



**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 12/2005**

**SUBSÍDIOS PARA APECIAÇÃO DO PL Nº 40/2005-CN (PLOA PARA 2006)**

Versão Preliminar. Publicada em 14.10.05

1	SUMÁRIO.....	2
2	INTRODUÇÃO.....	14
3	TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	14
4	A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PROJETO DE REVISÃO DO PPA 2004-2007.....	16
5	CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL.....	17
5.1	CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICOS.....	18
5.2	A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA.....	19
5.3	PERSPECTIVAS PARA 2006.....	20
5.4	METAS FISCAIS.....	21
5.5	RECEITAS.....	23
5.5.1	EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS.....	23
5.5.2	RECEITA DO RGPS.....	25
5.5.3	RECEITA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DA UNIÃO.....	26
6	RECEITAS FINANCEIRAS E ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO.....	26
7	AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2006.....	28
7.1	DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS.....	28
8	DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO.....	32
8.1	DESPESAS POR ÓRGÃO.....	32
8.2	DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA.....	33
8.3	DESPESAS POR FUNÇÃO.....	36
8.4	DESPESAS POR PROGRAMA.....	37
8.5	OPERAÇÕES ESPECIAIS.....	38
9	ÁREA SOCIAL.....	40
9.1	SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000.....	40
9.2	EDUCAÇÃO.....	42
9.2.1	DOTAÇÕES DESTINADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	43
9.2.2	FUNDEB E FUNDEF – ART. 12, INCISO XIV DA LDO 2006.....	44
9.3	FNDCT – CUMPRIMENTO DO ART. 13, § 4º, DA LDO 2006.....	45
9.4	DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.....	46
9.4.1	ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	46
9.4.1.1	TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA.....	47
9.4.1.2	FOME ZERO.....	48
9.4.2	PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	48
10	AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	50
10.1	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.....	50
10.2	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	51
10.2.1	MDA.....	51
10.2.2	INCRA.....	52
11	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	54
12	INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO.....	55
12.1	INFRA-ESTRUTURA.....	55
12.1.1	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	57
12.2	INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	59
12.3	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA.....	60
12.4	DESENVOLVIMENTO URBANO.....	60
12.5	FUNTTTEL e FUST – CUMPRIMENTO DO ART. 13, § 4º, DA LDO 2006.....	61
13	SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL.....	62
13.1	SEGURANÇA PÚBLICA.....	62
13.2	DEFESA NACIONAL.....	63
13.2.1	ORÇAMENTO DA INFRAERO.....	64
14	INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO.....	64
14.1	FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL.....	64
14.2	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS.....	66
15	DESPESAS FINANCEIRAS.....	67
15.1	ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL.....	67
15.2	O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO.....	68
15.2.1	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA.....	68
15.2.2	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA.....	69
15.3	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO.....	69
16	TÓPICOS ESPECIAIS.....	70
16.1	OBRAS IRREGULARES.....	70
16.2	RESERVA DE CONTINGÊNCIA E RESERVA ESPECÍFICA.....	73
16.2.1	RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL (ITEM A).....	74



16.2.2 RESERVA À CONTA DE RECEITAS PRÓPRIAS E CINCULADAS (ITEM B).....	74
16.2.3 RESERVA DE CONTIGÊNCIA PRIMÁRIA ESPECÍFICA (ITEM C).....	75
16.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE).....	76
16.4 SALÁRIO-MÍNIMO .....	79
16.5 LEI KANDIR .....	79
16.6 OBSERVÂNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO .....	80
16.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS .....	81
16.8 PROGRAMAÇÃO DO PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS – PPI (ANEXO VII) .....	82

## 1 SUMÁRIO

A presente Nota Técnica contempla a análise dos aspectos considerados mais relevantes da proposta orçamentária da União para 2006<sup>1</sup>, constante do PLN nº 40, de 2005 (Mensagem nº 104, de 2005-CN – 560, na origem). Tem como objetivo subsidiar as discussões e a apreciação da matéria, sendo elaborada em atendimento às disposições regimentais (Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização - CMO) e por solicitação de diversos parlamentares. Sua elaboração funda-se nos estudos realizados pelos núcleos temáticos das Consultorias de Orçamento, os quais também estão disponíveis para consulta pelos parlamentares.

Destaque-se que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 114, de 2005 – CN, que retifica a proposta orçamentária para 2006 no que diz respeito a alíquota do Imposto de Renda. A proposta inicial previa alíquota máxima de 25% no IRPF, ao invés de 27,5%, estabelecida pela Lei nº 11.119, de 2005<sup>2</sup>.

Verificam-se significativas alterações no texto da lei orçamentária para 2006 em comparação ao texto da lei orçamentária vigente.

**Texto do projeto de lei.** O texto do projeto de lei, distinto dos anexos integrados pela programação orçamentária propriamente dita - contempla a autorização legislativa prévia dada ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares por Decreto, uma das poucas faculdades permitidas à lei orçamentária, por força do art. 165, § 8º, da Constituição<sup>3</sup>. Deve representar o ponto de equilíbrio entre a exigência do controle do gasto público, via autorização, e a necessidade de flexibilidade na gestão desses recursos durante a execução orçamentária.

Entre as mudanças propostas destacam-se:

- Ampliação do limite de remanejamento em cada subtítulo para vinte por cento (20%), ao invés dos 12% previstos na LOA/2005;
- Dobra o limite para anulação de dotações, passando de 10% para 20%;
- Margem de remanejamento de 40% entre subtítulos de um mesmo programa e entre os subtítulos com indicador de resultado primário igual a 3 (RP 3) - Projeto Piloto de Investimento (PPI);
- Não mais se vincula o uso do excesso de arrecadação de receitas próprias à programação originalmente detentora de tais fontes;
- Elevação dos atuais 25% para 40% da possibilidade de remanejamento, no mesmo subtítulo, das dotações entre os grupos de despesa para custeio (GND 3), investimento (GND 4) e inversões financeiras (GND 5);
- Remanejamento, no mesmo subtítulo, de até 40% da soma das dotações dos GNDs 3, 4 e 5 para atender despesas com pessoal e encargos sociais;
- No orçamento de investimento, ampliação de 10% para 20% da autorização para suplementação de subtítulo;
- Exclusão de preceito que esclarecia a utilização de restos a pagar, no caso de obras que tenham deixado de ser consideradas irregulares.

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

<sup>2</sup> A correção elevou a receita prevista no orçamento em cerca de R\$ 2,9 bilhões. Esses recursos adicionais tiveram a seguinte alocação: Ministério da Integração Nacional (FNO, FCO, FNE), R\$ 86,7 milhões; Transferências a estados, DF e municípios (FPE, FPM), R\$ 1,3 bilhão e Reserva de Contingência, sendo R\$ 15,3 milhões (primária), R\$ 15,3 milhões (financeira) e R\$ 1,5 bilhão (específica/primária). Exceto tais alterações, todos os elementos dos quadros e anexos apresentados nesta Nota mantiveram-se constantes em relação à Mensagem original.

<sup>3</sup> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**A revisão do PPA 2004/2007.** O PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 2004) previu a necessidade de revisões anuais. A revisão do PPA 2004/2007 (PLN Nº 41, de 2005), abrangendo os exercícios de 2006 e 2007, tramita em paralelo com o projeto de lei orçamentária.

O sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição (plano plurianual<sup>4</sup>, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária) ainda carece de efetividade e precisa ser aperfeiçoado.

Na aprovação do PPA 2004/2007 o Congresso criticou o excesso de detalhamento, a rigidez de vínculo entre plano e orçamento e a dificuldade de relacionamento dos objetivos com os programas. Incluiu preceito que limitava a necessidade de especificação (e alteração) no PPA apenas quanto à inclusão de projetos de grande vulto<sup>5</sup>, ainda que plurianuais - razão da divergência que redundou no veto do dispositivo. O veto da regra de flexibilidade multiplicou inutilmente a necessidade de alterações do PPA quando introduzidos por meio de créditos orçamentários especiais. Posteriormente, na primeira Revisão do PPA 2004/2007, o Congresso restabeleceu, para o exercício de 2005, o nível de flexibilidade ampla no vínculo com o orçamento, aos moldes do PPA 2000/2003.

Nesta segunda revisão, o Poder Executivo propõe:

- exclusão de 38 programas (Anexo B da Exposição de Motivos);
- inclusão de 6 programas (Anexo I);
- vinculação entre a programação proposta e a estratégia de governo relativa aos megaobjetivos e desafios definidos no Plano Plurianual;
- alteração dos parâmetros que caracterizam os projetos de grande vulto do orçamento de investimento das estatais;
- flexibilidade no vínculo PPA/LOA, na medida em que possibilita a inclusão de ações orçamentárias no PPA por meio de projeto de lei de crédito especial, com previsão da necessidade de publicação do texto atualizado e consolidado do Plano;
- especificação e detalhamento concentrado nas ações de caráter estratégico - no caso do orçamento fiscal e da seguridade, apenas os projetos plurianuais e os de grande vulto (custo total superior a R\$ 10,5 milhões) e atividades e operações especiais que representem, conjuntamente, 98% do valor total alocado no período do PPA. As demais ações (que representam 2% do valor total) foram agrupadas no subtotal *“Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação”*.

**A proposta e o cenário macro-econômico.** O valor total da proposta orçamentária para 2006 é de R\$ 1.676,7 bilhões, dos quais R\$ 834,6 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública. Os restantes R\$ 842,1 bilhões compõem, portanto, o orçamento efetivo (23,6% maior que o de 2005), sendo R\$ 800,4 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 41,7 bilhões do orçamento de investimentos das empresas estatais. Há R\$ 22 bilhões de transferências do orçamento fiscal para o da seguridade social.

O PLOA 2006 baseia-se numa expectativa de crescimento real do PIB de 4,5% e queda no IPCA acumulado de 5,1%, em 2005, para 4,5%, em 2006. Essas premissas mostram-se otimistas se comparadas às expectativas do mercado e do IPEA, quais sejam: crescimento máximo de 4% para o PIB, e IPCA acumulado de 4,8% em 2006.

Porém, como o IPCA acumulado deverá ficar um pouco acima da meta perseguida pelo Governo, a interação entre o crescimento real do PIB e o aumento de preços permite concluir que a variação do PIB nominal não irá diferir muito da expectativa oficial. Portanto, as estimativas orçamentárias que dependam desses indicadores podem ser consideradas como adequadas, diante das hipóteses adotadas. Ademais, com a inflação convergindo para a meta de 5,1% em 2005, é de se esperar que a estimativa de receita do segundo semestre deste ano – base para a projeção de receitas para 2006 – também se aproxime das hipóteses empregadas pelo Poder Executivo.

<sup>4</sup> Além dos planos nacionais, regionais e setoriais

<sup>5</sup> Art. 3º As metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

§ 1º Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto os que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “c”, da Lei 8.666/93, para os projetos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício, para os projetos constantes do orçamento de investimento das empresas estatais.

§ 2º Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir do exercício de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

O orçamento de investimento das empresas estatais cresce 16,4%, o dobro do aumento de 8,5% que havia na proposta de 2005, com relação à do ano anterior.

Os orçamentos da seguridade social e fiscal, este depurado da rolagem da dívida, somam R\$ 800,4 bilhões na proposta.

Ao orçamento da seguridade social cabem despesas de R\$ 295,6 bilhões e ao orçamento fiscal efetivo os outros R\$ 504,8 bilhões. Após e em função da desvinculação de receitas (DRU), o orçamento da seguridade social se torna deficitário, requerendo transferências do orçamento fiscal da ordem de R\$ 22,2 bilhões.

**Metas Fiscais.** A meta de resultado primário consolidado foi mantida em 4,25% do PIB para 2006 e continuará sendo suportada em sua maior parte pela União, que será responsável por 3,15% do PIB, dos quais 2,45% do PIB do Governo Central e 0,70% do PIB das empresas estatais. Aos governos regionais e locais continuará sendo exigida a contribuição de 1,1% do PIB. O Projeto Piloto de Investimento reduz a meta primária, e o governo central apropria-se dessa diferença.

A desvinculação de recursos, da ordem de 20% da receita de impostos e contribuições, conforme determina a EC nº 42/03, contribui apenas em parte para o alcance da meta desejada de resultado primário.

A exemplo do que ocorreu em anos anteriores, na proposta para 2006 há também reservas de contingência na origem da programação de diversas unidades orçamentárias que auxiliam a consecução do resultado primário. A consignação no orçamento de fontes primárias sem as correspondentes despesas traduzem-se em resultados fiscais durante a execução orçamentária.

Em 2006, não foram alocados nessas reservas recursos à conta da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.

A queda sustentada da relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB é condição fundamental para se manter, pela credibilidade da política fiscal, a confiança dos agentes econômicos na solvabilidade do setor público.

Tendo em vista esse objetivo, a meta de superávit primário para o exercício de 2006 continuará elevada, de modo a assegurar a redução daquela relação<sup>6</sup>.

O déficit nominal, resultado líquido da diferença entre o superávit primário e as despesas com juros nominais, alcançou 5,08% do PIB em 2003, caiu para 2,67% do PIB em 2004 e, em julho de 2005, registrou 8,41% do PIB.

Após atingir um máximo de 57,18% do PIB em 2003 a relação DLSP/PIB caiu para 51,67% em 2004 e, em julho de 2005, situou-se em 51,33% do PIB. Importante para esse declínio foi o registro de elevados superávits primários: 4,25% do PIB em 2003; 4,59% do PIB em 2004 e 6,27% do PIB em julho de 2005. Os superávits obtidos no governo federal tem sido superiores nos últimos anos àqueles previstos na LDO o que mostra, de alguma forma, o esgotamento da meta primária como único indicador de planejamento fiscal<sup>7</sup>.

**Receitas.** As receitas primárias na proposta para 2006 somam R\$ 526,3 bilhões, sendo R\$ 347,4 bilhões de receita administrada pela SRF – um crescimento nominal de 8% em relação ao previsto para 2005 - pouco expressivo se comparado ao crescimento médio de 16% da receita administrada nos últimos três exercícios.

A estimativa dos números relativos ao imposto de renda da pessoa física na Mensagem original considerou como 25% a alíquota máxima de sua tabela de incidência. Existem pressões para novos reajustes nos valores da tabela do imposto de renda da pessoa física<sup>8</sup>.

Nas projeções do IR para 2006 estão contemplados os efeitos da Medida Provisória nº 252/05 (“MP do Bem”), que assegurou a desoneração do imposto de renda da pessoa jurídica para as empresas que investirem em pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, implicando uma renúncia de receita calculada em R\$ 360 milhões em 2006.

<sup>6</sup> A queda da relação depende do nível da taxa de juros real, do crescimento real da economia e do nível do superávit primário.

<sup>7</sup> Discute-se, atualmente, a fixação de metas nominais, como forma de dar maior garantia à redução da dívida. Nada impede que a LDO passe a fixar, também, metas de resultado nominal.

<sup>8</sup> Com base em simulação preliminar feita pelas Consultorias de Orçamento, é possível prever que uma correção de 10% venha acarretar uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 3,1 bilhões para o próximo exercício.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

A receita esperada da COFINS e do PIS/PASEP é de, respectivamente, R\$ 91,5 bilhões e R\$ 22,9 bilhões. Essas projeções, por sua vez, também incorporam a desoneração fiscal promovida pela Medida Provisória nº 252/05, que beneficiou de forma importante empresas predominantemente exportadoras, a atividade da construção civil e as vendas internas de microcomputadores. Contudo, a tramitação desta MP no Congresso Nacional ainda não foi concluída, sendo provável a aprovação de destaques que ampliem ainda mais a renúncia de receita fiscal envolvida, o que deverá demandar novos ajustes no valor de ambas as contribuições.

A proposta orçamentária contempla um valor de receitas administradas equivalente a 16,24%<sup>9</sup> do PIB. Para atender aos limites fixados na LDO 2006, o montante que exceder a 16% do PIB deverá compor uma reserva específica. No PLOA 2006, esta reserva, no valor de R\$ 4,4 bilhões, será aplicada na cobertura de riscos da previdência social (R\$ 1,2 bilhão), no reajuste do funcionalismo (R\$ 1,5 bilhão), na realização de investimentos (R\$ 0,6 bilhão) e na redução da carga tributária (R\$ 1,1 bilhão mais os efeitos da retificação da alíquota do IR de 25% para 27,5%).

As receitas primárias não administradas alcançarão R\$ 52,8 bilhões, representando um crescimento nominal de 19,5% em relação aos números da última revisão de 2005. Grande parte desse bom desempenho é creditado às receitas de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás, que deverão alcançar R\$ 18,4 bilhões, atestando um incremento de 27,8% em relação a 2005, já com a reestimativa do terceiro bimestre. Essa reestimativa para 2005 mostra-se algo conservadora, tendo em vista a recente escalada do preço internacional do barril de petróleo Brent, merecendo adequada revisão.

A apuração do Salário Educação sofreu modificações que deverão assegurar um patamar mais elevado de arrecadação em 2006, estimada em R\$ 7,2 bilhões. De acordo com a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA 2006, até o ano de 2004, o INSS, responsável pelo repasse das receitas de contribuições incidentes sobre a folha salarial entre os órgãos beneficiários, vinha aplicando o percentual de 33% para apurar a parcela atribuível ao salário educação. Após estudo realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, esse percentual foi aumentado para 42,5%.

**A “regra de ouro”.** A chamada “regra de ouro” dispõe que o montante de receitas de operações de crédito não pode superar as despesas de capital. Na proposta para 2006, a exemplo das propostas orçamentárias para 2003 e para 2004, constata-se que a “regra de ouro” não é observada se considerarmos tão-somente os orçamentos fiscal e da seguridade social, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 31,9 bilhões. A regra, no entanto, é cumprida no caso de se considerar, também, as despesas de capital do orçamento de investimento das estatais.

O crescimento das despesas com juros (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito) é o principal responsável pelo desequilíbrio verificado nas mencionadas propostas orçamentárias. A dificuldade de se cumprir a “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e seguridade é um sintoma da necessidade de se atenuar, no âmbito da política de metas inflacionárias, a recorrência ao instrumental de elevação dos juros.

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 não mais com base em estimativa, mas no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício e o das despesas de capital executadas, conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 53, da LRF.<sup>10</sup>

**Despesas primárias obrigatórias e discricionárias.** O PLOA 2006 traz R\$ 416,8 bilhões de despesas primárias e R\$ 51,6 bilhões de discricionárias. O incremento nominal desses valores, em relação à proposta do ano anterior, foi de 15,3% e 6%, respectivamente. Note-se que as despesas discricionárias têm representatividade decrescente em relação ao total de gastos primários: eram 12,5% em 2004, 11,9% em 2005 e agora 11% para 2006. Destaque-se que há R\$ 11,4 bilhões classificados como gastos discricionários que na realidade se destinam a atender os limites mínimos constitucionais previstos para saúde e educação.

Percebe-se que parcela expressiva das despesas discricionárias está alocada no grupo de outras despesas correntes - GND 3, cerca de 65% do total. Em regra esses recursos servem para manutenção e custeio da máquina administrativa e também para atividades-fim da administração pública, ambas de difícil compressão. Por sua vez, 98% dos investimentos são tidos como discricionários e,

<sup>9</sup> Eleva-se para 16,37% do PIB com a Mensagem Modificativa do PL.

<sup>10</sup> Verificou-se que em 2003 e 2004 a “regra de ouro” foi cumprida considerando apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio observado inicialmente nas respectivas propostas orçamentárias.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

portanto, na eventualidade de contingenciamento, esse grupo de despesas será necessariamente atingido.

**Despesas por Órgão.** Em termos de volume de recursos, a proposta para 2006 apresenta aumentos significativos nos orçamentos dos seguintes órgãos do Poder Executivo: no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26,37%; no Ministério da Assistência e Promoção Social, 19,29%; e no Ministério da Previdência e Assistência Social, 14,8%. Nos outros poderes os destaques são: a Justiça Eleitoral, 23,5%; a Justiça Federal, 23,2%; a Justiça Militar, 15,1%; a Justiça do Trabalho, 14,7%; a Câmara dos Deputados, 19,5%; e o Ministério Público da União, 19,38%.

Em sentido oposto, vários órgãos tiveram redução nos valores de suas programações, comparativamente com os respectivos valores autorizados para 2005. Entre os órgãos mais prejudicados, incluem-se o Ministério do Turismo, com redução de 66,6%; o Ministério das Cidades, com 44,0%; o Ministério do Esporte, com 38,6%. Ressalte-se, entretanto, que o orçamento desses três órgãos cresceu em comparação ao PLOA 2005. No âmbito dos demais Poderes, apenas o Senado Federal sofreu redução nos valores de suas dotações, no importe de 2,3%.

**Despesas por Grupo Natureza de Despesa.** Comparativamente com o autorizado para 2005, verificam-se acréscimos nominais nos GND 2 – Juros e Encargos da Dívida (61,9%), 9 – Reserva de Contingência (24,3%), 1 – Pessoal e Encargos Sociais (10%) e 3 – outras despesas correntes (7,9%). Por sua vez, sofreram redução nominal os montantes alocados aos GND 4 – Investimentos (35,1%), 5 – Inversões Financeiras (13,3%) e 6 – Amortização da Dívida (7,6%). Entretanto, ressalte-se que quando a comparação é feita entre o PLOA 2005 e o de 2006 constata-se crescimento de 24,3% (de R\$ 11,5 bilhões para R\$ 14,3 bilhões) nos investimentos.

**Despesas por Função.** A função para a qual foi destinado o maior montante de recursos foi a Encargos Especiais, responsável por 48,9% do total de gastos, e que reflete as despesas com juros e amortizações das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos. Outras funções que merecem destaque, com respectivas participações sobre o total, são: Previdência Social (25,3%), Saúde (5,0%), Reserva de Contingência (3,3%), Assistência Social (2,4%) e Educação (2,2%).

As funções que apresentaram maior crescimento, em termos de volume de recursos, comparativamente com a proposta de 2005, foram Desporto e Lazer (126,6%), Indústria (57,3%), Transporte (46,4%) e Encargos Especiais (39,2%). As que registraram maiores perdas foram: Comércio e Serviços (-22,8%), Saneamento (-20,9%), Energia (-16,3%), Comunicações (-14,6%) e Agricultura (-12,4%).

No que se refere à distribuição dos investimentos, destacam-se estas funções: Transportes, com R\$ 4 bilhões; Saúde, com R\$ 1,8 bilhão; Defesa Nacional, com R\$ 1,3 bilhão e Gestão Ambiental, com R\$ 1,3 bilhão.

**Despesas por Programa.** Na distribuição dos recursos entre programas os destaques são os mesmos de anos anteriores: Serviço da Dívida Interna, com R\$ 221,7 bilhões; Previdência Social Básica, com R\$ 156,2 bilhões; Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 86,6 bilhões; Serviço da Dívida Externa, com R\$ 44,7 bilhões; e Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 43 bilhões.

Entre os programas considerados finalísticos, destacam-se: Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS, com R\$ 17,7 bilhões; Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, com R\$ 12 bilhões; Proteção Social Básica, com R\$ 11,4 bilhões; Universidade do Século XXI, com R\$ 10 bilhões; e Transferência de Renda com Condicionais – Bolsa Família, com R\$ 8,6 bilhões.

**Área social – Saúde.** Pela proposta, o Ministério da Saúde terá orçamento de R\$ 43,6 bilhões em 2006, montante 11,1% superior ao do PLOA 2005. Desse montante, R\$ 40 bilhões deverão ser efetivamente utilizados em ações e serviços públicos de saúde. Estima-se que o valor mínimo a ser aplicado em saúde, conforme estatui a EC nº 29, deveria ser de R\$ 41 bilhões. Assim, resta evidente que o PLOA 2006 não atende ao mencionado preceito constitucional.

Registre-se que, além dos R\$ 40 bilhões, o PLOA 2006 contempla R\$ 1 bilhão na Reserva de Contingência direcionados para gastos correntes com saúde. Todavia, somente após a tramitação do projeto de lei, caso o Congresso aprove emendas para o setor, é que esses recursos estarão consignados para a saúde. Nesse caso, o autógrafo, mas não o projeto, é que atenderia o mínimo constitucional.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Os principais programas da área são: Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, com R\$ 17,7 bilhões (44,4% do total); Atenção Básica em Saúde, com R\$ 6 bilhões (15% do total); Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, com R\$ 2,5 bilhões (6,3% do total); e Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família, com R\$ 2,1 bilhões (5,2% do total).

**Área social – Educação.** O projeto prevê dotações consignadas à função Educação no valor de R\$ 17,3 bilhões. Esse valor significa redução de 1,0%, em comparação ao orçamento vigente, e aumento de 1,5%, em relação ao PLOA 2005.

As subfunções mais representativas, em termos de volume de recursos, são: Ensino Superior, com R\$ 8,2 bilhões (47,5% do total); Administração Geral, com R\$ 1,7 bilhão (9,6% do total); Alimentação e Nutrição, com R\$ 1,6 bilhão (9,2% do total); Ensino Fundamental, com R\$ 1,5 bilhão (8,9%) e Outros Encargos Especiais, com R\$ 1,2 bilhão (7,0% do total).

O PLOA 2006 prevê a aplicação de R\$ 17,6 bilhões em programações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Descontados os R\$ 2,9 bilhões da fonte 113 – Salário Educação, foram consignados R\$ 14,7 bilhões a essas despesas. Verifica-se, portanto, que está atendido, com folga de R\$ 3,3 bilhões, o mínimo constitucional de R\$ 11,4 bilhões, correspondentes a 18% dos impostos.

No que se refere à aplicação mínima de R\$ 3,4 bilhões (30% dos R\$ 11,4 bilhões) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, verifica-se que consta da proposta R\$ 5 bilhões para tal propósito. No entanto, R\$ 1,3 bilhão de despesas com merenda escolar está indevidamente incluído nesse montante. Deduzida essa parcela, restam R\$ 3,7 bilhões, valor que excede o mínimo constitucional exigido.

A complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, prevista no PLOA 2006, é de R\$ 450 milhões e se destina a apenas três Estados: Pará, Maranhão e Piauí. Note-se que a proposta não contém recursos para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, mecanismo de financiamento que deverá substituir o FUNDEF.

**Área social – Previdência e Assistência Social.** O orçamento do Ministério da Previdência Social para 2006 é de R\$ 168,0 bilhões, que representa aumento de 15,2% em relação ao PLOA 2005.

Em relação às despesas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cabe ressaltar que o crescimento natural dos benefícios previdenciários levaria a uma despesa prevista de R\$ 164,9 bilhões. Entretanto, na proposta orçamentária esse montante foi reduzido em R\$ 5,4 bilhões, em decorrência de efeitos positivos esperados com a atualização cadastral dos beneficiários aposentados e pensionistas e com a implantação do Novo Modelo de Gestão.

Caso esta redução não se confirme, a subestimativa dessa despesa obrigatória redundará na necessidade de contingenciamento das despesas discricionárias (custeio administrativo e, especialmente, investimentos). Vale ressaltar que o Poder Executivo destinou R\$ 1,2 bilhão como reserva específica para atender riscos previdenciários.

Porém, alerte-se que a estimativa de R\$ 164,9 bilhões representa acréscimo de 12,4% sobre as despesas previstas para o ano de 2005, enquanto o crescimento no ano de 2004 em relação a 2003 foi de 17,4% e no ano de 2005 em relação a 2004 de 16,7%.

Por sua vez, o orçamento da assistência social para 2006 alcançou R\$ 12 bilhões. Esse valor, em comparação com a proposta de 2005, representa incremento de R\$ 2,3 bilhões (22,1%). Tal crescimento reflete o aumento das despesas obrigatórias relacionadas à Renda Mensal Vitalícia e ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, que variaram R\$ 2,29 bilhões (26,9%). Estima-se atender 2,36 milhões de pessoas em 2006 com o pagamento do BPC, em contraposição aos 2,19 milhões verificados em julho de 2005.

Na proposta orçamentária para 2006, o **programa Bolsa-Família**, no valor de R\$ 8,3 bilhões (0,39% do PIB), mantém a trajetória de crescimento: em 2002 os dispêndios foram de R\$ 2,3 bilhões (0,17% do PIB), em 2004, R\$ 5,3 bilhões (0,30% do PIB) e em 2005 estima-se gastar R\$ 6,5 bilhões (0,34% do PIB).

De outubro de 2003, data em que o Bolsa-Família foi criado, a julho de 2005 o número de famílias beneficiadas subiu de 1,15 milhão para 7,3 milhões, podendo atingir até o final do ano 8,7 milhões de famílias. A meta para 2006 é ambiciosa: pretende-se alcançar a totalidade das famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 100,00, perfazendo 11,2 milhões de famílias.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

O **Fome Zero** é formado por um conjunto de programas e ações que perpassam vários ministérios, destacando-se o bolsa-família, alimentação escolar, financiamento e equalização de juros para agricultura familiar. O seu acompanhamento tem sido possível devido à determinação contida nas leis de diretrizes orçamentárias para 2005 e para 2006, que impôs a obrigatoriedade de discriminação, quando do encaminhamento da proposta orçamentária, dos recursos a ele destinados.

O Fome Zero para 2006 totaliza R\$ 11,6 bilhões, em contraposição aos R\$ 14,7 bilhões estimados para 2005. A diminuição tem origem na exclusão de determinadas ações, como a de “Formação de Estoques Públicos” e a de “Financiamento e Equalização de Juros na Agricultura Familiar”. Também concorre para a diminuição dos valores a incorreção verificada na ação “066O-Transferência de Renda Diretamente às Famílias na Condição de Pobreza e Extrema Pobreza”, a qual consigna o valor de R\$ 6,2 bilhões na proposta orçamentária, e o valor de R\$ 5,4 bilhões no demonstrativo. Feita a correção, ao invés dos R\$ 11,6 bilhões, assinala-se R\$ 12,4 bilhões.

Excluindo o Bolsa-Família, as ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela política de segurança alimentar e nutricional, apresentaram variação de cerca de R\$ 90 milhões (14%), em relação à execução provável de 2005, saindo de R\$ 634 milhões para R\$ 724 milhões.

**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** O valor total das dotações consignadas no PLOA 2006 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atinge o montante de R\$ 5,4 bilhões – cerca de 7,4% superior ao valor proposto em 2005 (R\$ 5,0 bilhões). As propostas para a EMBRAPA e CONAB são superiores em mais de 10% às que foram apresentadas em 2005. Isso significa acréscimos de mais de R\$ 100 milhões para a pesquisa agropecuária e de mais de R\$ 200 milhões para a política de abastecimento interno de alimentos.

A proposta orçamentária também surpreende em relação aos programas finalísticos de execução continuada. As variações anuais oscilaram de 84 pontos positivos até 59 pontos negativos.

O Programa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário” encontra-se contemplado, pela primeira vez desde sua criação pelo Congresso Nacional, em 1999. O Governo deixou de incluir, no entanto, projetos necessários ao apoio de atividades rurais com ações de geração de renda e emprego.

**Ministério do Desenvolvimento Agrário.** O valor proposto para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o INCRA em 2006 é de R\$ 2,96 bilhões, superior em 20,4% ao valor da proposta para 2005, sendo R\$ 0,6 bilhão para a unidade orçamentária MDA e R\$ 2,3 bilhões para o INCRA. Os recursos possibilitarão: (a) beneficiar 15 mil famílias por meio da implantação de novos assentamentos rurais, (b) 71 mil famílias mediante a recuperação e estruturação de assentamentos implantados até 2002, (c) financiar a aquisição de terras para cerca de 30 mil famílias e (d) beneficiar mais de 253 mil agricultores com assistência técnica e capacitação.

**Despesas com Pessoal e Encargos Sociais.** A proposta para o exercício de 2006 sinaliza um valor de R\$ 108,6 bilhões para despesas com pessoal e encargos sociais, representando um acréscimo da ordem de 11% com relação ao valor autorizado para 2005.

Os limites estabelecidos para as despesas com pessoal e encargos sociais devem guardar proporção da receita corrente líquida (RCL), conforme previsto no art. 19 da LRF. No caso da União, o percentual de comprometimento dessas despesas não pode exceder 50% da RCL. Em 2004, o percentual de comprometimento foi de 33,8%, em 2005 estima-se 33,6%, considerados o valor autorizado e o estimado para a RCL, e para 2006 deve alcançar 34,6%, o que parece indicar o encerramento da tendência de queda da representatividade das despesas com pessoal no percentual da RCL.

Registre-se que na proposta há R\$ 1,5 bilhão no orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, valor integrante da reserva específica, para reajuste da remuneração dos servidores civis e militares, todavia, aquém das necessidades para aumentos de gastos com pessoal em 2006.

Pode-se aferir preliminarmente que as despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se, mais uma vez, subestimadas na proposta, à vista dos aumentos dos militares e também da legislação superveniente aprovada ou em tramitação<sup>11</sup>, verificando-se já em 2005 a necessidade de créditos adicionais ainda por serem encaminhados. Despesas obrigatórias subestimadas implicam necessidade de contingenciamento das demais despesas discricionárias durante a execução orçamentária. Embora se reconheçam as dificuldades desse tema, é necessário prosseguir no esforço de colocar em prática os

<sup>11</sup> A exemplo das despesas com o Legislativo e Plano de Carreira do Judiciário.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

mecanismos de planejamento e controle dessas despesas conforme disciplina a Constituição, a LRF e as LDOs, para todos os Poderes e MP, propiciando controle efetivo e prognoses mais realistas.

