



ESTUDO TÉCNICO Nº 10/2007

Solicitante: Deputado Sebastião Bala Rocha

Assunto: 1. Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; 2. Fontes de recursos vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2006; 3. Valores orçados e executados no âmbito do Ministério do Meio Ambiente nos exercícios de 2003 a 2006; e 4. Composição da Reserva de Contingência.

O presente estudo visa atender a solicitação do Nobre Deputado Sebastião Bala Rocha acerca da situação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; das Fontes de recursos vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2006; de dados relativos a valores autorizados e executados pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA nos exercícios de 2003 a 2006.

1 - FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

O referido Fundo foi criado pela Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas, em seu Art. 41, que assim dispõe:

“Art. 41. Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor.

§ 1º Os recursos do FNDF serão aplicados prioritariamente em projetos nas seguintes áreas:

- I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal;*
- II - assistência técnica e extensão florestal;*
- III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas;*
- IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais;*
- V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos;*
- VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais;*
- VII - educação ambiental;*
- VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.”*

Para a execução de suas atribuições, o Fundo contará com recursos provenientes dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União, nos percentuais e critérios definidos no artigo 39 da Lei nº 11.284/2006. Além disso, dispõe o art. 41, § 4º que também deverão compor recursos do FNDF a reversão dos saldos anuais não aplicados, as doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas, inclusive orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COFF - CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Núcleo de Recursos Hídricos. Meio ambiente. Interação e Desenvolvimento Regional

Não obstante tal elenco de fontes de recursos, não consta da Lei Orçamentária para 2007 a existência do referido Fundo como unidade orçamentária. Segundo informações colhidas junto ao próprio Ministério do Meio Ambiente, apesar de tal fato, há previsão de inclusão do FNDF como unidade orçamentária para o exercício de 2008, dotado dos recursos oriundos do preço pela concessão florestal. A principal dificuldade reside justamente no fato de que tais recursos ainda não foram arrecadados, em face de não haver concessões florestais avançadas a tal ponto.

2 - Fontes Vinculadas ao MMA

Das fontes vinculadas à execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente, destacam-se as seguintes:

Fonte 111 – Contribuição sobre combustíveis – CIDE: essa fonte de receita, tendo em vista sua vinculação constitucional, Art. 177, § 4º, inc. II, destina-se, no âmbito do meio ambiente ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás. Dessa forma, trata-se de vinculação programática e não institucional, não havendo, portanto, a alocação compulsória de recursos em percentual predefinido ao Ministério. Como visto, para a alocação de recursos há a necessidade de previsão de despesas ambientais relacionados com indústria do petróleo e do gás. Os recursos podem ser alocados em projetos e atividades de outros órgãos, em especial ao financiamento da infra-estrutura de transportes;

Fonte 116 – trata-se de recursos de concessões e permissões relacionados especialmente à outorga de direitos de uso de recursos hídricos de que trata a Lei nº 9.433/1997, artigos 20 ao 22. Nesses dispositivos fica determinado que os recursos arrecadados serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados. Dessa forma, tais recursos não permitem aplicações diversas daquelas definidas no referido diploma legal. A partir de 2004 tais receitas passaram a compor código de fonte próprio – 116. Anteriormente eram registradas na fonte 129, de caráter mais abrangente;

Fonte 129 – sob essa rubrica são registradas as receitas de concessões e permissões de vários órgãos orçamentários, regidas atualmente por vários dispositivos legais. No que concerne ao meio ambiente, nessa rubrica foram registrados em 2007 os valores previstos para as receitas de concessão florestal sob o amparo da recente lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Apesar da previsão de tais recursos, ainda não consta arrecadação desses valores. Conforme dispõe a referida legislação, os montantes dessa receita serão destinados ao Serviço Florestal Brasileiro, ao IBAMA, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e a transferências a Estados e Municípios, nos percentuais definidos especialmente no artigo 39 desse normativo legal. Em anos anteriores a fonte 129 serviu de abrigo a outras naturezas de receitas, como as concessões e permissões pela outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, conforme salientado acima;

Fonte 134 - compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos – nesse item de receita são registradas as compensações pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. A repartição dessa receita determina a aplicação de uma parcela no Ministério do Meio Ambiente. Tal parcela, conforme dispõe a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, deve ser destinada à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Fonte 142 – compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural – essa rubrica de receita corresponde à distribuição de 10% da compensação financeira pela



participação especial na produção de petróleo ou gás natural, conforme definido pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Os recursos arrecadados devem ser destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

2.1 - Execução das Fontes Vinculadas

Na tabela I anexa ao presente estudo elaboramos demonstração mais detalhada da execução orçamentária nos últimos anos por fonte de recursos. Destacamos as principais fontes vinculadas de forma resumida no Quadro I a seguir.

