Bolsa-Família e PETI, regulada pela Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, recebem bolsa do PETI aquelas famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho que não se enquadram nos critérios de inclusão no Bolsa-Família (basicamente, possuem renda per capita mensal superior a R\$ 120,00).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

DISCRIMINAÇÃO	PLOA 2007	Autorizado 2007	PLOA 2008	VARIAÇÃO			
				PLOA 2008/ PLOA 2007		PLOA 2008 / Autorizado 2007	
				%	R\$	%	R\$
2.3 - Serviços Proteção Social Especial	123,4	128,8	132,9	7,7%	9,5	3,2%	4,1
2.4 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial	6,0	183,8	10,0	66,7%	4,0	-94,6%	-173,8
2.5 - Erradicação do Trabalho Infantil	366,3	380,9	366,3	0,0%	0,0	-3,8%	-14,6
2.5.1 - Jornada Escolar Ampliada	316,3	316,3	316,3	0,0%	0,0	0,0%	0,0
2.5.2 - Bolsa	50,0	64,6	50,0	0,0%	0,0	-22,6%	-14,6
2.6 - Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Exploração Sexual	48,7	53,2	48,7	0,0%	0,0	-8,5%	-4,5
2.7 - Promoção da Inclusão Produtiva	13,0	27,5	13,0	0,0%	0,0	-52,7%	-14,5
2.8 - Serviço Sócio-Educativo para Jovens de 15 a 17 Anos			275,0		275,0		275,0
2.9 - Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Sócio-Educativas			20,0		20,0		20,0
2.10 - Administrativas	27,4	27,4	23,9	-12,8%	-3,5	-12,8%	-3,5
TOTAL (1)+(2)	14.589,1	14.987,9	16.650,0	14,1%	2.060,9	11,1%	1.662,1

Fonte: SIAFI/Prodasen, dados atualizados até 01/09/2007

Observa-se que os itens 2.8 (Serviço Sócio-Educativo para Jovens de 15 a 17 Anos) e 2.9 (Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Sócio-Educativas) inexistiam nos anos anteriores no FNAS, constituindo-se inovação trazida pelo PLOA/2008. A ação orçamentária “Serviço Sócio-Educativo para Jovens de 15 a 17 Anos”, que conta com a expressiva dotação de R\$ 275,0 milhões para 2008 no FNAS, está inserida no âmbito do PROJOVEM, que conta também com dotações no âmbito da Presidência da República, Ministério do Trabalho e Emprego e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Por seu turno, a ação “Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Sócio-Educativas”, com dotação de R\$ 20,0 milhões no PLOA/2008, insere-se no Programa “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – PRÓ-SINASE”, operacionalizado em conjunto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

8.7.3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA

O PLOA/2008 apresenta dotação de R\$ 10,4 bilhões para a ação de transferência de renda diretamente às famílias inscritas no Programa Bolsa-Família, no âmbito da unidade orçamentária Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esse montante é superior em cerca de 20,5%, em termos nominais, à dotação autorizada para 2007. Projeta-se atender cerca de 11,1 milhões de famílias, mesma meta do exercício financeiro anterior.

O Poder Executivo informa que o acréscimo de cerca de R\$ 1,8 bilhão na dotação do Bolsa-Família em relação a 2007 resulta de dois fatores: R\$ 1,1 bilhão concernente ao reajuste de 18,25% dos benefícios do programa (INPC acumulado no período de outubro de 2003 a maio de 2007) e R\$ 0,7 bilhão referente à extensão do benefício variável aos jovens entre 16 e 17 anos, recentemente divulgada. Segundo informações do MDS, com essa alteração, o maior valor transferido pelo Bolsa-Família poderá chegar a R\$ 172,00, caso a família seja extremamente pobre, tenha três ou mais filhos de até 15 anos e mais dois entre 16 e 17 anos. O objetivo divulgado pelo Governo para a extensão dos benefícios é contribuir para a continuidade dos estudos dos jovens das famílias de baixa renda.

Em termos relativos, o PLOA/2008 prevê dispêndios da ordem de 0,38% do PIB com a transferência de renda do Bolsa-Família²⁸, ante 0,37% do PIB previsto no PLOA/2007 e 0,40% do PIB no PLOA/2006.

²⁸ Utilizou-se da previsão do PIB para 2008 de R\$ 2.744,8 bilhões, subjacente ao PLOA 2008.

O quadro seguinte mostra a evolução dos dispêndios com transferência de renda do Bolsa-Família nos últimos anos:

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA Valores em Milhões

ANO	MDS)	Órgão	MS	TOTAL	% PIB
2004	4.495,6		818,8	5.314,4	0,30%
2005	5.442,5		1.100,0	6.542,5	0,34%
2006	8.303,9		0	8.303,9	0,40%
2007	8.605,2		0	8.605,2	0,37%
2008	10.368,5		0	10.368,5	0,38%

8.8 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

O valor total das dotações consignadas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no PLOA/2008, atinge o montante de R\$ 6,4 bilhões – cerca de 6,9% superior ao valor proposto em 2007 (R\$ 6 bilhões). De 2006 para 2007, observou-se uma variação maior: 10,1%.

Na Tabela a seguir, pode-se notar que, para 2008, apenas a EMBRAPA apresenta proposta com ganho relativo maior (7,03%), em relação ao aumento de 2006 para 2007 (6,8%). Em termos absolutos, a atual proposta para o MAPA representa acréscimo de R\$ 410 milhões em relação a 2007, e de quase R\$ 1 bilhão sobre a proposta de 2006.

MAPA – DESPESAS PROPOSTAS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - PLOA 2006-2008 R\$ milhões

COD	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	DIF B/A(%)	DIF C/B(%)
22101	M. Ag., Pec. e Abastecimento – Adm. Central	1796	2134	2414	18,82	13,12
22202	EMBRAPA	972	1038	1111	6,79	7,03
22211	CONAB	2599	2740	2797	5,43	2,08
22906	FUNCAFE - F. de Defesa da Econ. Cafeeira	41	40	40	-2,44	0,00
	TOTAL	5408	5952	6362	10,06	6,89

Quanto aos gastos por Grupo de Natureza de Despesa, destacam-se, na proposta para o próximo exercício, os aumentos significativos em custeio (35%) e em investimento (26%).

MAPA - PROPOSTAS DE DESPESAS POR GND - 2006 A 2008

R\$ milhões

GND	2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	DIF B/A (%)	DIF C/B (%)
PESSOAL E ENC SOCIAIS	2.215	2.560	2.689	15,58	5,04
JUROS E ENC DA DÍVIDA	13	10	1	(23,08)	(90,00)
OUTRAS DESP CORRENTES	764	817	1.104	6,94	35,13
INVESTIMENTOS	115	133	167	15,65	25,56
INVERSÕES FINANCEIRAS	2.259	2.400	2.400	6,24	-
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	41	33	0	(19,51)	(99,39)
TOTAL	5407	5953	6361	10,10	6,86

Quanto à execução do orçamento do MAPA, observa-se que a relação entre o valor das despesas liquidadas e o valor das despesas autorizadas alcançou, até agosto de 2007, apenas 33%, tendo no limite superior a execução das despesas de pessoal e encargos sociais, com 57%, e no limite inferior as despesas com investimento, com apenas 2%. Como esperado, o ritmo de execução das despesas primárias discricionárias, da mesma forma que nos exercícios anteriores, é bastante lento no decorrer do exercício, acelerando-se ao seu final. Mesmo assim, em 2006, o índice consolidado de execução orçamentária das despesas com investimentos não alcançou 70% do autorizado.

MAPA: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA - 2006 E 2007

R\$ milhões



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

GND	2006			2007(*)		
	Autorizado	Liquidado	IEO (%)	Autorizado	Liquidado	IEO (%)
Pessoal e Encargos Sociais	2.456	2.450	99,75	2.567	1.453	56,59
Juros e Encargos da Dívida	13	9	66,86	6	4	72,87
Outras Despesas Correntes	843	742	88,06	961	355	36,92
Investimentos	454	316	69,63	545	9	1,74
Inversões Financeiras	2.259	939	41,57	2.400	320	13,35
Amortização da Dívida	41	32	78,73	16	15	95,38
TOTAL	6.066,0	4.488,2	73,99	6.494,2	2.156,2	33,20

IEO: Índice de Execução Orçamentária = Valor Liquidado/Valor Autorizado

(*) Execução até 28 de agosto de 2007

A mesma morosidade é observada em títulos de grande relevância para o setor agropecuário, como os listados na tabela a seguir, ou seja, na hipótese mais otimista, sua execução orçamentária será procrastinada para as últimas semanas do exercício.

MAPA – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TÍTULOS SELECIONADOS - 2006 E 2007

R\$ 1,00

Títulos Selecionados	2007 (3)		2.006	
	AUTORIZADO (1)	EXECUTADO (2)	AUTORIZADO	EXECUTADO
DESENVOLVIMENTO DO S.	208.335.000	900.956	139.387.686	103.491.905
AGROPECUÁRIO (4)		0,43%		74,25%
INDICE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		25.067.239	174.205.000	119.260.000
DEFESA ANIMAL (5) (6)	117.714.939	21,29%		68,46%
INDICE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		7.615.394	18.816.000	16.073.000
DEFESA VEGETAL (7) (6)	39.468.970	19,29%		85,42%
INDICE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		0	153.155.000	114.037.000
MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA (8)	147.717.000	0,00%		74,46%
INDICE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		75.773.669	161.625.000	154.525.000
PESQUISA E DESENV.P/ AGRONEGÓCIO (9)	201.714.446	37,56%		95,61%
INDICE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA				

(1) Autorizado em Lei, incluindo os efeitos de créditos adicionais aprovados e remanejamentos autorizados no exercício.

(2) Valor liquidado

(3) Execução até 28/8/2007

(4) Ação 005A - Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário

(5) Total da Subfunção 604- Defesa Sanitária Animal

(6) Valores para 2007 não incluem o crédito de R\$ 65 milhões decorrente da emenda da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do SF com Subtítulo "Reestruturação e Modernização da Defesa Agropecuária - Nacional".

(7) Total da Subfunção 603 - Defesa Sanitária Vegetal

(8) Ação 109D - Mecanização Agrícola.

(9) Prog. 1156 - Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade do Agronegócio.

Note-se, por oportuno, que a programação apresentada para o exercício de 2008 contém diversas alterações importantes. Vários programas foram "extintos" (por exemplo: "Desenvolvimento da Fruticultura, Desenvolvimento da Bovideocultura, Desenvolvimento da Suinocultura, Desenvolvimento da Avicultura, etc.) e outros foram "criados" (Por exemplo: Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio, Desenvolvimento da Agroenergia, etc.). O projeto não apresenta informações que justifiquem essas alterações.

Por outro lado, também não se dispõe de informações sobre a relação das atuais programações com aquelas que foram extintas, ou seja, como e em que medida os novos programas absorveram os extintos. Registre-se que toda alteração na classificação programática e na funcional dificulta a obtenção de séries históricas e fragiliza a análise técnica dos dados disponíveis.

8.9 DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A proposta orçamentária do órgão 49.000 – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO engloba as unidades orçamentária 49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e 49.201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

O valor proposto para a área é de R\$ 3.944,3 milhões, superior em 27,37% ao valor da proposta para 2007, sendo R\$ 1.028,0 milhão para a unidade orçamentária MDA e R\$ 2.916,3 milhões para o INCRA.

a) MDA

A tabela a seguir mostra um aumento substancial (76%) nos recursos propostos para 2008, em relação aos do PLOA/2007, sendo que houve algumas alterações na programação. Foram extintos os programas Abastecimento Alimentar, Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido – Conviver e foram criados os programas Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Cidadania e Efetivação de Direito das Mulheres. Essas mudanças justificam-se pela necessidade de adequar a programação às novas demandas surgidas nos últimos tempos.

Os programas mais importantes em termos de alocação de recursos são Agricultura Familiar – Pronaf, com R\$ 264,9 milhões, e Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, com R\$ 245,4 milhões. Entre os novos programas, destaca-se o de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, que tem como objetivo oferecer novas possibilidades de desenvolvimento para as comunidades rurais, por meio do acesso ao conhecimento e a tecnologias apropriadas. Essa ação ocorre de forma integrada entre o Governo Federal, governos estaduais e prefeituras, com a participação de cooperativas e outras organizações não-governamentais. Ao programa estão destinados R\$187,7 milhões.

49101- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA

Programa (Cod/Desc)	PLO/2008	PLO/2007	R\$mil PLO2008/ PLO/2007(%)
0138 - GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS	15.403	15.802	-2,53
0139 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	21.200	11.490	84,51
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	264.991	146.959	80,32
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	38.820	33.858	14,66
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	85.689	61.309	39,77
1116 - CRÉDITO FUNDIÁRIO	133.181	123.242	8,06
1120 - PAZ NO CAMPO	900	923	-2,49
1334 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS	245.436	106.600	130,24
1336 - BRASIL QUILOMBOLA	3.500	1.000	250,00
1350 - EDUCAÇÃO DO CAMPO (PRONERA)	476	300	58,82
1426 - CONSERVAÇÃO, MANEJO E USO SUSTENTÁVEL DA AGROBIODIVERSIDADE(*)	1.250		
1427 - ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR(*)	187.698		
1433 - CIDADANIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DAS MULHERES(*)	29.500		
0150 - IDENTIDADE ÉTNICA E P.CULT. DOS POVOS INDÍGENAS		450	
0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR		61.700	
1047 - DESENV. INTEGRADO E SUST. DO SEMI ÁRIDO-CONVIVER		20.700	
TOTAL	1.028.045	584.333	75,93

(*) PROGRAMAS NOVOS

Em relação às fontes de financiamento, o MDA contará com os seguintes recursos:

Fonte (Cod/Desc)	Valor
100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	884.291.577
148 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	131.840.817
151 - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DAS PESSOAS JURÍDICAS	212.500



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

195 - DOAÇÕES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS
900 - RECURSOS ORDINÁRIOS

4.000.000
7.700.000

Quanto à aplicação dos recursos segundo o GND, o quadro é o seguinte:

GND (Cod)	Valor
1 Pessoal e Encargos	12.813.658
2 Juros	16.865.856
3 ODC	550.511.071
4 Investimentos	241.660.881
5 Inversão Financeira	137.370.000
6 Amortização	68.823.428

b) INCRA

De acordo com os dados apresentados a seguir, verifica-se que houve acréscimo de 16,0% nos recursos propostos para o INCRA em 2008, em relação aos do PLOA/2007, sendo que o programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais receberá a maior parte dos recursos, R\$ 965,2 milhões, que equivalem a 33% do total destinado à unidade orçamentária.

Consta da programação, como programa novo, a Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, ao qual estão destinados R\$ 208,2 milhões.

49201- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

Programa (Cod/Desc)	PLO/2008	PLO/2007	R\$mil PLO2008/ PLO/2007(%)
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	239.005	233.876	2,19
0135 - ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS	965.231	1.178.749	-18,11
0137 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO	562.484	237.491	136,84
0138 - GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS	63.000	52.483	20,04
0139 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	13.750	2.700	409,26
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	457.561	526.235	-13,05
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	250.620	167.133	49,95
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	3.555	31.373	-88,67
1120 - PAZ NO CAMPO	11.400	4.400	159,09
1336 - BRASIL QUILOMBOLA	74.300	30.800	141,23
1350 - EDUCAÇÃO DO CAMPO (PRONERA)	67.100	47.150	42,31
1427 - ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR (*)	208.292		
TOTAL	2.916.299	2.512.390	16,08
(*) PROGRAMA NOVO			

Em relação às fontes de financiamento, o INCRA contará com os seguintes recursos:

Fonte (Cod/Desc)	Valor
100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	754.551.577
153 - CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS	140.900.629
156 - CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	39.172.017
164 - TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA	628.000.000
169 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	58.932.722



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Fonte (Cod/Desc)	Valor
175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	9.068.140
176 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	709.467.691
250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	17.785.719
900 - RECURSOS ORDINÁRIOS	558.420.412

No que se refere ao GND, observa-se que a maior parte dos recursos será destinada a "inversão financeira".

GND (Cod)	Valor
1 Pessoal e Encargos	621.516.459
2 Juros	1.863.600
3 Outras Despesas de Custeio	749.273.500
4 Investimentos	436.523.766
5 Inversão Financeira	1.105.430.037
6 Amortização	1.691.545

8.10 INFRA-ESTRUTURA

O orçamento da Infra-Estrutura abrange as programações de trabalho relativas às unidades orçamentárias (UO's) no âmbito do Ministério de Minas e Energia (32000), do Ministério dos Transportes (39000) e do Ministério das Comunicações (41000), compreendidas nos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

Nos Quadros I e II, a seguir, relacionam-se as despesas totais do Setor Infra-Estrutura, constantes das propostas orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo para os exercícios de 2006 até 2008, inclusive, e relativas exclusivamente aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

QUADRO I - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DESPESAS TOTAIS, POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões

UO	Descrição	PLOA 2006 (A)	PLOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	Var. % (C)/(B)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA					
32101	Ministério de Minas e Energia	737,8	977,5	1.056,9	8,1%
32202	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	167,1	202,1	755,0	273,6%
32263	Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	594,4	816,7	166,6	-79,6%
32265	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	2.234,6	3.446,6	3.088,7	-10,4%
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	279,7	414,9	365,2	-12,0%
Totais do Ministério de Minas e Energia		4.013,6	5.857,8	5.432,4	-7,3%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES					
39101	Ministério dos Transportes	1.991,7	2.203,3	2.251,0	2,2%
39202	Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (em liquidação)	1,0	0,8	0,0	-100,0%
39207	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	132,0	15,4	77,6	403,9%
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	146,5	137,1	132,2	-3,6%
39251	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	58,7	45,7	58,6	28,2%
39252	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	4.829,9	6.287,8	8.809,7	40,1%
39901	Fundo da Marinha Mercante - FMM	169,2	150,3	169,4	12,7%
Totais do Ministério dos Transportes		7.329,0	8.840,4	11.498,5	30,1%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES					
41101	Ministério das Comunicações	878,4	906,5	914,4	0,9%
41231	Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	2.094,2	2.275,4	2.324,1	2,1%
41902	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	664,7	870,6	644,0	-26,0%
41903	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	205,3	262,0	270,8	3,4%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

UO	Descrição	PLOA 2006 (A)	PLOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	Var. % (C)/(B)
Totais do Ministério das Comunicações		3.842,6	4.314,5	4.153,3	-3,7%
TOTAIS INFRA-ESTRUTURA		15.185,2	19.012,7	21.084,2	10,9%

Fonte: Propostas orçamentárias para 2006, 2007 e 2008.