**Área de Infra-estrutura.** O setor de infra-estrutura compreende o Ministério de Minas e Energia, o Ministério dos Transportes e o Ministério das Comunicações. Inclui tanto os órgãos e entes que executam as ações no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, quanto as entidades, normalmente empresas públicas e sociedades de economia mista, que o fazem mediante o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A proposta orçamentária para o exercício de 2006, de R\$ 15,2 bilhões, é R\$ 1,4 bilhão superior à de 2005. A distribuição dos recursos entre os órgãos componentes do setor apresentou uma tendência uniforme de aumento dos valores em relação à proposta de 2005.

O destaque ficou por conta do Ministério das Comunicações, com crescimento de 22,8%. No âmbito do Ministério de Minas e Energia, o crescimento global das dotações orçamentárias para 2006 foi da ordem de 7,7%. No Ministério dos Transportes, o aumento foi de aproximadamente 6,4%.

É relevante observar que a proposta para 2006 não consigna valores em Reserva de Contingência para o Ministério dos Transportes, em contraposição ao montante de R\$ 900 milhões constantes do projeto em 2005. Já na proposta do Ministério das Comunicações, verificou-se que o valor correspondente ao crescimento de 22,8% equivale ao montante classificado como Reserva de Contingência na programação do referido órgão.

No tocante ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais do setor de infra-estrutura, o que se observa é, na maioria dos casos, crescimento dos recursos alocados à programação a cargo das diversas unidades orçamentárias. Importante exceção é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com redução de 4,6% nos investimentos.

**Integração Nacional.** A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2006, excluídos os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 2,2 bilhões, 12,6% inferior à proposta apresentada para 2005, e 36,1% inferior ao valor autorizado na Lei Orçamentária vigente.

O principal projeto na área de desenvolvimento regional continua a ser a Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. Referido projeto envolve recursos estimados da ordem de R\$ 6,3 bilhões, dos quais R\$ 5,0 bilhões são destinados à integração das bacias e R\$ 1,3 bilhão à revitalização do Rio. Na proposta orçamentária para 2006 está prevista a dotação de R\$ 867,0 milhões direcionados à integração<sup>12</sup> e, para a revitalização<sup>13</sup>, R\$ 71,4 milhões.

Para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, FDA e FDNE, foram alocados em 2006, respectivamente, cerca de R\$ 684,4 milhões e R\$ 1 bilhão, valores que representam aumento de 12,6% em relação à Proposta Orçamentária de 2005. Contudo, percebe-se que esses Fundos não apresentaram execução até 11 de setembro deste ano.

Registre-se que não foi cumprido o art. 42 do ADCT que estabelece a aplicação, na Região Centro-Oeste, de no mínimo 20% dos recursos destinados à irrigação, uma vez que o projeto destina apenas 4,71% do total dos recursos a essa Região.

**Desenvolvimento Urbano.** As ações relativas a desenvolvimento urbano, exceto as que se acham a cargo de ministérios como os de Integração Nacional, Meio Ambiente e Esporte, se acham concentradas no Ministério das Cidades. Essas ações se agrupam em seis áreas principais de atuação: habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano, transporte de passageiros, segurança de trânsito e infra-estrutura urbana.

A proposta para o órgão, em 2006, totalizou R\$ 2,3 bilhões, dos quais R\$ 0,6 bilhão para encargos com a dívida (juros e amortizações) e R\$ 0,4 bilhão para formação de reservas (reserva de contingência) e cumprimento de sentenças judiciais. De R\$ 1,3 bilhão restante, R\$ 0,2 bilhão se destina às despesas com pessoal (deduzidas as parcelas relativas às sentenças judiciais), restando, portanto, R\$ 0,6 bilhão para a programação de investimentos e R\$ 0,4 bilhão para o custeio de “outras despesas correntes” (deduzidas as parcelas relativas às sentenças judiciais).

<sup>12</sup> Ação 12EP – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

<sup>13</sup> Ação 3429 – Obras de Revitalização e Recuperação do Rio São Francisco.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Importa observar que o montante proposto para investimentos (R\$ 0,6 bilhão), embora bem maior do que o constante do PLOA 2005 (acréscimo de 84,8%), apresenta um forte contraste com os valores autorizados para 2003 (R\$ 1,9 bilhão), 2004 (R\$ 1,5 bilhão) e 2005 (R\$ 2,3 bilhões).

**Segurança Pública e Defesa Nacional.** O orçamento de R\$ 4,6 bilhões proposto para 2006 para as unidades específicas de segurança pública é igual ao valor do PLOA 2005 e um pouco menor que o montante autorizado para o corrente exercício (R\$ 4,7 bilhões). Se considerados os gastos de outras unidades classificados na Função 06 – Segurança Pública, o valor proposto sobe para R\$ 4,8 bilhões, quantia igual à prevista no PLOA 2005 e inferior aos valores autorizados para o corrente exercício (R\$ 5,2 bilhões).

Por sua vez, verifica-se um acréscimo dos recursos para a Defesa Nacional de 7,02%, relativamente ao autorizado para 2005, sendo que o Comando da Marinha apresenta-se como a unidade orçamentária mais beneficiada (incremento de 15,25%), seguindo-se o Comando do Exército (10,71%) e o Comando da Aeronáutica (2,87%). Cabe ressaltar que o orçamento da UO 52101 – Ministério da Defesa sofreu um decréscimo de 34,8%, em relação ao autorizado para 2005.

**Investimentos por Região e Unidades de Federação.** As dotações para investimentos no PLOA 2006 nas três esferas orçamentárias somam R\$ 56 bilhões, representando acréscimo de 18,6% em relação aos R\$ 47,2 bilhões programados no PLOA 2005. Por esfera orçamentária, R\$ 14,3 bilhões pertencem aos orçamentos fiscal e da seguridade social (aumento de 24,9% em relação ao PLOA 2005) e R\$ 41,7 bilhões, ao orçamento de investimento das estatais (aumento de 16,9%).

A regionalização dos investimentos é mandamento constitucional, no entanto, repetindo prática de anos anteriores, parcela substancial, cerca de 38,6% dos investimentos do orçamento fiscal, não foi detalhada por região (consta como programação nacional – NA), o que prejudica a avaliação pelo Congresso Nacional do cumprimento da Constituição. No âmbito do orçamento de investimento das estatais, a parcela não regionalizada corresponde a 30,66% do total.

No detalhamento por Região, o PLOA 2006 favorece, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade, as regiões Sudeste e Sul, que tiveram acréscimo de 55,1% e 53,2%, respectivamente, em relação ao PLOA 2005. Por sua vez, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram incremento de 7,8%, 14,8% e 29,1%, respectivamente.

Analisando o detalhamento por Estado, São Paulo (+ 114,2%), Mato Grosso do Sul (+ 94,7%) e Santa Catarina (+ 93,5%) tiveram os maiores acréscimos, enquanto Roraima (-36,1%), Espírito Santo (- 31,5%) e Amapá (- 27,6%) tiveram as maiores reduções, tudo em relação ao PLOA 2005. Quando se comparam os dados com o valor autorizado para 2005, observa-se redução R\$ 7,7 bilhões no PLOA 2006. Nota-se, ainda, que na programação para 2006, doze estados têm redução dos investimentos, em comparação com a execução de 2004.

**Despesas Financeiras.** O estoque da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) fechou o primeiro semestre de 2005 em R\$ 966 bilhões, representando 51% do PIB, dos quais R\$ 617 bilhões, cerca de 64% (32,6% do PIB) é de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional e Banco Central), cabendo o restante aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

Os crescentes estoques da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), as novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida. O tamanho do estoque é o ponto de partida para a estimativa de despesas com o serviço da dívida a serem incluídas na proposta orçamentária

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 que, entre julho de 2004 e julho de 2005, aumentou a participação de títulos prefixados (de 15,1% para 22,4%), ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 8,3% para 3,6%) e à taxa Selic (de 59,6% para 57,5%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

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

As dotações para juros e encargos previstas no orçamento para 2006 somam R\$ 179,5 bilhões frente aos R\$ 110,8 bilhões consignados no orçamento para 2005.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Quanto à amortização da dívida, o PLOA 2006, reflete a combinação de uma parcela crescente da dívida prefixada com redução nos prazos de maturação, indicando um vencimento de elevado percentual da dívida em 2006, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício. Com isso mantém-se alta a previsão de desembolsos com amortização, cujo montante previsto soma R\$ 927,1 bilhões, dos quais R\$ 834,6 relativos ao refinanciamento.

**Operações Oficiais de Crédito.** A dotação das Operações Oficiais de Crédito no PLOA 2006 atinge a cifra de R\$ 18,3 bilhões, o que representa redução de cerca de R\$ 5 bilhões em relação ao autorizado para 2005.

Chama atenção a redução da dotação para Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, que passou de R\$ 3,5 bilhões autorizados em 2005 para R\$ 1,7 bilhão na proposta para 2006. Observam-se, também: (a) expressiva redução das dotações destinadas ao Programa de Incentivo às Exportações – PROEX, que além de não ter previsão de recursos para financiamento em 2006 (em 2005 há a previsão de R\$ 1,5 bilhão para essa finalidade) apresentou redução nas dotações para equalização de juros (de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 800 milhões em 2006), e (b) a redução nas dotações sob supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que passaram de R\$ 1,44 bilhão no PLOA 2005 para R\$ 938 milhões na proposta para 2006.

**Lei Kandir / Ressarcimento aos estados a título de compensação por perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações.** Na proposta orçamentária para 2006, novamente não há previsão orçamentária para essa finalidade. O art. 2º, § 4º, do Autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado para sanção presidencial dispôs que: “As dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída, deverão constar do projeto e da lei orçamentária para 2006 e não se submeterão ao limite estabelecido no § 3º deste artigo”. Esse dispositivo acabou sendo vetado Pelo Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 612, de 20 de setembro de 2005.

Cabe destacar, por fim, que a ausência de dotações para compensação dos Estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo pela falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações, e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que dispõe que “nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União”, mas não define um valor mínimo.

A tabela seguinte ilustra a situação em 2004 e 2005 quanto às transferências para compensação de exportações (Lei Kandir + Auxílio Financeiro):

Transferências para compensação de exportações (Lei Kandir + Auxílio Financeiro)			
R\$ 1,00			
Ano	Item	Valor Autorizado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)
2004	-Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	<i>Total</i>	<i>4.300.000.000</i>	<i>4.300.000.000</i>
2005 <sup>1</sup>	-Lei Kandir	2.890.000.000	1.927.544.450
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	352.257.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	592.714.800
	-Reserva para auxílio Financeiro aos Estados Exportadores <sup>2</sup>	900.000.000	-
<i>Total</i>	<i>5.200.000.000</i>	<i>2.872.516.250</i>	

Fonte: SIAFI

<sup>1</sup> Valores Executados até 1º de outubro de 2005.

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

**Obras Irregulares.** O Anexo VI do PLOA 2006 relaciona 58 programas de trabalho que contém obras com indícios de irregularidades graves. Tais programas já constam da lei orçamentária para 2005 (Lei nº 11.100/2005), sendo que 30 deles vêm invariavelmente integrando o anexo desde 2003, pelo menos.

**Reservas de Contingência.** Inicialmente, importa registrar que, de acordo com o estabelecido no art. 13 da LDO 2006, existem três concepções sobre reserva de contingência:



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

- (a) a reserva prevista no *caput* do art. 13<sup>14</sup>, para a cobertura de riscos de programação e fiscais, originalmente criada pelo Decreto-Lei nº 1.763/80<sup>15</sup> e prevista no art. 5º, inciso III da LRF<sup>16</sup>;
- (b) a “reserva à conta de receitas próprias e vinculadas”, citada no § 1º do art. 13, formada a partir da neutralização de fontes vinculadas (especialmente de agências e fundos), impedindo a realização de despesas correspondentes, tendo como objetivo gerar superávit primário;
- (c) a “reserva de contingência primária específica”, criada pelo § 2º do mesmo artigo 13 da LDO 2006, com a finalidade de provisionar, no lado das despesas, a parcela de receita (fontes) que viesse a superar o limite de receita administrada primária fixado na LDO, igual a 16%<sup>17</sup> do PIB.

Note-se que, conforme prevê o § 3º do art. 7º da mesma Lei, utiliza-se o GND 9 para identificar dotações caracterizadas como reserva de contingência.

**A reserva de contingência original (item a)** alcança R\$ 6,28 bilhões (fonte 100) e está distribuída na unidade orçamentária “Reserva de Contingência” da seguinte forma: R\$ 5,23 bilhões para a ação “0105 Reserva de Contingência – Fiscal”, e R\$ 1,05 bilhão para a ação “0231 Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas Correntes no Ministério da Saúde”.

Assinale-se que o montante de R\$ 6,28 bilhões atende ao fixado na LDO 2006, pois equívale a 2% da receita corrente líquida. Metade dessa quantia está classificada como despesa primária e o restante como despesa financeira. Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional poderá dispor de R\$ 3,14 bilhões para atender a demandas materializadas sob a forma de emendas.

Observe-se, entretanto, que praticamente um terço desse valor (R\$ 1,05 bilhão) está direcionado a gastos com saúde, pois consta da já mencionada ação “0231 Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas Correntes no Ministério da Saúde”. Tal procedimento é questionável. Espera-se que a proposta seja elaborada com a observância dos dispositivos legais e constitucionais.

A parcela da reserva de contingência destinada a compor o superávit primário, integrada por **receitas próprias e vinculadas (item b)** alcança R\$ 17,75 bilhões. Note-se que esse montante encontra-se classificado como despesa financeira e, por essa razão, não pode ser remanejado para gasto primário. Esse valor está distribuído por diversas unidades orçamentárias, destacando-se: Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 8,3 bilhões; Agência Nacional de Petróleo, com R\$ 2 bilhões; e Agência Nacional de Telecomunicações, com R\$ 1,9 bilhão<sup>18</sup>.

**A reserva específica (item c)** alcançou R\$ 4,4 bilhões na proposta, correspondentes a 0,21%<sup>19</sup> do PIB.

Essa reserva foi concebida na elaboração da LDO para 2006 com a finalidade de absorver eventual excedente na estimativa da receita administrada primária em relação ao limite de 16%.

Ao invés de uma reserva genérica, cuja alocação dependeria em tese de autorização legislativa superveniente, o Executivo optou pelo desdobramento e especificação da mesma já na proposta orçamentária. Os recursos destinados à reserva não deveriam, teoricamente, ter sido distribuídos por diversos órgãos e programações.

O Poder Executivo, ao elaborar a proposta do orçamento, reconheceu que a atual legislação tributária contempla um excedente de 0,24% do PIB<sup>20</sup>, em relação ao limite de 16% da receita

<sup>14</sup> “Art. 13. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto de lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.”

<sup>15</sup> Decreto-Lei nº 1.763/80: “Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais”.

<sup>16</sup> “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.”

<sup>17</sup> Exceto receitas atípicas e provenientes de contribuições de que trata o art. 195, I, a e II da CF.

<sup>18</sup> Essa parcela de R\$ 17,75 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário. A lista das unidades orçamentárias e dos respectivos valores classificados como GND 9, bem como a discriminação por fonte de recursos, encontra-se em anexo.

<sup>19</sup> Na retificação da proposta orçamentária, o valor foi alterado para 0,28% do PIB.

<sup>20</sup> Eleva-se para 0,37% do PIB com as alterações objeto da Mensagem Retificadora do PLOA. É importante salientar que, na elaboração da proposta orçamentária original, a LDO/2006 ainda não estava sancionada. O Congresso, por outro lado, estará sujeito a observar o referido diploma legal. Poderá



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

administrada primária. Poderia ter optado por formar uma reserva voltada exclusivamente para a desoneração tributária. Não o fez, destinando a esta apenas 0,05%<sup>21</sup> do PIB. Na reserva específica, pelo contrário, constam gastos de diversas ordens, inclusive de natureza permanente.

Assim, a meta original de fixação de um teto em 16% não será atingida em 2006, mantidos os parâmetros que constaram da proposta. Além do mais, a ampliação do limite das despesas correntes primárias (além dos 17%), com gastos de natureza continuada (pessoal e previdência), aumenta as dificuldades de redução da receita também em exercícios posteriores.

De qualquer forma, durante a tramitação da proposta, o Congresso pode alterar a alocação da reserva específica.

**Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).** A previsão no PLOA 2006 de arrecadação da CIDE é de R\$ 7,9 bilhões, dos quais, R\$ 6,3 bilhões devem ser aplicados como fonte específica (111). A diferença, R\$ 1,6 bilhão, deve ser absorvida pela fonte 100, em observância à DRU.

Do montante aplicado, as maiores parcelas serão destinadas ao Ministério dos Transportes (R\$ 4,1 bilhões, dos quais 95% para investimentos), a Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1,8 bilhão) e ao Ministério das Cidades (R\$ 227,0 milhões, totalmente para investimentos).

No PLOA 2006, não há a previsão da formação de “reserva de contingência” com recursos da CIDE, diferentemente do que se verificou no PLOA 2005, quando havia a previsão de alocação de R\$ 936,7 milhões em reserva de contingência, mas remanesce previsão de pagamento de despesas com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 23,4 milhões) e com “outras despesas correntes” da União (R\$ 306,8 milhões, deduzidas as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios).

**Salário-Mínimo.** O PLOA 2006 contempla a regra prevista na LDO 2006, que garante aumento real equivalente ao crescimento real do PIB per capita em 2005. Assim, o salário-mínimo será reajustado para R\$ 321,21, correspondendo a aumento de 7,07%, dos quais 5,03% referentes à variação do INPC e 1,94%, ao crescimento real do PIB per capita.

**Cumprimento do Anexo de Metas e Prioridades da LDO.** A LDO/2006 definiu, como prioritárias, em seu Anexo I, 636 ações, integrantes de cerca de 172 programas.

Confrontando com os dados constantes da proposta orçamentária para 2006, observa-se que apenas 343 ações (54%) constam com suas metas plenamente atendidas, 83 ações (13%) foram atendidas parcialmente e 210 (33%) não constam da proposta orçamentária para 2006. A rigor, a omissão dessas ações deveria ser justificada na Mensagem que encaminhou o projeto. Deve ser considerado que o Projeto da LDO/2006 somente foi votado em 24/08/2005 pelo Congresso Nacional, com sanção posterior à data de envio do orçamento ao Congresso Nacional.

Ressalte-se que o levantamento promovido levou em consideração as modificações introduzidas em diversas programações, seja no descritor, seja na codificação, pelo projeto de revisão do PPA. Mesmo assim, não se encontrou, no PLOA para 2006, previsão de dotação para as 210 ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades.

**Programação do Projeto Piloto de Investimentos – PPI.** A LDO para 2006<sup>22</sup> autoriza a redução do superávit primário em até R\$ 3 bilhões, para atendimento de programação constante de anexo específico ao projeto de lei orçamentária (Projeto Piloto de Investimentos – PPI para 2006). O valor corresponde a 0,15% do PIB estimado na proposta orçamentária para 2006.

Para 2006, o PLOA traz a programação do Projeto Piloto perfazendo o total de R\$ 3,3 bilhões e com parcela desse total (R\$ 277 milhões) constituindo reserva de contingência específica de que trata o art. 13, § 2º, da LDO/2006 (ver item 16 desta Nota). A inclusão de projetos no PPI além do limite estabelecido pela LDO demandará correções de modo a excluir desse rol o montante equivalente a R\$ 0,3 bilhão.

A programação resultante será abatida da meta de superávit primário, protegida de contingenciamento. Segundo a Mensagem Presidencial, as ações que constam da programação foram selecionadas segundo critérios - manutenção de ativos estratégicos em infra-estrutura, finalização de

---

optar por absorver o detalhamento da reserva enviado pelo Executivo, ou também adotar uma reserva genérica a ser mantida na lei orçamentária para alocação durante a execução orçamentária, por meio de créditos adicionais.

<sup>21</sup> Na Mensagem Retificadora, o percentual de renúncia sobe para 0,12% do PIB.

<sup>22</sup> Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.

Parágrafo único. O valor de que trata o caput será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja “3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário”.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF*

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

projetos etc. - e submetidas a avaliações de custos e benefícios (cálculo das taxas internas de retorno - TIR).

Em observância à LDO, a inclusão de novos projetos no âmbito do Projeto Piloto de Investimentos deverá se basear em critérios similares, demonstrando-se custo-benefício, taxa de retorno e potenciais impactos econômicos e retornos fiscais do projeto.

## **2 INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica contempla a análise dos aspectos considerados mais relevantes da proposta orçamentária da União para 2006<sup>23</sup> constante do PLN nº 40, de 2005 (Mensagem nº 104, de 2005-CN – 560, na origem). Tem esta Nota o objetivo de subsidiar os senhores parlamentares nas discussões sobre a matéria, tendo sido elaborada por solicitação da Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO. Sua elaboração funda-se nos estudos realizados pelos núcleos temáticos das Consultorias de Orçamento, os quais estão disponíveis para consulta pelos parlamentares.

Destaque-se que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 114, de 2005 – CN, que retifica a proposta orçamentária para 2006 no que diz respeito a alíquota do Imposto de Renda. A proposta inicial previa alíquota máxima de 25% para pessoas físicas, quando o correto seria 27,5%, estabelecida pela Lei nº 11.119, de 2005.

A correção vai elevar a receita prevista no orçamento em cerca de R\$ 2,9 bilhões. Esses recursos adicionais terão a seguinte alocação: Ministério da Integração Nacional (FNO, FCO, FNE), R\$ 86,7 milhões; Transferências a estados, DF e municípios (FPE, FPM), R\$ 1,3 bilhão e Reserva de Contingência, sendo R\$ 15,3 (primária), R\$ 15,3 (financeira) e R\$ 1,5 bilhão (específica/primária). Exceto tais alterações, todos os elementos dos quadros e anexos apresentados nesta Nota mantiveram-se constantes em relação à Mensagem original. Os recursos da reserva específica destinam-se a atender às medidas de redução da carga tributária, ampliação de despesas obrigatórias e para realização de investimento, nos termos dispostos na Lei nº 11.178, de 2005 (LDO/2006).

Mantém-se em vigor a Resolução nº 01/01-CN e suas alterações. Podemos distinguir as seguintes etapas do processo de apreciação no Congresso Nacional da proposta orçamentária:

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

A falta de aprovação de uma nova Resolução não impede a adoção, no Parecer Preliminar à proposta orçamentária para 2006, de algumas das medidas consensuais discutidas pelo Comitê, designado pelo Presidente do Congresso, que formulou propostas de aperfeiçoamento do processo de apreciação orçamentária.

## **3 TEXTO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA**

Verificam-se significativas alterações no texto da lei orçamentária para 2006 em comparação ao texto da lei orçamentária vigente.

---

<sup>23</sup> Esta Nota não representa, necessariamente, a opinião da CMO ou de seus Membros.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

A questão da autorização legislativa prévia para abertura de créditos suplementares, uma das poucas facultades permitidas à lei orçamentária, por força do art. 165, § 8º, da Constituição<sup>24</sup>, mantém-se como ponto central do ideal equilíbrio entre a exigência do controle do gasto público, via autorização orçamentária, e as necessidades de flexibilidade na gestão desses recursos.

Assim, no art. 4º, propõe o Executivo a ampliação do limite de remanejamento em cada subtítulo, inciso I, para vinte por cento (20%), ao invés dos 12% previstos na LOA/2005, além de dobrar o limite para anulação de dotações, inciso I, "a", passando de 10% para 20%. Para uma inflação esperada em 2006 de 4,5%, como mencionado na Mensagem Presidencial, mostra-se aparentemente demasiada.

Note-se que, conforme o § 1º do art. 4º, pretende-se ampliar os casos em que os limites de remanejamento previstos no inciso I e na alínea "a" do respectivo inciso são elevados de 20% para 40%. Assim, dá-se uma margem de discricionariedade de remanejamento de 40% entre subtítulos de um mesmo programa e entre os subtítulos com indicador de resultado primário igual a 3 (RP 3), relativos ao Projeto Piloto de Investimento (PPI), constantes do Anexo VII desta Lei.

Ainda no art. 4º, I, "c", o PL não mais vincula o uso do excesso de arrecadação de receitas próprias à programação originalmente detentora de tais fontes, o que dá mais flexibilidade à execução orçamentária.

No inciso II do art. 4º verifica-se que o Executivo propõe elevar dos atuais 25% para 40% o remanejamento entre os grupos de despesa para custeio (GND 3), investimento (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), no mesmo subtítulo.

Por sua vez, o projeto inova no art. 4º, VI, "b", ao propor que se possa remanejar, no mesmo subtítulo, até 40% da soma das dotações dos GNDs 3, 4 e 5 para atender despesas com pessoal e encargos sociais.

O PLOA/2006 apresenta o art. 4º com inúmeras novas hipóteses de abertura de créditos suplementares previamente autorizados na lei orçamentária, diga-se, **sem qualquer limite**, a exemplo de:

*XIII - ao atendimento de despesas com benefícios previdenciários, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações consignadas a essas despesas no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;*

*XV - ao atendimento de despesas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e das Escolas Agrotécnicas Federais, classificadas nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", mediante a utilização de recursos provenientes de:*

*a) anulação de dotações orçamentárias consignadas a esses grupos no âmbito das respectivas entidades; e*

*b) excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades, nos termos do art. 43, §§ 1o, inciso II, 3o e 4o, da Lei no 4.320, de 1964;*

*XVI - a transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante anulação de dotações alocadas à ação "0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (CF, art. 212)";*

*XVII - ao atendimento de despesas obrigatórias, até os montantes das reservas de contingência específicas criadas com essa destinação;*

*XVIII - à unidade orçamentária "39202 - Companhia de Navegação do São Francisco", até o valor de R\$ 15.505.896,00 (quinze milhões, quinhentos e cinco mil, oitocentos e noventa e seis reais), mediante utilização de recursos da reserva de contingência, desde que seja aprovada lei autorizando a concessão de subvenção econômica a essa empresa, nos termos do art. 19 da Lei no 4.320, de 1964; e*

*XIX - ao atendimento de despesas no âmbito das agências reguladoras, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL e dos fundos setoriais de ciência e tecnologia constantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, mediante a utilização dos respectivos:*

*a) superávits financeiros apurados nos balanços patrimoniais de 2005;*

*b) excessos de arrecadação de receitas próprias e vinculadas, nos termos do art. 43, §§ 1o, inciso II, 3o e 4o, da Lei no 4.320, de 1964; e*

*c) reservas de contingência à conta de recursos próprios e vinculados constantes desta Lei.*

<sup>24</sup> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

III - para o atendimento dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar e auxílio-transporte aos servidores e empregados.”

Em relação ao orçamento de investimento, observe-se que o projeto amplia de 10% para 20% a autorização para suplementação de subtítulo (art. 8º, I).

Não foi mantido, *In fine*, o preceito constante da LOA/2005, presente em seu art. 11, § 2º, norma com natureza de interpretação autêntica por parte do legislador, que prevê não haver óbice à continuidade da execução física, orçamentária e financeira, inclusive no que se refere ao pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, dos subtítulos e respectivos contratos, convênios e subtrechos, que, embora tenham constado da relação de obras com indícios de irregularidade em anos anteriores, não mais constem da relação anexa à lei orçamentária.

Entende-se relevante a manutenção do dispositivo supra pois elimina a discussão sobre a possibilidade de serem pagos valores relativos a restos a pagar ou outros créditos oriundos de exercícios anteriores quando o empreendimento for excluído do anexo de obras e serviços com indícios de irregularidade.

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

A ordem constitucional instituiu o ciclo orçamentário ampliado, compreendendo o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). O PPA 2004-2007 previu revisões anuais de sua programação, em paralelo com a tramitação da lei orçamentária.

O Poder Executivo encaminhou, resumidamente, as seguintes alterações no Projeto de Revisão do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 2004):

1. modificação dos parâmetros que caracterizam os projetos de grande vulto do orçamento de investimento das estatais; possibilidade de inclusão de ações orçamentárias no PPA por meio de projeto de lei de crédito especial; prazo de 90 dias da publicação do PPA ou de suas revisões para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP publicar o texto atualizado e consolidado do Plano;

2. exclusão de 38 programas (Anexo B da Exposição de Motivos);

3. inclusão de 6 programas (Anexo I);

O PPA 2004-2007 estabelecia, no art. 5º, que a alteração de programa de governo, ainda que por meio de inclusão e exclusão ao nível de ação orçamentária, dependeria de alteração do Plano.

No entanto, a partir da última revisão aprovada pelo Congresso Nacional, adotou-se uma posição mais flexível, na medida em que, por meio da lei orçamentária e seus créditos adicionais, pode-se:

a) alterar o título, o produto e a unidade de medida, desde que mantenha a mesma codificação e não modifique a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica (§ 11 do art. 5º);

b) incluir atividades quando decorrentes de fusões e desmembramentos de atividades do mesmo programa, hipótese em que deverá ser apresentado o alinhamento da série histórica dessas alterações e respectivos atributos, bem como as justificativas correspondentes (§ 12 do art. 5º);

c) incluir ações cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro, na medida em que dispensa de discriminação no Plano Plurianual tais ações (art. 6º A).

Ressalvadas as situações supracitadas, é vedada a execução orçamentária de programações novas enquanto não aprovados os projetos de alteração do Plano (§ 2º do art. 5º), ou seja, qualquer ação plurianual estritamente nova dependerá de alteração do Plano ou crédito especial (§ 13 do art. 5º, incluído no projeto de revisão).

A revisão do PPA 2004/2007 (PLN Nº 41, de 2005), com tramitação conjunta com o projeto de lei orçamentária, propõe que o Plano contenha somente o detalhamento dos projetos plurianuais e de grande vulto (custo total superior a R\$ 10,5 milhões) e das atividades e operações especiais que representem, conjuntamente, 98% do valor total alocado no período do PPA. As demais ações (2% do valor total) foram agrupadas no subtotal “*Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação*”, para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, que exige que *todas* as despesas constem do PPA.

O novo modelo destaca as ações relevantes do Plano. O número de projetos passou de 1.932 para 938, o de atividades de 2.637 para 361 e o de operações especiais de 736 para 181, o que representa uma redução de 5.305 para 1.480 ações orçamentárias.



Tais mudanças, segundo Exposição de Motivos, visam o fortalecimento do caráter estratégico do plano plurianual e a otimização do processo orçamentário, de modo a dar foco e transparência do gasto público, demonstrando as ações onde o Governo concentra a maior parte dos recursos orçamentários.

Outra importante mudança autoriza a inclusão de ações orçamentárias plurianuais por meio de crédito especial (§ 13 ao art. 5º). A exposição de motivos que porventura encaminhe o projeto de lei desse tipo de crédito deverá conter as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes no Plano Plurianual (data de início, fim, custo total, etc.).

Por fim, estabeleceu-se a vinculação entre a programação proposta e a estratégia de governo relativa aos megaobjetivos e desafios definidos no Plano Plurianual. Com isso, o PPA demonstra os programas e os respectivos desafios aos quais estão vinculados.

Em consequência dessas disposições legais, para um processo decisório eficaz, torna-se necessária a aprovação do projeto do Projeto de Lei Orçamentária para 2006 em consonância com o da revisão do Plano Plurianual 2004/2007.

A emenda ao projeto de lei orçamentária para 2006 que venha a resultar na inclusão de projeto de grande vulto ou de ações plurianuais, caso tais ações não estejam previstas na revisão do plano plurianual, deverá ser acompanhada da apresentação da correspondente emenda àquele projeto de revisão. O Relator Geral e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária para 2006 deverão, em articulação com o Relator da Revisão do PPA 2004/2007, promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados instrumentos.

## 5 CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

O valor total da proposta orçamentária para 2006 é de R\$ 1.676,7 bilhões<sup>25</sup>, dos quais R\$ 834,6 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública.

Dessa forma, o orçamento efetivo, ou seja, o orçamento total depurado da rolagem da dívida, é de R\$ 842,1 bilhões, sendo que R\$ 41,7 bilhões referem-se ao orçamento de investimentos das empresas estatais e o restante compõe os orçamentos fiscal e da seguridade social.

O orçamento efetivo é 23,6% maior do que o seu correspondente de 2005. Em 2005 foi apenas 6,1% maior do que o contido na proposta de 2004.

A tabela a seguir compara os agregados da proposta para 2006 com os da proposta do orçamento em vigor.

**TABELA 1 – PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2005 e 2006**

	Valores em R\$ bilhão)			
	2005		2006	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
<b>1. Orçamento Geral da União</b>	<b>1.616,6</b>	<b>1.616,6</b>	<b>1.676,7</b>	<b>1.676,7</b>
2. Refinanciamento da Dívida Pública	935,3	935,3	834,6	834,6
<b>3 . Orçamento Efetivo (1 – 2)</b>	<b>681,3</b>	<b>681,3</b>	<b>842,1</b>	<b>842,1</b>
4. Orçamento de Investimento das Estatais	35,8	35,8	41,7	41,7
5 . Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (3 – 4)	645,5	645,5	800,4	800,4
5.1. Orçamento Fiscal Efetivo *	400,5	385,1	527,0	504,8
5.2. Orçamento da Seguridade Social	244,9	260,3	273,4	295,6

(\*) Transferência do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social de R\$ 15,4 bilhões em 2005 e R\$ 22,2 bilhão em 2006.

O orçamento de investimento das empresas estatais cresce 16,4%, o dobro do aumento de 8,5% que havia na proposta de 2005, com relação à do ano anterior.

A Mensagem afirma que foi levada em consideração, na definição dos limites de investimento, a capacidade real de geração de recursos de cada estatal. Com efeito, a geração própria responde por 73% do total a ser investido. Os investimentos do grupo Petrobrás e Eletrobrás representam a maior parte dos investimentos e também da geração de receitas operacionais dessas entidades.