Fonte	R\$ milhões											
	2003			2004			2005			2006		
	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.
111 - Contribuição sobre Combustíveis	209,59	53,05	25,3	6,92	4,40	63,7	33,69	29,74	88,3	-	-	-
116 - Rec. Hídricos Conc. e Permis.	-	-	-	15,00	6,60	44,0	14,83	6,04	40,7	32,00	24,82	77,6
129 - Rec. De Conces. e Permis.	13,39	5,34	39,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
134 - Com. Fin.Util.Rec. Hídricos	93,01	42,13	45,3	124,64	44,83	36,0	139,46	43,47	31,2	173,30	48,96	28,3
142 - Comp. Financ., Expl. Petr. Gás Nat.	272,89	52,90	19,4	507,94	98,54	19,4	760,71	116,36	15,3	756,52	24,94	3,3
Soma Fontes Vinculadas	588,88	153,42	26,1	654,50	154,37	23,6	948,70	195,61	20,6	961,81	98,73	10,3
Demais Fontes	914,91	725,29	79,3	1.119,67	949,26	84,8	1.295,99	953,37	73,6	1.427,64	1.221,79	85,6
TOTAL MMA	1.503,79	878,72	58,4	1.774,17	1.103,63	62,2	2.244,69	1.148,98	51,2	2.389,46	1.320,52	55,3

Fonte: SIAFI/STN

Elaboração: COFF-CD E PRODASEN

Dos dados acima nota-se de forma mais relevante o forte crescimento das dotações relativas à fonte 142, que em 2003 eram de R\$ 272,89 milhões e em 2006 totalizaram R\$ 756,52 milhões. Contudo, tal fonte apresenta baixíssimo percentual de execução, já que em 2003 forma liquidados 19,4% do montante autorizado e em 2006 tal percentual foi de apenas 3,3%. Das outras fontes, a que apresenta a melhor execução é a fonte 111 – CIDE combustíveis, atingindo execução de 88,3 % em 2005, embora em 2006 não tenha havido sua inclusão para financiamento das despesas do Ministério do Meio Ambiente e suas unidades orçamentárias.

Comparando-se a execução das fontes vinculadas em contraposição às demais fontes nota-se o baixíssimo índice de execução das vinculadas. Em 2003 as fontes vinculadas apresentaram execução de 26,1%, enquanto as demais apresentaram liquidação de 79,3% dos montantes autorizados. Já em 2006 as fontes vinculadas tiveram liquidação de apenas 10,3%, ao passo que as demais fontes tiveram percentual de execução de 85,6%.



3 - Execução do MMA: Autorizado x Liquidado

3.1 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa – GND

Na tabela II anexa a este estudo elaboramos demonstração mais detalhada da execução das dotações do Órgão Ministério do Meio Ambiente por GND. Os dados resumidos estão elencados do Quadro II a seguir.

GND	2003			2004			2005			2006		
	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.	Aut.	Liq.	%Liq./Aut.
1 - Pessoal e Encargos Sociais	447,74	442,67	98,9	579,75	576,93	99,5	669,14	574,58	85,9	790,86	769,62	97,3
2 - Juros e Encargos da Dívida	22,81	10,31	45,2	29,05	8,75	30,1	22,99	5,55	24,1	18,43	4,69	25,4
3 - Outras Despesas Correntes	621,02	354,14	57,0	539,82	406,68	75,3	645,02	472,98	73,3	546,52	440,89	80,7
4 - Investimentos	258,75	32,10	12,4	120,21	60,93	50,7	134,25	59,39	44,2	122,63	83,40	68,0
5 - Inversões Financeiras	9,68	2,96	30,6	5,43	4,94	91,1	5,61	4,79	85,4	8,55	7,25	84,7
6 Amortização da Dívida	43,10	36,54	84,8	56,35	45,40	80,6	70,04	31,70	45,3	55,22	14,67	26,6
9 - Reserva de Contingência	100,70	0,00	0,0	443,56	0,00	0,0	697,64	0,00	0,0	847,24	0,00	0,0
TOTAL	1.503,79	878,72	58,4	1.774,17	1.103,63	62,2	2.244,69	1.148,98	51,2	2.389,46	1.320,52	55,3