QUADRO II - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DESPESAS TOTAIS, POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões

UO	Descrição	PLOA 2006	2006 Liquidado	PLOA 2007	2007 Autorizado	PLOA 2008
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA						
32101	Ministério de Minas e Energia	737,8	186,1	977,5	850,6	1.056,9
32202	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	167,1	157,0	202,1	204,1	755,0
32263	Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	594,4	104,8	816,7	696,7	166,6
32265	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	2.234,6	222,0	3.446,6	3.238,0	3.088,7
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	279,7	108,5	414,9	414,9	365,2
Totais do Ministério de Minas e Energia		4.013,6	778,4	5.857,8	5.404,3	5.432,4
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES						
39101	Ministério dos Transportes	1.991,7	1.956,8	2.203,3	2.182,3	2.251,0
39202	Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE	1,0	6,0	0,8	0,8	0,0
39207	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	132,0	286,9	15,4	408,5	77,6
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	146,5	104,4	137,1	139,7	132,2
39251	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	58,7	34,3	45,7	46,0	58,6
39252	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	4.829,9	5.525,4	6.287,8	10.321,0	8.809,7
39901	Fundo da Marinha Mercante – FMM	169,2	105,6	150,3	150,3	169,4
Totais do Ministério dos Transportes		7.329,0	8.019,3	8.840,4	13.248,6	11.498,5
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES						
41101	Ministério das Comunicações	878,4	796,6	906,5	996,5	914,4
41231	Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	2.094,2	229,7	2.275,4	2.404,5	2.324,1
41902	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	664,7	0,0	870,6	995,0	644,0
41903	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	205,3	78,0	262,0	262,0	270,8
Totais do Ministério das Comunicações		3.842,6	1.104,4	4.314,5	4.658,0	4.153,3
TOTAIS INFRA-ESTRUTURA		15.185,2	9.902,1	19.012,7	23.310,9	21.084,2

Fonte: Propostas orçamentárias para 2006, 2007 e 2008. SIGA Brasil.

Obs: Valores liquidados e autorizados atualizados em 7/09/2007

Do Quadro I depreende-se que o Ministério de Minas e Energia e o Ministério das Comunicações tiveram decréscimo global de, respectivamente, 7,3% e 3,7%, nos orçamentos propostos para 2008, em comparação com os de 2007. O orçamento do Ministério dos Transportes teve acréscimo de 30,1%.

No que tange ao Ministério de Minas e Energia, observa-se que o DNPM, a ANEEL e a CPRM tiveram redução em seus orçamentos, sendo bastante expressivo o corte sofrido pelo DNPM (79,6%). As unidades orçamentárias Ministério de Minas e Energia e CPRM foram contempladas com aumento em seus orçamentos. Chama a atenção o percentual de aumento do orçamento da CPRM (273,6%).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Quanto ao Ministério dos Transportes, os aumentos mais significativos foram os da VALEC (403,9%) e do DNIT (40,1%). Não há previsão orçamentária para a FRANAVE, empresa em processo de liquidação, na unidade orçamentária 39202. Entretanto, há uma previsão de R\$4,4 milhões para a ação “Dissolução e Liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE”, na unidade orçamentária Ministério dos Transportes (39101).

Das unidades orçamentárias que compõem o orçamento do Ministério das Comunicações, a única que teve redução orçamentária foi o FUST (26%).

O Quadro III, abaixo, demonstra a evolução dos gastos programados nas propostas orçamentárias da Infra-Estrutura para 2006, 2007 e 2008, classificados por Grupo de Natureza da Despesa (GND), exclusivamente para os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

QUADRO III – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DESPESAS TOTAIS, POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	GND	PLOA 2006	PLOA 2007	PLOA 2008
32000 - Ministério de Minas e Energia	1	357,2	385,8	413,7
	2	0,2	0,1	0,0
	3	582,1	645,3	624,9
	4	41,4	47,1	44,9
	5	0,0	0,0	0,0
	6	0,6	0,02	1,2
	9	3.032,1	4.779,5	4.347,7
Total do Órgão		4.013,6	5.857,8	5.432,4
39000 - Ministério dos Transportes	1	1.790,8	2.031,7	2.049,1
	2	159,3	148,5	64,7
	3	782,7	824,3	1.046,3
	4	3.956,2	5.249,1	8.180,4
	5	258,6	256,6	0,5
	6	381,3	314,3	157,6
	9	0,0	15,9	0,0
Total do Órgão		7.329,0	8.840,4	11.498,5
41000 - Ministério das Comunicações	1	741,7	856,0	890,5
	2	0,0	0,0	0,0
	3	330,4	423,3	438,2
	4	112,7	84,6	46,9
	5	0,0	0,0	8,0
	6	0,0	0,0	0,0
	9	2.657,8	2.950,6	2.769,7
Total do Órgão		3.842,6	4.314,5	4.153,3

Fonte: Propostas orçamentárias para 2006, 2007 e 2008

Ressalte-se, na proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, o significativo aumento verificado em Investimentos (55,8%) e a extraordinária redução das Inversões Financeiras (99,8%).

Essa redução deve ser creditada à Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007. Com efeito, essa Lei criou a Secretaria Especial de Portos, ligada diretamente à Presidência da República, com atribuições que competiam anteriormente ao Ministério dos Transportes.

De acordo com o texto, compete à nova secretaria assessorar *direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais marítimos e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas.*

Assim sendo, as inversões financeiras realizadas nas companhias docas foram consignadas no órgão Presidência da República (20000), unidade orçamentária Secretaria Especial de Portos (20128), e montam a R\$276 milhões. Ressalte-se que a Companhia Docas do Maranhão permaneceu na estrutura do Ministério dos Transportes.

Os Quadros IV e V, a seguir, demonstram a evolução das despesas totais das empresas estatais federais constantes do Orçamento de Investimento da Infra-Estrutura, de 2006 a 2008.

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados****Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal****QUADRO IV - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS FEDERAIS
DESPESAS TOTAIS, POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA**

R\$ milhões

UO	Descrição	PLOA 2006 (A)	PLOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	Var. % (C)/(B)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA					
2201	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL	14,4	16,2	30,2	86,4%
32204	Eletrobrás Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR	394,0	504,5	807,4	60,0%
32223	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS	50,0	78,7	64,0	-18,7%
32224	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE	1.050,0	925,1	575,0	-37,8%
32225	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	350,0	491,3	440,5	-10,3%
32226	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	778,1	854,0	962,7	12,7%
32228	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.300,0	1.200,0	1.142,6	-4,8%
32230	Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	21.186,4	28.199,9	36.885,7	30,8%
32232	Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	0,0	0,0	93,2	NA
32239	Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	619,7	793,9	572,3	-27,9%
32240	Petrobrás Gás S.A. - GASPETRO	0,4	0,4	0,0	-100,0%
32242	Petrobrás Química S.A. - PETROQUISA	1,1	1,1	0,2	-80,9%
32267	Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	60,0	62,0	65,2	5,1%
32268	Companhia Energética de Alagoas - CEAL	90,6	97,5	96,1	-1,4%
32269	Companhia Energética do Piauí - CEPISA	288,2	190,0	398,5	109,7%
32270	Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	130,0	186,7	201,1	7,7%
32271	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	358,1	186,9	237,8	27,2%
32272	Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	21,5	27,6	12,3	-55,4%
32273	Manaus Energia S.A.	170,0	325,5	348,3	7,0%
32274	Petrobrás Transporte S.A. - TRANSPETRO	353,8	465,8	678,2	45,6%
32275	Fronape International Company - FIC	0,0	162,4	11,6	-92,8%
32276	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE	304,0	560,2	630,3	12,5%
32277	Companhia Energética do Amazonas - CEAM	160,0	101,0	143,0	41,6%
32278	Petrobras International Finance Company - PIFCo	0,6	2,0	3,0	50,0%
32280	Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	309,0	221,2	255,3	15,4%
32282	Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	2.242,3	3.507,4	3.045,1	-13,2%
32286	Braspetro Oil Company	559,4	0,0	0,0	NA
32287	Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	5.286,6	4.303,6	6.609,1	53,6%
32291	PetroRio - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.	0,1	0,0	0,0	NA
32306	DATAFLUX - Serviços de Telecomunicações S.A.	91,0	11,1	0,0	-100,0%
32307	Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A. - TNS	687,0	778,9	1.643,9	111,1%
32308	Transportadora Amazonense de Gás S.A. - TAG	30,0	18,3	40,3	120,2%
32312	Petroquímica Triunfo S.A. - TRIUNFO	8,4	7,3	1,5	-80,1%
32313	Transportadora Capixaba de Gás S.A. - TCG	55,0	45,0	1,0	-97,8%
32314	Empresa de Pesquisa Energética - EPE	2,0	2,0	2,0	0,0%
32316	Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	92,0	89,5	118,9	32,9%
32317	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	43,3	46,9	1,0	-97,9%
32318	Termorio S.A.	259,8	121,4	5,0	-95,9%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

UO	Descrição	PLOA 2006 (A)	PLOA 2007 (B)	PLOA 2008 (C)	Var. % (C)/(B)
32319	Fafen Energia S.A.	0,0	1,8	1,5	-16,7%
32320	Termoceará Ltda.	0,0	49,6	0,3	-99,4%
Totais do Ministério de Minas e Energia		37.346,8	44.636,7	56.124,3	25,7%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES					
39210	Companhia Docas do Ceará - CDC	11,9	8,6	0,0	-100,0%
39211	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	24,8	15,2	0,0	-100,0%
39212	Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	29,1	10,8	0,0	-100,0%
39213	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	121,6	116,8	0,0	-100,0%
39214	Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	0,4	0,4	0,3	-25,0%
39215	Companhia Docas do Pará - CDP	29,5	21,7	0,0	-100,0%
39216	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	24,9	96,1	0,0	-100,0%
39217	Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	30,4	18,7	0,0	-100,0%
Totais do Ministério dos Transportes		272,6	288,3	0,3	-99,9%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES					
41201	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	632,4	637,9	700,00	9,7%
Totais do Ministério das Comunicações		632,4	637,9	700,00	9,7%
TOTAIS INFRA-ESTRUTURA		38.251,8	45.562,9	56.824,6	24,7%

Fonte: Propostas orçamentárias para 2006, 2007 e 2008

As despesas totais do Orçamento de Investimento das Estatais Federais da Infra-Estrutura foram contempladas com um acréscimo de 24,7% em relação ao PLOA/2007. O quadro demonstra que houve acréscimo nos orçamentos do Ministério de Minas e Energia (25,7%) e no Ministério das Comunicações (9,7%) e decréscimo excepcional de 99,9% no orçamento do Ministério do Transportes, em virtude da transferência do orçamento da quase totalidade das companhias docas para a Presidência da República, como já comentado.

QUADRO V - Infra-Estrutura - Orçamento de Investimento das Estatais Federais Despesas Totais, por Órgão e Unidade Orçamentária

R\$ milhões

UO	Descrição	PLOA 2006	Realizado 2006	PLOA 2007	Realizado 2007 (até 30/06)	PLOA 2008
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA						
32201	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL	14,4	13,2	16,2	3,4	30,2
32204	Eletrobrás Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR	394,0	255,9	504,5	84,9	807,4
32223	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS	50,0	5,8	78,7	5,3	64,0
32224	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE	1.050,0	659,2	925,1	179,0	575,0
32225	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	350,0	298,7	491,3	113,9	440,5
32226	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	778,1	543,6	854,0	189,7	962,7
32228	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.300,0	876,9	1.200,0	359,0	1142,6
32230	Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	21.186,4	16.520,2	28.199,9	9.250,7	36.885,7
32232	Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	0,0	141,2	0,0	0,0	93,2
32239	Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	619,7	568,3	793,9	188,0	572,3
32240	Petrobrás Gás S.A. - GASPETRO	0,4	0,1	0,4	0,0	0,0
32242	Petrobrás Química S.A. - PETROQUISA	1,1	0,3	1,1	0,1	0,2
32267	Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	60,0	38,4	62,0	27,9	65,2

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados****Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

32268	Companhia Energética de Alagoas - CEAL	90,6	84,9	97,5	43,5	96,1
32269	Companhia Energética do Piauí - CEPISA	288,2	119,2	190,0	39,8	398,5
32270	Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	130,0	81,8	186,7	23,6	201,1
32271	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	358,1	88,0	186,9	43,3	237,8
32272	Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	21,5	10,5	27,6		12,3
32273	Manaus Energia S.A.	170,0	94,3	325,5	2,8	348,3
32274	Petrobrás Transporte S.A. - TRANSPETRO	353,8	54,3	465,8	38,0	678,2
32275	Fronape International Company - FIC	0,0	13,2	162,4	0,0	11,6
32276	Companhia de Geração Térmica de energia Elétrica - CGTEE	304,0	63,5	560,2	102,1	630,3
32277	Companhia Energética do Amazonas – CEAM	160,0	57,8	101,0	22,0	143,0
32278	Petrobras International Finance Company - PIFCo	0,6	0,7	2,0	0,9	3,0
32280	Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	309,0	495,9	221,2	147,0	255,3
32282	Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	2.242,3	3.362,6	3.507,4	2.318,6	3.045,1
32286	Braspetro Oil Company	559,4	0,0	0,0	0,0	0,0
32287	Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	5.286,6	5.932,1	4.303,6	3.474,4	6.609,1
32291	PetroRio - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
32306	DATAFLUX - Serviços de Telecomunicações S.A.	91,0	3,7	11,1	1,9	0,0
32307	Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A. - TNS	687,0	28,4	778,9	28,8	1.643,9
32308	Transportadora Amazonense de Gás S.A. - TAG	30,0	2,6	18,3	2,6	40,3
32312	Petroquímica Triunfo S.A. - TRIUNFO	8,4	3,4	7,3	2,7	1,5
32313	Transportadora Capixaba de Gás S.A. - TCG	55,0	136,4	45,0	37,0	1,0
32314	Empresa de Pesquisa Energética - EPE	2,0	0,4	2,0	0,5	2,0
32316	Liquigás Distribuidora S.A. – LIQUIGÁS	92,0	76,1	89,5	38,5	118,9
32317	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	43,3	2,1	46,9	0,2	1,0
32318	Termorio S.A.	259,8	70,4	121,4	12,5	5,0
32319	Fafen Energia S.A.	0,0	0,1	1,8	0,0	1,5
32320	Termoceará Ltda.	0,0	0,8	49,6	0,2	0,3
Totais do Ministério de Minas e Energia		37.346,8	30.430,1	44.636,7	16.782,8	56.124,3
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES						
39210	Companhia Docas do Ceará - CDC	11,9	18,8	8,6	0,0	0,0
39211	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	24,8	10,7	15,2	3,2	0,0
39212	Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	29,1	13,8	10,8	0,8	0,0
39213	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	121,6	11,9	116,8	9,6	0,0
39214	Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	0,4	0,1	0,4	0,0	0,3
39215	Companhia Docas do Pará - CDP	29,5	1,0	21,7	0,2	0,0
39216	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	24,9	33,0	96,1	0,1	0,0
39217	Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	30,4	10,3	18,7	5,0	0,0
Totais do Ministério dos Transportes		272,6	99,6	288,3	18,9	0,3
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES						
41201	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	632,4	222,3	637,9	55,5	700,00
Totais do Ministério das Comunicações		663,0	222,3	637,9	55,0	700,00
TOTAIS INFRA-ESTRUTURA		38.251,8	30.752,0	45.562,9	16.856,7	56.824,6



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Fontes: Propostas orçamentárias para 2006, 2007 e 2008. Portaria MP nº5, de 16/03/2007. Portaria MP nº12, de 30/07/2007.

Confirma-se, a exemplo do que tem sido constatado nos últimos anos, que as estatais ao abrigo da programação do Ministério de Minas e Energia têm um peso extraordinário na composição do Orçamento de Investimento da Infra-Estrutura, representando 98,8% do volume total de recursos previstos no PLOA/2008. De todas as suas unidades orçamentárias, destaca-se a PETROBRÁS, com R\$36,9 milhões previstos, equivalentes a 65,7% do total desse Ministério. Nos dois últimos anos, a PETROBRÁS tem sido beneficiada com consideráveis aumentos totais da sua proposta orçamentária: 33% em 2007 e 30,8% em 2008.

8.11 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para 2008, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 3,7 bilhões, 134,5% superior ao proposto no PLOA/2007, porém 14,8% inferior ao valor autorizado para 2007. Computados os Fundos Constitucionais, nota-se que o PLOA/2008 é 43,2% superior ao PLOA/2007, sendo, porém, inferior ao montante autorizado para 2007 em 1,5%.