<sup>25</sup> Antes da retificação



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Os orçamentos da seguridade social e fiscal, este depurado da rolagem da dívida, somam R\$ 800,4 bilhões na proposta.

Conforme apontado, cerca de metade do orçamento total refere-se ao refinanciamento da dívida pública, ou seja, autorização legislativa para a emissão de títulos no montante necessário a atender o vencimento da dívida mobiliária, que o governo pretende rolar. O montante dessa autorização reflete não só o estoque da dívida pública, mas também o prazo médio de vencimento dos títulos do Tesouro – quanto menor o prazo, maior a despesa.

Ao orçamento da seguridade social cabem despesas de R\$ 295,6 bilhões e ao orçamento fiscal efetivo os outros R\$ 504,8 bilhões. Após e em função da desvinculação de receitas (DRU), o orçamento da seguridade social se torna deficitário, requerendo transferências do orçamento fiscal da ordem de R\$ 22,2 bilhões.

### 5.1 CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICOS

O cenário da proposta orçamentária para 2006 segue as linhas da LDO para 2006, prevendo a continuidade do crescimento econômico retomado ao final de 2003, com estabilidade de preços. Espera-se um crescimento real do PIB de 4,5% e um IPCA acumulado também de 4,5%, este igual à meta de inflação a ser perseguida pelo Banco Central.

A tabela a seguir apresenta os valores realizados e as estimativas dos principais parâmetros para 2004, 2005 e 2006.

#### PRINCIPAIS PARÂMETROS ECONÔMICOS – 2004 – 2005 - 2006

	2004		2005			2006	
	Realizado	PLO*	Reprogr.#	Mercado§	PLDO	PLO	Mercado§
1. PIB nominal – R\$ bilhão	1.766,62	1.875,62	1.951,90	ni	2.164,90	2.137,96	ni
2. PIB – crescimento real - %	4,94	4,32	3,40	3,21	4,50	4,50	3,50
3. Deflator Implícito PIB - %	8,10	6,38	6,86	ni	5,00	4,71	ni
4. Inflação IGPdi - % acumulado	12,14	6,58	4,04	1,61	5,80	5,48	5,00
5. Inflação IGPdi - % média	9,40	8,54	7,05	ni	5,10	4,50	4,80
6. Inflação IPCA - % acumulado	7,60	5,10	5,57	5,20	4,50	4,50	4,80
7. Inflação IPCA - % média	6,60	5,96	6,93	ni	4,47	4,58	ni
8. Câmbio (R\$/US\$) – média	2,93	3,04	2,53	2,48	2,90	2,71	2,59
9. Selic - % média	16,24	13,59	19,15	19,15	15,82	16,50	16,51
10. Massa salarial - % crescimento	8,92	9,09	10,07	ni	9,58	9,44	ni

(\*) Atualização, pelo Poder Executivo dos parâmetros do PLO2005, em outubro de 2004, conforme LDO2005.

(#) Atualização com a Avaliação de Receita do 3º bimestre/05 e dados da Proposta 2006.

(§) As informações do mercado referem-se ao relatório de Mercado do Bacen de 09.09.2005.

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 depende dos valores a elas atribuídos.

Particularmente nos últimos anos, quanto às estimativas de receitas administradas, com a inflação em elevação, os valores projetados para a receita necessitaram de atualização dos parâmetros durante a fase de tramitação da proposta<sup>26</sup>.

No exame do PLOA para 2006, com a retomada do controle do processo inflacionário e com a inflação firmemente convergindo para a meta de 5,1% para 2005 (e 4,50% em 2006), dificilmente haverá espaço para reestimativa das receitas, exceto quanto à parcela das receitas atípicas.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Linhas gerais, a estimativa de receita do ano T é feita tendo por base a receita estimada do ano T-1, aplicando-se sobre esta as hipóteses de crescimento de preços e produto para o ano T. A estimativa de receita do ano T-1, por sua vez, emprega os valores realizados de janeiro a julho e estima, com base na expectativa de evolução dos preços até o fim do exercício, a receita para o restante do ano.

<sup>27</sup> Espera-se que as hipóteses empregadas pelo Poder Executivo na estimativa da receita do segundo semestre de 2005 aproximem-se dos índices observados. *Ceteris paribus*, caso as taxas de inflação continuem caindo no ritmo que ocorre no momento em que esta nota é elaborada, ficando abaixo das hipóteses empregadas, poderá haver até a necessidade de se reestimar para baixo a receita do restante do exercício, situação inversa à que ocorria em passado recente e assemelhada com a que ocorreu no exercício seguinte ao da implantação do Plano Real.



## **5.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA**

As hipóteses das autoridades apóiam-se na evolução recente da economia, onde o ritmo de crescimento, após declinar fortemente no primeiro trimestre de 2005, voltou a mostrar maior força no segundo trimestre deste exercício, a despeito das taxas de inflação medidas pelos diversos índices estarem caindo de forma acentuada, como o índice oficial (IPCA) consistentemente convergindo para a meta.

A política monetária mais apertada, adotada a partir de setembro de 2004, com gradual elevação da taxa básica SELIC<sup>28</sup> com vistas a conter a escalada da inflação, permitiu que, ao custo da desaceleração do ritmo de crescimento acumulado da atividade econômica, fosse retomado o controle pleno do processo de evolução dos preços.

Conforme mostrado na tabela anterior, o mercado espera que o IPCA de 2005 fique próximo da meta de 5,10%<sup>29</sup>. Constatado isso, o Bacen, na sua reunião de setembro de 2005, iniciou o processo de redução da taxa SELIC com o corte de 0,25%, situando-a em 19,50%, o que permite antever a prática de uma política monetária menos restritiva a partir dessa data.

Essa flexibilização reflete-se na projeção de uma SELIC média de 16,50% nos cálculos do orçamento para 2006, coincidente com a projetada pelo mercado, sendo de se esperar um processo de sintonia fina no ajustamento desse indicador até o seu novo ponto de equilíbrio. Para 2005, tendo em vista o aperto monetário ocorrido, a reprogramação elaborada pelo Poder Executivo espera uma SELIC média de 19,15% .

A política fiscal, por seu turno, vem cumprindo com folga o resultado prometido, com a meta consolidada de superávit primário de 4,25% do PIB para 2005 sendo obtida com folga, como veremos mais adiante.

Relativamente à evolução do PIB, considerado o acumulado até junho de 2005, o crescimento real alcançou 3,4%, contra 4,6% no mesmo período do ano anterior. Nos últimos doze meses terminados em junho, o crescimento foi de 4,3%, contra 4,6% no mesmo período terminado em março e, como sabido, 4,9% naquele terminado em dezembro de 2004.

Essa desaceleração pode também ser claramente visualizada no comportamento do PIB trimestral, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (sem ajuste sazonal). Após atingir um pico de crescimento de 5,9% no terceiro trimestre de 2004, caiu para 4,7% no quarto trimestre desse ano, 2,8% no primeiro trimestre de 2005 e 3,9% no segundo trimestre de 2005. No segundo trimestre de 2004, em relação ao período idêntico de 2003, o crescimento havia sido de 5,1%.

Especificamente, com relação à produção industrial, de acordo com o IBGE, nos primeiros sete meses de 2005 o segmento apresentou crescimento de 4,3%, com relação a igual período de 2004, bem mais moderado do que o ocorrido no ano passado<sup>30</sup>, com liderança para os bens de consumo duráveis que aumentaram 16,2%, sendo que crescimento da produção dos bens de capital situou-se em modestos 2,6%.

Pelo lado da demanda, as informações do IBGE dão conta que o crescimento da economia brasileira no primeiro semestre de 2005, embora em menor ritmo, continuou a ser liderado pelo crescimento das exportações, superior em 13,3% ao observado no mesmo período de 2004, associado a aumentos moderados do consumo das famílias e da formação bruta de capital fixo (+ 3,1%, em ambos os casos)<sup>31</sup>.

A balança comercial brasileira apresentou, nos últimos doze meses até agosto, um saldo comercial recorde de US\$ 40,1 bilhões, frente a US\$ 32,1 bilhões, igualmente em doze meses até agosto de 2004. Para 2005 como um todo, a expectativa do mercado é de um saldo de US\$ 40,5 bilhões e, para o IPEA, de US\$ 39,1 bilhões<sup>32</sup>.

Quanto ao resultado em conta corrente do balanço de pagamentos, a expectativa do mercado é de um saldo positivo de US\$ 12,2 bilhões neste ano e de US\$ 6,8 bilhões para 2006, como decorrência da redução para US\$ 34,05 bilhões do saldo comercial esperado para 2006, devido ao maior aumento relativo esperado para as importações. O IPEA projeta uma queda ainda maior naquele saldo: de

<sup>28</sup> Essa taxa, que estava estagnada em 16% de abril a setembro de 2004, passou por um processo gradual de ajustamento, culminando com o topo de 19,75% , atingido em maio de 2005.

<sup>29</sup> O Poder Executivo, na reprogramação, é menos otimista, provavelmente porque as informações de que dispunha quando da reavaliação das estimativas de receitas e despesas não fossem tão atualizadas como as do mercado.

<sup>30</sup> No mesmo período de 2004, o crescimento havia sido de 7,8% em relação a 2003.

<sup>31</sup> Nos últimos doze meses, até agosto, as exportações somaram US\$ 111,2 bilhões e as importações US\$ 71,1 bilhões.

<sup>32</sup> Relatório de Mercado do Bacen, de 09.09.2005, e Boletim de Conjuntura IPEA, de setembro de 2005.



US\$ 12,1 bilhões em 2005 para US\$ 2,0 bilhões em 2006, com o saldo da balança comercial reduzindo-se para US\$ 29,8 bilhões.

A vulnerabilidade externa do País continua sendo reduzida, com a relação Dívida Externa Líquida (DEL)/Exportações devendo situar-se em torno de 1,2 neste ano, contra um número superior a 3 em passado recente. Como consequência, o risco Brasil, após sucessivas quedas, encontra-se na redondeza de 380 pontos base.

No plano interno, a taxa de desocupação, que havia caído ao longo do segundo semestre de 2004, partindo de um pico de 11,4% em agosto para 9,6% em dezembro, voltou a subir no primeiro semestre de 2005 atingindo o ápice de 10,8% em abril quando, a partir de então, voltou a cair situando-se em 9,4% em julho, refletindo a recuperação da atividade econômica interna.

O rendimento médio real das pessoas ocupadas, após uma queda nos meses de abril e maio de 2005, voltou a subir, atingindo R\$ 968,30, com um aumento de 2,5% em relação à junho e de 1,6% em relação a julho de 2004.

A Mensagem destaca a importância da continuidade de expansão da política de crédito, em especial a de cunho pessoal, como forma coadjuvante de sustentação da demanda interna. Apoiada no mecanismo de consignação em folha de pagamentos, que permitiu o acesso de grande parte da população ao financiamento em condições favoráveis de taxas de juros e prazos, o crédito dessa natureza registrou em maio de 2005 um saldo de R\$ 17,8 bilhões, superior em mais de 42% o valor alcançado em dezembro de 2004 e em mais de 137% o saldo observado em maio de 2004.

Esses indicadores, que refletem um ritmo menos intenso da atividade econômica em 2005, possibilitam esperar que o crescimento real do PIB neste exercício fique próximo a 3,5%, condizente com as expectativas do mercado e do próprio Governo. A propósito, diante dos números mais favoráveis do PIB para o segundo trimestre de 2005, também o IPEA, que esperava um crescimento real de 2,8% para este ano, mudou sua expectativa para um aumento real de 3,5%.

### **5.3 PERSPECTIVAS PARA 2006**

A previsão oficial do Governo para o crescimento real do PIB de 2006, contida na proposta, é mais otimista do que a do mercado e o do IPEA. Enquanto o primeiro espera um crescimento real de 4,50%, o mercado aposta em 3,50% e o IPEA fica num meio termo, ou seja, 4%.

Relativamente à inflação, a expectativa de 4,50% para o IPCA, embutida nos cálculos da proposta, é um pouco mais otimista do que os 4,80% que esperam o mercado e o IPEA.

Conforme apontado, há consenso entre a proposta e o mercado sobre a expectativa da taxa Selic média para 2006, em 16,50%. O IPEA também tem a mesma opinião.

Há divergências entre essas três instituições quanto à taxa de câmbio média em 2006: R\$/US\$ 2,71 para proposta, R\$/US\$ 2,59 para o mercado e R\$/US\$ 2,67 para o IPEA.

Apoiado em argumentação desenvolvida pelo IPEA, entendemos que as dificuldades de se obter um crescimento real do PIB acima de 4% podem assim ser delimitadas<sup>33</sup>:

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

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

c) ajuste da demanda externa, na magnitude dos três últimos anos, que provavelmente não se repetirá, com as exportações tendendo crescer a taxas mais modestas daqui para frente (o IPEA prevê para 2006 um aumento de 6,2% nas vendas externas, contra quase 21% previstos para 2005);

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

e) crescimento futuro a ser liderado pelos investimentos<sup>34</sup>, que deveria anualmente ampliar sua participação no PIB em torno de 1% por ano;

<sup>33</sup> A argumentação aqui desenvolvida, embora apoiada nos seus principais pontos, não é exatamente igual à do IPEA em seu Boletim de Conjuntura de setembro de 2005.

<sup>34</sup> FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo



f) aumento do investimento requer mudança na composição da despesa pública, com aumento dos investimentos públicos e contenção das despesas correntes, ambos como proporção do PIB. A proposta orçamentária enviada pelo Governo mostra claramente as dificuldades em se manter a despesa primária corrente na marca de 17% do PIB<sup>35</sup>.

g) os juros reais devem cair gradualmente;

h) necessidade de manutenção do esforço fiscal.

Em conclusão, embora haja diferença pronunciada entre as expectativas de crescimento real do PIB nas óticas do Governo e do mercado para 2006, a adoção da hipótese do IPEA, de 4,0%, parece a mais razoável de ocorrer, tendo em vista o ritmo recente da atividade econômica e as limitações comentadas.

Todavia, como o IPEA espera para 2006 um IPCA um pouco acima da meta perseguida pelo Governo, a interação entre o crescimento real do PIB e do aumento de preços permite concluir que a variação do PIB nominal não irá diferir muito entre a expectativa oficial e a daquele instituto de pesquisa. Isso posto, diante das hipóteses adotadas, as estimativas orçamentárias que dependam desses indicadores podem ser consideradas como razoavelmente adequadas.

## 5.4 METAS FISCAIS

A queda sustentada da relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB é condição fundamental para se manter a confiança dos agentes econômicos na solvabilidade do setor público.

Tendo em vista esse objetivo, a meta de superávit primário para o exercício de 2006 continuará elevada, de modo a assegurar a continuidade da redução daquela relação<sup>36</sup>.

O déficit nominal, resultado líquido da diferença entre o superávit primário e as despesas com juros nominais, alcançou 5,08% do PIB em 2003, caiu para 2,67% do PIB em 2004 e, em julho de 2005, registrou 8,41% do PIB.

Após atingir um máximo de 57,18% do PIB em 2003 a relação DLSP/PIB caiu para 51,67% em 2004 e, em julho de 2005, situou-se em 51,33% do PIB<sup>37</sup>. Importante para esse declínio foi o registro de elevados superávits primários: 4,25% do PIB em 2003; 4,59% do PIB em 2004 e 6,27% do PIB em julho de 2005. Os superávits obtidos no governo federal tem sido superiores nos últimos anos àqueles previstos na LDO o que mostra, de alguma forma, o esgotamento da metas de resultado primário como único indicador de planejamento fiscal.

Na tabela a seguir, observa-se que a meta de resultado primário consolidado foi mantida para 2006 em 4,25% do PIB e continuará sendo suportada em sua maior parte pela União, que será responsável por 3,15% do PIB, dos quais 2,45% do PIB de responsabilidade do Governo Central e 0,70% do PIB proveniente das empresas estatais. Aos governos regionais e locais continuará sendo exigida a contribuição de 1,1% do PIB. Note-se que o Projeto Piloto de Investimento reduz a meta primária, e o governo central apropria-se dessa diferença.

**TABELA 2 - EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES E DAS METAS FISCAIS PARA O PLOA 2006 (\*)**

	LDO 2004		LDO 2005		LDO 2006		PLO 2006	
	Valor	% PIB						
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</b>								
Receita Primária	494,4	23,50	475,2	24,01	513,6	23,73	523,3	24,48
Despesa Primária	442,8	21,05	426,7	21,56	460,6	21,28	474,3	22,19
Resultado Primário	51,5	2,45	48,5	2,45	53,0	2,45	49,0	2,29
<b>Outros Resultados</b>								
Resultado Primário das Estatais	14,7	0,70	13,8	0,70	15,1	0,70	15,0	0,70
Resultado Primário Governo Central	66,3	3,15	62,3	3,15	68,2	3,15	64,0	2,99

<sup>35</sup> Além da despesa primária corrente no projeto ser superior àquela meta, por conta das reservas específicas, é grande a possibilidade de que as despesas obrigatórias com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais estejam subestimadas na proposta, tudo colaborando para pressionar a execução orçamentária das despesas correntes primárias em 2006.

<sup>36</sup> A queda da relação depende do nível da taxa de juros real, do crescimento real da economia e do nível do superávit primário.

<sup>37</sup> Vale ressaltar que a trajetória da dívida bruta não acompanha a queda da dívida líquida do setor público.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

	LDO 2004		LDO 2005		LDO 2006		PLO 2006	
	Valor	% PIB						
Projeto Piloto de Investimentos	-	-	-	-	-	-	3,3	0,15
Resultado Primário do Setor Público	89,4	4,25	84,1	4,25	92,0	4,25	90,9	4,25
Produto Interno Bruto	2.103,8		1.979,3		2.164,9		2.138,0	

Fontes: LDO 2004, 2005, 2006 e PLO 2006. Elaboração das Consultorias.

(1) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

A tabela seguinte decompõe esse resultado em seus grandes agregados, refere-se ao resultado nominal e acrescenta o superávit das estatais federais e os compara com dados de 2004 (realizado) e 2005 (reprogramado).

**TABELA 3 - RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO, 2004 A 2006**

Discriminação	Realizado 2004		Reprog 2005		PL 2006	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I. RECEITAS PRIMÁRIAS	420,9	23,82	476,3	24,40	523,3	24,48
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	64,0	3,63	76,9	3,94	84,8	3,97
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	356,8	20,20	399,5	20,46	438,5	20,51
IV. DESPESAS	307,0	17,38	357,1	18,29	389,5	18,22
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	2,5	0,14	1,3	0,06		
VI. PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE (III - IV + V)	52,4	2,97	43,6	2,24	49,1	2,30
VII. PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS			2,8	0,14	3,3	0,15
VIII. RESULTADO SEM PILOTO (VI + VII)	52,4	2,97	46,5	2,38	52,4	2,45
IX. JUROS NOMINAIS	-79,4	-4,50	-127,1	-6,51	-113,4	-5,30
X. NOMINAL GOVERNO FEDERAL (VI + IX)	-27,0	-1,53	-83,4	-4,27	-64,3	-3,01
XI. PRIMÁRIO EMPRESAS ESTATAIS	8,9	0,51	15,0	0,77	15,0	0,70
XII. PRIMÁRIO UNIÃO (VIII + XI)	61,3	3,47	61,5	3,15	67,3	3,15

Fonte: Projeto de Lei Orçamentaria para 2006.

A desvinculação de recursos, da ordem 20% da receita de impostos e contribuições, conforme determina a EC nº 42/03 (DRU), contribui apenas em parte para o alcance da meta desejada de resultado primário, ao liberar recursos vinculados. Assim, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, na proposta para 2006, constata-se a existência no projeto de reservas de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias que visam a consecução dessa meta. Essa esterilização de recursos na origem contribui para a obtenção do resultado primário programado, consignando no orçamento receitas primárias sem as correspondentes despesas, conforme tabela seguinte.

**TABELA 4 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2006**

Fonte de Recursos	R\$ milhões	
	Valor	(%)
100 – Recursos ordinários	6.297,4	23,9
A. Subtotal com fontes livres	6.297,4	23,9
129 – Recursos de concessões e permissões	423,7	1,6
130 – Contribuição desenv. indústria cinematográfica nacional	7,4	0,0
134 – Compensação financeira – recursos hídricos	149,8	0,6
135 – Cota-parte adicional frete marinha mercante	52,2	0,2
139 – Alienação Bens Apreendidos	0,3	0,0
141 – Compensação financeira - recursos minerais	41,0	0,2
142 – Compensação financeira - recursos petróleo	5.127,2	19,4
150 – Recursos próprios não financeiros – Tesouro	375,6	1,4



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Fonte de Recursos	Valor	(%)
172 – Outras contribuições econômicas	978,9	3,7
174 – Taxas pelo exercício do poder de polícia	1.568,7	5,9
175 – Taxas por serviços públicos	1,7	0,0
176 – Outras contribuições sociais	0,3	0,0
250 – Recursos próprios não financeiros – outras gestões	16,1	0,1
B. Subtotal com fontes primárias vinculadas	8.742,9	33,1
C. Subtotal reservas com fontes primárias (A + B)	15.040,3	57,0
180 – Recursos próprios financeiros – Tesouro	8.467,4	32,1
280 – Recursos próprios financeiros – outras gestões	540,1	2,0
D. Subtotal com fontes financeiras vinculadas	9.007,5	34,2
191 – Reserva de Contingência Específica	2.327,5	8,8
E. Subtotal Reserva de Contingência Específica	2.327,5	8,8
<b>TOTAL</b>	<b>26.375,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PLOA 2006

Do montante das reservas de contingência na proposta, os recursos ordinários (fontes livres) representam 23,9% do total e os recursos vinculados 33,1%, cabendo 34,2% às fontes financeiras e 8,8% à Reserva de Contingência Específica. Comparativamente ao PLOA de 2004, quando foram efetuadas reservas no montante de R\$ 21,1 bilhões, houve um aumento de cerca de 25,1% no total dessas reservas.

Do total de R\$ 6,3 bilhões de recursos livres para 2006, cerca de R\$ 3,1 bilhões estão computados no quadro de Resultado Primário e Nominal do Governo Federal como despesa primária, podendo ser utilizado no atendimento de emendas parlamentares.

Um aspecto a destacar para 2006 é que não foram alocados nas reservas recursos à conta da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.

É importante ressaltar que 8,8% dos recursos das reservas são provenientes da Reserva de Contingência Específica, formada pelas receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal que excederem 16% do PIB e que tem destinação própria especificada no art. 13 da LDO2006.

## 5.5 RECEITAS

### 5.5.1 EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS

O Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2006 prevê um valor total de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social da ordem de R\$ 1.636.014 milhões, dos quais somente 1/3 (R\$ 526.352 milhões) compõem as chamadas receitas primárias. Os demais 2/3 (R\$ 1.108.662 milhões) correspondem às receitas financeiras, formadas, em grande parte, pela emissão de títulos públicos destinados à rolagem da dívida mobiliária.

Quando considerada a estimativa de arrecadação de impostos e contribuições líquidas de restituições, administrados pela Receita Federal do Brasil, observa-se que seu montante deverá alcançar R\$ 347.385 milhões, o que corresponde a um crescimento nominal de 8% em relação aos dados da última revisão orçamentária de 2005. Esse crescimento pode ser considerado pequeno se considerada a evolução da receita administrada nos três anos anteriores, quando a taxa de crescimento médio dessa rubrica situou-se em torno de 16%, conforme dados da Tabela 1.

A projeção da receita administrada é elaborada tomando-se como base a arrecadação realizada de janeiro a julho de 2005 e a reestimada de agosto a dezembro de 2005. Sobre esses valores excluem-se as receitas atípicas e são acrescidos os efeitos decorrentes da variação estimada do PIB, da inflação média, da taxa média de câmbio, da taxa de juros e da massa salarial, dentre outros fatores. Além disso, também são considerados os efeitos de alterações na legislação.

De acordo com a Mensagem original, o principal tributo em termos de arrecadação – o imposto de renda –, deverá alcançar a cifra de R\$ 114.280 milhões, registrando um crescimento de apenas 5,4% em relação a 2005. Nas projeções do IR, para 2006, estão contemplados os efeitos da Medida Provisória nº 252/05 (“MP do Bem”), que assegurou a desoneração do imposto de renda da pessoa jurídica para as empresas que investirem em pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, implicando uma renúncia de receita calculada em R\$ 360 milhões no ano.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA RECEITA DO TESOURO NACIONAL**

Especificação	Em R\$ milhões									
	Execução 2003		Execução 2004		Lei Orçamentária 2005		Revisão Orçamento 2005		Projeto de Lei 2006	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
1. Receita Total	358.148	23,0	420.548	23,8	482.453	26,1	476.307	24,4	525.805	24,6
1.1 Receita Administrada	242.869	15,6	286.808	16,2	323.162	17,5	321.563	16,5	350.105	16,4
1.1.1. Imp. Importação	8.135	0,5	9.193	0,5	10.798	0,6	9.676	0,5	11.729	0,5
1.1.2. Imp. Exportação	49	0,0	74	0,0	46	0,0	44	0,0	35	0,0
1.1.3. Imp. Renda	83.624	5,4	91.924	5,2	100.515	5,4	108.372	5,6	117.000	5,5
1.1.4. Imp. Territorial Rural	260	0,0	252	0,0	269	0,0	267	0,0	322	0,0
1.1.5. Imp. Prod. Industrializados	17.875	1,1	21.206	1,2	30.495	1,6	24.197	1,2	27.794	1,3
1.1.6. IOF	4.450	0,3	5.252	0,3	5.599	0,3	5.820	0,3	6.285	0,3
1.1.7. Cofins	59.405	3,8	78.536	4,4	85.490	4,6	84.811	4,3	91.547	4,3
1.1.8. Pis/Pasep	17.058	1,1	19.675	1,1	22.396	1,2	21.101	1,1	22.926	1,1
1.1.9. Contr. Lucro Pes. Jurídicas	16.155	1,0	9.826	1,1	23.072	1,2	23.730	1,2	5.598	1,2
1.1.10. Contr. Mov. Financeira	23.045	1,5	26.432	1,5	29.044	1,6	29.346	1,5	2.088	1,5
1.1.11. Cide-Combustíveis	7.496	0,5	7.669	0,4	8.330	0,5	7.813	0,4	.859	0,4
1.1.12. Outras Administradas	2.867	0,2	3.324	0,2	3.525	0,2	3.450	0,2	3.968	0,2
1.1.13. Refis/paes	2.451	0,2	3.446	0,2	3.583	0,2	2.936	0,2	2.954	0,1
1.2. Arrecadação Líq. INSS	80.730	5,2	93.765	5,3	107.687	5,8	108.224	5,5	120.312	5,6
1.3. Receitas Não Administradas	34.739	2,2	39.975	2,3	51.877	2,8	46.784	2,4	55.588	2,6
1.3.1. Concessões	402	0,0	1.254	0,1	681	0,0	286	0,0	972	0,0
1.3.2. Dividendos	3.828	0,2	4.309	0,2	4.576	0,2	3.983	0,2	4.478	0,2
1.3.3. Cont. Plano Seg. do Serv.	2.087	0,1	2.820	0,2	4.275	0,2	4.046	0,2	4.797	0,2
1.3.4. Salário-Educação	3.986	0,3	4.807	0,3	5.159	0,3	6.000	0,3	7.183	0,3
1.3.5. Cota-Parte Comp. Finan.	10.888	0,7	12.156	0,7	18.604	1,0	14.433	0,7	18.383	0,9
1.3.6. Demais Receitas	6.142	0,4	7.529	0,4	9.635	0,5	9.262	0,5	10.350	0,5
1.3.7. Rec.Própria (fts 50 & 81)	5.388	0,3	5.548	0,3	6.785	0,4	6.216	0,3	6.650	0,3
1.3.8. FGTS	2.018	0,1	1.552	0,1	2.162	0,1	2.558	0,1	2.775	0,1
1.4. Incentivos Fiscais	(190)	0,0	-	0,0	(273)	0,0	(264)	0,0	(200)	0,0
2. Transf. Estados e Municípios	56.929	2,9	64.039	3,6	78.341	4,2	77.577	4,0	88.269	4,1
3. Receita Líquida (1-2)	301.409	15,4	356.509	20,2	404.385	21,9	398.994	20,4	437.736	20,5

Quanto à estimativa dos números relativos ao imposto de renda da pessoa física, cumpre registrar que o mesmo se acha subestimado, pois incorpora o efeito da redução de 27,5% para 25% da alíquota máxima de sua tabela de incidência. O governo federal reconhece que houve equívoco nessa projeção e enviou Mensagem retificadora, devendo atingir R\$ 117,6 bilhões. Verifica-se, paralelamente, pressões para novos reajustes nos valores da tabela do imposto de renda da pessoa física. É possível prever que uma correção de 10% venha acarretar uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 3,1 bilhões para o próximo exercício<sup>38</sup>.

A receita esperada da COFINS e do PIS/PASEP será de, respectivamente, R\$ 91.547 milhões e de R\$ 22.926 milhões. Essas projeções, por sua vez, também incorporam a desoneração fiscal

<sup>38</sup> A metodologia de cálculo utilizada nessa estimativa baseou-se em informações fornecidas pela Secretaria da Receita Federal/MF relativas à distribuição da receita arrecadada do imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos do trabalho e do imposto de renda da pessoa física, por faixa de rendimentos (a série informada envolveu 15 faixas de rendimentos). Contudo, os dados disponibilizados referem-se ao exercício de 2002, ano calendário 2001, refletindo, portanto, a posição antes do ajuste de 17,5% ocorrido em 2002.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

promovida pela Medida Provisória nº 252/05, que beneficiou de forma importante as empresas predominantemente exportadoras, a atividade da construção civil e as vendas internas de microcomputadores. Contudo, a tramitação desta MP no Congresso Nacional ainda não foi concluída, sendo provável a aprovação de destaques que ampliem ainda mais a renúncia de receita fiscal envolvida, o que deverá demandar novos ajustes no valor de ambas as contribuições.

Sob o ponto de vista do desempenho da arrecadação esperada, destacam-se o imposto de importação e o IPI, com taxas de crescimento nominal de, respectivamente, de 21,2% e 14,8% em 2006. Entre os fatores explicativos estão a perspectiva de uma maior desvalorização da taxa média de câmbio (em 6,8%) e o aumento do valor das importações.

A proposta orçamentária contempla um valor de receitas administradas equivalente a 16,24% do PIB<sup>39</sup>. Assim, para atender aos limites fixados na LDO 2006, o montante que exceder a 16% do PIB deverá compor reserva específica. No PLOA 2006 esta reserva, no valor de R\$ 4,4 bilhões, será aplicada na cobertura de riscos da previdência social (R\$1,2 bilhão), no reajuste do funcionalismo (R\$ 1,5 bilhão), na realização de investimentos (R\$ 0,6 bilhão) e na redução da carga tributária (R\$ 1,1 bilhão).

Quanto às receitas primárias não administradas, seu montante deverá alcançar R\$ 52,8 bilhões, representando um crescimento nominal de 19,5% em relação aos números da última revisão de 2005. Grande parte desse bom desempenho é creditado às receitas de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás, que deverão arrecadar R\$ 18,4 bilhões, atestando um incremento de 27,8% em relação a 2005, já com a reestimativa do terceiro bimestre. Convém ressaltar, no entanto, que essa reestimativa para 2005, tomada como base para a previsão de 2006, mostra-se algo conservadora, tendo em vista a recente escalada do preço internacional do barril de petróleo Brent, merecendo adequada revisão.

É interessante registrar que, a partir de 2006, passou-se a adotar uma nova metodologia na contabilização das receitas de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás (cerca de R\$ 18 bilhões), as quais passaram a ser classificadas na rubrica de Receitas Patrimoniais da União e não mais como contribuições econômicas. Com isso, essa parcela significativa de recursos passa a assumir a característica de receita não tributária, o que certamente fará com que as análises sobre carga tributária passem a excluí-la de suas mensurações.

As receitas de Concessões e Permissões estão previstas em R\$ 972,4 milhões, com destaque para os bônus de assinatura de novos contratos de concessão para exploração de petróleo ou gás natural (R\$ 360,0 milhões), renovação de outorga de direito de uso de rádio-freqüência (R\$ 220,5 milhões), pagamento de retenção de área para exploração de petróleo ou gás natural (R\$ 145,2 milhões) e outorga de serviços de telecomunicações (R\$ 144,0 milhões). Com exceção da receita de pagamento pela retenção de área para exploração de petróleo ou gás natural, os demais valores apresentam expressivos crescimentos relativamente à última reprogramação para 2005, alguns explicados pela retomada dos leilões da ANP em 2006, mas que merecem ser analisados à luz de um maior detalhamento de informações.

Os Dividendos estão estimados em R\$ 4.477,8 milhões, destacando-se a Petrobrás (R\$ 1.965,4 milhões), a CEF (R\$ 589,2 milhões), o BNDES (R\$ 403,7 milhões) e o Banco do Brasil (R\$ 325,7 milhões), o que representa um aumento nominal de 12,5% em relação à última reprogramação para 2005. O crescimento no setor bancário está em conformidade com as expectativas de mercado quanto às taxas de juros esperadas para 2005; já para o setor petróleo, os valores apresentados merecem um estudo mais aprofundado, em vista da já mencionada escalada de preços que tem sido observada no mercado internacional do petróleo.