Fonte: SIAFI/STN
Elaboração: COFF-CD E PRODASEN

Na análise do Quadro II podemos constatar a forte evolução de dois tipos de grupos de despesas em especial: despesas com pessoal e reserva de contingência. As despesas com pessoal apresentaram forte evolução entre os anos de 2003 a 2006, pois no primeiro ano da série teve uma liquidação de R\$ 442,67, ante a R\$ 769,62 milhões em 2006. Mais relevante ainda mostram-se os valores autorizados no GND 9 – reserva de contingência. Em 2003 tal montante somou R\$ 100,7 milhões e atingiu a cifra de R\$ 847,24 milhões em 2006, representando evolução de 741%. Ressalte-se que tal item não representa efetivamente uma programação de despesa, mas um contingenciamento prévio dos recursos alocados ao Ministério do Meio Ambiente, a fim de obtenção da meta de superávit primário estipulada em anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em sentido contrário, constata-se forte redução dos valores autorizados para o GND 4 – investimentos, de aproximadamente 56,5% entre os anos de 2003 e 2006 (R\$ 258,75 milhões em 2003 contra R\$ 112,63 milhões em 2006). Na análise dos valores liquidados, contudo, percebe-se inicialmente o baixo índice de execução dessas despesas, em especial no ano de 2003, quando houve liquidação de tão somente R\$ 32,10 milhões, ou seja 12,4% dos valores autorizados. Essa relação apresentou significativa melhora ao longo dos anos até 2006: 50,7% em 2004, 44,2% em 2005 e 68,0% em 2006. Contudo, tal



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COFF - CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Núcleo de Recursos Hídricos. Meio ambiente. Interação e Desenvolvimento Regional

fato deveu-se sobretudo à já salientada redução dos montantes autorizados na Lei Orçamentária Anual a título de GND 4 – investimentos.

Quanto ao grupo de despesa GND 3 – outras despesas correntes nota-se pequena redução de aproximadamente 12% nos valores autorizados entre os anos 2003 e 2006 (R\$ 621,02 milhões em 2003 contra R\$ 546,52 milhões em 2006), ao passo que a comparação entre os valores liquidados mostra pequeno aumento de 24,5% (R\$ 354,14 milhões em 2003 contra R\$ 440,89 milhões em 2006).

Analisando a participação dos grupos de despesa na dotação total do Ministério do Meio Ambiente, incluindo suas unidades orçamentárias, cujos dados encontram-se em anexo na Tabela III, nota-se no âmbito das despesas autorizadas a forte evolução da reserva de contingência, que em 2003 representava 6,7% e em 2006 atingiu a marca de 35,5% do total de recursos autorizados, assumindo o posto de maior “**grupo de despesa**”. Na análise dos valores liquidados, nos quais não é incluída a reserva de contingência, nota-se que a quase totalidade dos gastos concentra-se em despesas com pessoal e outras despesas correntes. Ambos os grupos de despesas representavam em conjunto 90,7% dos valores liquidados em 2003 (50,4% para gnd 1 e 40,3% para gnd 3) e 91,7% dos valores liquidados em 2006 (58,3% para o gnd 1 e 33,4% gnd 3).

3. 2 - Execução Global do MMA

Tendo por base as Tabelas I, II e III em anexo, em que são demonstrados os valores autorizados e liquidados por GND e fonte de recursos, pode-se observar o aumento de 58,9% dos valores totais autorizados entre 2003 e 2006 (R\$ 1,5 bilhão em 2003 e R\$ 2,3 bilhões em 2006). Tal aumento deve-se à já comentada forte evolução dos valores autorizados no GND 9 – reserva de contingência, que apresentou aumento de aproximadamente R\$ 747,0 milhões nesse período, além do aumento de R\$ 343,13 milhões em despesas com pessoal, em contrapartida à redução de R\$ 136,12 milhões nos investimentos e redução R\$ 74,5 milhões em outras despesas correntes.