Constata-se forte elevação dos investimentos do Ministério. No PLOA/2007, esse grupo de despesa somava R\$ 631,1 milhões, representando 9,3% dos recursos totais. No PLOA/2008, no entanto, tal rubrica soma R\$ 2,9 bilhões, representando 30,3% do total das dotações. Vê-se, portanto, elevação dos investimentos em 365,7%. Em relação ao autorizado para 2007, nota-se queda de 12,0%, já que os investimentos autorizados somavam, até 2 de setembro último, R\$ 3,3 bilhões. Destaca-se que, nos valores autorizados, houve forte elevação de investimentos pela intervenção do Congresso Nacional no PLOA/2007, da ordem de R\$ 1,1 bilhão. Ao longo do exercício presente, foram abertos créditos adicionais no valor de R\$ 1,5 bilhão, totalizando acréscimo aproximado de R\$ 2,7 bilhões ao PLOA/2007.

O aumento nos investimentos foi distribuído basicamente entre quatro programas: (i) Integração de Bacias Hidrográficas, R\$ 1,1 bilhão; (ii) Infra-estrutura Hídrica, R\$ 991,1 milhões; (iii) Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, R\$ 394 milhões; e (iv) Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, R\$ 392 milhões. Os recursos destinados a essa modalidade de gasto foram alocados quase em sua totalidade (R\$ 2,8 bilhões) no indicador de resultado primário – 3. Apenas a quantia de R\$ 118,2 milhões foi alocada no indicador de resultado primário 2 – despesa discricionária primária, portanto passível de contingenciamento.

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT estabelece a obrigatoriedade de aplicação de 20% desses recursos na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste. No PLOA/2008 nota-se que o Poder Executivo novamente não deu cumprimento a esse dispositivo, tendo alocado à Região Centro-Oeste apenas 5,6% dos recursos destinados à irrigação, conforme se vê no quadro a seguir:

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS PARA IRRIGAÇÃO NO PLOA 2008
R\$ milhões

Região	Projeto	%
Centro-Oeste	27,3	5,6
Nacional	73,2	15,2
Nordeste	249,3	51,7
Norte	113,5	23,5
Sudeste	19,2	4,0
Total	482,5	100

Fonte: PLOA 2008

8.12 MEIO AMBIENTE

A proposta orçamentária do Ministério do Meio Ambiente para 2008 soma aproximadamente R\$ 2,76 bilhões, queda de 2,5% em relação ao PLOA/2007 (R\$ 2,83 bilhões), e elevação de 1,17% em comparação com os valores autorizados para 2007 (R\$ 2,72 bilhões).

Destaque-se o montante de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão alocado no “GND 9 – Reserva de Contingência”, que representa 38,5% do total das dotações do Ministério do Meio Ambiente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Esse valor é composto pela fonte “134 – Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos”, no valor de R\$ 80,9 milhões, e pela fonte “142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural”, no valor de R\$ 1 bilhão. Tal programação orçamentária indica que os recursos assim alocados serão contingenciados, a fim de atingir da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2008.

Excluindo os valores relativos à reserva de contingência, nota-se que houve aumento de 4,7% nos valores propostos no PLOA/2008 se comparado ao PLOA/2007, somando respectivamente R\$ 1,67 bilhão e R\$ 1,59 bilhão. O maior aumento relativo ocorreu na rubrica de investimentos, com 38,1% de acréscimo (R\$ 58,2 milhões no PLOA/2007 e R\$ 80,4 milhões no PLOA/2008). Contudo, os valores na atual Proposta ainda acham-se inferiores em 7,0% ao montante autorizado em 2007 (R\$ 86,5 milhões). Também as despesas correntes sofreram acréscimo de 22,1%, já que no PLOA/2007 era de R\$ 580,9 milhões e no PLOA/2008 de 709,3 milhões.

Muito embora as dotações do Ministério não tenham sido alteradas substancialmente, neste ano houve a criação de duas unidades orçamentárias: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Serviço Florestal Brasileiro. A primeira tem por finalidade básica a execução de ações da política nacional de unidades de conservação da natureza instituídas pela União. A segunda atua na gestão de florestas públicas.

O IBAMA sofreu redução de 29,3% em suas dotações, já que no PLOA/2007 dispunha de R\$ 1 bilhão e no PLOA/2008 foram alocados R\$ 765,5 milhões. O Instituto Chico Mendes recebeu dotações de R\$ 334,4 milhões e o Serviço Florestal Brasileiro de R\$ 43,5 milhões. As unidades orçamentárias referidas somam recursos no total de R\$ 1,1 bilhão, montante esse apenas 5,6% superior ao valor previsto ao IBAMA no PLOA/2007.

Por fim, não consta da proposta a unidade orçamentária Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR, haja vista o processo de dissolução e liquidação da empresa. Os recursos necessários à liquidação compõem o crédito extraordinário de que trata a Medida Provisória nº 383, de 16 de agosto de 2007.

8.13 DESENVOLVIMENTO URBANO

A programação do governo federal relativa à função URBANISMO acha-se concentrada no Ministério das Cidades, órgão que passou a congregar cinco unidades orçamentárias a partir de 2006, a saber:

- a) Ministério das Cidades (MCID), que agrupa a programação de infra-estrutura urbana, transporte urbano, saneamento e apoio ao desenvolvimento urbano;
- b) Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que reúne a programação relativa a transporte ferroviário urbano de passageiros mantida com o suporte do governo federal;
- c) Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB), que realiza o transporte ferroviário urbano de passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre;
- d) Fundo de Educação e Segurança de Trânsito (FUNSET);
- e) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centraliza as alocações para construção e melhorias de habitações de interesse social.

As alocações propostas para o órgão, em 2008, totalizam R\$ 5.436,3 milhões, sendo:

- ✓ R\$ 201,1 milhões para encargos com a dívida (juros e amortizações);
- ✓ R\$ 293,2 milhões para formação da reserva de contingência;
- ✓ R\$ 239,5 milhões para despesas com pessoal e encargos, e
- ✓ R\$ 3.984,8 milhões para investimentos.

A parcela mais expressiva de investimentos refere-se às alocações nas funções “urbanismo” e “saneamento”, ou seja, R\$ 1.677,1 milhões, na primeira, e R\$ 1.631,4 milhões, na segunda. No grupo urbanismo, as principais alocações (R\$ 1.151,9 milhões e R\$ 451,4 milhões) são, respectivamente, para a “Urbanização de Assentamentos Precários” e “Transporte Coletivo Urbano”. Também a função “habitação” se acha expressivamente contemplada entre os investimentos, em relação aos anos



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

anteriores, com alocações de R\$ 828,7 milhões, todas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

As alocações em “outras despesas correntes” (GND 3), no montante de R\$ 717,8 milhões, destinam-se, principalmente, à cobertura dos gastos de operação das empresas de trens urbanos – sendo R\$ 232,5 milhões na CBTU e R\$ 64,1 milhões na TRENSURB – à programação do Fundo de Segurança e Educação de Trânsito (R\$ 130,0 milhões), ao “Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social” (R\$ 82,9 milhões), “Reordenação Institucional ... do Setor de Saneamento” (R\$ 14,0 milhões), ao “Apoio à Projetos de Regularização Fundiária Sustentável.” (R\$ 12,6 milhões) e aos gastos administrativos do Ministério (R\$ 33,5 milhões).

As ações relativas ao desenvolvimento urbano, afora aquelas a cargo de Ministérios como os de Integração Nacional, Planejamento, Turismo, 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, o órgão possui como instrumentos operacionais, além de sua estrutura organizacional, duas empresas (a CBTU e a TRENSURB) e dois fundos especiais (o FUNSET e o FNHIS).

A evolução das alocações por unidades orçamentárias e pelas principais programações do órgão se acha evidenciada nas tabelas a seguir, devendo ser observado que, não obstante os dados respectivos não estarem apontados nesses demonstrativos, também nos anos de 2002, 2003 e 2004 as alocações no GND 4 (“investimentos”) propostas no PLOA foram bastante ampliadas, por emendas individuais e coletivas, durante a tramitação da proposta orçamentária pelo Parlamento.

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNID. ORÇAMENTÁRIAS - 2005 / 2008

Unidades Orçamentárias	2.005		2.006		2.007			2.008		% 2008 / 2007	
	Autorizado	% Liq./ Autor.	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	LOA	% Liq./ LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA
Ministério das Cidades / SEDU	2.616,2	58,5	706,4	2.511,8	57,6	878,0	5.419,7	2,9	3.035,8	245,8	-44,0
Cia.Trens Urb.P. Alegre-Trensurb	214,1	51,6	168,6	180,9	76,7	130,7	139,2	59,1	141,8	8,5	1,9
Cia. Brasileira Trens Urbanos-CBTU	1536,5	72,9	1.199,1	1.241,5	83,7	990,7	1.063,9	34,0	1.005,9	1,5	-5,5
Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito	130,6	42,4	87,9	100,1	63,0	160,4	160,3	15,0	424,2	164,5	164,6
Fundo Nac.de Habitação Int.Social	0	0,0	111,3	1.069,1	95,6	458,2	708,5	0,0	828,7	80,9	17,0
TOTAIS	4.497,4	62,6	2.273,3	5.103,4	72,7	2.618,0	7.491,6	8,3	5.436,4	107,7	-27,4

Nota: Em 2007 a posição "Liquidado" se refere aos dados contidos no SIAFI relativos ao período até 2/9/2007.

Como se pode notar, as alocações totais no órgão apresentam expressivo ganho em relação ao PLOA/2007, com um crescimento nominal de 107,7%. Ao nível das unidades o grande incremento ocorre no Ministério das Cidades (245,8%), cujo programa de investimentos é ampliado, e no Fundo de Trânsito (164,5%), observado que neste, 69% dos recursos se acham alocados na Reserva de Contingência.

Quando se examina a distribuição dos recursos por programas fica evidenciado que o ganho constatado deriva, essencialmente, de três alocações, ou seja: da quadruplicação das dotações destinadas à “Urbanização de Assentamentos Precários” (que passaram de R\$ 544,0 milhões para R\$ 2.109,5 milhões); da grande expansão nas programações relativas aos “Serviços Urbanos de Água e Esgotos” (que passaram de R\$ 28,0 milhões para R\$ 916,2 milhões) e das pertinentes à “Habitação de Interesse Social” (que se elevaram de R\$ 98,0 milhões para R\$ 497,2 milhões).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Todas as demais, exceto as relativas ao “Fortalecimento da Gestão Urbana” (147,2%) e “Segurança e Educação no Trânsito” (101,2%) e “Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário de Passageiros” (41,2%) são bastante modestas. Porém, é singular o fato do programa “Mobilidade Urbana” – destinado à adequação das vias de transporte urbano (motorizado e não motorizado) – apresentar a redução de 83% em relação a 2007.

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - 2005 / 2008

Programas / Anos	2.005		2.006			2.007			2.008		% 2008 / 2007	
	Autorizado	% Liq./ Autor.	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA	
Habitação de Interesse Social	210,5	47,4	51,1	150,8	85,5	98,0	284,6	0,0	497,2	407,3	74,7	
Urbanização de Assent. Precários	312,7	85,9	226,9	1.144,7	82,9	544,0	2.120,9	0,5	2.109,5	287,8	-0,5	
Serv. Urbanos de Água e Esgoto	123,4	30,2	24,0	102,8	32,7	28,0	898,4	0,0	916,2	3.172	2,0	
Infra-estrutura Urb.+Reab.Areas.Urb.	1.150,7	58,5	2,5	1.304,5	70,8	2,5	1.515,7	0,0	0,0	-100,0	-100,0	
Gestão da Política Desenv. Urbano	30,1	95,7	36,4	209,3	27,2	56,9	229,0	20,9	37,6	-33,9	-83,6	
Fortalec. da Gestão Munic.Urbana	46,7	94,6	21,2	32,8	40,5	23,1	31,0	4,5	57,1	147,2	84,2	
Resíduos Sólidos Urbanos	4,8	31,3	1,0	3,1	90,3	8,2	14,6	0,0	10,4	26,8	-28,8	
Drenagem Urbana Sustentável	111,9	40,7	0,0	45,3	35,3	0,0	173,6	0,0	55,1	0,0	-68,3	
Desc. Sist. Transp.Ferrov. Passag.	916,4	85,2	708,8	808,1	93,4	634,6	745,9	34,9	895,9	41,2	20,1	
Mobilidade Urbana	340,4	36,4	90,2	183,5	80,2	142,2	424,1	0,0	24,2	-83,0	-94,3	
Segurança e Educação no Trânsito	67,8	85,0	67,8	79,9	81,9	65,1	65,1	36,9	131,0	101,2	101,2	
Apoio Administrativo	33,1	88,2	41,3	44,2	95,9	52,5	52,5	50,7	52,8	0,6	0,6	
Outros Programas	10,8	11,1	9,2	29,9	48,8	2,8	48,9	0,6	69,5	2.382	42,1	
Sub-Total 1	3.359,3	65,2	1.280,4	4.138,9	76,1	1.657,9	6.604,3	5,6	4.856,5	192,9	-26,5	
Op.Especiais: Serv. Div. Externa	576,5	69,6	515,1	515,1	71,6	459,9	362,3	47,6	171,3	-62,8	-52,7	
Op.Especiais: Serv. Div. Interna	132,6	67,2	114,8	114,8	73,4	100,3	100,3	16,7	29,8	-70,3	-70,3	
Op.Esp.Cump.Sentenças Judiciais	256,2	53,2	234,4	206,0	52,4	130,6	143,6	43,7	85,5	-34,5	-40,5	
Reserva de Contingência	172,8	0,0	128,6	128,6	0,0	269,3	281,1	0,0	293,2	8,9	4,3	
Sub-Total 2	1.138,1	55,0	992,9	964,5	58,2	960,1	887,3	28,4	579,8	-39,6	-34,7	
TOTAIS	4.497,4	62,6	2.273,3	5.103,4	72,7	2.618,0	7.491,6	8,3	5.436,3	107,7	-27,4	

Nota: Em 2007 a posição "Liquidado" se refere aos dados contidos no SIAFI relativos ao período até 2/9/2007.

Em termos da distribuição dos gastos por grupos de natureza da despesa (GND), o demonstrativo a seguir coloca em evidência que o órgão passou a merecer tratamento mais compatível com a relevância de suas programações. É a primeira vez, nos últimos cinco anos, que o montante de recursos destinados aos investimentos ultrapassam, de modo significativo, a casa do bilhão, com R\$ 3.984,8 milhões e expansão de 298,8%. Quanto à expansão nos gastos com “Outras Despesas Correntes” (28,9%), são coerentes com a elevação dos custos operacionais das empresas de transporte urbano de passageiros, atualização monetária dos contratos e ampliação das ações de apoio aos Estados e Municípios.

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR GND - 2005 / 2008

G ND s	2.005		2.006			2.007			2.008		% 2008 / 2007	
	Autorizado	% Liq./ Autor.	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	LOA	%Liq./ LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA	
Pessoal e Encargos Sociais	327,5	69,9	308,7	299,8	83,6	227,5	240,5	68,8	239,5	5,3	-0,4	
Juros e Encargos da Dívida	151,5	59,9	109,9	123,5	68,9	111,8	90,7	34,1	39,4	-64,8	-56,6	
Outras Despesas Correntes	562,5	84,2	535,7	720,8	61,2	556,7	747,5	33,6	717,8	28,9	-4,0	
Investimentos	2.725,5	59,6	670,3	3.324,2	77,2	1.004,3	5.759,9	0,3	3.984,8	296,8	-30,8	
Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Amortização da Dívida	557,6	71,6	520,0	506,4	72,7	448,4	371,9	42,6	161,7	-63,9	-56,5	
Reserva de Contingência	172,8	0,0	128,7	128,7	0,0	269,3	281,1	0,0	293,2	8,9	4,3	
TOTAIS	4.497,4	62,6	2.273,3	5.103,4	72,7	2.618,0	7.491,6	8,3	5.436,4	107,7	-27,4	

Nota: Em 2007 a posição "Liquidado" se refere aos dados contidos no SIAFI relativos ao período até 2/9/2007.

8.14 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

A Proposta enviada pelo Poder Executivo (PL nº 30, de 2007-CN), para os Órgãos, entidades e fundos integrantes da Área Temática VII – Justiça e Defesa será a seguir analisada, enfocando-se a comparação dos dados dela constantes com evolução das dotações de exercícios anteriores.

8.14.1 SEGURANÇA PÚBLICA

A proposta orçamentária do Ministério da Justiça, ao qual estão vinculadas as ações e as unidades orçamentárias da área da segurança pública do Governo Federal, está demonstrada na Tabela 1, a seguir. As dotações orçamentárias destinadas à segurança pública estão alocadas no Ministério da Justiça e nas entidades específicas dessa área: 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.