Por fim, vale notar que a apuração do Salário Educação sofreu modificações que deverão lhe assegurar um patamar mais elevado de arrecadação em 2006, estimada em R\$ 7,2 bilhões. De acordo com a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA 2006, até o ano de 2004, o INSS, responsável pelo repasse das receitas de contribuições incidentes sobre a folha salarial entre os órgãos beneficiários, vinha aplicando o percentual de 33% para apurar a parcela atribuível ao salário educação. Após estudo realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, esse percentual foi aumentado para 42,5%.

### 5.5.2 RECEITA DO RGPS

A receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para seguridade social (fonte 154) prevista no PLOA 2006 é de R\$ 120,3 bilhões, cerca de R\$ 12,1 bilhões a mais que a receita

<sup>39</sup> Porém, em razão do ajuste no valor do imposto de renda, face à manutenção da alíquota de 27,5% para o imposto de renda da pessoa física, esse percentual passaria a ser de 16,6% do PIB



## **CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

reprogramada para o ano de 2005 (R\$108,2 bilhões), conforme Terceira Avaliação Bimestral da Execução do Orçamento de 2005.

A previsão para 2006 corresponde a aumento nominal de 11,17% em relação à reprogramada para 2005 e a aumento real de 6,38%, considerando-se a taxa de inflação para 2005, medida pelo IPCA igual a 4,50%. Desta forma, em percentual do PIB, a receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social passaria de 5,54% para 5,63%.

Cabe ressaltar que a arrecadação até julho de 2005 atingiu o valor de R\$ 57,5 bilhões, conforme dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, apresentando crescimento nominal de 15,04% em relação ao mesmo período de 2004, enquanto que a realização da receita estimada para 2005 na Terceira Avaliação Bimestral da Execução do Orçamento de 2005 representará crescimento nominal em relação ao ano de 2004 de cerca de 14,05%.

Foram constatadas divergências nos valores referentes à receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para seguridade social (fonte 154). O Anexo III - Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Natureza, Fontes de Recurso e Esfera - e o Quadro 15 – Fontes de Financiamento das Despesas do Orçamento da Seguridade Social - apresentam estimativa de arrecadação de R\$ 120,3 bilhões para o ano de 2006, posto que a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei e o Quadro 11 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central - estimam esta mesma arrecadação em R\$ 120,5 bilhões, ou seja, diferença de R\$ 200 milhões.

Deve ser destacada, ainda, a diferença significativa entre as projeções atuariais encaminhadas junto com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e os valores do PLOA 2006. A projeção atuarial encaminhada há apenas 4 meses (abril), apesar de partir de projeção para 2005 praticamente idêntica à utilizada no Projeto de Lei Orçamentária, estima a arrecadação de contribuições previdenciárias para 2006 em R\$ 115,5 bilhões, nível muito inferior à encaminhada pelo Projeto de Lei Orçamentária, no montante de R\$ 120,3 bilhões. Tão grande diferença (R\$ 4,8 bilhões) fragiliza a confiabilidade das projeções atuariais apresentadas.

### **5.5.3 RECEITA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DA UNIÃO**

A receita das contribuições para o financiamento dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores da União Cíveis e Militares prevista no PLOA 2006 é de R\$ 13,1 bilhões, cerca de R\$ 1,5 bilhão a mais que a receita prevista para o ano de 2005 (R\$ 11,6 bilhões).

Chama a atenção que estes recursos corresponderam, no ano de 2003, a cerca de R\$ 5,3 bilhões. Dessa forma, a realização da receita prevista para 2006 representa crescimento de cerca de 147% em comparação com a receita realizada em 2003.

O aumento expressivo no valor destas contribuições ocorreu em razão das alterações introduzidas pela Emenda Complementar nº 41, de 19 de dezembro de 2003, materializadas na Lei 10.887, de 18 de outubro de 2004. Por meio desta norma, foi instituída contribuição devida pelos servidores aposentados e pensionistas, bem assim também foi dobrada a alíquota da contribuição devida pela União, suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência.

## **6 RECEITAS FINANCEIRAS E ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO**

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

*“Art. 167 São vedados:*

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

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

*“Art. 12 ...*

*§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.”*

Esses dispositivos expressam uma “regra de ouro” de finanças públicas cuja essência está em direcionar a aplicação das receitas oriundas de endividamento a despesas que tenham contrapartida em termos 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.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Observando as propostas orçamentárias enviadas nos últimos anos pelo Poder Executivo, verificamos que, excetuando o PLOA/2003 e o de PLOA/2004, era comum que a “regra de ouro” fosse atendida no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem a necessidade de computar o orçamento de investimento das empresas estatais.

Na proposta para 2006, a exemplo das propostas orçamentárias para 2003 e para 2004, constata-se que a “regra de ouro” não é observada, se considerada no âmbito exclusivo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 31,9 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

**TABELA 6 – VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO**

**Proposta para 2006 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade**

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	834,6	Investimentos	14,3
Títulos do Tesouro Nacional	161,6	Inversões Financeiras	29,9
Outras Operações de Crédito	7,1	Amortização da Dívida	927,1
Total	1.003,3	Total	971,3
<b>DIFERENÇA</b>	<b>(31,9)</b>		

FONTE: PL Nº40/2005 – CN

A “regra de ouro” na proposta orçamentária para 2006, no entanto, estará atendida se levarmos em conta, além dos orçamentos fiscal e da seguridade, também o orçamento de investimento das empresas estatais, conforme demonstrado:

**TABELA 7 – VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO**

**Proposta para 2006 – Orçamentos Fiscal, da Seguridade e de Investimentos das Estatais**

R\$ bilhão

Operações de Crédito por Esfera		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e Seguridade	1.003,3	Invest., Inv. Fin. e Amortização	971,3
Orçamento de Investimento das Estatais	3,8	Investimentos	41,7
Total	1.007,1	Total	1.013,0
<b>DIFERENÇA</b>			<b>5,9</b>

FONTE: PL Nº40/2005 – CN

O respaldo para essa interpretação pode ser buscado no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, uma vez que esse dispositivo define o orçamento de investimentos das empresas estatais como parte integrante da lei orçamentária anual.

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

Nesse sentido, é necessário aperfeiçoar o nível de informação fornecido ao Congresso Nacional para a apuração de todas as despesas e todas as fontes de receita das unidades orçamentárias que compõem aquela esfera.

Outra discussão 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, nas propostas orçamentárias dos últimos anos, as despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Fonte 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro) sofreram um substancial incremento:

**TABELA 8 – JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS**

Ano	R\$ bilhão
	Valores
2001 (Realizado)	33,4
2002 (Realizado)	36,1



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

2003 (Realizado)	52,7
2004 (Realizado)	54,7
2005 (Autorizado)	83,2
2005 (Realizado) <sup>1</sup>	43,1
2006 (Proposto)	145,7

FONTES: SIAFI e PL N° 40/2005-CN

<sup>1</sup>Valores liquidados até 11/09/2005

O crescimento das despesas com juros (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito) é o principal responsável pelo desequilíbrio verificado nas mencionadas propostas orçamentárias. A dificuldade de se cumprir a “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e seguridade é um sintoma da necessidade de se atenuar, no âmbito da política de metas inflacionárias, a recorrência ao instrumental de elevação dos juros.

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 não mais com base em estimativa, mas sim no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício e o das despesas de capital executadas, conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 53, da LRF:

“Art. 53...

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

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

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

**TABELA 9 - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESA DE CAPITAL. ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Itens	Exercício Financeiro	
	2003	2004
Receita de Operação de Crédito (a)	470.890,4	438.028,2
Despesas de Capital (b)	492.537,5	468.466,9
Diferença (a – b)	(21.646,8)	(30.438,7)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária. ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br))

## 7 AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2006

### 7.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

No PLOA/2006, diferenciam-se as despesas financeiras das não-financeiras ou primárias pelo código identificador – Resultado Primário – RP, previsto no art. 7º, § 4º, da LDO/2006<sup>40</sup>. Tais despesas, discriminadas por GND, encontram-se agrupadas na tabela a seguir.

<sup>40</sup> “Art. 7º § 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 2º desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta Lei, as despesas de natureza:

I - financeira - 0;

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

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

IV - despesas de que trata o art. 3º desta Lei - 3;”

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 10 - PLOA 2006 - DESPESAS POR GND X IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO****Orçamento Fiscal e seguridade social**

		R\$ bilhões				
GRUPO NAT.	DESPESA	PRIMÁRIAS		FINANCEIRAS	PPI	TOTAL
		Obrigatórias	Discricionárias			
1	Pessoal e Encargos Sociais	101,43	-	7,21 <sup>41</sup>		108,65
2	Juros e Encargos da Dívida		-	179,52		179,52
3	Outras Despesas Correntes	315,02	33,54	0,37	0,23	349,16
4	Investimentos	0,22	11,16	0	2,94	14,32
5	Inversões Financeiras	0,1	1,4	28,24	0,13	29,87
6	Amortização da Dívida	-	-	927,08		927,08
9	Reserva de Contingência	0,01	5,47	20,89		26,47
	<b>TOTAL</b>	<b>416,8</b>	<b>51,6</b>	<b>1.163,3</b>	<b>3,30</b>	<b>1.635,0</b>

Fonte: PLOA 2006

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

As despesas primárias, por sua vez, evidenciam-se, em termos genéricos, pelo montante das despesas orçamentárias, excluídas as relacionadas com os serviços da dívida pública interna e externa e com a concessão de empréstimos e financiamentos, destinados a incentivar setores ou atividades de interesse nacional. Essencialmente, custeiam benefícios, pessoal, transferências, atividades e projetos governamentais. Quando confrontadas com as receitas primárias, propiciam conhecer o Resultado Primário<sup>42</sup>. Tal Resultado exprime o esforço fiscal empreendido pelo ente estatal na tentativa de reconduzir-se ao limite de dívida consolidada previamente estabelecido.

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

As obrigatórias derivam de disposições constitucionais ou legais, enquanto as discricionárias não são predeterminadas, constitucional e legalmente, e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e à quantificação das metas e dos valores orçamentários.

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

Ressaltamos a inovação trazida pelo art. 3º da LDO 2006<sup>43</sup>, criando a programação de Projetos Piloto de investimentos – PPI (anexo VII do texto da Lei). Tais ações, apesar de primárias e discricionárias, assim impactando no resultado primário, dele são excluídas, tendo sido classificadas com RP 3 e responsáveis por gastos de até R\$ 3,3 bilhões. O tema é tratado nesta Nota em item próprio.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabeleceu mecanismos que buscam viabilizar o alcance da meta de resultado primário previamente estabelecida, a ser alcançada durante a execução do orçamento<sup>44</sup>.

A limitação de empenho consubstancia-se num desses mecanismos, sendo acionada sempre que a receita não se comporte conforme previsto na proposta orçamentária ou nos demonstrativos de

<sup>41</sup> Valor relativo a contribuição patronal.

<sup>42</sup> Assunto que constará de subitem específico desta Nota Técnica.

<sup>43</sup> “Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.”

<sup>44</sup> “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 – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

reavaliação. Essa averiguação é feita bimestralmente, ocasião em que se expede o Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Ressalte-se ainda que a referida limitação de empenho não alcança indistintamente todas as despesas. Conforme § 2º do art. 9º da LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (conhecidas por “obrigatórias”), inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida<sup>45</sup>, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. Tais despesas estão discriminadas no Anexo V da LDO 2006, que será atualizado sempre que promulgada emenda constitucional ou lei de que resulte obrigações para a União.

O Projeto de Lei Orçamentária ora encaminhado ao Congresso Nacional identifica, em nível de Grupo de Natureza de Despesa – GND, a natureza das despesas constantes da programação dos órgãos, por intermédio do Identificador de Resultado Primário – RP. Referida marcação permite a apuração da “base contingenciável” – despesas sujeitas à limitação de empenho - que corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias, excluídas as despesas obrigatórias, as despesas ressalvadas pela própria LDO e as dotações destinadas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Esses dois últimos itens só serão excluídos da mencionada “base contingenciável” caso a estimativa atualizada da receita seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária.

A Tabela abaixo revela, em primeiro lugar, a parcela das despesas primárias passível de remanejamentos e cancelamentos durante a execução orçamentária – Despesas Discricionárias.

Percebe-se, pelas colunas %, que a participação relativa dessas despesas tem decrescido ao longo dos últimos exercícios, de 12,5% em 2004 para 11,9% em 2005 e 11% projetados para 2006.

**TABELA 11 - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Em R\$ bilhões

Despesas	PLOA 2004		PLOA 2005		PLOA 2006		( B / A )	( C / B )
	( A )	%	( B )	%	( C )	%		
Despesas Primárias	361,4	100%	410,2	100%	468,4	100%	13,5%	14,2%
a) Obrigatórias (RP 1)	315,9	87,4%	361,5	88,1%	416,8	89,0%	14,4%	15,3%
b) Discricionárias (RP 2)	45,5	12,6%	48,7	11,9%	51,7	11,0%	7,0%	6,0%

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2005

IPCA 2004: 6,3%

IPCA 2005: 5,1%

Não foram incluídos os gastos com RP 3

É sobre essa parcela que se apura a “base contingenciável”, nas hipóteses de queda de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias, base essa composta quase que integralmente de dotações destinadas ao custeio da máquina administrativa e aos investimentos.

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

Outra informação que merece registro diz respeito à evolução dos valores alocados como despesas primárias obrigatórias e discricionárias nesses últimos três projetos de lei. Percebe-se que o incremento nominal desses valores superou a variação do IPCA de 2004 e o projetado para 2005, de 6,3% e 5,1%, respectivamente<sup>46</sup>. Porém, a taxa de incremento das despesas obrigatórias (cerca de 10% em termos reais) tem sido significativamente superior à das despesas discricionárias (em torno de 1% em termos reais).

A seguir, na Tabela 12, discriminam-se as despesas primárias, obrigatórias e discricionárias, pelas áreas de despesa que competem ao setor público.

<sup>45</sup> No caso de despesas de natureza contratual, o contingenciamento poderia caracterizar a quebra de compromissos regularmente assumidos.

<sup>46</sup> Registre-se que o referido cálculo é apenas indicativo. Ademais, a referida comparação não leva em consideração as alterações havidas ao longo do exercício, que muitas das vezes são bastante significativas.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

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

Função	Obrigatórias (RP1)		Discricionárias (RP2)		R\$ milhões	
		%		%	Total	%
ADMINISTRAÇÃO	7.394,71	1,8%	3.203,98	6,2%	10.598,69	2,3%
AGRICULTURA	4.267,37	1,0%	1.037,59	2,0%	5.304,96	1,1%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	17.068,18	4,1%	1.985,38	3,8%	19.053,56	4,1%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	562,88	0,1%	2.613,22	5,1%	3.176,09	0,7%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	856,20	0,2%	368,77	0,7%	1.224,97	0,3%
COMUNICAÇÕES	131,78	0,0%	438,27	0,8%	570,05	0,1%
CULTURA	101,48	0,0%	397,18	0,8%	498,66	0,1%
DEFESA NACIONAL	10.095,62	2,4%	4.844,27	9,4%	14.939,88	3,2%
DESPORTO E LAZER	9,66	0,0%	376,50	0,7%	386,17	0,1%
DIREITOS DA CIDADANIA	128,29	0,0%	795,90	1,5%	924,18	0,2%
EDUCAÇÃO	9.882,52	2,4%	5.310,03	10,3%	15.192,55	3,2%
ENCARGOS ESPECIAIS	102.076,48	24,5%	371,90	0,7%	102.448,38	21,9%
ENERGIA	211,85	0,1%	374,20	0,7%	586,05	0,1%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.182,16	0,5%	490,00	0,9%	2.672,17	0,6%
GESTÃO AMBIENTAL	446,50	0,1%	1.765,03	3,4%	2.211,53	0,5%
HABITAÇÃO	450,00	0,1%	111,35	0,2%	561,35	0,1%
INDÚSTRIA	304,28	0,1%	547,66	1,1%	851,95	0,2%
JUDICIÁRIA	9.492,44	2,3%	2.824,80	5,5%	12.317,24	2,6%
LEGISLATIVA	3.084,60	0,7%	1.210,35	2,3%	4.294,96	0,9%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	330,56	0,1%	2.164,62	4,2%	2.495,18	0,5%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	201.295,98	48,3%	1.071,41	2,1%	202.367,39	43,2%
RELAÇÕES EXTERIORES	502,74	0,1%	906,50	1,8%	1.409,25	0,3%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	11,29	0,0%	5.472,68	10,6%	5.483,97	1,2%
SANEAMENTO	0,00	0,0%	74,95	0,1%	74,95	0,0%
SAÚDE	31.079,42	7,5%	8.144,45	15,8%	39.223,87	8,4%
SEGURANÇA PÚBLICA	1.806,40	0,4%	1.111,82	2,2%	2.918,21	0,6%
TRABALHO	12.526,80	3,0%	662,58	1,3%	13.189,38	2,8%
TRANSPORTE	279,85	0,1%	2.413,53	4,7%	2.693,38	0,6%
URBANISMO	226,93	0,1%	494,68	1,0%	721,61	0,2%
<b>Total</b>	<b>416.806,96</b>	<b>100,0%</b>	<b>51.583,61</b>	<b>100,0%</b>	<b>468.390,58</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006;

Obs.: Não foram incluídos gastos com RP 3

Inicialmente, cabe observar a participação expressiva das funções “Previdência Social” e “Encargos Especiais”, correspondentes a 65% do total das despesas primárias. Praticamente, a totalidade dessas despesas é de natureza obrigatória (pessoal e encargos, benefícios e transferências constitucionais e legais).

Outro aspecto a ser ressaltado é a participação relativa das funções “Saúde”, “Educação” e “Defesa Nacional” nas despesas discricionárias, da ordem de 15,8%, 10,3% e 9,4%, respectivamente. Registre-se que as áreas de “Saúde” e “Educação” juntas respondem por 26% do total das despesas discricionárias. Tal aspecto torna-se relevante na medida em que mais de ¼ das despesas ditas discricionárias não estão necessariamente livres para remanejamentos e/ou cancelamentos, tendo em vista os limites de aplicação mínimos estabelecidos pela Constituição.

Percebe-se que parcela expressiva das despesas discricionárias está alocada no GND 3, cerca de 65% do total, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e atividades finalísticas, de difícil compressão.

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

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

Despesas	GND 1		GND 3		GND 4		GND 5		GND 9	
		%		%		%		%		%
Despesas Primárias	101.437,73	100,0	348.569,87	100,0	11.389,06	100,0	1.509,95	100,0	5.483,97	100,0
Obrigatórias (RP1)	101.437,73	100,0	315.025,18	90,0	225,67	2,0	107,10	7,0	11,29	0,2
Discricionárias (RP2)	0,00	0,00	33.544,69	10,0	11.163,39	98,0	1.402,85	93,0	5.472,68	99,8

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006, excluído PPI



## 8 DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

### 8.1 DESPESAS POR ÓRGÃO

Os órgãos orçamentários, junto com as unidades orçamentárias, integram a classificação institucional do orçamento público, que tem por finalidade precípua revelar as estruturas administrativas responsáveis pela efetivação das despesas<sup>47</sup>. Tal classificação é representada por código numérico de cinco dígitos, em que os dois primeiros indicam o órgão e os três últimos, a unidade.

O PLOA-2006 detalha as dotações em 41 órgãos orçamentários, o que, de certo modo, preserva a estrutura institucional de 2005. O quadro a seguir apresenta as despesas programadas para 2006, por órgão, para os orçamentos fiscal e da seguridade social, comparativamente com as despesas liquidadas de 2003 a 2005, o PL e o autorizado para 2005:

**TABELA 14 – VALORES POR ÓRGÃO – 2003/2006**  
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**

R\$milhões

ÓRGÃO	Liquidado 2003 (A)	LIQUIDADO 2004 (B)	PL 2005 (C)	Autorizado 2005 (D)	Liquidado 2005 (E)	PL 2006 (F)	% (G)=(F)/(C)	% (H)=(F)/(D)
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	2.017,1	2.253,7	2.484,1	2.477,5	1.321,1	2.959,9	119,15	119,47
02000 - SENADO FEDERAL	1.631,3	1.984,7	2.432,9	2.435,3	1.243,2	2.378,8	97,78	97,68
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	611,6	643,1	774,5	782,6	429,0	856,5	110,59	109,44
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	199,0	231,3	295,4	305,0	137,4	318,9	107,96	104,56
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	404,0	460,1	579,3	581,3	297,9	602,7	104,04	103,69
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	3.855,7	4.278,9	5.703,3	5.646,1	3.606,5	6.959,0	122,02	123,25
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	163,3	187,2	182,5	191,9	114,8	220,9	121,05	115,14
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	1.622,6	2.435,9	2.476,9	2.488,9	1.168,3	3.074,3	124,12	123,52
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	5.326,5	6.388,6	6.651,0	6.924,4	3.783,8	7.943,3	119,43	114,71
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	642,0	792,2	838,0	878,1	498,3	943,7	112,62	107,47
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.072,1	1.999,4	2.728,7	3.053,5	1.211,6	2.964,0	108,62	97,07
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	4.226,0	3.363,0	5.037,0	5.317,6	2.104,7	5.408,0	107,37	101,70
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.658,2	2.942,9	4.367,2	5.078,5	1.621,1	4.843,7	110,91	95,38
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	8.881,4	9.171,8	10.146,3	10.560,9	5.497,1	10.340,6	101,91	97,91
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	18.117,1	18.388,0	20.701,6	21.170,0	10.683,0	21.295,5	102,87	100,59
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR	856,0	711,5	874,9	912,0	365,4	943,0	107,78	103,40
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.740,9	4.291,2	5.048,2	5.183,9	2.416,0	5.104,6	101,12	98,47
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.414,4	648,0	3.726,7	4.449,5	390,1	4.013,6	107,70	90,20
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	116.289,5	132.861,9	145.828,1	146.315,9	92.621,9	167.964,4	115,18	114,80
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1.452,5	1.593,4	1.757,2	1.952,2	1.007,2	2.330,5	132,63	119,38
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.281,8	1.435,4	1.588,1	1.830,7	753,8	1.584,2	99,76	86,53
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	30.224,7	36.535,8	39.278,2	40.552,7	24.652,5	43.622,4	111,06	107,57
38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	17.089,2	19.415,8	29.547,7	30.475,4	14.485,9	32.422,7	109,73	106,39
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	4.537,8	4.895,1	6.889,0	9.657,5	2.402,4	7.329,0	106,39	75,89
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICACOES	1.019,0	1.077,4	3.129,9	3.646,6	616,8	3.842,6	122,77	105,38
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	274,8	398,7	441,4	657,1	236,5	585,7	132,69	89,14
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	878,7	1.103,6	1.914,6	2.106,4	602,9	2.069,2	108,08	98,24
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTAO	1.649,5	1.780,2	3.371,9	3.973,3	995,1	5.021,2	148,92	126,37
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.923,5	2.272,9	2.454,4	3.191,9	1.195,8	2.955,5	120,42	92,59
51000 - MINISTERIO DO ESPORTE	179,6	271,8	171,0	631,7	61,0	387,1	226,37	61,27
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	25.828,8	28.808,4	32.065,3	32.860,0	18.003,9	35.168,1	109,68	107,02
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRACAO NACIONAL	4.259,7	5.329,4	6.043,6	7.346,4	3.516,5	6.523,7	107,94	88,80
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	147,4	383,9	334,2	1.040,3	108,6	346,9	103,82	33,35
55000 - MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	5.552,2	13.862,8		15.972,6	10.323,9	19.053,6		119,29
55000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME			15.807,8					
56000 - MINISTERIO DAS CIDADES	1.516,8	2.028,0	2.079,1	4.062,0	666,8	2.273,3	109,34	55,97
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	149.284,1	151.234,0	181.277,7	182.457,0	87.552,8	275.456,6	151,95	150,97
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	66.914,3	73.936,6	75.564,8	92.345,6	57.392,0	91.123,2	120,59	98,68
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	13.308,7	11.130,0	23.632,5	23.283,8	4.058,0	18.273,8	77,32	78,48
75000 - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	374.405,1	356.851,1	926.954,2	926.954,2	333.097,7	826.884,5	89,20	89,20
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA NÃO APLICÁVEL - NÃO APLICÁVEL	0,0	0,0	5.578,6	5.166,1	0,0	8.624,9	154,61	166,95
<b>TOTAL</b>	<b>876.456,7</b>	<b>908.177,8</b>	<b>1.580.757,5</b>	<b>1.614.916,4</b>	<b>691.241,4</b>	<b>1.635.014,5</b>	<b>103,43</b>	<b>101,24</b>

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006

Destaca-se a evolução da participação de alguns órgãos no total do orçamento. No conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o montante do PLOA 2006 teve aumento percentual de

<sup>47</sup> Em alguns casos especiais, essa finalidade não é observada, como nos Órgãos 71000 – Encargos Financeiros da União, 73000 – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, 74000 – Operações Oficiais de Crédito, 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e 90000 – Reserva de Contingência, vez que os órgãos e as unidades orçamentárias não correspondem a uma estrutura administrativa. Constituem, assim, instituições fictícias, com o fim de agregar determinado tipo de despesa.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

apenas 1,24%, em relação ao total autorizado (lei mais créditos) para o corrente exercício. A Reserva de Contingência e os Encargos Financeiros da União, no entanto, tiveram aumento de 66,9% e 50,9%, respectivamente. Em termos absolutos, as correspondentes dotações de R\$ 5,2 bilhões e R\$ 182,4 bilhões em 2005 passam, respectivamente, para R\$ 8,6 bilhões e R\$ 275,4 bilhões na programação para 2006.

Aparecem, ainda, com aumentos substanciais na proposta para 2006 no âmbito do Poder Executivo, comparativamente com o autorizado para 2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26,37%, o Ministério da Assistência e Promoção Social, 19,29%, e o Ministério da Previdência e Assistência Social, 14,8%.

Utilizando-se o mesmo critério para os demais Poderes, tiveram suas dotações aumentadas, no Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral (23,5%), a Justiça Federal (23,2%), a Justiça Militar (15,1%) e a Justiça do Trabalho (14,7%) e, no Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados (19,5%). O Ministério Público da União teve aumento de 19,38%.

Em sentido oposto, inclusive para acomodar os aumentos das dotações acima citados, vários órgãos tiveram redução nos valores de suas programações, comparativamente com os respectivos valores autorizados para 2005. Entre os órgãos mais prejudicados, incluem-se o Ministério do Turismo, que sofreu redução de 66,6%; o Ministério das Cidades, 44,0%; o Ministério do Esporte, 38,6%; o Ministério dos Transportes, 24,1%. Ressalte-se, entretanto, que o orçamento desses três órgãos cresceu em comparação ao PLOA 2005. No âmbito dos demais Poderes, apenas o Senado Federal sofreu redução nos valores de suas dotações, no importe de 2,3%.

**8.2 DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA**

Os grupos de natureza de despesa (GND) constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto. São integrados por sete grupos: 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida, 3 – outras despesas correntes, 4 – investimentos, 5 – inversões financeiras, 6 – amortização da dívida e 9 – reserva de contingência. A Tabela abaixo consolida os principais grupos de despesa:

**TABELA 15 – GASTOS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – 2003/2006**  
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**

R\$ milhões

GND	Liquidado 2003 (A)	Liquidado 2004 (B)	PL 2005 (C)	Autorizado 2005 (D)	% (E)=(D)/(D)	Liquidado 2005 (F)	PL 2006 (G)	% (H)=(G)/(G)	% (I)=(G)/(D)
1 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	78.974,7	89.431,6	97.054,5	98.753,1	6,12	59.310,4	108.646,3	6,64	110,02
2 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	65.706,8	74.373,4	110.834,6	110.834,0	6,86	55.836,1	179.525,2	10,98	161,98
3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	239.237,6	275.905,8	303.877,0	323.479,3	20,03	196.465,7	349.173,7	21,36	107,94
4 – INVESTIMENTOS	6.452,1	10.866,0	11.468,7	22.069,7	1,37	1.892,7	14.329,9	0,88	64,93
5 – INVERSÕES FINANCEIRAS	23.440,7	21.580,7	32.922,4	34.474,9	2,13	11.383,2	29.882,3	1,83	86,68
6 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	462.644,6	436.020,3	1.003.477,8	1.004.093,2	62,18	366.353,5	927.081,8	56,70	92,33
9 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,0	0,0	21.122,5	21.122,3	1,31	0,0	26.375,3	1,61	124,34
<b>T o t a l</b>	<b>876.456,7</b>	<b>908.177,8</b>	<b>1.580.757,5</b>	<b>1.614.916,4</b>	<b>100,00</b>	<b>691.241,4</b>	<b>1.635.014,5</b>	<b>100,00</b>	<b>101,24</b>

Fonte: BO – CONORF/SF

Comparativamente com o autorizado para 2005, verificam-se acréscimos nominais nos GND 2 – Juros e Encargos da Dívida (61,9%), 9 – Reserva de Contingência (24,3%), 1 – Pessoal e Encargos Sociais (10%) e 3 – outras despesas correntes (7,9%). Por outro lado, sofreram redução nominal os montantes alocados aos GND 4 – Investimentos (35,1%), 5 – Inversões Financeiras (13,3%) e 6 – Amortização da Dívida (7,6%).

As análises sobre a composição e destinação dos GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, 2 – Juros e Encargos da Dívida, 6 – Amortização da Dívida e 9 – Reserva de Contingência serão realizadas em tópicos específicos desta Nota, de modo que neste ponto a ênfase dar-se-á sobre os GND 3 e 4.

No que concerne aos investimentos (GND 4), o quadro seguinte detalha a programação para 2006, comparando-a com os respectivos montantes programados (PL), autorizados e liquidados de 2005. Os dados referem-se aos 30 programas de maior volume de recursos, que, embora representem apenas 10% do total de programas com gasto de investimento, consomem 70% do valor alocado para 2006 nesse grupo de despesa.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 16 – INVESTIMENTOS POR PROGRAMA – 2005/2006**  
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**

CÓD	PROGRAMA	PL 2005 (A)	Autorizado 2005 (B)	Liquidado 2005 (C)	PL 2006 (D)	R\$milhões	
						% (E)=(D)/(A)	% (F)=(D)/(B)
0220	MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.062,0	2.118,0	459,2	1.826,6	172,00	86,24
1036	INTEGRAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	967,0	574,0	11,0	913,1	94,43	159,09
0122	SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO	490,2	838,6	3,6	570,0	116,28	67,96
0233	CORREDOR MERCOSUL	232,8	792,8	55,8	550,8	236,67	69,48
0770	ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	99,1	467,1	20,0	472,4	476,67	101,13
0235	CORREDOR NORDESTE	237,1	546,9	13,1	407,7	171,95	74,55
1073	UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI	277,9	440,3	60,0	378,8	136,27	86,03
0230	CORREDOR LESTE	276,5	764,1	79,6	354,5	128,21	46,39
0632	REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA	239,0	345,3	89,4	313,1	131,00	90,68
0237	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	232,6	672,7	81,5	302,3	129,99	44,94
1295	DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS	130,6	424,2	80,3	301,6	230,98	71,09
1127	SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP	209,3	225,4	6,5	297,4	142,09	131,95
0631	DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	236,6	271,4	41,6	273,8	115,76	100,88
1246	RUMO AO PAN 2007	52,2	49,7	3,9	260,2	498,47	524,07
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	224,6	290,0	38,8	249,1	110,92	85,90
1216	ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	211,6	679,1	30,0	242,6	114,67	35,72
0623	SEGURANÇA DE VÔO E CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO	226,0	226,0	34,1	240,2	106,31	106,31
1303	ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÕES DE URGÊNCIAS, VIOLÊNCIAS E OUTRAS CAUSAS EXTERNAS	130,4	205,3	9,1	200,7	153,85	97,73
1128	URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	136,2	188,8	11,5	194,0	142,49	102,79
0571	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	289,6	293,0	51,5	192,3	66,40	65,63
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	235,4	312,8	5,2	192,1	81,61	61,41
1287	SANEAMENTO RURAL	89,1	79,0	3,0	167,5	188,08	212,21
0085	QUALIDADE DOS SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS	46,7	62,4	3,7	158,5	339,67	254,08
0135	ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS	129,9	131,8	15,1	151,3	116,45	114,81
0137	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA	83,9	85,9	9,8	146,0	174,02	169,93
0570	GESTÃO DO PROCESSO ELEITORAL	50,0	51,5	5,3	144,3	288,65	280,06
0569	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	140,3	152,5	34,2	138,3	98,60	90,71
0903	OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	71,5	71,5	16,5	126,3	176,69	176,69
1047	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER	133,2	166,2	31,2	126,1	94,68	75,90
1062	DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	178,9	239,6	6,2	125,0	69,88	52,17
TOTAL		7.119,9	11.765,8	1.310,8	10.016,8	140,69	85,13

Fonte: Projeto de lei orçamentária para 2006.

O programa 0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal foi contemplado com o maior volume de recursos dos investimentos, cerca de R\$ 1,8<sup>48</sup> bilhão. Tal valor é, no entanto, 13,7% inferior ao autorizado para o corrente exercício de 2005. O programa 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas, segundo na lista dos maiores beneficiados, foi dotado de R\$ 913,1 milhões, valor este 59% superior à dotação autorizada para 2005 (embora seja inferior aos R\$.967 milhões constantes do PLOA 2005).

Proporcionalmente à dotação autorizada para 2005, dos 30 programas selecionados, o programa 1246 – Rumo ao Pan 2007 foi o maior beneficiado na proposta para 2006: incremento de 424%. Logo a seguir foram beneficiados os programas 0570 – Gestão do Processo Eleitoral (180%), 0085 – Qualidade dos Serviços Beneficiários (154%) e 1287 – Saneamento Rural (112%).