Confrontando-se os valores liquidados verifica-se que houve aumento semelhante, de aproximadamente 50% (aumento nominal de R\$ 441,8 milhões) nas dotações do Ministério entre 2003 e 2006. O grande responsável por tal aumento é o grupo despesa com pessoal, que apresentou variação de 73,8% (aumento nominal de R\$ 326,9 milhões), enquanto os investimentos apresentaram variação de 19,8% (aumento nominal de R\$ 86,75 milhões) e outras despesas correntes apresentaram variação de 24,5% (aumento nominal de R\$ 86,75 milhões).

Na análise do percentual de execução das despesas totais do Ministério do Meio Ambiente verifica-se que entre 2003 e 2006 tal índice situa-se em patamar pouco superior a 50%. Em 2003 a execução foi de 58,4%, enquanto em 2006 esse percentual totalizou 55,3%. Tais dados refletem de forma clara o forte contingenciamento de recursos do MMA, quando confrontados aos montantes liquidados em relação aos autorizados na Lei Orçamentária.

Contraopondo os dados de execução global do MMA em relação às fontes de recursos nota-se que as fontes vinculadas 134 e 142 apresentam baixo índice de execução. Em 2003 essas duas fontes apresentaram execução respectivamente de 45,3% e 19,4%, enquanto em 2006 apresentaram execução respectivamente de 28,3% e 3,3%.

O grande fator responsável por tal ocorrência consiste na programação de valores no GND 9 – reserva de contingência, em especial mediante a utilização de recursos decorrentes de fontes vinculadas, como se verá a seguir.



4 - Composição da Reserva de Contingência: Valores Autorizados

No Quadro III a seguir estão demonstrados os valores alocados à reserva de contingência no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Fonte	QUADRO III - Reserva de Contingência por Fonte										R\$ milhões	
	2003		2004		2005		2006		2007			
	Aut.	% Total	Aut.	% Total	Aut.	% Total	Aut.	% Total	Aut.	% Total	Aut.	% Total
116 - Rec. Hídricos Conc. E Permis.	-		5,0	1,1%	-		-		-		-	
134 - Com. Fin.Util.Rec. Hídricos	-		62,7	14,1%	76,2	10,9%	115,5	13,6%	110,2	10,6%		
142 - Comp. Financ., Expl. Petr. Gás Nat.	100,4	99,7%	375,5	84,6%	621,2	89,0%	730,8	86,3%	925,4	89,3%		
250 - Rec. Não-Financ. Diret. Arrecad.	0,3	0,3%	0,4	0,1%	0,2	0,0%	1,0	0,1%	0,4	0,0%		
TOTAL	100,7	100,0%	443,6	100,0%	697,6	100,0%	847,2	100,0%	1.036,0	100,0%		

Fonte: SIAFI/STN
Elaboração: COFF-CD E PRODASEN

Nessa tabela fica demonstrado o forte avanço da reserva de contingência nos montantes autorizados no orçamento do MMA entre os anos de 2003 e 2007, de aproximadamente 1.029%, representando aumento de dez vezes nesse período. Na composição desses recursos previamente contingenciados na Lei Orçamentária destaca-se a participação da fonte 142 – compensação financeira pela exploração de petróleo e gás. Em 2003 representava 99,% do total do GND 9, ao passo que em 2007 passou a representar 89,3% do total aproximado de R\$ 1 bilhão de reais alocados a tal finalidade.

Destaque também cabe ao aumento da participação da fonte 134 – compensação financeira pela exploração de recursos hídricos – na composição da reserva de contingência. Em 2003 não havia registro de alocação a essa finalidade, enquanto em 2007 houve programação de R\$ 110,2 milhões, representando 10,6% do total da referida reserva orçamentária do Meio Ambiente por fonte de recursos.

Brasília, 14 de junho de 2007

Marcelo de Rezende Macedo
Consultor de Orçamentos