Tabela 1 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - PLOA 2008 e COMPARATIVO 2006/2007

Orcamento Fiscal e Seguridade Fiscal Valores em R\$ 1.000

UNIDADE ADMINISTRATIVA ORÇAMENTÁRIA	LIQUIDADO 2006 A	PL 2007 B	AUTORIZADO 2007 C	PL 2008 D	VARIAÇÃO		
					(D-A)/A %	(D-B)/B %	(D-C)/C %
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	854.810.227	910.158.467	1.355.112.965	2.255.094.442	163,81	147,77	66,41
30101- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA ADM. CENTRAL	199.974.031	226.661.262	242.069.730	1.711.209.338	755,72	654,96	606,91
30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA	9.085.110	10.147.405	10.147.405	12.172.587	33,98	19,96	19,96
30905 - FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	3.016.924	10.749.800	12.249.800	48.712.517	1.514,64	353,15	297,66
30907- FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL FUNIPEN	303.490.675	200.000.000	212.221.081	200.000.000	-34,10	0,00	-5,76
30911- FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	339.243.486	462.600.000	878.424.949	283.000.000	-16,58	-38,82	-67,78
POLÍCIA FEDERAL	2.834.853.967	3.361.441.310	3.499.361.247	3.397.416.887	19,84	1,07	-2,91
30108- DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	2.579.347.572	3.012.397.299	3.015.895.675	3.060.745.993	18,66	1,60	1,49
30909 - FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA POLÍCIA FEDERAL FUNAPOL	255.506.395	349.044.011	483.465.572	336.670.889	31,77	-3,54	-30,36
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.733.110.451	2.011.970.930	2.012.168.040	1.884.646.373	8,74	-6,33	-6,34
30107- DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.733.110.451	2.011.970.930	2.012.168.040	1.884.646.373	8,74	-6,33	-6,34
DEFENSORIA PÚBLICA	46.707.218	40.742.630	91.507.987	85.819.242	83,74	110,64	-6,22
30109- DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO DPU+	46.707.218	40.742.630	91.507.987	85.819.242	83,74	110,64	-6,22
FUNAI	232.732.842	270.179.216	285.992.032	308.472.895	32,54	14,17	7,86
30202- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO FUNAI	232.732.842	270.179.216	285.992.032	308.472.895	32,54	14,17	7,86
TOTAL	5.702.214.705	6.594.492.558	7.244.142.271	7.931.449.839	39,09	20,27	9,49

Preliminarmente, importa ressaltar que o notável acréscimo na dotação da Unidade Orçamentária 30101 – Ministério da Defesa se deve à criação, no âmbito dessa UO, do Programa 1453 – Nacional de Segurança Pública com Cidadania, com dotação proposta de R\$ 1,406 milhões. Referido Programa foi instituído por meio da Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007, destinado à promoção de ações de prevenção controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais. O Programa pretende articular ações de segurança pública e das políticas sociais, a serem desenvolvidas por meio dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade.

Verifica-se, ademais, que, comparativamente ao autorizado para 2007, as Unidades Orçamentárias mais beneficiadas com acréscimo de dotações foram: 30905 – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (297,66%) e 30211 – Conselho de Administrativo de Defesa Econômica. Por outro lado, os orçamentos das seguintes unidades da área de Segurança Pública foram reduzidos: Fundo Nacional de Segurança Pública (-67,78%); Fundo Penitenciário Nacional (-5,76%); Polícia Rodoviária Federal (-6,34%) e Polícia Federal (-2,91%).

Na Tabela 2, abaixo, estão apresentadas as dotações do Ministério da Justiça, discriminadas por Função, bem como o comparativo desses valores com os orçamentos de 2006 (liquidado) e 2007 (projeto de lei e autorizado).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 2 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - PLOA 2008 por Função e Comparativo 2006/2007

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

FUNÇÃO	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL 2008	VARIAÇÃO		
	A	B	C	D	(D-A)/A %	(D-B)/B %	(D-C)/C %
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA+	38.983.565	39.803.708	86.853.144	92.318.859	136,81	131,94	6,29
04 - ADMINISTRAÇÃO+	106.800	523.000	523.000	888.000	731,46	69,79	69,79
06 - SEGURANÇA PÚBLICA+	3.535.927.852	4.265.970.976	4.824.095.426	5.322.021.859	50,51	24,76	10,32
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL+	1.451.714.504	1.618.437.411	1.618.437.411	1.601.903.081	10,35	-1,02	-1,02
13 - CULTURA	911.498	1.400.000	1.400.000	2.600.000	185,24	85,71	85,71
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	621.079.292	554.279.669	598.422.685	768.399.316	23,72	38,63	28,40
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	53.491.194	70.703.978	71.036.794	66.317.949	23,98	-6,20	-6,64
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	0	43.373.811	43.373.811	77.000.775	-	77,53	77,53
TOTAL	5.702.214.705	6.594.492.553	7.244.142.271	7.931.449.839	39,09	20,27	9,49

Os dados da Tabela 2 permitem verificar que a Função Segurança Pública predomina largamente no Orçamento do Ministério, constituindo cerca de 67,1% do orçamento total.

Os recursos orçamentários destinados à cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios na área de segurança pública estão alocados em várias Unidades Orçamentárias do Ministério da Defesa, dentre as quais: 30101 – Ministério da Defesa, 30907 – Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEM e 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública. Além disso, a União organiza e mantém os órgãos de segurança Pública do Distrito Federal – Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, cuja dotação, no PLOA/2008, alcança o montante de R\$ 3,3 bilhões.

Na Tabela 3, abaixo, estão demonstradas as dotações do Ministério da Justiça, discriminadas por grupo de natureza de despesa, assim como o comparativo com os orçamentos de 2006 e 2007.

Tabela 3 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - PLOA 2008 por GND e COMPARATIVO 2006/2007

Valores Nominais em R\$ 1,00

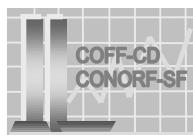
GND	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL 2008	VARIAÇÃO		
	A	B	C	D	(D/A)/A (%)	(D/B)/B (%)	(D/C)/C (%)
1-PES	4.045.249.321	4.766.508.415	4.769.851.230	4.644.246.221	14,81	-2,57	-2,63
2-JUR	13.928.361	21.573.653	21.573.653	22.105.014	58,71	2,46	2,46
3-ODC	889.233.951	1.156.596.495	1.385.125.730	2.282.700.365	156,70	97,36	64,80
4-INV	722.411.168	565.024.920	982.802.588	864.860.334	19,72	53,07	-12,00
5-IFI	3.446.598	5.023.576	5.023.576	3.120.750	-9,45	-37,88	-37,88
6-AMO	27.945.305	36.391.683	36.391.683	37.416.380	33,89	2,82	2,82
9-RES	0	43.373.811	43.373.811	77.000.775	-	77,53	77,53
TOTAL	5.702.214.705	6.594.492.553	7.244.142.271	7.931.449.839	39,09	20,27	9,49

Observa-se que, comparativamente ao orçamento autorizado para 2007, os maiores acréscimos de dotações ocorreram no GND – 9 (Reserva de Contingência) e no GND 3 (Outras Despesas Correntes).

8.14.2 DEFESA NACIONAL

A proposta orçamentária para as unidades da área da Defesa Nacional, todas vinculadas ao Ministério da Defesa, alcança o montante de R\$ 44.378,9 milhões, sendo R\$ 42.730,2 milhões dos orçamentos Fiscal e Seguridade Social e R\$ 1.648,7 milhões do Orçamento de Investimento, dos quais R\$ 1.646,9 milhões na unidade 52212 – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária / INFRAERO e R\$ 1,8 milhões na unidade 52221 – Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL.

Para melhor visualização e entendimento da proposta, os valores foram agrupados, na Tabela 4, por “Unidades Administrativas”, assim denominadas as Unidades Orçamentárias efetivamente responsáveis pelo gerenciamento dos gastos de um conjunto de unidades a elas legalmente vinculadas. Demonstram-se os dados relativos aos orçamentos de 2006 (liquido) e 2007 (PL e autorizado), possibilitando o confronto com os valores propostos para 2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 4 - MINISTÉRIO DA DEFESA - PLOA 2008 e Comparativo 2006/2007

Orçamento Fiscal e Seguridade Fiscal - Valores em R\$ 1,00

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL 2008	VARIAÇÃO		
	A	B	C	D	(D-A)/A %	(D-B)/B %	(D-C)/C %
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.523.739.227	1.453.098.132	1.942.600.196	1.522.170.601	-0,10	4,75	-21,64
52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.421.311.688	1.351.596.926	1.840.598.990	1.422.130.651	0,06	5,22	-22,74
52901 - FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	3.861.521	3.043.128	3.043.128	2.418.393	-37,37	-20,53	-20,53
52902 - FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	93.219.319	92.595.362	93.095.362	91.564.591	-1,78	-1,11	-1,64
52903 - FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	5.346.698	5.862.716	5.862.716	6.056.966	13,28	3,31	3,31
COMANDO DA AERONÁUTICA	9.269.258.708	9.807.857.987	10.317.499.810	11.619.787.290	25,36	18,47	12,62
52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	8.061.568.419	8.587.058.110	9.027.806.022	10.207.917.515	26,62	18,88	13,07
52211 - CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	8.270.556	13.050.609	13.050.609	13.422.909	62,30	2,85	2,85
52911 - FUNDO AERONÁUTICO	1.199.419.733	1.207.749.268	1.276.643.179	1.398.446.866	16,59	15,79	9,54
COMANDO DO EXÉRCITO	16.473.542.393	17.472.466.354	17.694.709.873	18.741.637.121	13,77	7,26	5,92
52121 - COMANDO DO EXÉRCITO	15.920.084.514	16.884.140.322	17.106.083.841	18.126.992.757	13,86	7,36	5,97
52222 - FUNDAÇÃO OSÓRIO	7.552.308	8.216.214	8.516.214	8.438.988	11,74	2,71	-0,91
52921 - FUNDO DO EXÉRCITO	545.905.571	580.109.818	580.109.818	606.205.376	11,05	4,50	4,50
COMANDO DA MARINHA	8.314.521.560	10.096.762.626	10.155.333.041	10.466.051.802	25,88	3,66	3,06
52131 - COMANDO DA MARINHA	7.887.743.183	9.602.766.633	9.583.637.048	9.982.187.582	26,55	3,95	4,16
52133 - SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	21.246.306	10.251.480	21.951.480	15.411.350	-27,46	50,33	-29,79
52931 - FUNDO NAVAL	350.349.850	402.900.913	468.900.913	373.948.445	6,74	-7,19	-20,25
52932 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	55.182.221	80.843.600	80.843.600	94.504.425	71,26	16,90	16,90
ANAC	104.676.719	150.445.252	150.753.855	380.575.752	263,57	152,97	152,45
52201 - AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	78.619.933	150.445.252	150.753.855	380.575.752	384,07	152,97	152,45
52912 - FUNDO AEROVIÁRIO	26.056.786	-	-	-	-	-	-
TOTAL	35.685.738.606	38.980.630.351	40.260.896.775	42.730.222.566	19,74	9,62	6,13

Fonte: Prodasen e Proposta do Executivo (PL 2008)

Verifica-se que, no âmbito dos orçamentos Fiscal e Seguridade Social, o PLOA/2008 consigna dotação global (R\$ 42.730,2 milhões) da ordem de 6,13% superior ao orçamento autorizado para 2007 (R\$ 40.260,9 milhões). Relativamente ao orçamento autorizado para 2007, excetuando-se a ANAC (acréscimo de 152,45%), as unidades administrativas mais beneficiadas foram o Comando da Aeronáutica (acréscimo de 12,62%), o Comando do Exército (acréscimo de 5,92%), seguindo-se o Comando da Marinha (com acréscimo de 3,06%). A Unidade Administrativa Ministério da Defesa sofreu um decréscimo de 21,64%.

A distribuição das dotações, por natureza de despesa, está demonstrada na Tabela 5. Os dados levam à conclusão de que o acréscimo de dotação proposta no PLOA/2008, em relação ao autorizado para 2007, foram concentrados nos Grupos: GND 5 – Inversões Financeiras (acréscimo de 60,72 %), GND 3 – Outras Despesas Correntes (acréscimo de 32,64 %) e GND 4 – Investimento (aumento de 30,52 %). Não obstante o aumento de recursos nos GNDs 4 (Investimento) e 5 (Inversões financeiras), verifica-se que o perfil dos gastos permanece praticamente inalterado, relativamente aos exercícios anteriores, com forte comprometimento das dotações do GNDs 1 (Pessoal e Encargos Sociais) e 3 – Outras Despesas Correntes, que juntos consomem 86,64% do total das dotações.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 5 - MINISTÉRIO DA DEFESA - PLOA 2008 por GND e Comparativo 2006/2007

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

GND	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL 2008	VARIAÇÃO		
	A	B	C	D	(D/A)/A (%)	(D/B)/B (%)	(D/C)/C (%)
1-PES	28.531.150.608	30.503.280.949	30.503.580.949	31.149.319.734	9,18	2,12	2,12
2-JUR	337.972.995	427.258.835	320.215.325	331.908.307	-1,79	-22,32	3,65
3-ODC	4.276.825.452	4.178.898.264	4.429.655.158	5.875.641.133	37,38	40,60	32,64
4-INV	1.773.717.942	1.616.034.935	2.500.279.562	3.263.394.137	83,99	101,94	30,52
5-IFI	51.184.229	4.800.000	616.800.000	991.301.000	1.836,73	20.552,10	60,72
6-AMO	714.887.381	1.181.173.175	1.010.724.575	612.546.254	-14,32	-48,14	-39,40
9-RES	0	1.069.184.193	879.641.206	506.112.001	-	-52,66	-42,46
TOTAL	35.685.738.607	38.980.630.351	40.260.896.775	42.730.222.566	19,74	9,62	6,13

Fonte: Prodases e Proposta do Executivo (PLOA 2008)

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento, de 7,64% do total dos recursos destinado à Defesa Nacional, embora seja superior aos percentuais verificados nos orçamentos dos exercícios anteriores, ainda pode ser considerada muito baixa e insuficiente para alterar substancialmente a carência em investimento das Forças Armadas. Ressalte-se que esses são os valores destinados a investimentos – reaparelhamento, pesquisa, desenvolvimento tecnológico – os quais têm sido o principal foco de discussão e contestação do orçamento da Defesa Nacional, o que deverá repetir-se no exame do PLOA 2008.

A SEGUIR, os 15 programas mais beneficiados com dotações no PLOA/2008.

Tabela 6 - Ministério da Defesa - PLOA 2008 - Maiores programas

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

PROGRAMA	PL 2008
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	19.344.877.851
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	12.780.915.022
0632 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA	1.068.656.681
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	986.800.000
0637 - SERVIÇO DE SAÚDE DAS FORÇAS ARMADAS	981.048.625
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	936.621.561
0622 - PREPARO E EMPREGO DO PODER Naval	928.646.026
0621 - PREPARO E EMPREGO DA FORÇA AÉREA	925.407.126
0620 - PREPARO E EMPREGO DA FORÇA TERRESTRE	774.629.828
0623 - SEGURANÇA DE VÔO E CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO	584.516.184
0626 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL	508.203.765
0999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	506.112.001
1401 - REPARAÇÃO DE VIOLAÇÕES E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	419.595.654
0628 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	389.661.392
0631 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	370.796.934
0630 - DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO CIVIL	360.712.307
OUTROS PROGRAMAS	863.021.609
TOTAL	42.730.222.566

Fonte: PLOA 2008

Destaca-se a presença do programa 1401 – Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos entre aqueles aquinhoados com maior dotação no âmbito do Ministério da Defesa (R\$ 419,6 milhões). A dotação para essa finalidade já vem constando do Orçamento deste Órgão há vários anos, no âmbito do Programa Direitos Humanos Direitos de Todos. Esse fato, acredita-se, merece maior atenção do Congresso Nacional, uma vez que, no PLOA/2008, os valores para o Programa em discussão é superior, por exemplo, à dotação do Programa 0628 – Reaparelhamento do Exército Brasileiro, assim como de diversos outros relevantes programas do âmbito desse Ministério.

8.15 INVESTIMENTOS VINCULADOS AO MINISTÉRIO DA DEFESA

O orçamento das empresas estatais vinculadas ao Ministério da Defesa consta da Tabela 1, incluindo a comparação com os orçamentos de 2006 e 2007. Observe-se que o orçamento proposto para a INFRAERO, no valor total de R\$ 1.646,9 milhões, é 64,21% superior ao autorizado para 2007 (R\$ 1.002,9 milhões), aparentemente contempla todas as receitas destinadas a investimento por aquela



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Empresa, as quais são provenientes das tarifas aeroportuárias (art. 6º da Lei nº 8.862/99 e art. 5º da Lei nº 6.009/73) e do ATAERO – Adicional sobre as Tarifas Aeroportuárias (Lei nº 8.399/92 e nº 7.920/89).

Tabela 7 - Ministério da Defesa - Empresas Estatais

EMPRESA	Orçamento de Investimento - Valores em R\$ 1,00						
	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL 2008	VARIAÇÃO		
					A	B	C
52212 - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	592.363.614	652.938.377	1.002.938.377	1.646.929.851	178,03	152,23	64,21
52221 - INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL - IMBEL	7.435.969	8.020.000	8.020.000	1.800.000	-75,79	-77,56	-77,56
TOTAL	599.799.583	660.958.377	1.010.958.377	1.648.729.851	174,88	149,45	63,09

Fonte: PLOA 2008 (Valores dos PLs) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - MPOG

Por sua vez, o orçamento proposto para a IMBEL é 77,56% inferior ao autorizado para 2007..

9 INVESTIMENTO NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

O PLOA/2008 prevê investimentos, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no valor de R\$ 28,7 bilhões, representando acréscimo de 78,2% frente aos R\$ 16,1 bilhões do PLOA/2007.

A exemplo de anos anteriores, verifica-se forte concentração de investimentos em dotações não regionalizadas (NA – nacional) nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, representando 41,4% do total de investimentos. No PLOA/2007, tal item respondeu por 39,8%.

Na distribuição pelas Regiões, nota-se que os investimentos direcionados à Região Norte obtiveram o maior incremento, de 143,4% quando comparados ao PLOA/2007. A Região Sudeste foi também beneficiada sob tal critério, pois obteve aumento de 81,2% em seus investimentos. A Região menos beneficiada foi o Centro-Oeste, com 40,5%, seguida pela Região Sul, com 62,1%, e pela Região Nordeste, com elevação de 65,9% nos investimentos.

Tendo por base a evolução dos investimentos por unidade da federação, constata-se distribuição desigual dos acréscimos. Os Estados mais bem-contemplados foram Pará, Alagoas e Rondônia, respectivamente com acréscimos de 226,8%, 182,9% e 170,5%. Também se destacam os investimentos direcionados genericamente à Região Nordeste, com aumento de 186,2%. Tal fato deve-se sobretudo ao Programa de Integração de Bacias Hidrográficas, cujas ações contemplam a “Integração do Rio São Francisco com outras Bacias Hidrográficas”. Já os Estados do Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Paraná sofreram redução dos recursos destinados a investimentos respectivamente de 21,3%; 4,1%; e 0,7%.