Por outro lado, da seleção apresentada, o programa 1216 – Atenção Especializada em Saúde sofreu maior redução, 64%, em comparação com o autorizado para 2005. Se se comparar com o valor do PL de 2005, há, no entanto, acréscimo de 14% no valor alocado a esse programa. Sofreram elevadas reduções em 2006, ainda em relação ao autorizado para 2005, os programas 0237 – Corredor Araguaia-

<sup>48</sup> Aproximadamente metade do montante alocado ao programa 0220 (R\$909,0 milhões) está incluída no Projeto Piloto de Investimentos – PPI, o que pressupõe sua efetiva realização.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Tocantins (55%) e 0230 – Corredor Leste (53,6%), embora os valores alocados representem também acréscimo, em relação ao PL 2005, na proporção de, respectivamente, 30% e 28%.

No que tange ao grupo outras despesas correntes (GND 3), são listadas, no quadro abaixo, os 32 programas (10% do total) em que estão alocadas 95% das dotações do grupo. O quadro detalha os valores do PL, da lei com os créditos abertos (autorizado) e do liquidado, tudo de 2005, comparativamente com a proposta para 2006:

**TABELA 17 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR PROGRAMA – 2005/2006**  
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade**

		R\$ milhões					
CÓD	PROGRAMA	PL 2005	Autorizado 2005	Liquidado 2005	PL 2006	%	%
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=(D)/(A)	(F)=(D)/(B)
0083	PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	136.280,8	136.381,7	85.243,1	156.238,8	114,64	114,56
0903	OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	69.611,4	86.278,6	53.189,1	84.377,9	121,21	97,80
1220	ATENÇÃO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	16.080,2	16.239,5	12.125,2	17.315,8	107,68	106,63
0099	INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	10.631,8	10.855,1	7.482,2	11.983,6	112,71	110,40
1384	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA				11.444,6		
1335	TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	6.711,7	6.745,3	4.366,7	8.557,3	127,50	126,86
1214	ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	4.978,4	4.993,2	3.233,9	5.917,6	118,87	118,51
0901	OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	4.240,9	4.180,7	3.978,2	5.871,0	138,44	140,43
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	4.725,7	4.781,8	2.648,7	5.045,1	106,76	105,51
0909	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	3.035,4	3.530,1	2.049,1	3.661,2	120,62	103,71
1293	ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	2.290,6	2.302,2	1.232,0	2.425,1	105,87	105,34
1073	UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI	1.458,1	1.489,0	771,9	1.743,0	119,54	117,06
0352	ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	1.594,9	1.611,7	789,5	1.644,2	103,09	102,02
1061	BRASIL ESCOLARIZADO	1.450,7	1.580,2	901,9	1.611,2	111,06	101,96
0351	AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF	1.142,1	1.153,9	330,9	1.315,6	115,19	114,01
1306	VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E ATENÇÃO EM HIV/AIDS E OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS	798,8	798,8	515,2	1.296,1	162,24	162,24
1203	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA E CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS	1.313,3	1.301,8	771,5	1.235,3	94,06	94,89
1376	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	1.081,9	1.045,3	206,1	1.194,6	110,41	114,28
0770	ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	1.146,7	1.176,7	745,0	1.061,0	92,53	90,17
0412	DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR E DA CULTURA EXPORTADORA	1.323,3	1.323,3	185,6	887,9	67,10	67,10
0569	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	692,1	677,5	346,5	825,7	119,32	121,88
1186	PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS	581,9	581,9	162,3	784,0	134,74	134,74
0570	GESTÃO DO PROCESSO ELEITORAL	631,0	626,7	192,7	775,8	122,94	123,79
0637	SERVIÇO DE SAÚDE DAS FORÇAS ARMADAS	559,1	596,8	343,4	768,6	137,47	128,78
0571	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	639,2	628,5	287,6	743,2	116,27	118,25
1375	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA PÓS-GRADUAÇÃO E DA PESQUISA CIENTÍFICA	667,1	665,1	376,7	716,9	107,47	107,80
1060	BRASIL ALFABETIZADO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	633,1	634,7	287,8	694,5	109,70	109,42
1388	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)				599,9		
0553	ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	529,3	530,5	269,1	598,9	113,15	112,90
0460	FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA PESQUISA	545,4	595,6	369,4	584,5	107,16	98,13
1072	VALORIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES E TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	826,6	826,6	246,2	565,5	68,42	68,42
9991	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	450,0	450,0	35,0	450,0	100,00	100,00
TOTAL		276.651,5	294.582,6	183.682,7	332.934,5	120,34	113,02

Fonte: Projeto de lei orçamentária para 2006.

Destaca-se em primeiro lugar a programação da previdência social básica, cujo programa tem incremento de 14,5% na dotação, em relação ao autorizado para 2005. Logo a seguir, vem o programa relativo às transferências constitucionais, com dotação de R\$ 84,3 bilhões na proposta para 2006, valor este 2,2% inferior ao autorizado para 2005. Somados, estes dois programas concentram 70% das dotações previstas para outras despesas correntes (o primeiro 44,7% e o segundo 25,3%).

Dos programas selecionados, chama a atenção a variação positiva nas dotações dos programas 1306 – Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis e 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, que aumentaram 62,2% e 40,4%, respectivamente, em relação ao montante autorizado para 2005. Foram ainda beneficiados nas suas dotações, com incremento superior a 20% em relação ao valor autorizado para 2005, os programas 1186 – Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, com 34,7%, 0637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas, com 28,8%, 1335 – Transferência de Renda com

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Condicionalidades – Bolsa Família, com 26,8%, 0570 – Gestão do Processo Eleitoral, com 23,8%, e 0569 – Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, com 21,9%.

No que se refere aos programas que tiveram redução de valor, comparativamente com o montante autorizado para 2005, dos 32 listados acima, apenas 6 (seis) sofreram diminuição no valor proposto para 2006. Destes, em somente 2 (dois) a queda foi superior a 10%: os programas 0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora (-22,9%) e 1072 – Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (-21,6%).

**8.3 DESPESAS POR FUNÇÃO**

As funções indicam as áreas de atuação do estado, como educação, saúde, previdência, defesa nacional, justiça, relações exteriores, e são subdivididas em subfunções, de acordo com os conceitos estabelecidos na Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, o rol de funções e de subfunções também é definido nessa Portaria.

A alocação de recursos ao longo dos exercícios evidencia a prioridade governamental estabelecida para cada área naquele dado período. A tabela a seguir discrimina a despesa efetiva segundo as diversas funções de governo previstas já desconsiderando os R\$ 935 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. A função para a qual foi destinado o maior montante de recursos foi a Encargos Especiais, responsável por 48,9% do total de gastos, e que reflete as despesas com juros e amortizações das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos.

**TABELA 18 – COMPARATIVO POR FUNÇÃO  
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**

R\$ milhões

COD	FUNCAO	Liq. 2004	PL 2005	Aut. 2005 (09/2005)	PL 2006	% PL2006	PL2006/ Liq.2004	PL2006/ PL2005	PL2006/ Aut.2005
1	Legislativa	3.535,51	4.250,59	4.253,85	4.679,58	0,6%	32,4%	10,1%	10,0%
2	Judiciária	10.530,94	11.674,97	12.011,58	13.940,78	1,7%	32,4%	19,4%	16,1%
3	Essencial à Justiça	2.126,08	2.639,21	2.781,47	3.108,46	0,4%	46,2%	17,8%	11,8%
4	Administração	8.936,54	10.589,92	11.721,82	12.832,15	1,6%	43,6%	21,2%	9,5%
5	Defesa Nacional	13.573,31	14.268,39	15.172,99	15.081,01	1,9%	11,1%	5,7%	-0,6%
6	Segurança Pública	2.767,86	3.180,60	3.559,47	3.319,87	0,4%	19,9%	4,4%	-6,7%
7	Relações Exteriores	1.311,77	1.453,85	1.696,50	1.445,85	0,2%	10,2%	-0,6%	-14,8%
8	Assistência Social	13.863,30	15.807,75	16.036,54	19.053,57	2,4%	37,4%	20,5%	18,8%
9	Previdência Social	165.509,44	180.185,76	180.564,48	202.782,42	25,3%	22,5%	12,5%	12,3%
10	Saúde	32.972,89	35.420,02	36.691,65	39.843,93	5,0%	20,8%	12,5%	8,6%
11	Trabalho	10.706,74	12.125,42	12.386,78	13.312,39	1,7%	24,3%	9,8%	7,5%
12	Educação	14.532,93	17.033,36	17.458,77	17.281,40	2,2%	18,9%	1,5%	-1,0%
13	Cultura	323,92	392,91	607,67	512,91	0,1%	58,3%	30,5%	-15,6%
14	Direitos da Cidadania	550,34	725,78	1048,04	941,56	0,1%	71,1%	29,7%	-10,2%
15	Urbanismo	1.192,71	835,7	2.728,24	1097,32	0,1%	-8,0%	31,3%	-59,8%
16	Habitação	489,40	511,79	721,56	561,35	0,1%	14,7%	9,7%	-22,2%
17	Saneamento	76,55	94,79	199,36	74,95	0,0%	-2,1%	-20,9%	-62,4%
18	Gestão Ambiental	1.193,44	2.473,54	2.481,66	2.304,08	0,3%	93,1%	-6,9%	-7,2%
19	Ciência e Tecnologia	2.607,08	3.228,00	3.817,36	3.316,06	0,4%	27,2%	2,7%	-13,1%
20	Agricultura	7.635,75	11.251,42	11.735,58	9.857,20	1,2%	29,1%	-12,4%	-16,0%
21	Organização Agrária	2.617,63	3.984,23	4.360,09	3.921,69	0,5%	49,8%	-1,6%	-10,1%
22	Indústria	1.548,52	1.424,66	1.579,78	2.241,18	0,3%	44,7%	57,3%	41,9%
23	Comércio e Serviços	2.084,43	3.200,63	3.880,32	2.469,46	0,3%	18,5%	-22,8%	-36,4%
24	Comunicações	496,44	727,75	994,41	621,84	0,1%	25,3%	-14,6%	-37,5%
25	Energia	396,05	766,26	803,83	641,02	0,1%	61,9%	-16,3%	-20,3%
26	Transporte	3.651,55	4.639,25	8.344,54	6.790,81	0,8%	86,0%	46,4%	-18,6%
27	Desporto e Lazer	271,42	170,59	631,35	386,59	0,0%	42,4%	126,6%	-38,8%
28	Encargos Especiais	246.006,57	281.253,73	341.323,35	391.631,02	48,9%	59,2%	39,2%	14,7%
99	Reserva de Contingência	0,00	21.122,51	21.212,28	26.375,27	3,3%	0,0%	24,9%	24,3%
	TOTAL*	551.509,11	645.433,38	720.805,32	800.425,72	100,0%	45,1%	24,0%	11,0%

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2006



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Após Encargos Especiais, as funções que receberam os maiores recursos foram Previdência Social (25,3%), Saúde (5,0%), Reserva de Contingência (3,3%), Assistência Social (2,4%) e Educação (2,2%).

As funções que apresentaram maior crescimento em sua participação, comparativamente com a proposta de 2005, foram Desporto e Lazer (126,6%), Indústria (57,3%), Transporte (46,4%) e Encargos Especiais (39,2%).

Várias funções tiveram perdas nominais em relação à proposta de 2005. As mais afetadas foram: Comércio e Serviços (-22,8%), Saneamento (-20,9%), Energia (-16,3%), Comunicações (-14,6) e Agricultura (-12,4%).

A tabela a seguir mostra a distribuição exclusivamente dos investimentos (GND 4) por função.

**TABELA 19 – INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO**  
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade**

R\$ milhão

COD	FUNCAO	Liq. 2004	PL 2005	Aut. 2005 (09/2005)	PL 2006	% PL2006	PL 2006/ Liq.2004	PL 2006/ PL 2005	PL 2006/ Aut. 2005
1	Legislativa	93,55	217,39	208,80	242,88	1,7%	159,6%	11,7%	16,3%
2	Judiciária	645,69	602,53	639,01	546,40	3,8%	-15,4%	-9,3%	-14,5%
3	Essencial à Justiça	60,66	80,83	92,67	85,21	0,6%	40,5%	5,4%	-8,1%
4	Administração	221,74	230,69	725,91	603,01	4,2%	171,9%	161,4%	-16,9%
5	Defesa Nacional	1.578,97	1.201,47	1.680,78	1.304,60	9,1%	-17,4%	8,6%	-22,4%
6	Segurança Pública	476,16	403,89	673,72	439,07	3,1%	-7,8%	8,7%	-34,8%
7	Relações Exteriores	28,80	60,97	69,80	39,51	0,3%	37,2%	-35,2%	-43,4%
8	Assistência Social	141,84	132,62	182,79	124,52	0,9%	-12,2%	-6,1%	-31,9%
9	Previdência Social	34,72	56,40	194,58	197,97	1,4%	470,2%	251,0%	1,7%
10	Saúde	1.858,10	1.595,72	2.672,81	1.864,20	13,0%	0,3%	16,8%	-30,3%
11	Trabalho	32,46	46,76	66,08	42,68	0,3%	31,5%	-8,7%	-35,4%
12	Educação	476,87	705,69	964,64	836,57	5,8%	75,4%	18,5%	-13,3%
13	Cultura	44,68	48,60	138,23	76,08	0,5%	70,3%	56,5%	-45,0%
14	Direitos da Cidadania	180,96	272,08	316,1	180,71	1,3%	-0,1%	-33,6%	-42,8%
15	Urbanismo	770,01	313,28	2.203,73	527,26	3,7%	-31,5%	68,3%	-76,1%
16	Habituação	195,72	60,03	269,71	108,07	0,8%	-44,8%	80,0%	-59,9%
17	Saneamento	60,28	27,65	129,5	37,19	0,3%	-38,3%	34,5%	-71,3%
18	Gestão Ambiental	344,78	1.408,60	1.403,71	1.264,90	8,8%	266,9%	-10,2%	-9,9%
19	Ciência e Tecnologia	227,98	276,71	658,96	392,67	2,7%	72,2%	41,9%	-40,4%
20	Agricultura	368,49	282,95	717,78	233,38	1,6%	-36,7%	-17,5%	-67,5%
21	Organização Agrária	299,06	434,87	462,83	548,00	3,8%	83,2%	26,0%	18,4%
22	Indústria	119,14	62,45	115,24	41,35	0,3%	-65,3%	-33,8%	-64,1%
23	Comércio e Serviços	176,53	53,63	647,55	96,67	0,7%	-45,2%	80,3%	-85,1%
24	Comunicações	39,36	101,35	150,68	112,73	0,8%	186,4%	11,2%	-25,2%
25	Energia	40,43	33,56	32,64	33,1	0,2%	-18,1%	-1,4%	1,4%
26	Transporte	2.152,95	2.619,77	6.102,71	3.956,19	27,6%	83,8%	51,0%	-35,2%
27	Desporto e Lazer	156,26	66,69	478,06	268,67	1,9%	71,9%	302,9%	-43,8%
28	Encargos Especiais	39,80	71,50	71,51	126,34	0,9%	217,4%	76,7%	76,7%
	TOTAL*	10.865,99	11.468,68	22.070,53	14.329,93	100,0%	31,9%	24,9%	-35,1%

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2006

As funções com maiores volumes de investimentos no PLOA 2006 são: Transportes, com R\$ 3.956,2 milhões; Saúde, com R\$ 1.864,2 milhões; Defesa Nacional, com R\$ 1.304,6 milhões e Gestão Ambiental, com R\$ 1.264,9 milhões.

### 8.4 DESPESAS POR PROGRAMA

O Projeto de Lei Orçamentária para 2006 introduziu novos programas com base no projeto de Revisão do PPA 2004-2007. Outros programas já existentes foram excluídos e suas ações remanejadas para programas similares. Dessa forma, uma comparação efetiva dos programas propostos no projeto com os valores pertinentes a exercícios anteriores deve ser feita com cautela.

Verifica-se que, de maneira geral, os programas que receberam maiores alocações em exercícios pretéritos continuam os mesmos. Excluindo o refinanciamento da dívida mobiliária federal, os programas que receberam maior volume de recursos no Projeto Orçamentário para 2006 são os apresentados na tabela a seguir.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 20 - DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

R\$ milhões

COD	PROGRAMA	Liq. 2004	PL 2005	Aut. 2005 (09/2005)	PL 2006	PL 2006/ Liq.2004	PL 2006/ PL 2005	PL 2006/ Aut. 2005
0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	145.211,87	141.567,81	142.183,62	221.723,29	52,7%	56,6%	56,9%
0083	Previdência Social Básica	124.296,74	136.281,78	136.382,69	156.266,83	25,7%	14,7%	14,6%
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	70.041,56	71.415,77	88.194,18	86.577,56	23,6%	21,2%	-1,8%
0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	62.204,55	45.790,37	45.789,35	44.710,67	-28,1%	-2,4%	-2,4%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	38.972,61	40.485,37	40.700,20	42.973,47	10,3%	6,1%	5,6%
0750	Apoio Administrativo	24.256,24	26.920,55	27.135,18	30.125,08	24,2%	11,9%	11,0%
0999	Reserva de Contingência	20.407,75	21.122,51	21.212,28	26.375,27	29,2%	24,9%	24,3%
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	21.167,89	19.779,76	20.457,11	18.451,77	-12,8%	-6,7%	-9,8%
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	16.496,95	16.440,37	16.603,54	17.751,08	7,6%	8,0%	6,9%
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	12.484,33	3.243,59	3.890,37	17.360,30	39,1%	435,2%	346,2%
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	9.884,23	10.641,20	10.865,50	11.993,01	21,3%	12,7%	10,4%
1384	Proteção Social Básica	-	-	-	11.446,86	-	-	-
1073	Universidade do Século XXI	7.749,56	9.527,64	9.720,93	10.000,05	29,0%	5,0%	2,9%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	5.912,66	6.490,53	6.636,74	9.445,73	59,8%	45,5%	42,3%
1335	Transferência de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família	5.907,15	6.711,71	6.745,33	8.557,29	44,9%	27,5%	26,9%
1214	Atenção Básica em Saúde	4.748,05	4.990,19	5.380,54	5.975,61	25,9%	19,7%	11,1%
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	4.580,43	4.996,45	5.185,93	5.762,86	25,8%	15,3%	11,1%
0352	Abastecimento Agroalimentar	5.492,05	3.817,77	3.834,49	4.232,28	-22,9%	10,9%	10,4%
0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	2.746,11	3.281,36	3.382,19	4.084,87	48,8%	24,5%	20,8%
0770	Administração Tributária e Aduaneira	2.968,14	3.407,85	3.805,85	3.702,31	24,7%	8,6%	-2,7%
0904	Operações Especiais: Outras Transferências	2.178,35	2.395,76	2.395,76	2.714,17	24,6%	13,3%	13,3%
0570	Gestão do Processo Eleitoral	1.981,23	1.945,75	1.949,94	2.516,09	27,0%	29,3%	29,0%

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2006

Cabe destacar o grande volume de recursos destinado ao Serviço da Dívida, bem como o grande aumento da dotação proposta para o programa “Outros Encargos Especiais”, onde se incluem despesas tais como a participação da União no capital de empresas e a cobertura do déficit do Banco Central.

## 8.5 OPERAÇÕES ESPECIAIS

A partir do exercício de 2004, a definição de operações especiais passou a ter uma abrangência maior que aquela que vigorou até o exercício de 2003, passando a compreender ações que vinham sendo anteriormente classificadas como projetos ou atividades. O argumento utilizado foi o de evitar a dupla contagem quando da consolidação das contas nacionais. No entanto, essa distinção pode ser obtida por outros meios, a exemplo do código que identifica a modalidade de aplicação.

A mudança não decorreu de alteração da definição legal, mas de interpretação da SOF/MP. Com efeito, tanto a LDO/2003 e a LDO/2004, quanto o autógrafo do PLDO/2006, definem operações especiais como “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”.

Essa definição mostra-se adequada, pois restringe as operações especiais a um conjunto de despesas que não se referem à manutenção das ações governamentais (atividades), nem contribuem para a expansão ou o aperfeiçoamento dessas ações (projetos). No entanto, a SOF/MP passou a considerar que as transferências para outros níveis de governos e entidades privadas deveriam ser classificadas como operações especiais, pois o produto esperado seria efetivamente gerado no ciclo orçamentário dos Estados e dos Municípios, ou no âmbito do setor privado.

Em decorrência dessa interpretação, caso a União preste determinado serviço diretamente, os gastos correspondentes devem estar relacionados a projetos ou a atividades. Em vários casos em que

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

se transfere recursos para outra esfera governamental, os gastos estão sendo classificados como operações especiais. Isso ocorre, especialmente, nos casos em que a ação tem uma denominação mais genérica, ou seja, a ação não é claramente definida, como é o caso das ações de “Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância Sanitária” e “Apoio à Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências Emergências por Violências e Causas Externas”, em que, claramente, há “manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo”.

Essa interpretação merece ser revista, pois claramente a manutenção das ações governamentais de responsabilidade da União e sua expansão e aperfeiçoamento podem ocorrer tanto a partir da aplicação direta dos recursos, como por meio de transferências a outros entes públicos ou privados.

A reclassificação das ações em 2004 ampliou as operações especiais e teve como consequência alteração do conteúdo das subfunções. Ações classificadas em subfunções típicas foram reclassificadas para as subfunções “845 Transferências” ou “846 Outros Encargos Especiais”.

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

Função:	“o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público”
Subfunção:	“representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto do setor público”

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

“Art. 4º .....

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

O Poder Executivo vetou o dispositivo. Apesar disso, quando da elaboração do PLOA/2005, a SOF/MP procurou observar o dispositivo vetado.

A tabela a seguir demonstra a concentração dos gastos nas subfunções “845 Transferências” e “846 Outros Encargos Especiais” nos exercícios de 2003 a 2006, o que permite constatar um processo de reversão quanto à classificação inconvenientemente adotada no exercício de 2004. No entanto, esse processo não está acabado, restando ao Congresso Nacional examinar o que ainda está classificado nas referidas subfunções e proceder aos ajustes necessários, quando for o caso.

**TABELA 21 – SUBFUNÇÕES “TRANSFERÊNCIAS” E “OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS”**

Função	R\$ milhões											
	2003 - Autorizado			2004 - Autorizado			2005 - Autorizado			2006 - PLOA		
	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%
01 – LEGISLATIVA	3.175,1	0,2	0,0	3.623,0	19,0	0,5	4.253,8	14,9	0,4	4.679,6	0,4	0,0
02 – JUDICIARIA	8.615,3	-	0,0	10.647,5	-	0,0	12.013,2	-	0,0	13.940,8	-	0,0
03 – ESSENCIAL A JUSTICA	1.402,8	-	0,0	2.170,8	-	0,0	2.781,5	-	0,0	3.108,5	-	0,0
04 – ADMINISTRACAO	8.257,1	-	0,0	10.314,1	2.132,5	20,7	11.721,8	2.898,8	24,7	12.832,2	3.413,1	26,6
05 – DEFESA NACIONAL	12.791,8	-	0,0	13.891,3	23,9	0,2	15.173,0	15,0	0,1	15.081,0	2,6	0,0
06 – SEGURANCA PUBLICA	2.826,1	-	0,0	3.213,1	128,8	4,0	3.559,5	-	0,0	3.319,9	-	0,0
07 – RELACOES EXTERIORES	1.215,5	-	0,0	1.728,5	473,5	27,4	1.696,5	1,1	0,1	1.445,9	0,9	0,1
08 – ASSISTENCIA SOCIAL	9.240,4	-	0,0	14.337,5	12.744,0	88,9	16.036,5	5.495,3	34,3	19.053,6	6.281,7	33,0
09 – PREVIDENCIA SOCIAL	145.676,1	-	0,0	166.403,7	13.263,1	8,0	180.562,8	0,5	0,0	202.782,4	100,5	0,0
10 – SAUDE	28.025,7	-	0,0	34.414,6	23.409,2	68,0	36.691,7	1.139,1	3,1	39.843,9	2.168,3	5,4
11 – TRABALHO	10.058,4	-	0,0	11.297,0	9.835,1	87,1	12.386,8	0,9	0,0	13.312,4	0,6	0,0
12 – EDUCACAO	14.940,2	-	0,0	15.514,3	4.869,9	31,4	17.458,8	1.744,2	10,0	17.281,4	1.218,3	7,0

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Função	2003 - Autorizado			2004 - Autorizado			2005 - Autorizado			2006 - PLOA		
	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%	Valor da Função	Transf. + Outros Encargos	%
13 – CULTURA	353,4	-	0,0	434,0	0,7	0,2	607,7	0,0	0,0	512,9	0,0	0,0
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	604,6	-	0,0	662,2	108,2	16,3	1.048,0	4,9	0,5	941,6	190,6	20,2
15 – URBANISMO	915,5	-	0,0	1.668,8	862,4	51,7	2.728,2	-	0,0	1.097,3	0,5	0,0
16 – HABITACAO	370,4	80,0	21,6	788,7	788,1	99,9	721,6	450,0	62,4	561,4	450,0	80,2
17 – SANEAMENTO	225,2	-	0,0	193,4	170,7	88,3	199,4	-	0,0	75,0	-	0,0
18 – GESTAO AMBIENTAL	2.409,7	-	0,0	1.562,5	79,5	5,1	2.481,7	-	0,0	2.304,1	-	0,0
19 – CIENCIA E TECNOLOGIA	2.133,6	67,7	3,2	2.758,8	642,8	23,3	3.817,4	617,5	16,2	3.316,1	139,3	4,2
20 – AGRICULTURA	9.367,5	4.153,5	44,3	12.336,6	8.088,7	65,6	11.735,6	5.443,7	46,4	9.857,2	3.386,3	34,4
21 – ORGANIZACAO AGRARIA	1.609,7	-	0,0	2.947,5	921,4	31,3	4.360,1	1.565,6	35,9	3.921,7	1.445,8	36,9
22 – INDUSTRIA	571,6	-	0,0	3.813,4	931,3	24,4	1.579,8	587,0	37,2	2.241,2	1.377,4	61,5
23 – COMERCIO E SERVICOS	2.836,8	2.324,9	82,0	2.963,3	2.666,0	90,0	3.880,3	2.942,7	75,8	2.469,5	2.150,0	87,1
24 – COMUNICACOES	970,1	-	0,0	673,5	67,2	10,0	994,4	28,3	2,9	621,8	38,3	6,2
25 – ENERGIA	4.435,3	2.300,0	51,9	757,1	147,2	19,4	803,8	128,4	16,0	641,0	109,6	17,1
26 – TRANSPORTE	5.743,8	-	0,0	5.547,2	1.174,3	21,2	8.344,5	484,0	5,8	6.790,8	405,2	6,0
27 – DESPORTO E LAZER	359,4	-	0,0	383,7	-	0,0	631,3	-	0,0	386,6	-	0,0
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	267.834,2	99.898,9	37,3	303.451,8	112.679,3	37,1	300.110,4	120.188,6	40,0	391.631,0	132.550,4	33,8
99 – RESERVA DE CONTINGENCIA	13.737,0	-	0,0	18.292,5	-	0,0	21.212,3	-	0,0	26.375,3	-	0,0
Soma	560.702,3	108.825,1	19,4	646.790,6	196.226,9	30,3	679.592,3	143.750,7	21,2	800.425,8	155.430,0	19,4

## 9 ÁREA SOCIAL

### 9.1 SAÚDE E CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

O piso de aplicação em ações e serviços públicos de saúde deveria estar, desde 2005, sob a égide de lei complementar. Todavia, na ausência da referida lei, continuam válidas as regras traçadas para os exercícios financeiros de 2001 a 2004, estatuídas no inciso I, “b”, do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>49</sup>. Da mesma forma, a definição de ações e serviços públicos de saúde, para fins de aplicação do referido dispositivo constitucional, continua sendo aquela contida na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).<sup>50</sup>

Da análise da proposta, verifica-se que o montante para ações e serviços públicos de saúde é de R\$ 41,1 bilhões, dos quais R\$ 40,1 bilhões estão alocados diretamente em programações do referido Ministério, e R\$ 1 bilhão destacado na parte da Reserva de Contingência utilizada para atendimento das emendas individuais, que, tradicionalmente, contava com recursos de livre aplicação.

Mantido o conceito da “base móvel” contido na 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, e considerando-se uma aplicação em saúde em 2005 dentro do mínimo constitucional estabelecido – estimado em torno de R\$ 37,1 bilhões<sup>51</sup> –, constata-se que os R\$ 41,1 bilhões contidos na proposta atendem ao preceito constitucional, conforme mostrado na Tabela 22.

Na verdade, pode-se discutir se formalmente essa parcela de R\$ 1 bilhão deve ser ou não considerada para avaliar se a proposta atende o limite constitucional previsto na EC nº 29. Afinal, além de estar no órgão 90.000 Reserva de Contingência, foi classificada como GND 9 e função 99, ambos códigos indicativos de reserva de contingência. A única referência que se faz à saúde encontra-se no subtítulo da ação. Trata-se de um direcionamento da reserva proposto pelo Executivo.

<sup>49</sup> O art. 77 do ADCT: “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I – no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

<sup>50</sup> Consoante o § 2º do art. 58 da LDO 2006 (Lei nº 11.78, de 20 de setembro de 2005), para fins de aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, “consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição.”

<sup>51</sup> Até o fechamento deste relatório, o valor autorizado no orçamento de 2005 para financiar ações e serviços públicos de saúde, no montante de R\$ 36,8 bilhões, apresentava defasagem de quase R\$ 300 milhões, em relação as estimativas mais atualizadas do mínimo de aplicação estabelecido para o referido exercício.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

A título de argumentação, é possível que a proposta orçamentária possa ser transformada em lei sem modificações. Caso isso ocorresse tornar-se-ia evidente que os gastos programados com saúde não estariam atendendo o limite constitucional. O cumprimento da norma dependeria da posterior abertura de créditos ao longo do exercício. Excluída a reserva de contingência, a proposta enviada pelo Executivo não observa o limite da EC nº 29. Para que a posição inicial da lei orçamentária esteja de acordo com a Constituição é necessário a apropriação de R\$ 1 bilhão (da reserva) em dotações específicas para a saúde.

O Executivo supostamente não alocou a parcela de R\$ 1 bilhão diretamente no Ministério da Saúde porque, caso o fizesse, teria que utilizar montante equivalente para cumprir o art. 13 da LDO2006, que determina que a reserva de contingência será constituída, no projeto de lei orçamentária, com, no mínimo, 2% da receita corrente líquida. Com o mesmo montante e através desse procedimento, o Poder Executivo utilizou uma única parcela para atender dois propósitos distintos. Como consequência, restringe-se a liberdade do Congresso Nacional de alocar parte dos recursos constantes da reserva de contingência destinada às emendas.

**TABELA 22 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2003 A 2006**

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de Saúde)	R\$ milhão			
	Exercícios			PLOA 2006
	2003	2004	2005	2006
Gastos c/ ações e serviços de saúde (a)	27.179,5	32.701,2	36.828,6	41.065,9
Varição nominal do PIB do ano anterior (b)		15,6%	13,5%	10,5%
Piso de aplicação calculado para o ano (c)	28.129,4	32.521,2	37.123,4	41.017,3
Diferença (d) = (a) - (c)	-949,8	180,1	-294,8	48,6

Obs: (a) Valores gastos = valores liquidados para 2003 e 2004, e autorizado para 2005; (b) Varição nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2002=R\$1.346.027,6; de 2003=R\$ 1.556.182,0; de 2004=R\$ 1.766.621,0; de 2005=R\$ 1.951.924,8); (c) piso de aplicação calculado, corrigindo-se a base de cálculo desde 2000. A base de cálculo considerada é o maior valor entre o mínimo calculado para o ano e o valor efetivamente aplicado.

A Tabela 23 mostra as variações nas dotações dos principais programas da saúde, em termos de alocação de recursos, relativamente à dotação autorizada para 2005, pelo que se verifica que os maiores acréscimos, em valores absolutos, ocorrem em “Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde”, que experimenta incremento de R\$ 1,1 bilhão (6,9%) e em “Transferência de Renda – Bolsa Família”, que aumenta R\$ 1 bilhão (90,9%), enquanto as maiores perdas ocorrem em “Atenção Especializada em Saúde” e “Serviços Urbanos de Água e Esgoto”,<sup>52</sup> que apresentam redução de R\$ 452,9 milhões (57,5%) e R\$ 154,4 milhões (19,3%), respectivamente, em suas dotações.

**TABELA 23 - VARIAÇÕES DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DA SAÚDE, EM RELAÇÃO AO AUTORIZADO PARA 2005**

Programa	Dotação proposta (PLOA 2006)	Acréscimo em relação Autorizado 2005	R\$ milhão
			Var %
1220 Atenção hospitalar e ambulatorial no sistema único de saúde	17.751,1	1.147,5	6,9%
1214 Atenção básica em saúde	5.975,6	595,1	11,1%
1293 Assistência farmacêutica e insumos estratégicos	2.505,9	118,5	5,0%
1335 Transferência de renda com condicionalidades - bolsa família	2.100,0	1.000,0	90,9%
1306 Vigilância, prevenção e atenção em hiv/aids e outras doenças sexualmente transmissíveis	1.302,9	497,5	61,8%
1203 Vigilância epidemiológica e controle de doenças transmissíveis	1.295,2	-79,3	-5,8%
1186 Prevenção e controle das doenças imunopreveníveis	794,2	203,6	34,5%
0122 Serviços urbanos de água e esgoto	645,7	-154,4	-19,3%
1311 Educação permanente e qualificação profissional no sistema único	377,0	40,5	12,1%

<sup>52</sup> Na proposta para 2006, o programa *Saneamento Ambiental Urbano* (código 0122) tem a sua denominação alterada para *Serviços Urbanos de Água e Esgoto*.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Programa	Dotação proposta (PLOA 2006)	Acréscimo em relação Autorizado 2005	Var %
de saúde			
1216 Atenção especializada em saúde	334,5	-452,9	-57,5%
Demais programas	6.936,9	274,2	4,0%
Total em ações e serviços públicos de saúde	40.018,9	3.190,3	8,0%

**9.2 EDUCAÇÃO**

O projeto prevê dotações consignadas na função Educação no valor de R\$ 17.281,4 milhões. Observe-se que referida função abrange dotações relativas ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, as quais são consignadas ao órgão "Operações Oficiais de Crédito". Além disso, não considera determinados gastos do órgão Ministério da Educação: aposentadorias e pensões (R\$ 4.155,4 milhões); cumprimento de sentenças judiciais (R\$ 190,0 milhões); e amortização e encargos da dívida (R\$ 501,9 milhões).

A tabela a seguir mostra que o projeto impõe redução de 1,0% das dotações consignadas na função educação em relação ao orçamento vigente. No entanto, caso fosse considerado o PLOA/2005, observar-se-ia um aumento de 1,5%.

**TABELA 24 – FUNÇÃO EDUCAÇÃO X GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA**

GND	Liquidado 2003	Liquidado 2004	PLOA 2005 (a)	Dotação Inicial 2005	Autorizado 2005 (b)	PLOA 2006 (c)	Variação %	
							c / a	c / b
1-Pessoal e Encargos Sociais	5.980,2	6.981,7	7.604,6	7.605,0	7.605,0	7.986,1	5,0	5,0
3-Outras Despesas Correntes	7.105,2	6.413,7	7.712,9	7.767,0	7.879,0	7.690,3	-0,3	-2,4
4-Investimentos	443,0	476,9	705,7	927,3	964,6	836,6	18,5	-13,3
5-Inversões Financeiras	695,8	660,7	1.010,1	1.010,1	1.010,1	768,4	-23,9	-23,9
<b>TOTAL</b>	<b>14.224,3</b>	<b>14.532,9</b>	<b>17.033,4</b>	<b>17.309,5</b>	<b>17.458,8</b>	<b>17.281,4</b>	<b>1,5</b>	<b>-1,0</b>

Em relação ao autorizado para o exercício de 2005, observa-se aumento de 5,0% no gasto com pessoal e encargos sociais. Nos demais grupos de despesa, houve redução. Há uma redução de 13,3% nos investimentos, mas deve-se destacar que, caso fosse considerado o PLOA/2005, teria ocorrido aumento de 18,5% nos investimentos. Também houve redução nas inversões financeiras de 23,9%, em decorrência, sobretudo, da redução dos recursos destinados ao FIES de R\$ 1.010,1 milhões para R\$ 768,4 milhões.

A tabela seguinte mostra as principais subfunções, do ponto de vista dos valores consignados no projeto, em que a função "12 Educação" está detalhada.

**TABELA 25 - FUNÇÃO EDUCAÇÃO X SUBFUNÇÕES**

Subfunção	Liquidado 2003	Liquidado 2004	PLOA 2005 (a)	Dotação Inicial 2005	Autorizado 2005 (b)	PLOA 2006 (c)	Variação %	
							C/A	C/B
1º 364 - Ensino Superior	7.424,1	7.178,4	8.685,4	8.857,3	8.873,8	8.202,6	-5,6	-7,6
2º 122 - Administração Geral	125,4	227,8	336,1	332,9	339,1	1.664,2	395,2	390,8
3º 306 - Alimentação e Nutrição	1.121,5	240,5	1.425,4	1.425,4	1.550,4	1.596,3	12,0	3,0
4º 361 - Ensino Fundamental	1.935,1	670,3	1.315,5	1.320,5	1.305,9	1.535,4	16,7	17,6
5º 846 - Outros Encargos Especiais	-	3.213,4	1.744,2	1.744,2	1.744,2	1.218,3	-30,2	-30,2
6º 363 - Ensino Profissional	720,3	823,3	1.001,1	1.096,4	1.096,4	999,3	-0,2	-8,9
7º 366 - Educ. Jovens e Adultos	474,8	7,5	630,2	631,8	631,8	691,0	9,6	9,4
9º 362 - Ensino Médio	135,2	193,6	288,4	289,6	296,0	189,3	-34,4	-36,1



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Subfunção	Liquidado	Liquidado	PLOA	Dotação	Autorizado	PLOA	Variação %	
	2003	2004	2005 (a)	Inicial 2005	2005 (b)	2006 (c)	C/A	C/B
14°367 - Educação Especial	39,9	41,1	69,3	71,5	71,5	73,4	6,0	2,6
18°365 - Educação Infantil	29,1	26,4	46,1	53,2	53,2	40,8	-11,6	-23,4
Demais Subfunções	2.218,8	1.910,5	1.491,7	1.486,6	1.496,4	1.070,9	-28,2	-28,4
Total	14.224,3	14.532,9	17.033,4	17.309,5	17.458,8	17.281,4	1,5	-1,0

As cinco maiores dotações somam R\$ 14.216,8 milhões, o que representa 82,3% do total consignado à função Educação: Ensino Superior, com 47,5%; Administração Geral, com 9,6%; Alimentação e Nutrição, com 9,2%; Ensino Fundamental, com 8,9% e Outros Encargos Especiais, com 7,0%.

Destaque-se a redução de R\$ 671,1 milhões com Ensino Superior, motivada principalmente pela redução dos gastos com pessoal (R\$ 868,8 milhões). Na verdade, parte dos gastos com pessoal que estava distribuído em diferentes subfunções passou a ser alocada na subfunção Administração Geral. De fato, o aumento dessa última em R\$ 1.325,2 milhões é explicada, principalmente, pelo aumento da alocação do gasto com pessoal (R\$ 1.297,2 milhões).

A subfunção Outros Encargos Especiais abrange gastos com o FIES (R\$ 768,3 milhões, o que representa redução de R\$ 231,7 milhões) e complementações da União para o FUNDEF (R\$ 450,0 milhões, o que representa redução de R\$ 287,8 milhões), destinadas aos estados do Maranhão, Pará e Piauí.

Destaque-se ainda os gastos com os seguintes níveis de ensino: Ensino Profissional, com R\$ 999,3 milhões (redução de R\$ 97,1 milhões); Educação de Jovens e Adultos, com R\$ 691,0 milhões (aumento de R\$ 59,1 milhões); Ensino Médio, com R\$ 189,3 milhões (redução de R\$ 106,7 milhões); Educação Especial, com R\$ 73,4 milhões (aumento de R\$ 1,9 milhão); e Educação Infantil, com R\$ 40,8 milhões (redução de R\$ 12,5 milhões).

### 9.2.1 DOTAÇÕES DESTINADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 62.439,8 milhões. Desse valor, R\$ 11.239,2 milhões (18%) estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>53</sup>, o que não abrange gastos com programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser financiados por contribuições sociais e outros recursos orçamentários<sup>54</sup>. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 2.881,2 milhões<sup>55</sup>, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: o ensino fundamental<sup>56</sup>.

Assim, a arrecadação prevista para o exercício de 2006 vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de R\$ 14.120,0 milhões. Tais recursos, no entanto, não poderão ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde do educando, os quais devem ser atendidos pelo orçamento da seguridade social<sup>57</sup>.

O PLOA/2006 prevê a aplicação de R\$ 17.632,8 milhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, R\$ 3.520,4 milhões acima do valor mínimo, o que representa 24,9% a mais.

O equivalente a 30%, no mínimo, das receitas de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 3.371,7 milhões) deve ser aplicado na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental<sup>58</sup>, o que pode ser concretizado com outras fontes,

<sup>53</sup> “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.”

<sup>54</sup> Art. 212, §4º. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos nos art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

<sup>55</sup> Valor do principal do contribuição do Salário Educação: R\$ 7.161,1 milhões; multas R\$ 22,0 milhões; transferência a estados e Distrito Federal (60% da arrecadação): R\$ 4.309,9 milhões; produto da aplicação dos recursos: R\$ 8,0 milhões. Sobre a contribuição não incide a DRU.

<sup>56</sup> “Art. 212, §5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

<sup>57</sup> Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

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

(...)

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

<sup>58</sup> “ADCT, art. 60, § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.”



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

inclusive a contribuição para o salário educação. Consta do PLOA/2006, a previsão de se aplicar R\$ 4.987,0 milhões nessa área. No entanto, neste valor estão considerados gastos com a merenda escolar no valor de R\$ 1.313,0 milhões, o que não está de acordo com o art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Não obstante essa constatação, deve-se observar que, desconsiderando o gasto com a merenda escolar, a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental é de R\$ 3.674,0 milhões. Portanto, mesmo desconsiderando o gasto com a merenda escolar, está sendo cumprido o mínimo constitucional referente ao ensino fundamental.

Observa-se, por outro lado, que parte do gasto com a merenda escolar está sendo atendida com recursos da contribuição do salário educação (R\$ 497,4 milhões), o que pode estar em conflito<sup>59</sup> com o art. 212, §§ 4º e 5º, da CF e com o art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996. De fato, se os gastos com merenda e assistência à saúde do educando não estão incluídos na abrangência de manutenção e desenvolvimento do ensino, os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental não podem ser aplicados em referidos programas suplementares. Propõe-se que seja examinada a possibilidade de ser efetuada a troca de fonte com vistas a atender às disposições constitucionais e legais.

Observa-se ainda que determinados gastos, computados como relativos ao ensino fundamental, referem-se genericamente à educação básica, conforme segue:

**TABELA 26 – AÇÕES CONSIDERADAS NO ENSINO FUNDAMENTAL**

	R\$ milhões
AÇÃO	VALOR
0509 – APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	121,3
0974 – APOIO À FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA ATUAÇÃO NAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS	0,8
09DP – APOIO À FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS TRABALHADORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	6,0
0A30 – CONCESSÃO DE BOLSA DE INCENTIVO À FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	47,8
4014 – CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	12,0
4022 – SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – SAEB	23,6
6292 – AVALIAÇÃO NACIONAL DAS CONDIÇÕES DE OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA – ACEB	3,4
8233 – LEVANTAMENTOS ESPECIAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA	2,0
8373 – GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	3,9
TOTAL	220,8

De qualquer modo, mesmo sem considerar os gastos acima relacionados, tem-se o cumprimento do valor mínimo com o ensino fundamental.

### 9.2.2 FUNDEB E FUNDEF – ART. 12, INCISO XIV DA LDO 2006

A LDO 2006, em seu art.12, inciso XIV, estabelece que a lei orçamentária discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da lei.

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional criando o FUNDEB, mecanismo de financiamento que deverá substituir o FUNDEF que vigorará até 2006.

O FUNDEB abrangerá as seguintes etapas da Educação Básica – Pré-Escola, Ensino Fundamental e Médio. Como o novo fundo ainda está em fase de apreciação e aprovação legislativa, não foram consignados recursos na proposta orçamentária de 2006 para a complementação da União, conforme explicitado na Mensagem Presidencial. Caso aprovada a Proposta de Emenda Constitucional, para vigência em 2006, estima-se que haverá necessidade de recursos adicionais na ordem de R\$ 1 bilhão.

<sup>59</sup> Dependendo da interpretação quanto à abrangência do §5º do art. 212 da CF.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Para a complementação da União ao FUNDEF em 2006, a proposta orçamentária consigna recursos no montante de R\$ 450,0 milhões, na Unidade Orçamentária 26.298 – FNDE, destinados a três Unidades da Federação, com o seguinte detalhamento:

**TABELA 27 - FUNDEF**

Funcional Programática	Subprojeto/Subatividade	Valor 2006
12.846.1072.0304.0015	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - No Estado do Pará	166,9
12.846.1072.0304.0021	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - no Estado do Maranhão	280,1
12.846.1072.0304.0022	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - no Estado do Piauí	3,0
TOTAL		450,0

**9.3 FNDCT – CUMPRIMENTO DO ART. 13, § 4º, DA LDO 2006**

O autógrafo da LDO 2006 dispõe, em seu art. 13, § 4º, que na lei orçamentária anual, as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTEL e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, destinadas a compor reserva de contingência, não poderiam ultrapassar o limite máximo de 40% da arrecadação total prevista.

O citado § 4º do art. 13 da LDO 2006, no entanto, foi vetado pelo Poder Executivo.

A proposta orçamentária para 2006 encaminhada pelo Poder Executivo consignou recursos da ordem de R\$ 2.096,3 milhões ao FNDCT, distribuídos nas seguintes fontes de recursos:

**TABELA 28 - MCT – FNDCT****Orçamento de 2006 - Despesa por Fonte**

			R\$ milhões
Cód	Fonte	Valor	
100	Rec. Ordinários	104,3	
129	Rec. de Conces. e Permis.	1,9	
134	Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos	62,0	
135	C.P Adic.Frete Renov.Mar.Merc.	36,5	
141	Comp. Financ. Recursos Min.	11,1	
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat	1.090,2	
150	Rec. Próprios Não-Financ.	0,4	
172	Outr. Contribuições Econômicas	789,4	
180	Rec. Próp. Financeiros	0,6	
TOTAL			2.096,3

A análise da programação por Grupo de Natureza da Despesa- GND indica que recursos da ordem de R\$ 1.245,9 milhões foram consignados no grupo “Reserva de Contingência” (GND 9), representando 59,4% do total das receitas do FNDCT, percentual superior ao que determinava o dispositivo do autógrafo da LDO 2006 - 40% -, conforme a tabela seguinte.

**TABELA 29 - MCT – FNDCT****Orçamento de 2006 - Despesa por GND**

				R\$ milhões
Cód	Grupo de Natureza da Despesa	Valor	% Total	
3	Outras Despesas Correntes	734,4	35,0	
4	Investimentos	105,5	5,0	
5	Inversões Financeiras	10,5	0,5	
9	Reserva de Contingência	1.245,9	59,4	
TOTAL			2.096,3	100,0

**9.4 DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME****9.4.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os exercícios de 2004 e 2005 foram marcados por reformulações ocorridas na área de Assistência Social. Em setembro de 2004 foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a Política Nacional de Assistência Social, a qual estabeleceu um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. A fim de disciplinar a forma como deve se operar a gestão da política, foi aprovada, em julho de 2005, a Norma Operacional Básica de Assistência Social - NOB 2005.

Em função desse novo modelo de gestão, a proposta orçamentária do Fundo Nacional Assistência Social - FNAS para 2006 passou por alterações significativas. As ações deixaram de ser apresentadas por tipo de clientela (idosos, pessoas portadoras de deficiência, crianças, adolescentes) e passaram a ser estruturadas por tipo de proteção (proteção social básica e proteção social especial). A maior parte dos valores destinados à bolsa do programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI foi transferida para o programa de Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa-Família. Apenas a parte relativa às famílias que não se enquadram nos requisitos do Bolsa-Família continuou a fazer parte do orçamento do FNAS.

Uma das preocupações surgidas durante o debate da NOB 2005 esteve relacionada ao financiamento da assistência social. A consolidação do SUAS importa a assunção de responsabilidades por parte de estados e municípios. Para assunção dessas responsabilidades, está prevista uma série de incentivos oferecidos pelo Governo Federal, cuja efetivação, em grande parte, depende do aumento dos recursos alocados no FNAS.

Em comparação com a proposta orçamentária de 2005, houve incremento de cerca de R\$ 2,28 bilhões (22,1%). Tal crescimento encontra-se influenciado pelo aumento das despesas obrigatórias relacionadas à Renda Mensal Vitalícia e ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, que variaram R\$ 2,29 bilhões (26,9%). Estima-se atender 2,36 milhões de pessoas em 2006 com o pagamento do BPC, em contraposição aos 2,19 milhões verificados em julho de 2005.

As despesas discricionárias<sup>60</sup>, categoria sobre a qual os critérios de partilha previstos no SUAS serão aplicados, aumentaram em R\$ 286 milhões (35%) em relação à proposta de 2005. Tal variação foi superior à verificada entre o valor liquidado em 2004 e o autorizado em 2005 em R\$ 106,2 milhões (12,6%). Note-se que nesse cálculo não foi incluída a bolsa do PETI, porque a maior parte desse programa migrou para o Bolsa-Família (Vide tabela seguinte, item Discricionárias I).

**TABELA 30 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

R\$ Milhões

DISCRIMINAÇÃO	LIQ 2004	PL 2005	AUT 2005	PL 2006	VARIÇÃO					
					LIQ2004/AUT2005		PL2006/PL2005		PL2006/Aut2005	
					%	R\$	%	R\$	%	R\$
1-Despesas Obrigatórias	7.575,2	8.537,4	8.537,4	10.830,2	12,7%	962,1	26,9%	2.292,8	26,9%	2.292,8
1.1 – Renda Mensal Vitalícia	1.846,2	1.845,1	1.845,1	1.895,4	-0,1%	-1,0	2,7%	50,3	2,7%	50,3
1.2 – Benefício de Prestação Continuada	5.729,1	6.692,2	6.692,2	8.934,8	16,8%	963,2	33,5%	2.242,5	33,5%	2.242,5
2 – Despesas Discricionárias I	840,3	817,6	946,5	1.104,0	12,6%	106,2	35,0%	286,4	16,6%	157,5
2.1 – Proteção Social Básica e Especial (Finalísticas)	554,1	543,4	618,8	692,1	11,7%	64,7	27,4%	148,8	11,9%	73,4
2.2 – Erradicação do Trabalho Infantil (exclui Bolsa PETI)	188,6	204,7	204,7	325,4	8,5%	16,1	59,0%	120,8	59,0%	120,8
2.3 – Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	28,7	27,6	35,4	49,4	23,4%	6,7	78,9%	21,8	39,5%	14,0
2.4 – Inclusão Produtiva	15,5	13,0	14,3	11,8	-7,4%	-1,1	-9,0%	-1,2	-17,4%	-2,5
2.5 – Administrativas	32,5	29,0	29,0	25,2	-10,8%	-3,5	-13,0%	-3,8	-13,0%	-3,8
2.6 – Demais	21,0	0,0	44,3	0,0	111,3%	23,3	0,0	0,0	-100,0%	-44,3
3 – Despesas Discricionárias II (*)	14,6	353,0	335,1	50,0	2191,0%	320,4	-85,8%	-303,0	-85,1%	-285,1
<b>TOTAL (1+2+3)</b>	<b>8.430,2</b>	<b>9.708,0</b>	<b>9.818,9</b>	<b>11.984,2</b>	<b>16,5%</b>	<b>1.388,7</b>	<b>23,4%</b>	<b>2.276,2</b>	<b>22,1%</b>	<b>2.165,3</b>

(\*) Inclui ações que migraram, em 2006, total ou parcialmente para outras unidades orçamentárias, como, por exemplo Bolsa PETI e Remuneração de Agentes Pagadores.

<sup>60</sup> Exceto aquelas administrativas

**9.4.1.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA**

Na proposta orçamentária para 2006, o programa Bolsa-Família, integrante do Fome Zero, no valor de R\$ 8,3 bilhões, equivalente a 0,39% do PIB, mantém a trajetória de crescimento. Em 2002 os dispêndios foram de R\$ 2,3 bilhões, equivalentes a 0,17% do PIB. Em 2004, saltaram para R\$ 5,3 bilhões, ou 0,30% do PIB. Em 2005 estima-se gastar R\$ 6,5 bilhões, correspondentes a 0,34% do PIB.

**TABELA 31 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES-BOLSA FAMÍLIA**

ANO	AÇÃO		TOTAL	Valores em Milhões	
	Diversas	006O (MDS)		099A (MS)	% PIB
2002	2.308,3			2.308,3	0,17%
2003	3.357,1			3.357,1	0,22%
2004		4.495,6	818,8	5.314,4	0,30%
2005		5.442,5	1.100,0	6.542,5	0,34%
2006		6.225,0	2.100,0	8.325,0	0,39%

O programa Bolsa-Família encontra-se representado por duas ações: 006O -Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, constante do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e executada pelo mesmo; e 099A - Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais, constante do orçamento do Ministério da Saúde - MS, mas executada pelo MDS.

Em 2004, a parcela do Bolsa-Família alocada no MS equivaleu a 15% dos valores totais. Em 2005, a 17%; caso aprovado o PLN nº 02/2005-CN<sup>61</sup>, o percentual se alterará para 28%. Para 2006, o percentual está previsto em 25%.

Tem-se observado a tendência de se transferir recursos do bolsa-família para o Ministério da Saúde. Essa prática, em tese, comprime gastos típicos da saúde, que são substituídos por despesas assistenciais. Ademais, a utilização da mesma dotação para atender finalidades distintas – gastos com saúde e assistenciais - tem sido objeto de controvérsias e merece melhor tratamento na lei de diretrizes orçamentárias.

Em outubro de 2003, data em que o Bolsa-Família foi criado, foram beneficiadas 1,15 milhão de famílias. Em dezembro de 2004, esse quantitativo saltou para 6,57 milhões e em julho/2005 se encontrava na ordem de 7,3 milhões, podendo atingir até o final do ano 8,7 milhões de famílias. A meta para 2006 é ambiciosa. Pretende-se alcançar a totalidade das famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 100,00, perfazendo 11,2 milhões de famílias.

**TABELA 32 – BOLSA FAMÍLIA**

PROGRAMA	Nº DE FAMÍLIAS 2003*	Nº DE FAMÍLIAS 2004 (Dezembro)	Nº DE FAMÍLIAS 2005 (Previsão)	Nº DE FAMÍLIAS 2006
BOLSA-FAMÍLIA	1.150.228	6.571.842	8.700.000	11.243.586

\* A exceção do Bolsa-Família, cujo dado refere-se ao mês de outubro, a posição dos demais programas é relativa ao mês de setembro (mês imediatamente anterior à unificação)

Fonte: Relatório de Gestão - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Na distribuição dos recursos, é perceptível a preocupação do Governo Federal em beneficiar as regiões mais carentes. Atualmente a região Nordeste, onde se concentra 46,9% das famílias em situação de pobreza, atende 49,6% do total das famílias beneficiárias. Por sua vez, a região Centro-Oeste, que possui o menor percentual de famílias em situação de pobreza, representa 4,7% do total das famílias atendidas pelo Bolsa Família. Distribuição semelhante se verifica na proposta 2006.

<sup>61</sup> Projeto de crédito adicional que remaneja recursos da ordem de R\$ 1,2 bilhão, relativos ao programa Bolsa-Família, da programação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para o plano de trabalho do Ministério da Saúde.

**TABELA 33 – % PERCENTUAL DE ATENDIMENTO NO BOLSA- FAMÍLIA NAS REGIÕES EM RELAÇÃO ÀS FAMÍLIAS CARENTES**

Ref.: Jul/2005

Região Administrativa	Estimativa de Famílias Pobres(1)	% Part. por Região	Famílias Atendidas Pelo Bolsa Família	% Part. por Região	% Atendimento x Famílias Pobres
CO Centro-Oeste	668.456	6,0%	346.389	4,7%	51,8%
NE Nordeste	5.259.839	46,9%	3.632.196	49,6%	69,1%
NO Norte	1.134.478	10,1%	588.314	8,0%	51,9%
SD Sudeste	3.045.159	27,2%	1.958.232	26,8%	64,3%
SL Sul	1.098.279	9,8%	794.589	10,9%	72,3%
<b>Total Brasil</b>	<b>11.206.211</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.319.720</b>	<b>100,0%</b>	<b>65,3%</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ref.: Jul/2005;

(1) PNAD 2001

#### 9.4.1.2 FOME ZERO

O Fome Zero é formado por um conjunto de programas e ações que perpassam vários ministérios, destacando-se o bolsa-família, alimentação escolar, financiamento e equalização de juros para agricultura familiar. O seu acompanhamento tem sido possível devido à determinação contida nas leis de diretrizes orçamentárias para 2005 e para 2006, que impôs a obrigatoriedade de discriminação, quando do encaminhamento da proposta orçamentária, dos recursos a ele destinados.

De acordo com as informações apresentadas pelo Poder Executivo, o Fome Zero para 2006 receberá R\$ 11,6 bilhões, em contraposição aos R\$ 14,7 bilhões estimados para 2005. A diminuição tem origem na exclusão de determinadas ações, com destaque da ação Formação de Estoques Públicos, e na redução de outras, especialmente a mais relevante relacionada a ação Financiamento e Equalização de Juros na Agricultura Familiar.

Também concorre para a diminuição dos valores a incorreção verificada na ação 066O-Transferência de Renda Diretamente às Famílias na Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, a qual na proposta orçamentária consigna o valor de R\$ 6,2 bilhões e no demonstrativo, R\$ 5,4 bilhões, representando uma diferença de quase R\$ 800 milhões. Feita a correção, ao invés dos R\$ 11,6 bilhões, assinala-se R\$ 12,4 bilhões.

A dotação de 2005 para a ação Formação de Estoques Públicos situa-se em torno de R\$ 2 bilhões. Não obstante a significativa previsão de gastos, deve-se levar em consideração que a execução orçamentária foi baixa nos anos anteriores. Em 2002, dos R\$ 1,4 bilhão autorizado, foram liquidados apenas R\$ 211 milhões, equivalentes a 14,6%. Já em 2003, a execução foi de R\$ 680 milhões (44,6%). Em 2004, de R\$ 520,1 milhões (33,2%).

Merece registro a diminuição significativa da ação “Financiamento e Equalização de Juros na Agricultura Familiar”, de R\$ 1,8 bilhão. De 2002 a 2004 os gastos destinados à ação apresentaram trajetória crescente, saindo de R\$ 1 bilhão, equivalente a 0,08% do PIB, para R\$ 2,6 bilhões<sup>62</sup>, ou 0,15% do PIB. Em 2005 estima-se gastar R\$ 3,5 bilhões, correspondendo a 0,18% do PIB. Para 2006 a previsão é de R\$ 1,7 bilhão (0,08% PIB).

Excluindo o Bolsa-Família, as ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela política de segurança alimentar e nutricional, apresentaram variação de cerca de R\$ 90 milhões (14%), em relação à execução provável de 2005, saindo de R\$ 634 milhões para R\$ 724 milhões. Em relação a 2004, ano no qual a execução foi de R\$ 466 milhões, a variação é de R\$ 258 milhões (55%).

#### 9.4.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2006 alcançam a soma de R\$ 168,0 bilhões o que representa aumento de 15,2% em relação ao PLOA 2005. A unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS responde por mais de 95% do total das dotações, constando desta unidade, unicamente, as despesas com pagamento de benefícios previdenciários.

<sup>62</sup> Inclui os valores da ação 0281 e 09LE.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 34 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2003 A 2005**

Valores em R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2003	Executado 2004	PLOA 2005	PLOA 2006	Variação Nominal %	
					PLOA 2005 / 2004	PLOA2006 / PLOA 2005
33.101 MPS	161	184	359	422	94,6	17,7
33.201 INSS	6.323	6.657	6.897	7.097	3,6	2,9
33.904 FRGPS	109.805	126.021	138.573	160.446	10,0	15,8
TOTAL	116.289	132.862	145.828	167.964	9,8	15,2

Alguns programas e ações constantes da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo apresentaram alterações significativas. Em razão da Medida Provisória nº 258/05, que unificou a Secretaria da Receita Previdenciária e a Secretaria da Receita Federal na Receita Federal do Brasil, o programa “Administração de Receitas Previdenciárias” foi quase totalmente transferido para a unidade orçamentária da Receita Federal do Brasil. Entretanto, os gastos com pessoal e encargos sociais dos servidores, que foram transferidos do Ministério da Previdência Social para a Receita Federal do Brasil, permaneceram em dotações da Previdência Social.

A dotação da ação “Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários” para o ano de 2005 é de R\$ 300,0 milhões. Entretanto, para o ano de 2006, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo apresenta dotação de apenas R\$ 130,1 milhões, valendo ressaltar que está em tramitação no Congresso Nacional projeto destinado a suplementar a dotação da ação “Pagamento de Benefícios de Legislação Especial”, de tal forma que o gasto total no ano de 2005 deverá atingir R\$ 734,7 milhões. Não obstante, a proposta para 2006 é de somente R\$ 517,9 milhões.

Situação pior ainda é a apresentada pela ação “Serviço de Perícia Médica”, cuja dotação para 2005 perfaz R\$ 77,1 milhões dos quais já foram liquidados e pagos cerca de R\$ 71,2 milhões. Mesmo assim, a proposta orçamentária para 2006 é de apenas R\$ 11,0 milhões, o que representa apenas 15,4% dos valores já pagos este ano.

Em relação às despesas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cabe ressaltar que as Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2006 apontam que o crescimento natural dos benefícios previdenciários levaria a uma despesa de R\$ 164,9 bilhões. Entretanto, na proposta orçamentária os valores das despesas com benefícios previdenciários foi reduzida em R\$ 5,4 bilhões. Conforme consta da Mensagem Presidencial, esta redução decorrerá da atualização cadastral dos beneficiários aposentados e pensionistas e da implantação do Novo Modelo de Gestão, em especial no que tange à concessão de benefícios por incapacidade. Caso esta redução não se confirme, a subestimativa dessa despesa obrigatória redundará na necessidade de contingenciamento das despesas discricionárias (custeio administrativo e, especialmente, investimentos). Vale ressaltar que o Poder Executivo destinou R\$ 1,2 bilhão como reserva específica para atender riscos previdenciários.

Porém, mesmo a estimativa de gastos previdenciários de R\$ 164,9 bilhões constante das Informações Complementares parece ser bastante otimista, haja vista que representa acréscimo de apenas 12,4% sobre as despesas previstas para o ano de 2005, enquanto o crescimento no ano de 2004 em relação a 2003 foi de 17,4% e no ano de 2005 em relação a 2004 de 16,7%.

O aumento nas despesas com as ações “Reformulação das Agências de Atendimento da Previdência Social” e “Capacitação de Servidores Públicos em Processo de Qualificação e Requalificação” indica a intenção de melhorar o atendimento aos beneficiários da Previdência Social.

Consta, ainda, do orçamento de investimentos do MPAS, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATPREV (UO 33202), com previsão de investimentos para 2006 de R\$ 150 milhões, sendo R\$ 100 milhões oriundos da participação da União no capital da empresa e R\$ 50 milhões de recursos próprios.

**10 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO****10.1 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

O valor total das dotações consignadas na proposta orçamentária para 2006 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atinge o montante de R\$ 5,4 bilhões – cerca de 7,4% superior ao valor proposto em 2005 (R\$ 5,0 bilhões).

As propostas para a EMBRAPA e CONAB, detalhadas no quadro a seguir, são superiores em mais de 10% às que foram apresentadas em 2005. Isso significa acréscimos de mais de R\$ 100 milhões para a pesquisa agropecuária e de mais de R\$ 200 milhões para a política de abastecimento interno de alimentos. Destacam-se nesse quadro os aumentos das despesas com pessoal da EMBRAPA (18%) e com investimentos na Administração Central do MAPA (32,6%) e na CONAB (221,6%).

A execução orçamentária do MAPA, medida pela relação entre o valor das despesas liquidadas e o valor das despesas autorizadas, alcançou 40% em 11 de setembro de 2005. Note-se que esse baixo valor está bastante influenciado pelo índice calculado para a CONAB (26,7%), onde os gastos autorizados em inversões financeiras estão com nível de execução bem reduzida (22%). Desconsiderando-se essas despesas, a execução orçamentária da CONAB passaria a 57,3% e a do MAPA para 50,5% - o que pode ser considerado, em termos históricos, patamares razoáveis para o início do mês de setembro.

Ressalte-se que a EMBRAPA atingiu, naquela mesma data, uma execução orçamentária de 60,6%, destacando-se, no âmbito daquela Empresa o elevado comprometimento das despesas com pessoal (66%). Estranha-se, por outro lado, que apesar da reduzida execução histórica das despesas com inversões financeiras da CONAB, a proposta de 2006 é quase 11% superior à de 2005.

A proposta orçamentária de 2006 para o MAPA também surpreende em relação aos programas finalísticos de execução continuada. Como existe uma programação de médio prazo a ser observada no Plano Plurianual para o período 2004-2007, a expectativa seria que seus valores guardassem uma certa estabilidade ou tendência em relação às propostas anteriores. Entretanto, como pode ser observado na tabela a seguir, as variações anuais oscilam de 84 pontos positivos até 59 pontos negativos.

Observa-se, finalmente, que o Programa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário”, que comparece no PPA 2004-07 com o valor aprovado de R\$ 572 milhões, encontra-se contemplado, pela primeira vez desde sua criação pelo Congresso Nacional, em 1999, na proposta orçamentária para 2006. O Governo, no entanto, deixou de incluir, no mesmo, os projetos necessários para apoiar as atividades rurais com ações concretas de geração de renda e emprego.