Analizando a execução orçamentária dos investimentos autorizados nas esferas Fiscal e da Seguridade Social para o exercício atual, com dados atualizados até 2 de setembro, percebe-se o baixo percentual de execução de despesa, de apenas 7,6%, já que do montante de R\$ 36,0 bilhões autorizados para investimentos foram liquidados apenas R\$ 2,7 bilhões. Os valores da evolução dos investimentos entre 2005 e 2008, por Região e UF, estão demonstrados na tabela a seguir:

INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Fiscal e Seguridade Social R\$ milhões

Região	UF	Liquid. 2005	Liquid. 2006	PL 2007	Autorizado 2007	Liquid. 2007*	PL 2008	PL 2008/PL 2007 (%)	PL 2008/Aut. 2007 (%)
		(a)	(b)			(c)			
CO	DF	348,4	34,6	463,9	630,3	51,9	574,6	23,9	-14,3
	GO	467,5	13,5	293,3	924,8	45,5	510,3	74,0	-44,8
	MS	248,2	5,1	330,3	773,0	119,2	258,1	-21,9	-66,6
	MT	260,4	7,9	245,6	724,6	28,8	524,1	113,4	-27,7
	CO	42,5	5,0	43,5	91,7	5,2	66,5	52,8	-27,5
EX	Subtotal	1.367,0	66,1	1.376,5	3.184,4	250,6	1.933,5	40,5	-39,3
	EX	29,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NA	Subtotal	29,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	NA	6.928,2	913,4	6.433,5	13.343,2	937,5	11.920,2	85,3	-11,4

Região	UF	Liquid. 2005	Liquid. 2006	PL 2007	Autorizado 2007	Liquid. 2007*	PL 2008	PL 2008/PL 2007 (%)	PL 2008/Aut. 2007 (%)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	g=(f / c)-1	h = (f / d)-1
NE	Subtotal	6.928,2	913,4	6.433,5	13.343,2	937,5	11.920,2	85,3	-11,4
	NE	707,4	60,4	487,5	371,8	71,5	1.395,2	186,2	275,3
	BA	683,6	16,1	572,5	1.086,3	49,2	1.021,2	78,4	-6,0
	PE	430,9	36,4	588,9	1.131,4	14,3	823,6	39,9	-27,2
	CE	386,4	31,1	381,9	806,5	21,7	739,6	93,7	-8,3
	PI	298,3	55,1	200,5	709,6	19,7	209,4	4,4	-70,5
	PB	250,0	11,1	336,1	841,3	23,2	341,6	1,6	-59,4
	RN	224,7	5,5	293,5	568,5	26,7	231,0	-21,3	-59,4
	MA	197,4	6,8	299,7	839,2	8,8	342,4	14,3	-59,2
	SE	113,6	6,7	145,8	415,4	11,9	241,5	65,7	-41,9
NO	AL	193,0	6,3	120,3	710,5	10,6	340,3	182,9	-52,1
	Subtotal	3.485,4	235,6	3.426,8	7.480,3	257,7	5.685,9	65,9	-24,0
	PA	213,5	7,8	279,1	872,0	31,7	912,2	226,8	4,6
	AM	365,9	1,2	184,2	552,8	3,7	415,7	125,7	-24,8
	TO	290,2	77,1	116,1	875,9	208,7	233,5	101,1	-73,3
	NO	110,6	8,8	135,4	171,8	5,3	192,3	42,0	11,9
	RR	123,0	3,9	38,4	416,4	0,4	76,4	99,0	-81,6
	AC	183,6	51,0	98,1	457,5	63,5	223,6	128,0	-51,1
	AP	94,5	0,1	72,6	372,8	2,7	178,4	145,7	-52,2
	RO	171,9	0,9	60,6	629,0	2,4	163,9	170,5	-73,9
SD	Subtotal	1.553,2	150,7	984,4	4.348,1	318,5	2.396,1	143,4	-44,9
	MG	1.248,2	99,0	741,2	1.779,5	226,0	1.767,3	138,4	-0,7
	RJ	397,8	60,8	529,0	1.200,7	359,5	1.054,8	99,4	-12,2
	SP	526,5	36,1	618,1	1.099,6	49,4	1.027,9	66,3	-6,5
	SD	109,7	29,3	325,9	249,4	29,4	381,8	17,1	53,1
SL	ES	155,7	1,0	258,1	449,0	16,6	247,5	-4,1	-44,9
	Subtotal	2.437,9	226,2	2.472,3	4.778,2	680,9	4.479,3	81,2	-6,3
	RS	558,2	81,7	657,3	1.242,6	153,5	1.041,2	58,4	-16,2
	SC	521,5	16,8	473,4	736,6	125,6	983,7	107,8	33,5
	PR	389,1	16,7	237,0	686,4	28,6	235,3	-0,7	-65,7
SL	SL	51,9	9,3	97,3	120,3	8,7	114,8	18,0	-4,5
	Subtotal	1.520,7	124,5	1.465,0	2.785,9	316,4	2.375,0	62,1	-14,8
Total		17.322,1	1.716,5	16.158,6	36.030,0	2.761,5	28.790,0	78,2	-20,1

Fonte:SIAFI/PRODASEN e PLOA 2008

Obs.: * A coluna Liquidado 2007 refere-se aos valores Liquidados até 02 de setembro de 2007

10 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS

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

A distribuição regional dos investimentos das empresas que integram a proposta de Orçamento de Investimento para 2008, no montante de R\$ 62.099,7 milhões, está apresentada na Tabela 1. Pelos dados demonstrados, verifica-se que 29,1% dos investimentos têm destinação genérica “Nacional” e 15,7% estão localizados no “Exterior”, o que leva à conclusão de que 44,8% do Orçamento de Investimento não está regionalizado. Ademais, verifica-se que a distribuição dos recursos por Região é a seguinte: Região Sudeste - 36,5%; Região Nordeste - 10,0%; Região Sul - 5,3%; Região Norte - 2,8%; e Região Centro-Oeste somente 0,7%.

Conforme consta da Tabela 1, o montante dos recursos propostos para o Orçamento de Investimento 2008 (R\$ 62.099,7 milhões) é 24,74% superior ao do orçamento autorizado para 2007 (R\$ 49.784,3 milhões). As regiões mais beneficiadas com acréscimo no PLOA/2008 foram Nordeste (54,87%), Sul (38,00%) e Sudeste (32,10%). A Região Norte sofreu um decréscimo de 13,67%, relativamente ao autorizado para o corrente exercício.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A distribuição por Estado (Tabela 1) mostra que os mais beneficiados com acréscimo, relativamente ao autorizado para 2007, foram Pernambuco (1.262,02%), Santa Catarina (875,53%), Rio Grande do Norte (196,37%) e Paraná (127,21%).

No Estado de Pernambuco o acréscimo de investimentos vincula-se à Construção da Refinaria Abreu e Lima pela Petrobrás. No Paraná, os acréscimos de investimentos relacionam-se com a modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Presidente Getúlio Vargas, também pela Petrobrás. No Rio Grande do Norte, o acréscimo relaciona-se com a implantação de parque eólico para geração de energia elétrica na região de Guamaré (RN), pela Petrobrás, além de investimentos da INFRAERO na infra-estrutura no Complexo Aeroportuário de São Gonçalo do Amarante. Por seu lado, o acréscimo de investimentos no Estado de Santa Catarina se deve a investimentos da INFRAERO programados para o Aeroporto Internacional de Florianópolis.

Regionalização dos Investimentos das Empresas Estatais

LOCALIZAÇÃO DO GASTO		UF	LIQUIDADO 2006	PL 2007	AUTORIZADO 2007	PL2008	VARIAÇÃO			
			A	B	C	D	(D-A)/A %	(D-B)/B %	(D-C)/C %	
	NACIONAL	NA	10.041.473.628	16.165.781.104	16.174.281.104	18.020.997.273	79,47	11,48	11,42	
	SUBTOTAL		10.041.473.628	16.165.781.104	16.174.281.104	18.020.997.273	79,47	11,48	11,42	
	EXTERIOR	EX	9.449.891.386	7.653.034.031	7.653.034.031	9.762.149.461	3,30	27,56	27,56	
	SUBTOTAL		9.449.891.386	7.653.034.031	7.653.034.031	9.762.149.461	3,30	27,56	27,56	
REGIÃO NORTE	NO NORTE	NO	266.842.493	755.853.213	735.853.213	642.055.690	140,61	-15,06	-12,75	
	ACRE	AC	39.854.132	83.592.610	83.592.610	68.806.595	72,65	-17,69	-17,69	
	AMAZONAS	AM	172.043.842	519.597.454	519.597.454	570.905.752	603.040.737	250,52	16,06	5,63
	AMAPÁ	AP	44.710.312	96.608.365	96.608.365	67.093.486	50,06	-30,55	-49,02	
	PARÁ	PA	298.763.038	192.650.329	192.650.329	226.747.329	121.545.291	-59,32	-36,91	-46,40
	RONDÔNIA	RO	83.012.127	195.583.812	195.583.812	204.264.913	146,07	4,44	4,44	
	RORAIMA	RR	27.414.459	53.202.037	53.202.037	19.682.881	-28,20	-63,00	-63,00	
	TOCANTINS	TO	1.930.551	12.597.503	12.597.503	8.840.736	357,94	-29,82	-29,82	
	Subtotal		934.570.954	1.909.685.323	2.010.090.621	1.735.330.329	85,68	-9,13	-13,67	
NO NORDESTE	NO NORDESTE	NE	1.955.797.745	2.714.211.364	2.714.211.364	3.929.261.426	100,90	44,77	44,77	
	ALAGOAS	AL	94.649.217	107.167.418	108.334.418	102.614.515	8,42	-4,25	-5,28	
	BAHIA	BA	216.889.893	425.228.066	386.630.638	818.328.705	277,30	92,44	111,66	
	CEARÁ	CE	36.082.112	341.127.553	340.299.553	241.537.718	569,41	-29,19	-29,02	
	MARANHÃO	MA	77.183.026	121.827.635	121.827.635	43.846.064	-43,19	-64,01	-64,01	
	PARAÍBA	PB	9.980.359	30.190.148	30.190.148	3.737.535	-62,55	-87,62	-87,62	
	PERNAMBUCO	PE	10.110.360	43.939.773	35.439.773	482.697.121	4.674,28	998,54	1.262,02	
	PIAÚI	PI	122.526.077	206.517.377	206.517.377	414.724.808	238,48	100,82	100,82	
	RIO GRANDE DO NORTE	RN	26.243.017	55.711.011	54.465.401	161.421.479	515,10	189,75	196,37	
	SERGIPE	SE	2.554.761	14.456.568	14.456.568	15.676.859	513,63	8,44	8,44	
	Subtotal		2.552.016.567	4.060.376.913	4.012.372.875	6.213.846.230	143,49	53,04	54,87	
REGIÃO SUDESTE	NO SUSDESTE	SD	4.609.970.507	10.055.249.952	10.055.249.952	11.297.879.830	145,07	12,36	12,36	
	ESPÍRITO SANTO	ES	411.312.482	870.183.469	965.552.255	1.956.396.453	375,65	124,83	102,62	
	MINAS GERAIS	MG	324.865.017	474.953.561	474.953.561	782.475.135	140,86	64,75	64,75	
	RIO DE JANEIRO	RJ	2.533.375.395	2.227.723.072	2.321.175.912	4.175.870.422	64,83	87,45	79,90	
	SÃO PAULO	SP	635.823.407	3.207.073.790	3.325.069.229	4.431.466.264	596,96	38,18	33,27	
	Subtotal		8.515.346.808	16.835.183.844	17.142.000.909	22.644.088.104	165,92	34,50	32,10	
REGIÃO CENTRO-OESTE	NO CENTRO-OESTE	CO	138.887.870	99.051.682	99.051.682	56.158.793	-59,57	-43,30	-43,30	
	DISTRITO FEDERAL	DF	37.514.188	113.840.970	114.300.970	190.226.818	407,08	67,10	66,43	
	GOIÁS	GO	31.696.437	34.254.723	64.254.723	92.268.247	191,10	169,36	43,60	
	MATO GROSSO DO SUL	MS	228.106	84.902.453	84.902.453	72.711.738	31.776,29	-14,36	-14,36	
	MATO GROSSO	MT	50.410.652	47.821.848	47.821.848	24.391.459	-51,61	-49,00	-49,00	
	Subtotal		258.737.253	379.871.676	410.331.676	435.757.055	68,42	14,71	6,20	
REGIÃO SUL	NO SUL	SL	371.256.571	643.272.317	643.272.317	434.019.985	16,91	-32,53	-32,53	
	PARANÁ	PR	87.609.357	642.609.695	642.609.695	1.460.104.084	1.566,61	127,21	127,21	
	RIO GRANDE DO SUL	RS	608.704.640	1.081.493.747	1.081.493.747	1.248.385.616	105,09	15,43	15,43	
	SANTA CATARINA	SC	1.534.733	14.865.327	14.865.327	145.015.309	9.348,89	875,53	875,53	
	Subtotal		1.069.105.301	2.382.241.086	2.382.241.086	3.287.524.994	207,50	38,00	38,00	
	TOTAL		32.821.141.897	49.386.173.977	49.784.352.302	62.099.693.446	89,21	25,74	24,74	

Fonte: (1) Prodases - Valores dos PLs

(2) Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - MPOG - Valores Liquidado 2006 e autorizado 2007 (atualizado até o 3º Bimestre/2007)

11 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O Órgão Orçamentário 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios contém previsão para 2008 de R\$ 127,7 bilhões, dos quais estão destinados R\$ 119,4 bilhões para transferências propriamente ditas, R\$ 8,3 bilhões para pagamento de pessoal dos Estados e DF e R\$ 27,7 milhões para investimentos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

No Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE estão previstas dotações de R\$ 34,6 bilhões, representando um incremento em relação aos R\$ 32,3 bilhões autorizados em 2007. No Fundo de Participação dos Municípios – FPM, por outro lado, a proposta indica R\$ 37,8 bilhões, contra R\$ 33,8 bilhões autorizados em 2007.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB, com dotações de R\$ 17,3 bilhões na PLOA/2008. O FUNDEB, no exercício de 2008, será constituído, entre outros, com 18,33% dos recursos a que se refere o inciso I, alíneas a e b, do art. 159 da Constituição Federal, ou seja, parcelas do FPE e FPM.

No caso do FPM, a dotação de R\$ 37,8 bilhões está parcialmente composta pela fonte 901, representando R\$ 1,6 bilhão, em função da recente aprovação da PEC nº 75/2007, que estabeleceu o adicional de um ponto percentual na entrega de recursos, pela União, ao Fundo de Participação dos Municípios.

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\$ 1,98 bilhão no órgão Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na ação Recursos para a Repartição da CIDE, atendendo ao mandamento constitucional.

No que refere às transferências para o DF, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, que atribui à União a competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

O art. 2º da Lei nº 10.633/2002 estabelece que o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União. O § 1º do art. 2º da mesma Lei determina que, para efeito de cálculo da variação, será considerada a razão entre a RCL realizada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos, com o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

A variação no período foi de 8,9%, pois a RCL correspondeu a R\$ 329,06 bilhões no período de julho de 2005 a junho de 2006, atingindo R\$ 358,41 bilhões, no período de julho de 2006 a junho de 2007. Aplicando o percentual sobre a dotação do PLOA/2007 (R\$ 6.001.414.136) encontra-se a dotação de R\$ 6.536.712.831, correspondente ao valor previsto no PLOA/2008.

12 TÓPICOS ESPECIAIS

12.1 OBRAS IRREGULARES

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

Para o exercício de 2008, a regulação da matéria encontra-se no Capítulo VIII, arts. 101 a 106, da LDO/2008 (Lei 11.514, de 13.08.2007). Em face disso, o PLOA/2008 possui, no Anexo VI, relação com 50 (cinquenta) programas de trabalho que contém obras com indícios de irregularidades graves, ante 63 (sessenta e três) constantes de semelhante anexo (Anexo VI) da LOA/2007 (Lei nº 11.451/2007). Das obras indicadas no Anexo ao PLOA/2008, portanto, treze não constam do Anexo VI da LOA/2007. Uma delas teve o conteúdo alterado (exclusão de um dos contratos nela indicado).

A tabela abaixo indica as alterações registradas na situação das obras excluídas ou alteradas, bem como a origem de tais informações. Percebe-se que:

- a) as obras de números 5, 7 e 13 foram regularmente excluídas do Anexo VI da LOA/2007 por Decretos Legislativos;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

b) as obras de números 1, 3, 4, 8 e 12 tiveram manifestação do TCU e da CMO no sentido da regularização e retomada de obras e contratos, embora não tenha havido publicação do Decreto Legislativo respectivo;

c) para as obras de números 2, 6, 10 e 11, o TCU manifestou-se pela solução das irregularidades e inexistência de óbices à execução orçamentária, embora não conste registro de apreciação dos casos por instâncias do Congresso Nacional;

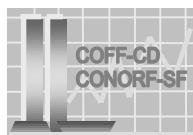
d) quanto às obras de números 9 e 14, não constam registros de manifestações, quer do TCU, quer do Congresso Nacional, acerca das alterações na situação dos empreendimentos e contratos.