**TABELA 35 - COMPARATIVO DE DESPESAS – PERÍODO 2003-2006 -  
POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (GND)**

		R\$ milhões									
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	GND	EXECUTADO 2003	EXECUTADO 2004	PROPOSTA 2005 (A)	AUTORIZADO 2005 (D)	EXECUTADO 2005 (C)	PROPOSTA 2006 (B)	VARIÇÃO (B/A)%	EXECUÇÃO (C/D)%		
ADM CENTRAL DO MAPA	1	992,6	1.164,3	1.217,9	1.217,9	760,1	1.281,4	5,21	62,41		
	2	2,1	1,2	0,6	0,6	0,4	0,3	(45,15)	63,65		
	3	284,4	357,9	500,6	518,0	166,3	446,7	(10,77)	32,11		
	4	56,9	105,3	48,2	312,9	5,0	63,9	32,57	1,58		
	5	2,0	0,0								
	6	18,6	17,7	6,3	6,3	3,0	3,4	(46,04)	47,90		
TOTAL		1.356,6	1.646,3	1.773,7	2.055,7	934,8	1.795,7	1,24	45,47		
EMBRAPA	1	563,6	646,0	595,4	595,4	390,8	703,1	18,08	65,64		
	2	17,9	14,6	17,7	17,7	7,9	13,1	(25,81)	44,60		
	3	130,1	173,9	182,1	180,6	100,6	188,4	3,45	55,71		
	4	12,3	27,6	35,0	35,4	1,9	29,9	(14,64)	5,40		
	6	56,0	53,8	48,2	48,2	30,6	37,4	(22,37)	63,48		
	TOTAL		779,8	915,9	878,4	877,2	531,8	971,9	10,64	60,62	
CONAB	1	150,1	174,7	214,0	214,0	119,9	230,8	7,86	56,03		
	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(34,94)	35,93		
	3	56,6	76,7	88,7	88,6	55,4	88,9	0,18	62,47		
	4	4,3	5,2	6,3	6,3	1,6	20,3	221,59	26,37		
	5	680,9	522,0	2.042,6	2.042,6	451,2	2.259,0	10,60	22,09		
	6	769,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	(32,92)	29,92		
TOTAL		1.661,3	778,8	2.351,8	2.351,7	628,2	2.599,2	10,52	26,71		
FUNCAFÉ	3	15,0	21,4	32,0	32,0	9,8	40,4	26,36	30,76		
	4	0,4	0,5	1,0	1,0	0,0	0,9	(14,64)	1,55		
	5	412,9	0,0								
TOTAL MAPA		4.226,0	3.363,0	5.037,0	5.317,6	2.104,7	5.408,0	7,37	39,58		

Fonte: SOF/Prodasen – Elaboração COFF/CD

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 36 - COMPARATIVO DE DESPESAS - PERÍODO 2003-2006  
PROGRAMAS SELECIONADOS**

R\$ milhões

PROGRAMAS FINALÍSTICOS (1)	EXECUTADO 2003	EXECUTADO 2004	PROPOSTA 2005 (A)	AUTORIZADO 2005 (B)	EXECUTADO 2005 (C)	PROPOSTA 2006 (D)	VARIAÇÃO (D/A)%	EXECUÇÃO (C/B)%
DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRO			1,4	1,4	0,2	2,5	84,31	13,01
GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	20,7	24,4	29,6	28,8	21,8	39,6	33,87	75,85
DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA CAFFEEIRA	427,0	20,8	31,4	31,4	8,5	39,5	25,64	26,98
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA			1,2	1,2	0,4	1,4	20,06	31,19
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU			15,4	15,3	7,3	18,5	19,78	47,82
GESTÃO DA POLÍTICA AGROPECUÁRIA	16,7	25,2	54,3	54,1	20,1	62,3	14,89	37,25
ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR			2.308,8	2.308,6	619,6	2.556,4	10,72	26,84
DESENVOLVIMENTO DA AVICULTURA			5,7	5,7	0,1	6,2	8,68	2,57
PROAMBIENTE	0,0	0,5	0,9	0,9	0,2	0,9	0,45	19,05
DESENVOLVIMENTO DA FRUTICULTURA	21,4	14,4	11,7	11,7	0,4	11,7	0,38	3,04
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E AGROINDUSTRIAL PARA A INSERÇÃO SOCIAL	0,0	13,4	15,0	15,4	3,2	14,6	(2,70)	21,09
DESENVOLVIMENTO DA BOVIDECULTURA			54,6	78,8	3,4	52,8	(3,17)	4,36
MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NO AGRONEGÓCIO			82,6	81,7	13,5	80,0	(3,18)	16,54
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO PARA A COMPETITIVIDADE E SUSTENTABILIDADE DO AGRONEGÓCIO	0,0	125,4	131,4	130,5	57,7	126,4	(3,77)	44,24
DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA ORGÂNICA - PRÓ-ORGÂNICO	0,0	0,3	2,0	2,0	0,2	1,8	(10,23)	7,92
DESENVOLVIMENTO DAS CULTURAS DE OLEAGINOSAS E PLANTAS FIBROSAS			10,1	10,1	2,8	8,8	(11,98)	27,61
DESENVOLVIMENTO DA SUIDEOCULTURA			4,5	4,5	0,1	3,8	(14,82)	1,19
SEGURANÇA E QUALIDADE DE ALIMENTOS E BEBIDAS	41,6	27,6	44,3	43,3	12,5	35,1	(20,77)	28,95
DESENVOLVIMENTO DAS CULTURAS DE CEREAIS, RAÍZES E OUTRAS ESPÉCIES VEGETAIS			8,8	8,8	3,8	6,9	(21,68)	43,91
QUALIDADE DE INSUMOS E SERVIÇOS AGROPECUÁRIOS			10,5	10,5	2,0	7,8	(25,97)	18,64
SEGURANÇA FITOZOSSANITÁRIA NO TRÂNSITO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS			29,9	29,2	1,7	21,6	(27,69)	5,83
MANEJO E CONSERVAÇÃO DE SOLOS NA AGRICULTURA			3,7	3,7	0,1	2,5	(75)	3,40
DESENVOLVIMENTO DA HORTICULTURA			3,7	3,7	0,4	2,0	(45,34)	11,41
DESENVOLVIMENTO DO COOPERATIVISMO E DO ASSOCIATIVISMO RURAL	0,0	18,4	16,5	17,7	1,0	7,2	(56,29)	5,55
LUZ PARA TODOS			1,8	6,4	0,1	0,8	(57,24)	0,97
DESENVOLVIMENTO DA CAPRINOCULTURA, DA EQUÍDEOCULTURA E DA OVINOCULTURA			5,1	5,1	0,2	2,1	(59,30)	
DESENVOLVIMENTO DA HEVEICULTURA			4,3	4,3	0,0			4,50
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO	52,0	65,7		260,9	1,3	0,1		-
ENERGIA ALTERNATIVA RENOVÁVEL						0,2		
PROPRIEDADE INTELECTUAL						0,3		
TOTAL	579,5	336,1	2.888,7	3.175,2	782,7	3.113,7	7,79	24,65
OUTROS PROGRAMAS	3.646,5	3.026,9	2.148,2	2.142,4	1.322,1	2.294,3	6,80	61,71
TOTAL MAPA	4.226,0	3.363,0	5.037,0	5.317,6	2.104,7	5.408,0	7,37	39,58

Fonte: SOF/PRODASEN – Elaboração COFF/CD

(1) Base programática vigente em 2005.

**10.2 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

A proposta orçamentária para o Ministério do Desenvolvimento Agrário engloba duas unidades orçamentária (UO):

49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA;

49.201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O valor proposto para a área é de R\$ 2.955,5 milhões, superior em 20,4% ao valor da proposta para 2005, sendo R\$ 648,8 milhões para a unidade orçamentária MDA e R\$ 2.306,7 milhões para o INCRA.

Segundo a Mensagem que encaminha o PLOA, os recursos possibilitarão: a) beneficiar 15 mil famílias por meio da implantação de novos assentamentos rurais e 71 mil famílias mediante a recuperação e estruturação de assentamentos implantados até 2002; b) financiar a aquisição de terras para cerca de 30 mil famílias. No tocante à agricultura familiar, serão beneficiados mais de 253 mil agricultores com assistência técnica e capacitação.

**10.2.1 MDA**

A alocação dos recursos em programas do MDA, apresentada na tabela a seguir, mostra que os programas PRONAF, Abastecimento Alimentar, Crédito Fundiário e Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, juntos, receberão 77,1 % dos recursos.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 37 – PROGRAMAS SELECIONADOS**

Programa	R\$ milhões	
	Valor	%
0138 – REGULARIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	17,5	2,70
0139 – GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	10,7	1,65
0150 – IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS	0,5	0,07
0351 – AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF	137,8	21,24
0352 – ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	130,0	20,04
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	31,2	4,81
0906 – OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	65,6	10,11
1047 – DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER	20,0	3,08
1116 – CRÉDITO FUNDIÁRIO	124,0	19,11
1120 – PAZ NO CAMPO	2,0	0,31
1334 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS	108,5	16,73
1336 – BRASIL QUILOMBOLA	1,0	0,15
Total	648,8	100,00

*Fonte: Proposta orçamentária para 2006*

As ações mais importantes, dentro da programação do MDA, estão relacionadas na tabela a seguir, que inclui também os valores da execução do exercício de 2005, até o mês de agosto. Ressalte-se que o Programa de Aquisição de Alimentos, parte integrante do Programa Fome Zero, passou a fazer parte do Ministério somente em 2006.

**TABELA 38 – PROGRAMAS E AÇÕES SELECIONADOS**

PROGRAMA / AÇÃO	PLOA 2006	R\$ milhões		
		EXECUÇÃO 2005 Autorizado	Liquidado	%
0351 – AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF				
0359 – CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO GARANTIA-SAFRA (LEI Nº 10.700, DE 2003)	50,5	50,5	3,4	0,07
4260 – FOMENTO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA AGRICULTORES FAMILIARES	50,7	58,3	2,2	0,04
0352 – ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR				
2B81 – AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (1)	118,0			
1116 – CRÉDITO FUNDIÁRIO				
1545 – ESTRUTURAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E INVESTIMENTOS COMUNITÁRIOS - COMBATE À POBREZA RURAL	117,2	120,0	12,3	0,10
1334 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS				
0620 – APOIO A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS EM TERRITÓRIOS RURAIS	84,7	111,0	0,3	0,00

*(1) Incorporação em 2006**Fonte: Proposta orçamentária para 2006*

Pelos dados, observa-se que os valores propostos para 2006 são semelhantes aos valores autorizados para o corrente exercício, com exceção do Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços em Territórios Rurais que apresenta um aumento de R\$ 26 milhões. Quanto à execução, nada há o que comentar, devido aos percentuais irrisórios que apresenta.

**10.2.2 INCRA**

A destinação dos recursos para o INCRA, mostrada na tabela a seguir, informa que o programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais receberá 51,0% dos recursos da unidade orçamentária, sendo que 80% dos recursos do programa serão destinados à ação Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária. O Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária participa com 10,3% dos recursos.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 39 – PROGRAMAS SELECIONADOS**

R\$ milhões		
Programa	Valor	%
0089 – PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	222,1	9,63
0135 – ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS	1.176,6	51,01
0137 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA	237,2	10,29
0138 – REGULARIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	59,2	2,57
0139 – GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2,7	0,12
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	415,7	18,02
0901 – OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	70,7	3,07
0906 – OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	40,6	1,76
1120 – PAZ NO CAMPO	2,2	0,10
1336 – BRASIL QUILOMBOLA	32,6	1,41
1350 – EDUCAÇÃO DO CAMPO (PRONERA)	47,0	2,04
<b>TOTAL</b>	<b>2.306,7</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

Os valores de acordo com o grupo de natureza da despesa (GND) estão informados na tabela apresentada a seguir, a qual ressalta o valor de Inversão Financeira do INCRA, destinado basicamente à obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária. No caso do MDA, a maior parte dos recursos são destinados a investimento e a outras despesas correntes.

**TABELA 40 - MDA – DESPESA POR GND**

GND	R\$ milhões	
	INCRA	MDA
1-PES	546,6	11,5
2-JUR	13,6	7,5
3-ODC	393,0	230,6
4-INV	324,8	223,2
5-IFI	1.001,6	118,0
6-AMO	27,1	58,1
Total	2.306,7	648,8

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

Em relação às fontes de financiamento da programação do MDA, verifica-se que os recursos ordinários (fonte 100) representam boa parte do total (R\$ 511 milhões ou 79%) e as Operações de Crédito Externa em moeda (fonte 148) financiarão o restante.

No caso do INCRA, 46% serão oriundos de recursos ordinários, 28% dos títulos da dívida agrária e 20% de outras contribuições sociais.

**TABELA 41 - INCRA – DESPESAS POR FONTES DE RECURSOS PROPOSTA PARA 2006**

R\$ milhões	
Fontes	Valor
100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	1.068,0
148 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	24,3
150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	0,1
156 - CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	38,0



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Fontes	Valor
164 - TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA	652,0
169 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	51,0
175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	4,5
176 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	451,8
250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	17,1

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

## 11 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

As despesas com pessoal e encargos sociais têm como marco regulador a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar no 101, de 5 de maio de 2000 –, que estipula os limites e restrições para cada um dos entes da Federação – União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

No âmbito da União, a Tabela seguinte permite inferir que, entre 2000 e 2005, considerados os valores autorizados, houve uma expansão nessas despesas da ordem de 67%, em valores nominais.

**TABELA 42 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**  
**2003 – 2006\***

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	% (1)	R\$ milhões	
						RCL	% da RCL
2000	52.086,8	58.977,4	58.244,4	58.240,6	98,8	145.950,0	40,0
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	75.029,0	99,6	188.560,0	40,0
2003	77.046,2	79.301,1	78.994,3	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1
2004	84.120,0	90.296,8	89.432,2	89.431,6	99,0	264.300,0	33,8
2005	98.109,6	98.753,1	78.726,0	59.310,4	60,1	293.841,0(3)	33,6(2)
2006	(PL) 108.646,3	-	-	-	-	314.096,9(3)	34,6

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

OBS.: (1) percentual empenhado/autorizado;

(2) previsão com base no valor autorizado;

(3) valores constantes das informações complementares ao PLOA/2006.

Confrontados os valores da Tabela, por períodos de gestão, constata-se que, no triênio de 2000 a 2002, o acréscimo nominal é da ordem de 28%, enquanto no triênio subsequente, de 2003 a 2005, o incremento é da ordem de 25%. Entretanto, na hipótese de as despesas com pessoal estarem subestimadas de forma semelhante ao que ocorreu nos anos anteriores (da ordem de 5% do valor inicialmente autorizado), o acréscimo nominal do último triênio atingiria o mesmo montante do triênio anterior.

A proposta para o exercício de 2006 contempla R\$ 108.646,3<sup>63</sup> milhões de gastos com pessoal e encargos sociais, representando um acréscimo da ordem de 11% (cerca de R\$ 10 bilhões) com relação ao valor autorizado para 2005.<sup>64</sup> Havendo a suplementação acima mencionada, esse percentual de 11% cai para 7%. Cabe mencionar que, do total previsto no PLOA 2006, R\$ 1,5 bilhão está alocado na Reserva Específica<sup>65</sup> (fonte 191). A contribuição patronal (fonte 169), no montante de R\$ 7,2 bilhões, está classificada no PLOA como despesa financeira (RP=0), com vistas a evitar duplicidade de contagem.

A análise da memória de cálculo de previsão das despesas com pessoal<sup>66</sup> mostra que a folha base (2005) não contemplou o aumento dos militares. Assim, para 2005, será necessário crédito adicional. Na previsão para 2006, tais valores foram lançados a título de impacto adicional em 2005 – 13% - mas não foi contemplado o adicional de 10% na proposta para 2006 (impacto avaliado em cerca de R\$ 2,4

<sup>63</sup> Valores brutos, sem exclusão da contribuição patronal.

<sup>64</sup> Foi levado em consideração o valor autorizado até o mês de setembro de 2005.

<sup>65</sup> Ver item específico desta Nota.

<sup>66</sup> Inciso X, alínea b do Anexo III da LDO.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

bilhões). Falta também a autorização do aumento no Anexo V do texto da lei, exigência do art. 169, § 1º, II da Constituição.

A proposta também não contempla dotação para o reajuste de 29%<sup>67</sup> dos servidores do Poder Executivo, conforme veiculado na imprensa, além de não ser silente quanto ao impacto do PL 5.845/2005<sup>68</sup>, de reestruturação das carreiras do Poder Judiciário, e da derrubada do veto dos servidores do Poder Legislativo.

Os limites estabelecidos para as despesas com pessoal e encargos sociais devem guardar proporção da receita corrente líquida (RCL<sup>69</sup>), conforme previsto no art. 19, *caput, in fine*, da LRF. No caso da União, o percentual de comprometimento dessas despesas não pode exceder 50% da RCL (Lei Complementar no 101, de 2000, art. 19, inciso I). A esse respeito, a Tabela 42 mostra que, em 2004, o percentual de comprometimento foi de 33,8%, em 2005 estima-se 33,6%, considerados o valor autorizado e o estimado para a RCL, e para 2006 deve alcançar 34,6%. A proposta orçamentária para 2006, por outro lado, parece indicar a interrupção da tendência declinante das despesas com pessoal e encargos em relação à receita corrente líquida.

Na verdade, os acréscimos havidos na rubrica são mais decorrentes da estruturação e reestruturação de algumas carreiras, que beneficiam determinadas áreas, tais como saúde, segurança pública, educação etc., e do recrutamento de novos servidores, do que propriamente da melhoria da remuneração da categoria considerada como um todo. Sobre o recrutamento de novos servidores, a Mensagem informa que, no período de 2003 a 2005, somente o Poder Executivo autorizou o provimento de 57.919 cargos efetivos (v. vol. Mensagem Presidencial, pág. 95).

Portanto, pode-se concluir que aquelas carreiras que foram estruturadas há mais tempo vêm sendo prejudicadas ao longo desses anos em face da inflação, na medida em que a revisão geral, com garantia constitucional (C.F., art. 37, inciso X), quando ocorre, apresenta percentual inexpressivo, a exemplo do 1% concedido no exercício de 2004 e do 0,1% no exercício de 2005. O Governo argumenta, na Mensagem, que a política de recursos humanos está “direcionada para a valorização do servidor e para a instauração de um sistema remuneratório que premia o mérito profissional”.

## 12 INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO

### 12.1 INFRA-ESTRUTURA

O setor de Infra-Estrutura compreende os programas de trabalho relativos às unidades orçamentárias (UO's) que se encontram na órbita do Ministério de Minas e Energia, do Ministério dos Transportes e do Ministério das Comunicações. Isso inclui tanto os órgãos e entes que executam as ações, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, quanto as entidades, normalmente empresas públicas e sociedades de economia mista, que o fazem mediante o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Na tabela seguinte, estão discriminados dados orçamentários gerais referentes às UO's que executam suas ações ao abrigo dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esses dados compreendem a execução orçamentária havida nos exercícios de 2003 e 2004, assim como os números relativos aos projetos das leis orçamentárias referentes a 2005 e 2006.

**TABELA 43 - INFRA-ESTRUTURA - EXECUÇÃO 2003/04 E PL 2005/06 – FISCAL E SEGURIDADE**

		R\$ milhões				
UO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO 2003 (A)	EXECUÇÃO 2004 (B)	PLOA 2005 (C)	PLOA 2006 (D)	Var.% (D)/(C)
32101	Ministério de Minas e Energia	927,1	158,5	1.141,1	737,8	-35,3
	Companhia de Pesquisa de Recursos					
32202	Minerais- CPRM	108,6	128,0	187,6	167,1	-10,9
32263	Departamento Nacional de Produção	60,0	67,3	83,8	594,4	+609,3

<sup>67</sup> Notícias veiculadas pela imprensa estimaram o impacto em R\$ 3,7 bilhões.

<sup>68</sup> Impacto na faixa de R\$ 4,5 bilhões.

<sup>69</sup> No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

UO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO 2003 (A)	EXECUÇÃO 2004 (B)	PLOA 2005 (C)	PLOA 2006 (D)	Var.% (D)/(C)
Mineral- DNPM						
32265	Agência Nacional de Petróleo- ANP	216,0	179,8	2.134,6	2.234,6	+4,7
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL	102,7	114,3	179,6	279,7	+55,7
TOTAL MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA		1.414,4	648,0	3.726,7	4.013,6	+7,7
39101	Ministério dos Transportes	1.533,5	1.801,6	2.880,0	1.991,7	-30,8
Companhia de Navegação do São Francisco						
39202	Francisco	3,4	6,7	14,0	1,0	-92,9
39207	Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias SA	47,9	76,2	56,1	132,0	+235,3
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT	64,1	85,3	98,7	146,5	+48,4
39252	Agência Nacional de Transportes Aquaviários- ANTAQ	21,8	23,7	36,2	58,7	+62,2
39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT	2.054,0	2.742,1	3.525,1	4.829,9	+37,0
39901	Fundo da Marinha Mercante	813,0	159,6	278,9	169,2	-39,3
TOTAL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		4.537,8	4.895,1	6.889,0	7.329,0	+6,4
41101	Ministério das Comunicações	634,4	724,8	883,1	878,4	-0,5
Agência Nacional de Telecomunicações- ANATEL						
41231	ANATEL	230,8	251,9	1.517,5	2.094,2	+38,0
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações-FUST						
41902	FUST	-	-	529,3	664,7	+25,6
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações- FUNTTEL						
41903	FUNTTEL	153,7	100,7	200,1	205,3	+2,6
TOTAL MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES		1.019,0	1.077,4	3.129,9	3.842,6	+22,8
TOTAL GLOBAL		6.971,1	6.620,5	13.745,6	15.185,3	+10,5

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006

A proposta orçamentária para o exercício de 2006 é superior num valor aproximado de R\$ 1.440 milhões daquela feita para o exercício de 2005. A distribuição dos recursos entre os órgãos componentes do setor apresentou uma tendência uniforme: de aumento dos valores em relação à proposta de 2005. O destaque ficou por conta do Ministério das Comunicações, com crescimento de 22,8%.

No âmbito do Ministério de Minas e Energia, o crescimento global das dotações orçamentárias para 2006 foi da ordem de 7,7%. Todavia, observa-se significativa redistribuição de recursos entre as unidades orçamentárias (UO's) desse Ministério: uma forte redução no orçamento da UO 32101 – Ministério de Minas e Energia devido, principalmente, à exclusão do programa 0274 (Abastecimento de Energia Elétrica) dessa unidade -, em contrapartida a crescimentos nos orçamentos das UO's DNPM, ANP e ANEEL.

No Ministério dos Transportes, o aumento global das dotações para 2006 foi de aproximadamente 6,4%. Assim como no Ministério de Minas e Energia, o fato relevante foi a redistribuição dos recursos orçamentários entre as unidades orçamentárias do órgão. O orçamento da UO Ministério dos Transportes teve redução de quase R\$ 900 milhões, influenciada pela não inclusão da Reserva de Contingência, que, no exercício anterior, constava da proposta. Por outro lado, outras unidades, como a VALEC e, principalmente, o DNIT, tiveram os valores aumentados em relação à proposta para 2005. No caso do DNIT, os programas Corredor Mercosul, Corredor Nordeste e Gestão da Política dos Transportes foram os que apresentaram o maior crescimento de dotações orçamentárias em relação à proposta de 2005.

Como já foi dito anteriormente, a proposta para 2006 não consigna valores em Reserva de Contingência para o Ministério dos Transportes, em contraposição ao montante de R\$ 900 milhões constantes da proposta para 2005. Esse fato está relacionado com a inclusão de ações referentes ao Projeto Piloto de Investimentos na programação do Ministério. Tais ações têm identificador de resultado primário 3, de acordo com os arts. 3º e art. 7º, § 4º, da LDO/2006.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

No caso do Ministério das Comunicações, o crescimento verificado, entre a proposta para 2006 e aquela para 2005, foi de 22,8%. No entanto, valor equivalente a esse crescimento foi classificado como Reserva de Contingência. Destaque-se que vinculam-se ao Ministério alguns fundos setoriais com arrecadação vinculada a destinações específicas. Assim, é possível inferir que o governo, com o objetivo de atingir a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2006, fez uma opção ao consignar boa parte desses valores na Reserva de Contingência, liberando recursos de outros segmentos como, por exemplo, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energia.

**TABELA 44 - PROPOSTAS DE FIXAÇÃO DE DESPESAS POR GND – 2005/06 - FISCAL E SEGURIDADE**

R\$ milhões

ÓRGÃO	GND	PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2006
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1-PES	285,3	357,2
	2-JUR	0,4	0,2
	3-ODC	751,5	582,2
	4-INV	40,7	41,4
	6-AMO	0,4	0,6
	9-RES	2.648,5	3.032,1
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA		3.726,7	4.013,6
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	1-PES	1.718,0	1.790,9
	2-JUR	246,1	159,3
	3-ODC	632,3	782,7
	4-INV	2.619,8	3.956,2
	5-IFI	191,3	258,6
	6-AMO	544,9	381,3
	9-RES	936,7	-
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		6.889,0	7.329,0
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1-PES	696,7	741,7
	3-ODC	498,7	330,4
	4-INV	101,3	112,7
	9-RES	1.833,3	2.657,8
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES		3.129,9	3.842,7
Total Global		13.745,6	15.185,3

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006

Na análise quanto à despesa por Grupo de Natureza de Despesa (GND), verifica-se que a proposta orçamentária dos três ministérios denotou crescimento em relação à proposta de 2005.

Cabe ressaltar as variações ocorridas nas rubricas 4 – Investimentos, no caso do Ministério dos Transportes, e 9 – Reserva de Contingência, nos três ministérios.

**12.1.1 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS**

No tocante ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais do setor de infra-estrutura, o que se observa é, na maioria dois casos, crescimento dos recursos alocados à programação a cargo das diversas unidades orçamentárias.

**TABELA 45 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS - PROPOSTAS 2005/2006**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2006	Increment. %
32201 – CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA	14,2	14,4	1,7%
32204 – ELETROBRÁS TERMONUCLEAR S.A.	419,4	394,0	-6,1%
32223 – CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A.	224,5	50,0	-77,7%
32224 – CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A.	940,0	1.050,0	11,7%
32225 – ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	269,4	350,0	29,9%
32226 – COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO	695,2	778,1	11,9%
32228 – FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	1.190,8	1.300,0	9,2%
32230 – PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	18.049,7	21.186,4	17,4%

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2006	Increment. %
32232 – BRASPETRO OIL SERVICES COMPANY	52,1	-	-100,0%
32239 – PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A.	427,0	619,7	45,1%
32240 – PETROBRÁS GÁS S.A.	0,3	0,4	33,3%
32242 – PETROBRÁS QUÍMICA S.A.	1,0	1,1	9,5%
32264 – LIGHT PARTICIPAÇÕES S.A.	0,1	0,0	-70,0%
32267 – COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	55,6	60,0	7,9%
32268 – COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS	86,7	90,6	4,5%
32269 – COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ	105,3	288,2	173,6%
32270 – CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A.	120,9	130,0	7,5%
32271 – TRANSPORTADORA BRAS.GASODUTO BOLIVIA – BRASIL S.A.	75,2	358,1	376,1%
32272 – BOA VISTA ENERGIA S.A.	23,2	21,5	-7,4%
32273 – MANAUS ENERGIA S.A.	255,5	170,0	-33,5%
32274 – PETROBRÁS TRANSPORTE S.A.	70,0	353,8	405,5%
32275 – FRONAPE INTERNATIONAL COMPANY	19,9	-	-100,0%
32276 – COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA	79,1	304,0	284,3%
32277 – COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS	163,8	160,0	-2,3%
32278 – PETROBRAS INTERNATIONAL FINANCE COMPANY	1,0	0,6	-40,0%
32280 – ALBERTO PASQUALINI – REFAP S.A.	654,6	309,0	-52,8%
32281 – COMERCIALIZADORA BRAS. DE ENERGIA EMERGENCIAL	0,1	-	-100,0%
32282 – PETROBRAS NETHERLANDS B.V.	2.812,0	2.242,3	-20,3%
32285 – 5283 PARTICIPAÇÕES LTDA.	175,4	-	-100,0%
32286 – BRASPETRO OIL COMPANY	586,3	559,4	-4,6%
32287 – PETROBRAS INTERNATIONAL BRASPETRO B.V.	3.474,1	5.286,6	52,2%
32291 – PETRORIO - PETROQUÍMICA DO RIO DE JANEIRO S.A.	-	0,1	-
32306 – DATAFLUX - SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.	-	91,0	-
32307 – TRANSPORTADORA DO NORDESTE E SUDESTE S.A. - TNS	-	687,0	-
32308 – TRANSPORTADORA AMAZONENSE DE GÁS S.A. - TAG	-	30,0	-
32312 – PETROQUÍMICA TRIUNFO S.A.	-	8,4	-
32313 – TRANSPORTADORA CAPIXABA DE GÁS S.A. - TCG	-	55,0	-
32314 – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE	-	2,0	-
32316 – LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A.	-	92,0	-
32317 – SFE - SOCIEDADE FLUMINENSE DE ENERGIA LTDA.	-	43,3	-
32318 – TERMORIO S.A.	-	259,8	-
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	31.042,4	37.346,8	20,3%
39210 – COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ	19,9	11,9	-40,4%
39211 – COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO	17,3	24,8	43,1%
39212 – COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA	21,9	29,1	32,7%
39213 – COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	83,3	121,6	45,9%
39214 – COMPANHIA DOCAS DO MARANHÃO	0,2	0,4	100,0%
39215 – COMPANHIA DOCAS DO PARÁ	26,5	29,5	11,3%
39216 – COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	20,5	24,9	21,6%
39217 – COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE	16,5	30,4	84,4%
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	206,0	272,5	32,3%
41201 – EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	663,0	632,4	-4,6%
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	663,0	632,4	-4,6%
Total Global	31.911,4	38.251,7	19,9%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2006

A tabela anterior demonstra que a programação a cargo das empresas supervisionadas pelo Ministério dos Transportes é a que exhibe o maior crescimento relativo (32,3%), na comparação entre as propostas referentes a 2005 e 2006. Esse comportamento se explica pelas propostas de investimento em ações de recuperação e modernização da infra-estrutura portuária que atende aos diversos corredores de transporte, consolidando tendência já delineada na proposta referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A programação a cargo das empresas ligadas ao Ministério de Minas e Energia exhibe o segundo maior crescimento relativo em investimentos (20,3%). Em termos absolutos, esse crescimento foi marcado pelo aumento dos investimentos nas empresas Petrobras International Braspetro B.V. e Petróleo Brasileiro S.A., e em outras dez empresas que não haviam recebido recursos na proposta orçamentária de 2005. Destaca-se que a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) é a empresa holding do grupo estatal dedicado à exploração, ao transporte, à produção, à distribuição e à comercialização de petróleo e seus derivados e gás natural.

As principais exceções à tendência de crescimento dos investimentos setoriais observada no conjunto das empresas ligadas ao Ministério dos Transportes e ao Ministério das Minas e Energia ficam por conta da Centrais Elétricas Brasileiras S.A, Braspetro Oil Services Company e Petrobras Netherlands



B.V. Além dessas, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ligada ao Ministério das Comunicações, apresenta diminuição dos investimentos propostos, da ordem de 4,6%.

## 12.2 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2006, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 2.236,5 milhões, 12,6% inferior à proposta apresentada para 2005, e 36,1% inferior ao valor autorizado na Lei Orçamentária vigente.

Em relação ao total dos investimentos (GND 4), a proposta do Ministério da Integração Nacional é 17,7% inferior ao constante no PLOA 2005, e 45,2% inferior ao valor autorizado na Lei Orçamentária de 2005. Dentre as variações relevantes destaca-se a significativa redução do valor previsto para o Programa ProÁgua Infra-estrutura, 72,85% inferior ao PLOA 2005, já que o montante previsto para 2005 e 2006 totalizou respectivamente R\$ 164,8 milhões e R\$ 44,7 milhões.

O principal projeto na área de desenvolvimento regional, conforme consta da Mensagem que encaminhou o PLOA 2006, continua a ser a Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, a ser implantado com base em novo enfoque de integração das bacias hidrográficas e de revitalização daquele Rio, via ações de recuperação ambiental. O projeto em sua totalidade envolve recursos estimados da ordem de R\$ 6,3 bilhões, dos quais R\$ 5,0 bilhões são destinados à integração das bacias e R\$ 1,3 bilhão à revitalização do Rio. Na proposta orçamentária para 2006 está prevista a dotação de R\$ 867,0 milhões direcionados à integração<sup>70</sup> e, para a revitalização<sup>71</sup>, R\$ 71,4 milhões.

Nota-se, ademais, que houve redução da participação dos investimentos no total da dotação orçamentária do Ministério da Integração, excluídos os fundos constitucionais. No PLOA 2005 essa categoria de despesa representava 62,6% do total. Já na Proposta Orçamentária para o exercício de 2006, o montante de investimentos corresponde a 58,9% do total. Essa redução ocorreu em contrapartida ao aumento da participação das despesas correntes do Ministério, cujos percentuais representam 9,6% e 13,0%, respectivamente para o PLOA 2005 e PLOA 2006.

Para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, FDA e FDNE, foi alocado em 2006 respectivamente cerca de R\$ 684,4 milhões e R\$ 1 bilhão, valores que representam aumento de 12,6% em relação à Proposta Orçamentária de 2006. Contudo, percebe-se que esses Fundos não apresentaram execução até 11 de setembro deste ano.

No tocante aos recursos destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece:

*“Art. 42. Durante quinze anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:*

*I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;*

*II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.”*

O mencionado dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional Nº 43, de 15 de abril de 2004, que prorrogou, por mais dez anos, a aplicação dos recursos destinados à irrigação ali previstos.