OBRAS EXCLUÍDAS OU ALTERADAS NO ANEXO VI (PLOA/2008)

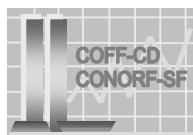
	UO (Cod)	UO	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Situação (tramitação no Congresso Nacional e posicionamentos do TCU)
1	32228	Furnas	25.752.0296.3360.00 01	SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ITAIPU (PR) – SÃO PAULO (SP) (REFORÇOS NAS TORRES DA LT 750 KV FOZ – IVAIPORÁ, LT IVAIPORÁ – ITABERÁ I E II E NA LT ITABERÁ – TIJUCO PRETO I E II) – NACIONAL Montagem de peças para o reforço de torres nas LT's 750 kV Ivaiporá – Itaberá I e II e Foz do Iguaçu – Ivaiporá III componentes do Sistema de Transmissão de Itaipu	Edital CO.APR. T009.200 5	CMO aprovou em 18/04/2007 relatório no sentido do arquivamento da matéria (AVN 49/2006); Acórdão TCU 1544/2007 – Plenário informa à CMO que não há óbices à execução da obra indicada, tendo em vista a revogação do Edital impugnado
2	36901	FNS	..... ...	IMPLEMENTAÇÃO, APARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE DO SUS – ADEQUAÇÃO DO HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA – CE		Não consta tramitação de aviso a esse título nos registros do CN; Acórdão TCU 1543/2007 – Plenário informa à CMO a inexistência de irregularidades na obra em tela (programa de trabalho 10.302.0004.1823.4836)
3	39252	DNIT	26.782.0236.1248.00 13	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – MANAUS - DIVISA AM/RO - NA BR-319 – NO ESTADO DO AMAZONAS – NO ESTADO DO AMAZONAS Execução de serviços de obras de melhoramentos e pavimentação na rodovia BR-319, trecho km 563,1 ao km 655,7. Execução de serviços de obras de melhoramentos e pavimentação na rodovia BR-319, trecho km 500, ao km 563,1. Execução de serviços de obras de restauração, melhoramentos e pavimentação na rodovia BR-319, trecho km 818,6 ao km 877,4. Execução de serviços de obras de melhoramentos e pavimentação na rodovia BR-319, trecho km 723,6, ao km 768,6. Execução de serviços de obras de melhoramentos e pavimentação na rodovia BR-319, trecho km 678,6, ao km 723,6. Execução de serviços de obras de melhoramentos e pavimentação	Contrato PD/01/05 /2000-00 Contrato PD/01/16 /2001-00 Contrato PD/01/10 /2001-00 Contrato PD/01/14 /2001-00	CMO aprovou em 22/08/2007 relatório e projeto de Decreto Legislativo no sentido da exclusão da obra no quadro (AVN 05/2007); Acórdão TCU 354/2007 – Plenário informa à CMO que não há óbices à execução da obra indicada.

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados****Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

	UO (Cod)	UO	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Situação (tramitação no Congresso Nacional e posicionamentos do TCU)
				na rodovia BR-319, trecho km 768,6, ao km 818,6.	Contrato PD/01/15 /2001-00 Contrato PD/01/20 /2001-00	
4	39252	DNIT	..... ...	RECUPERAÇÃO DO PORTO DE SANTANA NO ESTADO DO AMAPÁ NO ESTADO DO AMAPÁ Execução das Obras de Revitalização do Setor Comercial Portuário de Santana, no Estado do Amapá.	Convênio SIAFI 470267 Contrato 012/2003 -PMS	CMO aprovou em 29/08/2007 relatório e projeto de Decreto Legislativo no sentido da exclusão da obra no quadro (AVN 19/2007); Acórdão TCU 1196/2007 – Plenário informa à CMO que não há óbices à execução da obra indicada.
5	39252	DNIT	..... ...	OBRAS RODOVIÁRIAS EMERGENCIAIS (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO) – NACIONAL Operação estrada: BR-070 – Entr. MT-110 (B) – Entr. MT-453 (B) – km 193,3 a 345,4 Operação estrada: BR-070 – Entr. MT-453 (B) – Entr. BR-163 (A)/364 (A)/MT-140 (B) (São Vicente) – km 345,4 a 421,3	Obra Obra	Excluída obra do quadro pelos Decretos Legislativos 164/2007 e 165/2007.
6	39252	DNIT	26.782.0236.1424.00 51	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – DIAMANTINO - SAPEZAL – COMODORO - NA BR-364 - NO ESTADO DO MATO GROSSO – NO ESTADO DO MATO GROSSO Obras de Construção da Rodovia BR-364/MT, trechos do Km 675,90 ao Km 1131,10.	Empreendimento, exceto para os contratos firmados até 10/12/2004.	Não consta tramitação de aviso a esse título nos registros do CN; Acórdão TCU 1617/2007 – Plenário informa à CMO a inexistência de irregularidades na obra em tela (precedido pelos Acórdãos TCU 1120/2004, 1241/2006, e 416/2007, todos do Plenário)
7	39252	DNIT	26.782.0235.105T.00 25	ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – DIVISA PB/RN – DIVISA PB/PE – NA BR-101 – NO ESTADO DA PARAÍBA – NO ESTADO DA PARAÍBA Consultoria técnica e operacional nas avaliações e na determinação técnica dos valores de 150 propriedades a serem desapropriadas nos Lotes de Construção nºs 01, 05 e 06 – BR101 – NE	Contrato 22/2006	Excluída obra do quadro pelo Decreto Legislativo 166/2007.
8	39252	DNIT	..... ...	CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RODOVIAS FEDERAIS NO		CMO aprovou em 29/08/2007 relatório e projeto

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados****Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

	UO (Cod)	UO	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Situação (tramitação no Congresso Nacional e posicionamentos do TCU)
				ESTADO DE RONDÔNIA NO ESTADO DE RONDÔNIA Obras de construção, terraplenagem, pavimentação, artes correntes e especiais da ponte sobre o Rio Madeira na BR364/RO, Porto Velho, distrito de Abunã, com 1,031Km, e construção de 2,689Km de acessos. Construção, terraplenagem, pavimentação, obras de artes correntes e especiais da ponte sobre o Rio Madeira na BR319-Porto Velho-RO, e construção de seus acessos, com extensão de 200m.	Contrato PD/22/08/2001-00	de Decreto Legislativo no sentido da exclusão do contrato PD/22/09/2001-00 do quadro (AVN 12/2007); Acórdão TCU 637/2007 – Plenário informa à CMO que não há óbices à execução do contrato indicado. O Anexo VI do projeto para 2008 mantém apenas o outro contrato indicado (PD/22/09/2001-00).
9	39252	DNIT	26.782.0220.2834.0011	RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS – NO ESTADO DE RONDÔNIA Restauração da Rodovia BR-364/RO, Trecho Nova Vida - Ponte sobre o Rio Preto, Subtrecho KM 469,0 - KM 568,8. Serviços de Supervisão e Controle das Obras de Restauração da BR-364/RO, Trecho Nova Vida - Candeias do Jamari, Subtrecho KM 469,0 - KM 700,6. Execução de obras de restauração da BR-364/RO, no subtrecho Ponte do Rio Preto-KM 568,8 a Candeias do Jamari-KM 700,6.	Contrato PG-133/1999-00 Contrato UT/22/0002/2002-00 Contrato 210/1999-00	CMO aprovou em 29/08/2007 relatório no sentido do arquivamento da matéria (AVN 13/2006); Acórdão TCU 608/2006 – Plenário informa à CMO ser recomendável a manutenção da paralisação dos contratos em referência.
10	39252	DNIT	..... ...	CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS - NO ESTADO DE SANTA CATARINA NO ESTADO DE SANTA CATARINA Serviços de execução das obras de implantação do ramal ferroviário de contorno das cidades de Jaraguá do Sul e Guaramirim, em conformidade com o edital de concorrência 130/2001, e demais documentos constantes da cláusula segunda do contrato Execução dos serviços de supervisão, coordenação e controle das obras de implantação do contorno ferroviário das cidades de Jaraguá do Sul e Guaramirim	Contrato 045/2002 Contrato 272/2002	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle aprovou em 11/09/2007 relatório no sentido do arquivamento da matéria e notificação à CMO quanto à solução da irregularidade (AVS 13/2003); Acórdão TCU 1271/2007 – Plenário informa à CMO a inexistência de óbices para a execução do empreendimento, tendo em vista a anulação dos contratos apontados no quadro.
11	52212	Infraero	26.781.0631.1F59.0053	EXPANSÃO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA – NO DISTRITO FEDERAL	Projeto básico	Não consta tramitação de aviso a esse título nos registros do CN; Acórdãos TCU 644/2007 – Plenário e 1624/2007 –



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

	UO (Cod)	UO	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Situação (tramitação no Congresso Nacional e posicionamentos do TCU)
						Plenário informam à CMO a inexistência de óbices para alocação de recursos para a obra, por considerar suficientes as determinações corretivas neles constantes.
12	53101	M. da Integraçã o Nacional	..... ...	RECURSOS PARA RETOMADA DE EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS – CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE POÇO VERDE- SE Execução de obras e serviços de engenharia para construção de barragens, para melhoria de pequenas comunidades no Município de Poço Verde - Projeto Padre Melo. Execução de obras e serviços do Projeto Padre Melo, para aproveitamento de recursos hídricos para beneficiamento de pequenas comunidades no Município de Poço Verde, incluindo a elaboração de EIA/RIMA e do projeto executivo.	Convênio 416836 Contrato 349/2001	Submetido à CMO (ainda não apreciado) Parecer no sentido de exclusão da obra no quadro (AVN 14/2007); Acórdãos TCU 815/2007 – Plenário e 1694/2007 – Plenário informam à CMO a inexistência de óbices para alocação de recursos para a obra, pela rescisão do contrato indicado.
13	54101	M. do Turismo	..... ...	INFRA-ESTRUTURA PARA O TURISMO RELIGIOSO - JUAZEIRO DO NORTE - CE Construção de obras estruturante – UVC - Unidade Vizinhança Centro / Centro de Apoio aos Romeiros	Contrato 004/2002	Excluída obra do quadro pelo Decreto Legislativo 167/2007.
14	54101	M. do Turismo	23.695.0631.1K62.00 53	OBRAS COMPLEMENTARES NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA – NO DISTRITO FEDERAL		Não consta registro quando ao programa de trabalho no Congresso Nacional e nas decisões do TCU

O levantamento acima indica a extrema conveniência de apreciação mais detalhada dos fundamentos para a exclusão ou não das obras indicadas na tabela sob os números 2, 6, 10, 11 e – especialmente – 9 e 14, à luz principalmente das informações consolidadas a serem enviadas pelo Tribunal de Contas da União até o dia 30 de setembro de 2007, nos termos do artigo 102 da LDO/2008.

Vale dizer, a esse respeito, que a relação de obras com indícios de irregularidades graves fica sujeita a alterações, enquanto não for aprovado o texto final do PLOA/2008, conforme é corretamente ressalvado no Anexo VI do projeto. Isso ocorre porque as informações encaminhadas pelo TCU têm o condão de apontar a necessidade de bloqueio em determinada obra, bem como indicar o saneamento de irregularidades que impediam a liberação de recursos orçamentários e financeiros para a sua execução física, em particular quando da remessa de informações adicionais expressamente previstas no art. 102, *caput* e § 2º, da LDO/2008.

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

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

OBRAS QUE CONSTAM DO ANEXO VI HÁ MAIS DE DOIS ANOS

26101 – Ministério da Educação

.....	CONSTRUÇÃO DA ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL EM NOVA ANDRADINA	Empreendimento
36901 – Fundo Nacional de Saúde		
.....	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA - CACOAL – RO	
	Construção do Hospital Regional de Cacoal/RO	Contrato 091/1991-PGE, exceto no que se refere à primeira etapa.
39252 – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes		
26.782.0238.1428.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – BOCA DO ACRE – DIVISA AM/AC – NA BR-317 – NO ESTADO DO AMAZONAS NO ESTADO DO AMAZONAS	Contrato PD/01/07/2000-00
26.782.0220.3E33.0002	RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - VITÓRIA - DIVISA ES/MG - NA BR-262/ES ESPÍRITO SANTO	Contrato PG-018/98
26.782.0220.2834.0000 26.782.0220.2834.0032	RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS – NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	Contrato PG-019/00-00
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-342 NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTRONCAMENTO BR-101/ES - NOVA VENÉCIA – ECOPORANGA - DIVISA ES/MG – ES	Contrato PG-093/2001-99 Contrato PG-094/01-99 Contrato PG-095/2001-99
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL - BR-487/PR - PORTO CAMARGO - CAMPO MOURÃO	Contrato PG-171/98-002
26.782.0236.10KU.0011	CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE RONDÔNIA NO ESTADO DE RONDÔNIA	Contrato PD/22/09/2001-00 Contrato PD/22/08/2001-00
26.784.0233.5019.0043	AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	Contrato nº 018/2001-MT, que poderá ter sua execução realizada até o limite físico de 50% do prolongamento dos molhes.
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO ESTADO DE TOCANTINS – TRECHO DIVISA MA/TO – DIVISA TO/PA	Convênio SIAFI nº 310353, referente ao objeto dos Contratos 200/96 e 86/2000.
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-235 NO ESTADO DE TOCANTINS - TRECHO PEDRO AFONSO - DIVISA TO/MA – TO	Contrato 184/2000 Contrato 185/2000
53101 – Ministério da Integração Nacional		
18.541.1138.1C56.0101	CONCLUSÃO DE OBRAS DE MACRODRENAGEM NOS TABULEIROS DOS MARTINS NO ESTADO DE ALAGOAS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ – AL	Contrato 01/97, exceto quanto à realização do dissipador de energia, do extravasor, do emboque da lagoa 2 e 3 e da adequação da calha do Rio Jacarecica.
.....	IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - CONSTR.DA ADUTORA SERRA DA BATATEIRA NO ESTADO DA BAHIA	Convênio SIAFI 134204, referente ao objeto do



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

		Contrato 001/99 Contrato 001/99
20.607.0379.5250.0004	IMPLEMENTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL IMPLEMENTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL	Contrato 001/2001 Empreendimento
18.544.0515.5E64.0021	CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO ITAPECURU - ITALUIS II NO ESTADO DO MARANHÃO	Contrato 071/2000-RAJ, exceto quanto aos recursos para conclusão do projeto executivo e para preservação dos materiais expostos a intempéries.
06.182.1027.0678.0001	APOIO A OBRAS PREVENTIVAS DE DESASTRES NACIONAL Execução das obras do Canal Extravasor do Rio Itajaí-Mirim e passagem em desnível	Contrato 246/01

A paralisação desses empreendimentos por tanto tempo suscita dúvidas quanto ao interesse e viabilidade técnica em concluir os. Tal situação deverá ser examinada com rigor pelos órgãos de controle, de modo a esclarecer as causas do problema e também para apontar solução para resolver a pendência.

12.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 22,4 bilhões no PLOA/2008, o que representa redução de 15,7% em relação aos R\$ 26,5 bilhões do PLOA/2007. A maior parte desse montante (R\$ 14,6 bilhões) é formada por receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos, enquanto os demais R\$ 7,8 bilhões foram consignados ao órgão orçamentário 90000 – Reserva de Contingência.

A alocação de R\$ 7,8 bilhões ao órgão 90000 – Reserva de Contingência exclusivamente na programação “Reserva de Contingência – Fiscal” está de acordo com o disposto na LRF²⁹ e encontra-se em consonância com o art. 14 da LDO 2008³⁰, pois equivale a 2% da receita corrente líquida prevista para 2008³¹. Além disso, metade desse valor foi classificada como despesa primária, o que atende determinação fixada no mencionado art. 14 da LDO/2008.

Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional disporá de R\$ 3,9 bilhões para atender a demandas da sociedade materializadas sob a forma de emendas³². No entanto, R\$ 2,9 bilhões desses recursos são compostos pela Fonte 900, condicionada à aprovação da Emenda Constitucional nº 50, de 2003, que visa prorrogar para até 31 de dezembro de 2011 a vigência da CPMF e da DRU.

A parcela da reserva composta por receitas próprias e vinculadas alcançou R\$ 14,6 bilhões, distribuídos por várias unidades orçamentárias, com destaque para o FAT, com R\$ 3,6 bilhões; a Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com R\$ 2,8 bilhões; e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, com R\$ 1,9 bilhão³³.

Todos os recursos alocados em reserva de contingência, excetuados os recursos destinados ao atendimento de emendas parlamentares, são classificados como de natureza financeira (total de R\$ 18,4 bilhões), vindo a compor o superávit primário constante da proposta orçamentária.

²⁹ “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.”

³⁰ Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

³¹ A receita corrente líquida está estimada em R\$ 391,15 bilhões, segundo consta das informações complementares.

³² Mantido o valor total do conjunto das emendas individuais, por mandato, em R\$ 6 milhões, serão necessários R\$ 3,6 bilhões apenas para emendas individuais.

³³ Essa parcela de R\$ 14,6 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Por fim, convém destacar as principais fontes de recursos que compõem a reserva de contingência: Recursos Ordinários Condicionados (Fonte 900), com R\$ 6,8 bilhões; Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 6,1 bilhões; Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 3,9 bilhões; e Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia (Fonte 174), com R\$ 2 bilhões.

12.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE

A previsão para a arrecadação da CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Lei nº 10.336, de 19/12/2001) é de R\$ 8.566 milhões. Ao mesmo tempo, o PLOA/2008 estabelece aplicação de recursos da CIDE (classificados como Fonte 111) em despesas que montam a R\$ 6.853,28 milhões.

A diferença entre os valores supracitados deve-se à desvinculação de 20% de sua arrecadação – que se encontram classificados na Fonte 900 –, em observância ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que instituiu a denominada Desvinculação de Recursos da União – DRU. O dispositivo constitucional tem vigência até o encerramento do presente exercício financeiro. No entanto, proposição que objetiva sua prorrogação já se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

No Quadro I, a seguir, é mostrada a evolução nominal dos valores de arrecadação da CIDE previstos para os exercícios de 2006 a 2008.

**QUADRO I
CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE COMBUSTÍVEIS**

Fonte	2006			2007			2008
	PLOA	LOA	Arrecadação (a preços correntes)	PLOA	LOA	PLOA	
100 ou 900	1.571,72	1.545,86	-	1.640,43	1.651,79	1.712,85	
111	6.286,86	6.183,44	-	6.561,73	6.607,14	6.853,28	
Total	7.858,58	7.729,30	7.817,00	8.202,16	8.258,93	8.566,13	

Legenda: PLOA – corresponde ao valor da proposta orçamentária do Poder Executivo

LOA – corresponde ao valor constante do autógrafo da Lei Orçamentária Anual

Arrecadação – corresponde ao valor da arrecadação líquida do exercício

Fonte 100 – “recursos ordinários”

Fonte 900 – “recursos ordinários” condicionados à prorrogação da DRU

Fonte 111 – “CIDE – combustíveis”

Origem dos dados: SIGA Brasil e SIGA Brasil e Receita Federal (site da internet)

Na evolução histórica retratada no Quadro I, verifica-se elevação nominal de 4,44% dos valores da CIDE constantes das propostas orçamentárias para 2007 e 2008, ou um decréscimo de 1,12%, se atualizados os valores pelo IGP-DI de agosto de 2006 a agosto de 2007.

O Quadro II, abaixo, apresenta a aplicação prevista da Fonte 111 no PLOA/2008, segundo os órgãos, as unidades orçamentárias (UO) e o grupo de natureza de despesa (GND).

**QUADRO II
PLOA/2008 – PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DA CIDE
DESPESAS POR ÓRGÃO / UO / GND**

Órgão/UO	GND 3 Outras Despesas Correntes	GND 4 Investimentos	GND 5 Inversões Financeiras	TOTAL
Presidência da República 20128 – Secretaria Especial de Portos	-	140.380.500	59.619.500	200.000.000
Ministério dos Transportes 39101 – M. dos Transportes (Adm. Direta) 39207 – VALEC 39252 – DNIT	- 118.000.000	150.000.000 10.000.000 3.862.734.118	- - -	150.000.000 10.000.000 3.980.734.118
Ministério do Meio Ambiente 44101 – M. do Meio Ambiente (Adm. Direta) 44201 – Ibama	418.000 160.000	- -	- -	418.000 160.000



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Órgão/UO	GND 3 Outras Despesas Correntes	GND 4 Investimentos	GND 5 Inversões Financeiras	TOTAL
Ministério da Defesa 52101 – M. da Defesa (Adm. Direta)	-	-	300.000.000	300.000.000
Ministério das Cidades 56202 – CBTU	224.304.000	-	-	224.304.000
Transferências Constitucionais 73108 – Transf. Constit. – M. Fazenda	1.987.665.677	-	-	1.987.665.677
TOTAL	2.106.243.677	4.387.418.618	359.619.500	6.853.281.795

Fonte: PLOA/2008

Como já se havia verificado nas duas propostas orçamentárias anteriores, o PLOA/2008 não consigna recursos da CIDE na Reserva de Contingência (GND 9). Assim como no PLOA/2007, tampouco há previsão de pagamento de despesas com “Pessoal e Encargos Sociais” (GND 1).

Quanto às despesas classificadas no GND 2 (“Outras Despesas Correntes”), tem-se que, do total de R\$ 2.106 milhões, o montante de R\$ 1.988 milhões corresponde à transferência obrigatória de 29% da CIDE aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no art. 159, III, da Constituição Federal.

Como tem ocorrido reiteradamente desde o advento da CIDE, a grande maioria dos recursos foram alocados na programação do Ministério dos Transportes (85%), se descontada a transferência constitucional obrigatória supramencionada. Na proposta orçamentária desse Órgão, por sua vez, quase a totalidade dos recursos da CIDE encontra-se consignada em despesas do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. A esse respeito, ressalte-se que 49% da programação de investimentos (GND 4) desta unidade orçamentária são financiados com recursos da Fonte 111 (CIDE). Tal programação objetiva sobretudo intervenções em rodovias federais, tais como construção, duplicação e manutenção, entre outras.

Na Presidência da República, em sua unidade orçamentária Secretaria Especial de Portos, R\$ 140 milhões relativos a recursos da CIDE financiam investimentos de construção, dragagem, recuperação e ampliação de portos marítimos, entre outros. De outro lado, R\$ 60 milhões destinam-se ao aumento da participação acionária da União no capital de Companhias Docas, para a realização de despesas por parte destas.

Ressalte-se que as ações referentes a portos e terminais marítimos, quando da aprovação da Lei Orçamentária para 2007, ainda estavam sob responsabilidade do Ministério dos Transportes. No decorrer do presente exercício, com a criação da Secretaria Especial de Portos, pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007, tais atribuições foram transferidas para o âmbito da Presidência da República.

No Ministério do Meio Ambiente, os recursos da CIDE estão sendo direcionados para ações de instrumentalização de estados e municípios para gestão da orla marítima, fiscalização ambiental das atividades do setor pesqueiro e avaliação da periculosidade e controle de produtos, substâncias químicas e resíduos perigosos.

No Ministério da Defesa, foram aplicados R\$ 300 milhões de recursos da Fonte 111 no aumento da participação acionária da União no capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, para que esta promova a adequação da infra-estrutura aeroportuária em âmbito nacional.

No Ministério das Cidades, os recursos da CIDE foram consignados na Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, em ações de elaboração de projetos, de apoio à implantação ou modernização de trechos ferroviários e de efetiva implantação de trechos ferroviários. Note-se que todos os R\$ 224 milhões da Fonte 111 foram consignados em ações classificadas como despesas correntes (GND 3).

12.4 SALÁRIO MÍNIMO

O PLOA/2008 utilizou, na definição do valor do Salário Mínimo, regra prevista do PL Nº 01/2007, em tramitação no Congresso Nacional, que garante, além da reposição das perdas inflacionárias calculadas pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento real do PIB em 2006. De acordo com a proposição supracitada, o reajuste foi antecipado de abril para março de 2008.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nesse sentido, o salário mínimo será reajustado para R\$ 407,33 (quatrocentos e sete reais e trinta e três centavos), correspondendo a aumento de 7,19%, sendo 3,36% equivalente à variação do INPC e 3,7% ao crescimento real do PIB em 2006.

Observa-se que as despesas que são afetadas pelo aumento do Salário Mínimo estão orçadas em R\$ 232,3 bilhões para o ano de 2008. Dessa forma, a concessão de aumento do Salário Mínimo acima do valor de R\$ 407,33 acarretará, para cada R\$ 1,00 (um real) a mais, acréscimo de R\$ 218 milhões nessas despesas, e para cada 1% a mais de aumento, acréscimo de R\$ 888 milhões. Em relação às receitas, o aumento de R\$ 1,00 (um real) provocará crescimento de R\$ 68 milhões na arrecadação das contribuições previdenciárias e o aumento de 1% elevará estas contribuições em R\$ 279 milhões.

Considerando-se unicamente os efeitos do aumento do Salário Mínimo sobre a necessidade de financiamento do RGPS, verifica-se que o aumento de R\$ 1,00 (um real) provoca aumento de R\$ 80 milhões na necessidade de financiamento, enquanto que o aumento de 1% do salário mínimo resulta em crescimento da necessidade de financiamento de cerca de R\$ 327 milhões.

12.5 COMPENSAÇÃO E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR)

Na apresentação do PLOA/2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou entre o rol de despesas previstas para 2008 o valor de R\$ 3,9 bilhões referentes a “Compensação à Desoneração das Exportações”.

Esse valor corresponde no PLOA/2008 aos seguintes créditos orçamentários:

TABELA 1
ÓRGÃO 73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
UNIDADE 73101 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Programa	0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	R\$ 3.542.565.000
Ação	099B	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)	R\$ 1.592.565.000
	0E25	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das Exportações	R\$ 1.950.000.000

Essa discriminação obedece ao disposto nos incisos XVII e XVIII do art. 12 da LDO/2008, o qual prevê que a lei orçamentária de 2008 discriminará em categoria de programação específica as dotações destinadas: XVII - ao auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fomento das exportações; XVIII - a transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações, nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A ação 0E25 tem por base diversas medidas provisórias (convertidas em lei) que, desde 2004, dispõem sobre a prestação de auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País. A legislação mais recente é a Lei nº 11.512/2007.

A ação 099B refere-se ao art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserido no texto constitucional pela Emenda nº 42, de 2003, cujo melhor entendimento pode ser alcançado fazendo-se um retrospecto da evolução da legislação relativa à Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir, que será feito logo a seguir.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinam mercadorias ao exterior (exportações), bem como prestações de serviços para o exterior. Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados (e dos Municípios), a própria Lei Complementar nº 83/96 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002 estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União aos Estados e os critérios de repartição desse valor entre os Estados e os respectivos Municípios .

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que no exercício financeiro de 2003 a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 e 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:

"Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002."

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 ainda não foi editada, de forma que, conforme prevê o § 3º do mesmo artigo, o sistema de entrega de recursos, denominado no PLOA/2008 de "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)", continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado.

Os Projetos de Lei Orçamentária para 2004, 2005 e 2006 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para essa finalidade. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias por força da atuação parlamentar durante a apreciação das propostas pelo Congresso Nacional, nos montantes apresentados na tabela abaixo, que mostra os valores consignados nas leis orçamentárias relativas aos exercícios de 2004 a 2007.

TABELA 3 - TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Ano	Item	Valor Autorizado (R\$)	Valor Pago (R\$)
2004	Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Total	4.300.000.000	4.300.000.000
2005	Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Total	5.200.000.000	5.200.000.000
2006	Lei Kandir	1.657.500.000	1.657.500.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	292.500.000	292.500.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	-
	Total	5.200.000.000	3.900.000.000
2007 ¹	Lei Kandir	1.625.130.000	1.083.420.112
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	324.870.000	180.562.795
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.516.666.666
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	-
	Total	5.200.000.000	2.780.649.573

Fonte: SIAFI

¹ Todo o valor autorizado já foi empenhado, exceto o referente à reserva . Valores pagos até 10 de setembro de 2007.

A despesa do art. 91 do ADCT está prevista no item 56 da seção I do Anexo IV da LDO/2008 como despesa obrigatória, por essa razão consta do PLOA/2008 com indicador de resultado primário igual a "1" – despesa obrigatória:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

No caso da dotação de R\$ 1.592.565.000 referente a “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)”, há que se observar que tal valor refere-se ao valor líquido, após descontada a parcela destinada ao FUNDEB, equivalente a 18,333% de R\$ 1.950.000,00 (R\$ 357.435.000,00), por força da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, e do art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007.

Quanto à despesa referente ao “auxílio financeiro a Estados e Municípios para fomento das exportações”, essa dotação é considerada discricionária, identificada no PLOA / 2008 com identificador de resultado primário igual a “2” – despesa primária discricionária.

Sobre o “auxílio financeiro” não incide o percentual de 18,333% destinado ao FUNDEB. Outra diferença substancial entre essas duas ações encontra-se nos percentuais de distribuição de recursos: 1) a entrega de recursos prevista no art. 91 do ADCT é efetuada conforme os critérios da Lei Complementar nº 115/2002; 2) a distribuição do auxílio financeiro entre os Estados tem variado desde 2004, conforme foram sendo editadas as legislações específicas. A legislação mais recente é a Lei nº 11.512/2007.

A tabela abaixo compara as distribuições promovidas pela Lei Complementar nº 115/2002 (Lei Kandir) e pela Lei nº 11.512/2007 (“auxílio financeiro”):

TABELA 4

UF	ART. 91 ADCT	AUXÍLIO FINANCEIRO LEI Nº 11.512/2007 (%) (%)
AC	0,09104	0,27735
AL	0,84022	4,43171
AP	0,40648	1,00673
AM	1,00788	3,26834
BA	3,71666	4,46237
CE	1,62881	1,98722
DF	0,80975	0,03748
ES	4,26332	9,35841
GO	1,33472	2,77131
MA	1,67880	4,39583
MT	1,94087	9,51396
MS	1,23465	1,70377
MG	12,90414	6,21686
PA	4,36371	14,04372
PB	0,28750	1,44850
PR	10,08256	8,64570
PE	1,48565	0,67745
PI	0,30165	0,97898
RJ	5,86503	2,26536
RN	0,36214	1,95561
RS	10,04446	7,47254
RO	0,24939	1,13351
RR	0,03824	0,25763
SC	3,59131	7,58422
SP	31,14180	3,07155
SE	0,25049	0,28230
TO	0,07873	0,75159
TOTAL	100,00	100,00

O Ministério da Fazenda tem o entendimento de que a questão da compensação financeira aos estados deve ser equacionada com a introdução de um novo modelo para a tributação de ICMS nas operações de comércio exterior e vem trabalhando para a construção desse novo modelo em entendimentos com os governos estaduais e com os segmentos exportadores.

Contudo, enquanto não se concretiza a mudança de modelo, que exige a aprovação de uma emenda constitucional, e embora não exista perda de arrecadação do ICMS, nos termos definidos no Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, em que a arrecadação de cada Estado nos anos posteriores à publicação da Lei deveria superar a arrecadação obtida no ano anterior, ampliada e atualizada pela inflação, resta enfrentar os problemas decorrentes da tributação de ICMS no comércio exterior com base na transferência de recursos da União aos Estados.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

12.6 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2008

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2008 (PLDO/2008), enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, não incluiu o Anexo de Prioridades e Metas, sob a justificativa da inexistência do plano plurianual e da prática havida em situações semelhantes, em anos anteriores.

O entendimento manifestado pelo Poder Executivo àquela oportunidade foi o de que caberia às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) priorizar, anualmente, as programações e as metas definidas no PPA, haja vista que o § 4º do art. 166 da Constituição estabelece que *“as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderiam ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual”*. Logo, se as emendas devem ser compatíveis, o projeto não poderia deixar de sê-lo.

Nada obstante esse entendimento, o Congresso Nacional aprovou o Parecer da CMO determinando a inclusão do anexo de prioridades e metas na LDO/2008 com base no entendimento de que a assincronia de prazos do art. 35 do ADCT³⁴ não deveria prejudicar a inclusão de metas e prioridades na LDO.

Segundo ainda o Parecer do PLDO/2008, aprovado pelo Congresso Nacional, a ausência do PPA, por ocasião da elaboração da LDO, não se prestaria para justificar a exclusão das metas e prioridades do PLDO/2008, uma vez que, inexistindo o plano, não se poderia aferir compatibilidade ou incompatibilidade.

Além disso, considerando que o projeto do PPA seria encaminhado juntamente com o projeto da LOA/2008, nada impediria o ajuste do citado anexo. Para assegurar a compatibilidade, o Congresso Nacional inseriu o § 1º do art. 4º na LDO/2008 para estabelecer que o PLOA/2008, compatível com o PPA para o período de 2008-2011, deveria observar as prioridades e metas estabelecidas naquela Lei. Na mesma linha, no § 3º do art. 4º, autorizou o Poder Executivo a promover ajustes na classificação das ações e na estrutura do Anexo de Prioridades e Metas³⁵.

O atendimento, pelo Poder Executivo, no PLOA/2008, de outras despesas discricionárias em detrimento daquelas constantes do Anexo de Prioridades e Metas incluído na LDO/2008, deveria ser justificado na mensagem de encaminhamento do PLOA/2008, admitido apenas em razão de impossibilidade de ordem técnica ou legal de execução daquelas programações, nos termos estabelecidos pelo art. 4º, § 2º.

Com o objetivo de justificar a não-inclusão, no PLOA/2008, de prioridades e metas definidas pela LDO/2008 (Lei nº 11.514, de 13.08.07), em atendimento ao art. 4º, § 2º daquela Lei, o Poder Executivo, após reafirmar o entendimento de que, se as emendas devem ser compatíveis com o PPA, o projeto de Lei da LDO não poderia deixar de sê-lo, inseriu justificativa na Mensagem Presidencial com o seguinte teor, resumidamente (pg. 173):

.....

³⁴ Art. 35.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

³⁵ Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1º O Projeto de Lei Orçamentária para 2008, compatível com o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 2008-2011, observará as prioridades e metas estabelecidas na forma do caput deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo justificará, na mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária para 2008, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento daquelas constantes do Anexo a que se refere o caput, admitido apenas em razão de impossibilidade de ordem técnica ou legal de execução daquelas programações.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a promover ajustes na classificação das ações e na estrutura do Anexo de que trata o caput deste artigo, com o objetivo de compatibilizá-lo com o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2008-2011.

§ 4º Fica vedada a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estejam contempladas nesta Lei.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Assim, buscou-se realizar a compatibilização pertinente, alocando-se os recursos nas ações constantes do Projeto de Lei do PPA. Para determinadas situações foi necessário aglutinar, em algumas ações, aquelas inseridas na LDO para finalidades ou localidades específicas. Em outros casos, a programação de determinadas ações ficou prejudicada por não se encontrar atendido o preceito do mencionado § 4º do art. 166 da Constituição Federal.

É de se destacar que as metas e prioridades socialmente relevantes e altamente aderentes aos objetivos de redução de desigualdades e de aceleração do crescimento econômico receberam incrementos expressivos em relação às metas previstas na LDO.”

A sucinta informação prestada pelo Poder Executivo não discrimina quais as prioridades e metas constantes da LDO/2008 foram efetivamente contempladas no PLOA/2008, quais foram aglutinada a outras ações e quais foram consideradas prejudicadas.

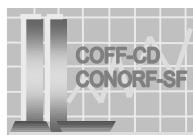
Com base nos dados disponíveis verificou-se que:

- a) das 315 ações orçamentárias incluídas no anexo de prioridades e metas apenas 62 (20%) constam da PLOA/2008 com o mesmo código da ação orçamentária;
- b) outras ações mudaram o código e também o título, como, por exemplo a ação 0674 - Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira, que mudou para 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira; ou
- c) a ação 7G40 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Internacional que, no PLOA/2008, foi desdobrada em 4 outras: 8224 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, 8228 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano, 8230 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano e 8232 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.

Diante desses fatos, constata-se que:

- a) É premente a necessidade de aprovação da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II da Constituição como forma de corrigir e regular, entre outros aspectos, a assincronia de prazos hoje existente entre a aprovação das leis do processo orçamentário. Com isso, evitar-se-iam divergências de entendimentos e de procedimentos, como no caso sob exame, em que o Poder Executivo entendeu que não caberia elaborar o anexo de prioridades e metas no PLDO/2008, entendimento esse contrário ao do Congresso Nacional;
- b) Especificamente quanto ao cumprimento da LDO/2008, temos que o Poder Executivo, com a sucinta justificativa constante da Mensagem, não atendeu ao determinado no art. 4º, § 2º dessa Lei, que exige a justificação para o não-atendimento das programações definidas pela LDO/2008 como prioridades e metas, admitida essa exclusão apenas em razão de impossibilidade de ordem técnica ou legal de execução daquelas programações, o que não ficou demonstrado na Mensagem;
- c) O argumento utilizado pelo Poder Executivo para considerar prejudicada a maioria das prioridades e metas aprovadas na LDO/2008, por entender que elas não atendem ao preceito Constitucional do § 4º do art. 166 é, no mínimo, simplista. Tal preceito refere-se à tramitação do PLDO no Congresso Nacional, especificamente no que diz respeito à apresentação e aprovação de emendas, o que não é o caso sob exame uma vez que a LDO/2008 já foi sancionada. Portanto, caber-lhe-ia, nos exatos termos do art. 4º, § 3º da LDO/2008 promover ajustes na programação, sob justificativa técnica ou legal, e não desconsiderar as metas e prioridades definidas pela Lei;
- d) Se o Poder Executivo identificou alguma constitucionalidade no Anexo de Metas e Prioridades integrante da LDO/2008, caber-lhe-ia opor o veto quando da apreciação do projeto aprovado pelo Congresso. Como isso não ocorreu, torna-se contraditória a afirmação atual de que esse Anexo, ou parte dele, não atende à Constituição;

Assim sendo, para que as metas e prioridades aprovadas pela LDO/2008 integrem o PPA 2008-2011 e também a LOA/2008 caberá aos autores das emendas, caso não se sintam atendidos pelas novas programações propostas pelo Poder Executivo e permaneça o interesse na respectiva política pública, a apresentação de emendas aos projetos de lei citados contemplando as ações pretendidas, em cumprimento ao art. 89 da Resolução nº 01/2006-CN.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

12.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

A partir da tabela acima, verifica-se significativa ampliação dos recursos previstos para aplicação na modalidade 50 do PLOA/2007 e o autorizado na LOA/2007 e respectivos créditos adicionais. Esse aumento foi de R\$ 1.186,7 milhões (59%), em decorrência de emendas apresentadas durante a apreciação da proposta orçamentária no Congresso e da abertura de créditos adicionais. Comparando-se as propostas orçamentárias para 2007 e 2008, constata-se aumento de R\$ 926,70 (46%).

O PLOA/2008 também prevê transferências na modalidade de aplicação “60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos”, conforme a seguir demonstrado:

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS NA MODALIDADE DE APLICAÇÃO 50
R\$ milhões

	Órgão	Liquid. 2006	PLOA 2007	Autoriz. 2007	PLOA 2008
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	8,1	-	0,1	-
02000	SENADO FEDERAL	7,0	8,1	9,2	1,0
13000	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	0,1	-	-	-
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	148,5	146,4	150,1	193,8
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	114,3	84,2	101,9	81,2
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	33,4	0,1	18,2	15,4
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	774,6	603,1	966,7	1.507,5
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	35,8	39,5	65,1	40,4
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	256,0	166,8	182,0	91,3
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	26,6	2,6	13,5	3,9
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	20,7	31,4	40,9	30,2
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	9,7	2,8	4,1	3,4
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	-	0,1	-	-
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,5	0,3	1,4	0,1
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	489,1	213,1	780,2	208,8
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	75,2	61,7	112,4	234,6
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	26,6	30,8	32,2	82,0
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	39,7	34,3	34,6	23,4
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	85,3	22,1	42,9	71,7
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	39,1	39,9	43,5	39,5
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	7,7	7,6	9,0	6,2
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	300,8	-	134,9	138,4
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	140,4	63,6	264,0	51,3
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	16,7	6,6	11,5	14,0
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	83,7	2,8	7,5	3,0
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	480,7	382,2	104,9	17,6
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	82,4	49,1	52,9	69,8
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	2,8	4,4	6,5	1,4
TOTAL		3.305,7	2.003,4	3.190,1	2.930,1

Como se observa, o PLOA/2008 prevê R\$ 475,5 milhões para transferências a entidades com fins lucrativos, o que representa aumento de 54% em relação ao PLOA/2007, ou 42% relativamente ao valor autorizado para o exercício de 2007. Do valor proposto, 97% referem-se ao Ministério da Ciência e Tecnologia e destinam-se a subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico (75,4%), equalização de taxa de juros em financiamento à inovação tecnológica (20,9%) e subvenção à remuneração de pesquisadores empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas (0,4%).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

	Órgão	Liquid. 2006	PLOA 2007	Autoriz. 2007	PLOA 2008
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	-	0,3	0,3	0,2
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	280,6	309,1	459,7
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	0,6	1,2	1,2	1,4
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	4,0	10,5	10,5	-
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	-	-	0,0	-
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	9,4	15,5	14,7	13,7
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	-	0,3	0,3	0,6
TOTAL		14,0	308,3	336,1	475,5

Como se observa, o PLOA/2008 prevê R\$ 475,5 milhões para transferências a entidades com fins lucrativos, o que representa aumento de 54% em relação ao PLOA/2007, ou 42% relativamente ao valor autorizado para o exercício de 2007. Do valor proposto, 97% referem-se ao Ministério da Ciência e Tecnologia e destinam-se a subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico (75,4%), equalização de taxa de juros em financiamento à inovação tecnológica (20,9%) e subvenção à remuneração de pesquisadores empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas (0,4%).

12.8 PPI E PAC

O Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, instituído pelo Governo Federal em 2005, teve o propósito de estabelecer uma agenda de investimentos públicos em infra-estrutura - reprimidos nos últimos anos pelo persistente estabelecimento de metas de superávit primário - como forma de possibilitar a obtenção de maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB.

Inicialmente, foram selecionados 97 projetos, basicamente no setor de transportes, com recursos da ordem de R\$ 483,3 milhões. Ainda em 2005, o número de projetos abrangidos pelo PPI foi aumentado para 132, e os respectivos recursos orçamentários foram autorizados em R\$ 3,67 bilhões.

Em 2006, tendo sido concluídos alguns projetos, incluídos alguns novos e excluídos outros, o PPI relacionou 115 projetos, com recursos correspondentes a R\$ 3 bilhões. No orçamento da União para o exercício de 2007, estão incluídos 191 projetos, para os quais estão autorizados até agosto último R\$ 8,4 bilhões, previstos nos orçamentos da Presidência da República (Secretaria Especial de Portos) e dos ministérios da Ciência e Tecnologia, Transportes, Defesa, Integração Nacional e Cidades.

As últimas leis de diretrizes orçamentárias, que vêm estabelecendo metas de superávit primário em percentual do PIB, têm autorizado reduções daquele superávit para atendimento dos projetos relacionados à programação do PPI. Assim, a Lei 11.514, de 2007 (LDO 2008), no seu art. 3º, autoriza uma redução do superávit primário de até R\$ 13,82 bilhões, para as prioridades do PPI contidas no Orçamento de 2008. A LDO/2007 autoriza redução do superávit em até R\$ 11,28 bilhões.

Da proposta enviada pelo Poder Executivo constam 471 projetos, com valor orçamentário estimado de R\$ 13,82 bilhões, distribuídos conforme tabelas a seguir.

PPI – DISTRIBUIÇÃO POR ÓRGÃO

Órgão	PL	%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	8.025.070.000	58,0%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.822.500.000	20,4%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.392.430.000	10,1%
MINISTÉRIO DA DEFESA	985.000.000	7,1%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	600.000.000	4,3%
TOTAL	13.825.000.000	100,0%

PPI – DISTRIBUIÇÃO POR GND

GND	PL	%
3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	256.481.434	1,9%
4 – INVESTIMENTOS	12.411.458.565	89,8%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

5 – INVERSÕES FINANCEIRAS	1.157.060.001	8,3%
TOTAL	13.825.000.000	100,0%

Com a ampliação do valor previsto na LDO/2008, diversos investimentos foram reclassificados como integrantes do PPI. Nos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional, quase a totalidade desse grupo de natureza de despesa (GND4) compõe o PPI:

ÓRGÃOS EXECUTORES DO PPI – INVESTIMENTOS TOTAIS

ÓRGÃO	PPI	DEMAIS	TOTAL
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	7.789.070.000 95,2%	391.582.860 4,8%	8.180.652.860 100,0%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.821.018.566 96,0%	118.226.032 4,0%	2.939.244.598 100,0%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.383.430.000 34,7%	2.601.349.638 65,3%	3.984.779.638 100,0%

Destaque-se o elevado percentual de execução orçamentária obtida nos últimos períodos pelas ações constantes do PPI. Enquanto o percentual médio de execução do orçamento em 2005 e 2006 ficou em 68%, o conjunto das ações do PPI naqueles exercícios obtiveram execução média de 97% e 98%, respectivamente, conforme tabela abaixo.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PPI E PAC

Em R\$ milhões

	2005			2006			2007			2008
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	
PPI	3.632,81	3.526,43	97	3.000,00	2.947,51	98	8.437,60	558,79*	6	
PAC	-	-	-	-	-	-	14.746,45	1.379,50*	9	13.820,00

*Acumulado até agosto de 2007

12.8.1 PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, anunciado em janeiro de 2007, previu investimentos de R\$ 503,9 bilhões nos exercícios de 2007 a 2010, envolvendo recursos públicos e privados, para aplicação em ações de logística, energia e infra-estrutura social. Em 2007, foram previstos recursos da ordem de R\$ 112 bilhões, sendo R\$ 14,7 bilhões constantes dos orçamentos fiscal e da segurança social, distribuídos em 326 ações orçamentárias. R\$ 18,3 bilhões estão consignados no orçamento de investimento das estatais.

A Exposição de Motivos que encaminha ao Congresso Nacional a proposta de orçamento para 2008 indica que nos orçamentos fiscal e da segurança social, os investimentos do PAC englobam os contemplados no PPI e somam R\$ 18,0 bilhões. Outros R\$ 27,1 bilhões estariam incluídos no orçamento das empresas estatais federais.

Dos R\$ 18 bilhões do PAC, R\$ 13,82 são relativos ao PPI e estão classificados no PLOA/ 2008 com identificador de resultado primário igual a 3. Como não existe identificador específico para as demais ações que integram o PAC, a diferença de R\$ 4,2 bilhões não pode ser expressamente identificada no PLOA/2008. Esse fato impede que os parlamentares incluam novas programações no PAC, a não ser por intermédio do PPI, vez que este integra aquele por força do § 6º do art. 8º da LDO 2008. O quadro a seguir demonstra, por órgão, a distribuição dos recursos do PAC.

PAC – DISTRIBUIÇÃO POR ÓRGÃO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

ÓRGÃO	PAC		
	PPI	DEMAIS	TOTAL
Presidência da República	600.000.000		600.000.000
M. da Saúde	-	1.000.000.000	1.000.000.000
M. dos Transportes	8.025.070.000		8.025.070.000
M. do Meio Ambiente	-	40.000.000	40.000.000
M. da Defesa	985.000.000		985.000.000
M. da Integração Nacional	2.822.500.000		2.822.500.000
M. das Cidades	1.392.430.000	2.686.660.168	4.079.090.168



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Operações Oficiais de Crédito	-	450.000.000	450.000.000
TOTAL		13.825.000.000	4.176.660.168 18.001.660.168

Registre-se a possibilidade de implicações da Medida Provisória nº 387 nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento. Em tramitação no Congresso Nacional e em vigor desde o dia 1º de setembro, a MP confere caráter de obrigatoriedade às transferências a estados e municípios referentes a ações vinculadas ao PAC. A MP atribui ao Comitê Gestor do PAC, cujos membros são titulares de órgãos técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a indicação de ações a serem executadas por meio da transferência obrigatória.

Com a edição das novas regras, de cunho constitucional duvidoso, pretende-se ficam flexibilizar, as restrições estabelecidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre as quais a exigência de o beneficiário comprovar que se acha em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor e com a prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos. Há que se examinar oportunamente, com maior profundidade, eventuais impactos dessa MP sobre o montante da receita líquida real dos Estados e do Distrito Federal, prevista na Lei nº 9.496,97 (reestruturou as dívidas dos Estados e DF)³⁶.

Na programação para 2008, foi reservado à ação 8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento, a dotação de R\$ 4,6 milhões, para atividades administrativas relacionadas ao Programa.

O Projeto de LOA ainda autoriza no seu art. 4º créditos suplementares para remanejamento de até 30% das dotações alocadas ao PAC. Tal dispositivo, repetido no projeto do PPA 2008/2011 (art. 14), deve ser visto com muita reserva, pois subtrai diretamente prerrogativas no Congresso Nacional quanto à aplicação dos recursos e definição de políticas públicas. Apenas na forma como atualmente se encontra, o dispositivo permite o remanejamento, via decreto, de cerca de R\$ 5,4 bilhões do orçamento. Ocorre que a definição do que é ou não é programação integrante do PAC fica a critério, discricionário, do Poder Executivo, haja vista que não há limite financeiro para o tamanho do PAC nem outra qualquer condição prévia.

Assim, se o Executivo duplicar em termos financeiros as ações integrantes do PAC, por entender relevantes as respectivas programações, automaticamente estará duplicando sua faculdade de remanejamento dos recursos orçamentários correspondentes, que sairia dos atuais R\$ 5,4 bilhões, para R\$ 10,8 bilhões.

12.9 CPMF E DRU

Por meio da Exposição de Motivos nº 46/MF/MP, de 13 de abril de 2007, o Poder Executivo encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 50, de 2003, visando prorrogar para até 31 de dezembro de 2011 a vigência da Desvinculação de Receitas da União – DRU e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. Em defesa de sua proposição, o Poder Executivo ressalta que a consecução do equilíbrio das contas públicas depende fundamentalmente da permanência da DRU e da CPMF em nosso sistema fiscal, a primeira por se constituir um importante instrumento de racionalização da gestão orçamentária e a segunda por garantir um volume de recursos, sem os quais seria irremediavelmente comprometido o bom desempenho das contas públicas

Apesar de ter sido criado, no ano de 1994, com cláusula de vigência de apenas dois anos, o mecanismo de desvinculação de receitas da União vem sendo sistematicamente prorrogado por meio de sucessivas emendas constitucionais. Este mecanismo permite desvincular 20% da arrecadação de praticamente todos impostos e contribuições federais, de forma a assegurar que essa parcela dos recursos públicos possa contar com uma maior flexibilidade na alocação. A DRU não afeta as

³⁶ Art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.496/97 - define receita líquida real como a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

transferências constitucionais para Estados e Municípios, pois a desvinculação é feita após os cálculos das transferências. Também são poupados da DRU, a receita do salário educação, os recursos arrecadados para o INSS e para a seguridade social dos servidores públicos e a parcela da CPMF destinada ao Fundo de Combate à Pobreza.

Os que acompanham os indicadores orçamentários reconhecem que o valor das despesas obrigatórias e de vinculações de receitas orçamentárias a finalidades específicas têm crescido fortemente nos últimos anos, o que tem ensejado elevado grau de dificuldade na alocação dos recursos em outros programas igualmente prioritários, que não são aquinhoados com reserva de recursos. A DRU responde por cerca de 58% do total de recursos livres da União e, certamente, tem contribuído de forma importante no atendimento de alguns programas que apresentam carência de recursos. Para 2008, o valor estimado da DRU equivale a R\$ 89,2 bilhões, previstos no projeto como fonte condicionada, e representa cerca de 13% do total da receita prevista para o próximo exercício.

A CPMF foi criada por meio da Emenda Constitucional nº 12, de 16 de agosto de 1996, com o objetivo de financiar, de forma emergencial, os gastos com ações e serviços de saúde pública, e, dessa forma, atenuar as sérias restrições na capacidade de atendimento à população. Por essa emenda, a alíquota da contribuição não poderia ser superior a 0,25%, sendo prevista sua completa extinção no prazo máximo de dois anos. Porém, desde então, sua completa extinção vem sendo adiada, pois a experiência mostrou a elevada capacidade arrecadatória da contribuição, o baixo custo de administração e, em especial, a incidência automática e universal sobre uma base de arrecadação praticamente insonegável, o que poderia assegurar sua utilização como ferramenta auxiliar nos trabalhos da fiscalização. Essas qualidades compensariam, de certa forma, o caráter cumulativo e regressivo da CPMF, o qual, em maior ou menor grau, também se aplica a todos os outros tributos indiretos.

Para 2008, prevê-se uma arrecadação de R\$ 39,3 bilhões para a CPMF, inclusa no PLOA como recurso condicionado. Cumpre salientar que esse tributo é um dos poucos que vem mantendo uma participação estável em relação ao PIB, da ordem de 1,4%, desde que sofreu sua última alteração de alíquota, em meados de 1999.

Caso não seja aprovada a PEC nº 50, de 2007, caberá ao Congresso Nacional promover ajustes na peça orçamentária, que primordialmente deverão assumir a forma de cortes de despesas, haja vista o elevado valor estimado de arrecadação da CPMF.

Brasília (DF), de setembro de 2007.

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

*Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - CONORF/SF*

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR

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