Com relação a esta questão, a proposta apresentada pelo Poder Executivo para o exercício de 2006 não deu cumprimento a esse dispositivo Constitucional, quando alocou à Região Centro-Oeste apenas 4,71% dos recursos destinados à irrigação, conforme se vê no quadro a seguir:

**TABELA 46 – RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO, POR REGIÃO**

Região	Projeto de Lei	R\$ milhões	
			%
Centro-Oeste	8,72		4,71
Nordeste	149,14		80,59
Norte	10,40		5,62
Sudeste	14,45		7,27
Nacional	3,34		1,8
Total	185,05		100

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

<sup>70</sup> Ação 12EP – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

<sup>71</sup> Ação 3429 – Obras de Revitalização e Recuperação do Rio São Francisco.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**12.3 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA**

A proposta orçamentária do Ministério do Meio Ambiente para o exercício de 2006 soma R\$ 2.069,2 milhões, apenas 8,08% superior à proposta apresentada para 2005 (R\$ 1.914,5 milhões), e 3,2% inferior à dotação inicial da Lei Orçamentária.

Merece destaque o valor de R\$ 751,2 milhões alocados no “GND 9 – Reserva de Contingência”, que representa 36,3% do total das dotações do Ministério do Meio Ambiente. Esse valor é composto pelas fontes “134 – Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos”, “142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural” e “250 – Recursos Próprios”. Verifica-se, portanto, que fontes vinculadas por lei à execução em determinado setor estão compondo o resultado primário a ser alcançado pela União. No entanto, em 2005, esta reserva foi proporcionalmente menor, representando cerca de 30,0% dos recursos do MMA constantes na proposta.

Por último, o total previsto para investimentos em 2006, no valor de R\$ 92,4 milhões, é cerca de 25,3% superior ao proposto em 2005. Todavia, apresenta-se 30,3% inferior à posição inicial da Lei Orçamentária para 2005.

**12.4 DESENVOLVIMENTO URBANO**

As ações relativas a desenvolvimento urbano, exceto as que se acham a cargo de Ministérios como os de Integração Nacional, Meio Ambiente e Desportos – cujas programações possuem amplas repercussões na estruturação dos equipamentos urbanos – se acham concentradas no Ministério das Cidades. Nesse Ministério essas programações agrupam-se em seis áreas principais de atuação: habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano, transporte de passageiros, segurança de trânsito e infra-estrutura urbana. Para tanto, esse Órgão congrega, além das suas unidades operacionais, duas empresas (CBTU e TRENURB) e dois fundos especiais (FUNSET e FNHIS).

A evolução das alocações por unidades orçamentárias e pelas principais programações do órgão se acha evidenciada nas tabelas a seguir, cumprindo destacar, desde logo, que de modo similar ao ocorrido nos anos anteriores, as alocações relativas a investimentos são bastante modestas. Esse fato se torna digno de especial atenção quando se considerada a importância dessas áreas para a qualidade de vida da população e para a viabilização de muitos empreendimentos econômicos. Embora nos anos anteriores essa situação tenha sido parcialmente corrigida pelas alocações adicionais realizadas pelo Congresso Nacional, sobretudo nas áreas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, não deixa de ser preocupante a falta de prioridade dessas políticas.

**TABELA 47 -DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNID. ORÇAMENTÁRIAS - 2003 / 2006**

Unidades Orçamentárias	R\$ milhões													
	2003			2004			2005			2006			% 2006 / 2005	
	Autoriz.	Liquid.	%Liq. /Aut.	Autoriz.	Liquid.	%Liq. /Aut.	PLO	LOA	%Liq. /LOA	PLO	PLO/ PLO/ LOA	PLO/ LOA		
Ministério das Cidades / SEDU	1.825,0	722,5	39,6	1697,5	1042,9	61,4	769,0	2.467,2	5,3	706,4	-8,1	-71,4		
Cia.Trens Urb.Porto Alegre-Trensurb	135,3	99	73,2	143,1	120,2	84,0	200,5	246,9	27,1	168,6	-15,9	-31,7		
Cia. Brasileira de Trens Urbanos-CBTU	1.167,9	663,2	56,8	1011,9	821,7	81,2	979,1	1217,3	36,5	1.199,1	22,5	-1,5		
Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito	74,7	32,1	43,0	117,6	43,1	36,6	130,5	130,6	18,2	87,9	-32,6	-32,7		
Fundo Nac.de Habitação de Int.Social	0,0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	111,3	100,	100,0		
<b>T O T A I S</b>	<b>3.202,9</b>	<b>1.516,8</b>	<b>47,4</b>	<b>2.970,1</b>	<b>2.027,9</b>	<b>68,3</b>	<b>2.079,1</b>	<b>4.062,0</b>	<b>16,4</b>	<b>2.273,3</b>	<b>9,3</b>	<b>-44,0</b>		

Como se pode notar, na Tabela a seguir, o montante das alocações no órgão apresenta aumento em relação ao PLO de 2005, ou seja, crescimento (nominal) de 9,3%.

**TABELA 48 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - 2003 / 2006**

Programas	Valores em R\$ milhões										
	2003		2004		PLO	2005		2006		% 2006 / 2005	
	Autoriz.	%Liq. /Aut.	Autoriz.	%Liq. /Aut.		LOA	%Liq./LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA	
Nosso Bairro / Habitação Inter. Social	120,3	100,0	108,8	64,8	50,6	209,1	0,0	51,1	1,0	-75,6	
Morar Melhor / Urb. Assent. Precários	370,1	33,0	465,0	68,8	181,6	233,9	7,9	226,9	24,9	-3,0	



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Programas	2003		2004		PLO	2005		2006		% 2006 / 2005	
	Autoriz.	%Liq. /Aut.	Autoriz.	%Liq./ Aut.		LOA	%Liq./LOA	PLO	PLO/PLO	PLO/LOA	PLO/LOA
Saneamento é Vida/San.Amb.Urbano	214,8	26,2	94,6	28,1	29,8	131,8	0,0	24,0	-19,5	-81,8	
Infra-estrutura Urb.+Reab.A.Urb.Central	780,7	27,4	398,4	67,4	0,0	1.123,4	0,1	2,5	100,0	-99,8	
Gestão da Política de Desenv. Urbano	2,4	75,0	14,2	83,8	30,2	30,1	27,9	36,4	20,5	20,9	
Fortalecimento da Gestão Urbana	0,0	0,0	37,6	58,2	42,8	45,0	5,1	21,2	-50,5	-52,9	
Resíduos Sólidos Urbanos	10,6	23,6	4,1	85,4	2,0	4,8	0,0	1,0	-50,0	-79,2	
Drenagem Urbana Sustentável	0,0	0,0	60,5	39,7	0,8	111,9	0,0	0,0	-100,0	-100,0	
Sist. Transp.Ferrov.Urb.de Passageiros	743,5	47,2	619,7	87,8	481,2	774,9	38,4	708,8	47,3	-8,5	
Transp.Rod.Urbano/Mobilidade Urbana	1,6	31,3	108,9	79,8	19,3	139,9	0,1	90,2	367,4	-35,5	
Educação e Segurança no Trânsito	110,8	33,8	74,0	62,8	53,0	67,8	35,1	67,8	27,9	0,0	
Apoio Administrativo	15,1	76,2	26,7	87,6	32,7	32,1	50,8	41,3	26,3	28,7	
Outros Programas	25,6	96,9	1,6	37,5	28,8	31,0	3,2	9,2	-68,1	-70,3	
<b>Sub-Total 1</b>	<b>2.395,5</b>	<b>39,3</b>	<b>2.014,1</b>	<b>71,9</b>	<b>952,8</b>	<b>2.935,7</b>	<b>12,6</b>	<b>1.280,4</b>	<b>34,4</b>	<b>-56,4</b>	
Op.Especiais: Serv. Div. Externa	536,6	78,0	570,5	71,3	576,5	576,5	36,8	515,1	-10,7	-10,7	
Op.Especiais: Serv. Div. Interna	107,5	80,7	127,8	83,7	132,6	132,6	34,8	114,8	-13,4	-13,4	
Op.Esp.: Cump.Sentenças Judiciais	124,1	55,9	120,8	54,8	244,4	244,4	16,2	234,4	-4,1	-4,1	
Reserva de Contingência	39,2	0,0	136,9	0,0	172,8	172,8	0,0	128,6	-25,6	-25,6	
<b>Sub-Total 2</b>	<b>807,4</b>	<b>71,1</b>	<b>956,0</b>	<b>60,6</b>	<b>1.126,3</b>	<b>1.126,3</b>	<b>26,5</b>	<b>992,9</b>	<b>-11,8</b>	<b>-11,8</b>	
<b>TOTAIS</b>	<b>3.202,9</b>	<b>47,4</b>	<b>2.970,1</b>	<b>68,3</b>	<b>2.079,1</b>	<b>4.062,0</b>	<b>16,4</b>	<b>2.273,3</b>	<b>9,3</b>	<b>-44,0</b>	

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

Porém, quando se examina a distribuição dos recursos pelos vários itens da programação fica evidenciado que tal ganho deriva, essencialmente, de três alocações, ou seja, da expansão das alocações na “Urbanização de Assentamentos Precários” (que passam de R\$ 181,6 milhões para R\$ 226,9 milhões), no programa “Mobilidade Urbana” (que se eleva de R\$ 19,3 milhões para R\$ 90,2 milhões) e em algumas ações do programa “Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros” (contemplado com uma expansão de 47,3% sobre os níveis do PLO de 2005). Todas as demais alocações – inclusive as relativas a saneamento e habitação popular – têm ampliações modestas em termos nominais.

Em termos da distribuição dos gastos por grupos de natureza da despesa (GND), constatou-se provisão de quase 6% do montante dos recursos para a formação da “Reserva de Contingência”. São destinados apenas R\$ 670,3 milhões para os seus investimentos nas áreas de habitação, transporte urbano, saneamento e infra-estrutura urbana, ou seja, cerca de 29% dos valores previstos na LOA de 2005 e de 35% a 45% dos valores autorizados em 2003 e 2004. Isso se torna particularmente crítico se considerado que R\$ 301,6 milhões (45%) desse montante se destina aos investimentos a cargo da CBTU e da TRENURB. Quanto à expansão dos gastos em “Outras Despesas Correntes”, são coerentes com a elevação dos custos operacionais das empresas prestadoras de serviços, atualização monetária dos contratos e consolidação dos programas de apoio aos Estados e Municípios.

**12.5 FUNTTEL E FUST – CUMPRIMENTO DO ART. 13, § 4º, DA LDO 2006**

O art. 13, § 4º do Autógrafo da LDO 2006 estabelece que, “na lei orçamentária anual, as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, destinadas a compor reserva de contingência, não poderão ultrapassar o limite máximo de 40% da arrecadação total prevista”.

Referido dispositivo, que acabou sendo vetado por meio da Mensagem nº 612, de 20 de setembro de 2005, do Presidente da República, não foi observado por ocasião da elaboração da programação proposta para o FUST o FUNTTEL. A reserva de contingência atingiu cerca de 99% no FUST e 73% no FUNTTEL do conjunto de fontes, bastante superiores portanto àquele parâmetro, conforme apresentado na Tabela a seguir:

**TABELA 49 - PLOA 2006 – PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DO FUST  
Despesas por Fonte / GND**

Fonte	Pessoal e Encargos	Juros e Enc. da Dívida	Out. Desp. Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amort. da Dívida	Reserva de Contingência	R\$ milhões	
								Total	Total
129 Rec. de Conces. e Permis.							201,5	201,5	
172 Outr. Contribuições Econômicas			9,0				452,2	461,2	
174 Taxas e Multas pelo P. Polícia							2,0	2,0	
<b>Total</b>		0	0	9,0	0	0	655,7	664,7	

**TABELA 50 - PLOA 2006 – Programação de Recursos do FUNTTEL**

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**Despesas por Fonte / GND**

R\$ milhões

Fonte	Pessoal e Encargos	Juros e Enc. da Dívida	Out. Desp. Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amort. da Dívida	Reserva de Contingência	Total
172 – Outr. Contribuições Econômicas			51,1	5,1			88,1	144,3
280 – Rec. Prop. Financeiros							61,0	61,0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>51,1</b>	<b>5,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>149,1</b>	<b>205,3</b>

Quanto às agências reguladoras, o § 5º do mesmo artigo do Autógrafo da LDO 2006, também vetado, proibia qualquer apropriação na reserva de contingência de recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas dessas entidades. Na elaboração da proposta orçamentária das agências reguladoras na área de infra-estrutura constaram as seguintes reservas de contingência.

**TABELA 51 - Recursos provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas alocadas em Reserva de Contingência em Agências Reguladoras**

Agência Reguladora	Reserva de Contingência
32265 – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	2.003,3
32266 – Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	149,4
41231 – Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	1.852,9

**13 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL****13.1 SEGURANÇA PÚBLICA**

As unidades orçamentárias específicas da área de segurança pública, todas vinculadas ao Ministério da Justiça, são as seguintes: 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.

A proposta orçamentária para o exercício de 2006 dessas unidades alcança o montante de R\$ 4.608,5 milhões. Não obstante, se considerados os demais gastos do Governo Federal com a Função 06 – Segurança Pública, o orçamento dessa área alcança o montante de R\$ 4.785,7 milhões.

O conjunto dos valores alocados na proposta com gastos classificados na Função 06 - Segurança Pública, bem como a comparação desses com os orçamentos dos exercícios de 2003 e 2004 (liquidado) e 2005 (autorizado e liquidado) constam da Tabela seguinte.

**TABELA 52 - SEGURANÇA PÚBLICA - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003-2006)**

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

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	2003	2004	2005	2006	
	LIQUIDADO	LIQUIDADO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PROJ. LEI
<b>UNIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>3.347.941.119</b>	<b>3.859.390.270</b>	<b>4.705.047.248</b>	<b>1.487.584.193</b>	<b>4.608.524.408</b>
30107 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.060.201.154	1.202.015.776	1.443.659.905	102.701.024	1.426.421.146
30108 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	1.700.973.333	2.039.093.216	2.250.296.074	1.270.145.888	2.348.292.905
30907 - FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	121.410.361	146.133.513	272.012.827	24.643.938	164.062.881
30909 - FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-FIM DA POLÍCIA FEDERAL	160.502.264	188.277.494	326.141.842	72.709.901	315.147.476
30911 - FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	304.854.007	283.870.271	412.936.600	17.383.442	354.600.000
<b>OUTRAS UNIDADES</b>	<b>214.260.916</b>	<b>249.476.387</b>	<b>461.734.154</b>	<b>71.748.826</b>	<b>177.230.687</b>
20118 - AGÊNCIA BRAISLEIRA DE INTELIGÊNCIA*	59.511.256	105.605.406	149.826.419	63.623.650	138.584.505
30101 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA*	6.391.182	6.180.228	9.724.451	3.486.458	13.920.000
30109 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO*	0	0	2.021.673	0	6.815.512
53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	148.358.478	137.690.753	300.161.611	4.638.718	17.910.670
<b>TOTAL</b>	<b>3.562.202.035</b>	<b>4.108.866.657</b>	<b>5.166.781.402</b>	<b>1.559.333.019</b>	<b>4.785.755.095</b>

(\*) Valores Classificados na Função 06 - Segurança Pública

Registre-se que o orçamento para 2006 proposto pelo Poder Executivo para as unidades específicas da área de segurança pública (R\$ 4,6 bilhões) é inferior ao valor autorizado para o corrente exercício (R\$ 4,7 bilhões). Se considerados os gastos de outras unidades do Governo Federal classificados na Função 06 – Segurança Pública, o valor proposto no Projeto de Lei em exame (R\$ 4,7 bilhões) é inferior àqueles autorizados para 2005 (R\$ 5,1 bilhões).

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Considerando os gastos individualizados por unidade orçamentária, observa-se que o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN foi, percentualmente, a unidade orçamentária que teve o maior decréscimo de dotações na Proposta Orçamentária para 2006 – com diminuição da ordem de 39,69%, em relação ao valor autorizado para 2005. Essa diminuição se deve, principalmente, à retirada da Fonte 127 – Custas Judiciais, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que passou a destinar os recursos provenientes de custas e emolumentos exclusivamente ao custeio de serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

O Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP também teve seu orçamento diminuído em relação ao autorizado para 2005, com decréscimo da ordem de 14,13%. Ademais, registre-se que R\$ 125 milhões são financiados pela Fonte 191 – Recursos correspondente à Reserva de Contingência Específica.

**13.2 DEFESA NACIONAL****TABELA 53 - DEFESA NACIONAL - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003/2006)**

UNIDADE ADMINISTRATIVA/ORÇAMENTÁRIA	Orçamento Fiscal e Seguridade Social - R\$ 1,00				
	2003	2004	2005	2006	
	LIQUIDADADO	LIQUIDADADO	AUTORIZADO	LIQUIDADADO	PROJ. LEI
<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b>	<b>682.517.896</b>	<b>952.901.621</b>	<b>1.932.984.155</b>	<b>441.083.747</b>	<b>1.261.601.848</b>
52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA	619.274.926	876.496.271	1.823.026.827	399.652.162	1.169.247.799
52901 - FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	5.937.546	3.090.371	4.124.144	384.818	3.901.502
52902 - FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	52.462.028	67.296.635	99.294.681	38.984.415	82.614.614
52903 - FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	4.843.396	6.018.344	6.538.503	2.062.352	5.837.933
<b>COMANDO DA AERONÁUTICA</b>	<b>6.524.037.337</b>	<b>7.710.056.300</b>	<b>8.786.889.567</b>	<b>4.407.460.950</b>	<b>9.038.864.342</b>
52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	5.783.269.032	6.609.094.100	7.474.586.905	3.995.207.138	7.593.462.594
52211 - CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	3.417.651	6.324.141	13.316.079	6.023.858	13.394.835
52911 - FUNDO AERONÁUTICO	686.329.123	999.406.029	1.208.916.018	378.899.045	1.358.663.597
52912 - FUNDO AEROVIÁRIO	51.021.531	95.232.030	90.070.565	27.330.909	73.343.316
<b>COMANDO DO EXÉRCITO</b>	<b>12.134.223.407</b>	<b>13.128.479.526</b>	<b>14.298.599.056</b>	<b>8.776.577.362</b>	<b>15.830.658.188</b>
52121 - COMANDO DO EXÉRCITO	11.807.036.600	12.697.110.611	13.830.158.214	8.539.310.376	15.306.186.657
52222 - FUNDAÇÃO OSÓRIO	4.472.165	5.382.083	5.832.111	3.083.409	7.061.766
52921 - FUNDO DO EXÉRCITO	322.714.642	425.986.832	462.608.731	234.183.577	517.409.765
<b>COMANDO DA MARINHA</b>	<b>6.488.042.681</b>	<b>6.816.998.291</b>	<b>7.841.547.278</b>	<b>4.378.802.947</b>	<b>9.037.000.939</b>
52131 - COMANDO DA MARINHA	6.235.161.818	6.402.301.684	7.065.626.723	4.252.345.080	8.578.314.594
52133 - SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	3.066.142	5.569.850	9.889.604	2.277.918	3.819.201
52931- FUNDO NAVAL	226.186.203	369.425.527	703.443.866	101.978.217	381.236.223
52932 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	23.628.518	39.701.230	62.587.085	22.201.732	73.630.921
<b>TOTAL MINISTÉRIO DA DEFESA</b>	<b>25.828.821.321</b>	<b>28.608.435.738</b>	<b>32.860.020.056</b>	<b>18.003.925.006</b>	<b>35.168.125.317</b>

A proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo para as Unidades da área da Defesa Nacional, todas vinculadas ao Ministério da Defesa, alcança o montante de R\$ 35.221,0 milhões, incluindo-se as unidades integrantes do Orçamento de Investimento (Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO / R\$ 51.259,9 milhões; e Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL / R\$ 1,7 milhão).

Para melhor visualização e entendimento da Proposta Orçamentária, os valores foram agrupados na tabela que se segue, por “Unidade Administrativa”, assim denominadas aquelas Unidades Orçamentárias efetivamente responsáveis pelo gerenciamento dos respectivos gastos. A mesma tabela apresenta os dados relativos aos orçamentos de 2003 (liquidado), 2004 (liquidado), 2005 (autorizado e liquidado), confrontando-os com os valores constantes do PLOA 2006.

Na Proposta Orçamentária para 2006, verifica-se um acréscimo dos recursos para a Defesa Nacional de 7,02%, relativamente ao autorizado para 2005, sendo que o Comando da Marinha apresenta-se como a Unidade mais beneficiada (incremento de 15,25%, em relação ao autorizado de 2005), seguindo-se o Comando do Exército (10,71%) e o Comando da Aeronáutica (2,87%). Cabe ressaltar que o



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

orçamento da UO 52101 – Ministério da Defesa sofreu um decréscimo de 34,83%, em relação ao autorizado para 2005.

Pela tabela que se segue, é possível concluir que o perfil da distribuição dos recursos orçamentários da Área de Defesa Nacional, por natureza de despesa, permanece praticamente inalterado, relativamente aos exercícios anteriores de 2003, 2004 e 2005, com forte comprometimento desses nos GNDs 1 (pessoal e Encargos Sociais – 77,22%) e 3 – Outras Despesas Correntes (10,44%), perfazendo ambos 87,66% do total das dotações.

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento é de, apenas, 3,84% do total dos recursos destinado à Defesa Nacional, permanecendo praticamente no mesmo patamar dos exercícios anteriores. Há que se observar que os baixos valores destinados a investimento – reaparelhamento, pesquisa, desenvolvimento tecnológico – têm sido o principal foco de discussão e contestação do orçamento da Defesa Nacional, o que deverá repetir-se no exame do PLOA 2006, uma vez que os valores propostos, de certa forma, frustram as expectativas.

**TABELA 54 - DEFESA NACIONAL - EVOLUÇÃO ORÇAMENTOS (GND) - 2003/2006**

NATUREZA DESPESA	Orçamentos Fiscal e Seguridade Social - R\$ 1,00				
	2003 LIQUIDADADO	2004 LIQUIDADADO	2005 AUTORIZADO	2005 LIQUIDADADO	2006 PROJ. LEI
1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	21.111.535.762	22.612.418.632	23.882.943.465	15.355.370.208	27.198.022.324
2 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	460.647.376	411.238.370	1.509.623.657	219.238.979	923.855.199
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.839.260.346	3.596.193.106	4.234.693.073	1.922.256.388	3.677.227.240
4 - INVESTIMENTOS	884.362.539	1.568.559.694	1.553.165.808	267.834.319	1.353.707.234
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	12.362.049	1.752.046	353.145.963	1.027.008	7.029.777
6 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	520.653.249	418.273.889	982.139.937	238.198.104	1.098.636.342
9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	344.308.153	0	962.607.200
<b>TOTAL</b>	<b>25.828.821.321</b>	<b>28.608.435.737</b>	<b>32.860.020.056</b>	<b>18.003.925.006</b>	<b>35.221.085.316</b>

### 13.2.1 ORÇAMENTO DA INFRAERO

A INFRAERO tem como principal fonte de financiamento – e por isso mesmo considera como recurso próprio – as tarifas aeroportuárias, conforme estabelece o art. 6º da Lei nº 8.862/99, além dos recursos específicos provenientes da efetiva utilização de aeroportos próprios da União, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 6.009/73.

A empresa recebe, ainda, 80% (oitenta por cento) dos recursos originados pelo Adicional de Tarifa Aeroportuária – ATAERO, CRIADO PELA Lei nº 7.920/89, conforme dispõe o art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.399/92, para ser aplicado no sistema aeroviário nacional.

Importa aqui ressaltar que, do orçamento de investimento da INFRAERO, não vêm constando os recursos destinados a investimento na infra-estrutura aeroportuária da União, o que está a merecer a devida atenção e correção pelo Congresso Nacional com vistas à observância do princípio da universalidade, pelo qual todas as receitas devem constar do orçamento.

## 14 INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O Projeto de Lei Orçamentária para 2006 prevê investimentos da ordem de R\$ 56 bilhões nas três esferas, o que representa acréscimo de 18,6% em relação aos R\$ 47,2 bilhões constantes PLOA 2005. Desse montante, R\$ 14,3 bilhões pertencem aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (acréscimo de 24,9% em relação ao PLOA 2005) e R\$ 41,7 bilhões ao Orçamento de Investimento das Estatais (acréscimo de 16,9%).

### 14.1 FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL

Como em anos anteriores, nota-se excessiva concentração de investimentos programados em dotações não regionalizadas (NA – nacional) no Orçamento Fiscal, totalizando cerca de 38,6% dos investimentos nessa esfera no PLOA 2006, em contrapartida a 39,9% no PLOA 2005.

Vale mencionar que a relevância da regionalização dos investimentos da Lei Orçamentária e, por conseqüência, em sua execução, decorre do disposto no § 7º do Art. 165 da Constituição Federal, que determina que os Orçamentos Fiscal e de Investimento das Estatais têm dentre suas funções a redução das desigualdades inter-regionais. A concentração de investimentos da forma exposta, portanto, prejudica a avaliação pelo Congresso Nacional do cumprimento do mandamento constitucional.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Tendo por base a aglutinação por Regiões, percebe-se que o aumento do volume de investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, do PLOA 2005 para o de 2006, favoreceu as regiões Sudeste e Sul, com acréscimos de 55,1% e 53,2%, respectivamente. Em contraposição, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram incremento de 7,8%, 14,8% e 29,1%, respectivamente.

No contexto da análise por estado, tendo por base os dados do PLOA 2005 e PLOA 2006, verifica-se uma variação desigual dos totais alocados para investimentos entre as diversas unidades da federação. Destacam-se as variações positivas de São Paulo (+114,2%), Mato Grosso do Sul (+94,7%) e Santa Catarina (+93,5%), em contraposição às variações negativas de Roraima (-36,1%), Espírito Santo (-31,5%) e Amapá (-27,6%). Comparando-se os investimentos constantes no PLOA 2006 com os valores autorizados em 2005, nota-se redução de R\$ 7,7 bilhões, o que corresponde a 35% do total autorizado para 2005, havendo perda para todas as unidades federadas. Tendo por parâmetro a comparação com a execução recente, os investimentos programados no PLOA 2006 são inferiores aos valores liquidados em 2004 em doze estados.

Analisando a execução orçamentária dos investimentos autorizados nas esferas Fiscal e da Seguridade Social para o ano atual, com dados atualizados até 11 de setembro de 2005, percebe-se um baixo percentual de execução de despesa, apenas 8,5%, já que do montante de R\$ 22 bilhões autorizados em investimentos foram liquidados tão somente R\$ 1,8 bilhão. Os valores da evolução dos investimentos entre 2003 e 2006, por Região e UF, estão demonstrados na tabela a seguir.

**TABELA 55 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF**

Fiscal e Seguridade Social R\$ milhões

Região	UF	Liquid 2003	Liquid 2004	PL 2005	Autoriz 2005	Liquid 2005 *	PL 2006	% 2006	Variação %	Variação %
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	s/ Total	(g = f / c)	(h = f / d)
CO	DF	100,3	266,5	464,9	571,5	50,6	498,6	3,48%	7,25%	-12,75%
	GO	111,8	203,2	243,2	663,7	68,6	327,3	2,28%	34,58%	-50,69%
	MS	114,0	146,9	144,0	405,2	30,2	280,3	1,96%	94,71%	-30,82%
	MT	123,3	151,5	114,9	366,2	35,4	150,7	1,05%	31,08%	-58,86%
	CO	10,9	19,7	45,5	60,9	0,5	51,1	0,36%	12,32%	-16,12%
	<b>Subtotal</b>		<b>460,3</b>	<b>787,7</b>	<b>1.012,5</b>	<b>2.067,6</b>	<b>185,3</b>	<b>1.308,0</b>	<b>9,13%</b>	<b>29,18%</b>
EX	EX	0,0	0,0	31,9	28,8	0,0	15,0	0,10%	-52,98%	-47,86%
	<b>Subtotal</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>31,9</b>	<b>28,8</b>	<b>0,0</b>	<b>15,0</b>	<b>0,10%</b>	<b>-52,98%</b>	<b>-47,86%</b>
NA	NA	3.070,7	4.955,4	4.843,7	6.908,9	776,3	5.858,3	40,88%	20,95%	-15,21%
	<b>Subtotal</b>	<b>3.070,7</b>	<b>4.955,4</b>	<b>4.843,7</b>	<b>6.908,9</b>	<b>776,3</b>	<b>5.858,3</b>	<b>40,88%</b>	<b>20,95%</b>	<b>-15,21%</b>
NE	NE	124,9	127,0	1.299,6	903,0	25,4	1.214,0	8,47%	-6,59%	34,45%
	BA	183,5	391,2	318,3	902,6	74,4	463,0	3,23%	45,46%	-48,70%
	PE	194,9	328,9	247,8	762,6	61,6	353,1	2,46%	42,49%	-53,71%
	CE	156,9	287,7	192,6	570,2	82,2	315,6	2,20%	63,88%	-44,66%
	PI	108,4	175,4	160,7	433,9	41,8	128,3	0,90%	-20,18%	-70,44%
	PB	67,8	121,6	119,0	391,7	7,3	160,8	1,12%	35,06%	-58,96%
	RN	65,4	129,3	113,2	356,7	13,3	167,4	1,17%	47,93%	-53,06%
	MA	115,4	147,9	95,3	336,0	29,6	146,7	1,02%	53,87%	-56,35%
	SE	25,8	106,2	80,5	248,6	1,2	85,1	0,59%	5,74%	-65,76%
	AL	61,0	98,3	78,8	306,7	8,1	72,3	0,50%	-8,25%	-76,44%
	<b>Subtotal</b>		<b>1.104,1</b>	<b>1.913,6</b>	<b>2.705,7</b>	<b>5.212,0</b>	<b>344,8</b>	<b>3.106,2</b>	<b>21,68%</b>	<b>14,80%</b>
NO	PA	103,7	207,1	207,0	420,6	19,0	167,0	1,17%	-19,30%	-60,29%
	AM	56,1	119,9	202,6	350,1	2,1	188,6	1,32%	-6,93%	-46,14%
	TO	123,1	138,4	127,8	466,7	50,5	217,3	1,52%	70,01%	-53,44%
	NO	42,7	38,5	70,3	154,0	5,8	109,8	0,77%	56,19%	-28,71%
	RR	35,2	76,2	68,7	303,8	0,1	43,9	0,31%	-36,12%	-85,56%
	AC	74,7	63,1	63,8	258,0	19,1	73,9	0,52%	15,93%	-71,35%
	AP	27,1	131,2	61,5	247,4	2,9	44,6	0,31%	-27,58%	-81,98%
	RO	76,9	97,8	50,5	279,5	3,3	73,8	0,52%	46,30%	-73,58%
<b>Subtotal</b>		<b>539,4</b>	<b>872,3</b>	<b>852,2</b>	<b>2.480,2</b>	<b>102,9</b>	<b>918,9</b>	<b>6,41%</b>	<b>7,83%</b>	<b>-62,95%</b>
SD	MG	497,6	739,3	538,1	1.518,3	283,0	774,9	5,41%	44,00%	-48,96%
	RJ	127,0	327,2	317,8	722,8	28,9	571,1	3,99%	79,72%	-20,99%
	SP	198,1	427,2	179,2	717,9	34,4	383,9	2,68%	114,19%	-46,53%
	SD	26,5	78,2	135,0	128,4	6,6	188,1	1,31%	39,29%	46,51%
	ES	57,5	89,1	119,0	315,0	10,2	81,5	0,57%	-31,51%	-74,13%
	<b>Subtotal</b>		<b>906,6</b>	<b>1.661,1</b>	<b>1.289,1</b>	<b>3.402,4</b>	<b>363,0</b>	<b>1.999,4</b>	<b>13,95%</b>	<b>55,10%</b>



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

Região	UF	Liquid 2003	Liquid 2004	PL 2005	Autoriz 2005	Liquid 2005 *	PL 2006	% 2006	Variação %	Variação %
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	s/ Total	(g= f / c)	(h = f / d)
SL	RS	151,0	286,1	302,6	772,3	56,2	473,0	3,30%	56,34%	-38,75%
	SC	83,7	169,1	213,4	637,8	42,1	412,7	2,88%	93,45%	-35,28%
	PR	125,1	188,0	139,7	480,8	21,3	166,6	1,16%	19,26%	-65,35%
	SL	11,1	32,7	77,9	78,9	0,7	71,7	0,50%	-7,94%	-9,14%
	<b>Subtotal</b>	<b>371,0</b>	<b>675,8</b>	<b>733,5</b>	<b>1.969,7</b>	<b>120,3</b>	<b>1.124,1</b>	<b>7,84%</b>	<b>53,25%</b>	<b>-42,93%</b>
<b>Total</b>		<b>6.452,1</b>	<b>10.866,0</b>	<b>11.468,7</b>	<b>22.069,7</b>	<b>1.892,7</b>	<b>14.329,9</b>	<b>100,00%</b>	<b>24,95%</b>	<b>-35,07%</b>

Fonte: SIAFI/PRODASEN e PLOA 2006

Obs.: \* A coluna Liquidado 2005 referem-se aos valores Liquidados até 11 de setembro de 2005.

**14.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS**

A distribuição regional dos R\$ 41,7 bilhões da proposta de orçamento de investimentos das estatais para 2006 está apresentada na tabela a seguir:

**TABELA 56 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF**  
**Investimento das Empresas Estatais**

Região	UF	R\$ milhões					
		LOA 2004	LOA 2005	PL 2006	% 2006	Variação %	Variação %
		(b)	(c)	(d)	s/ Total	(e = d / b)	(f = d / c)
CO	CO	29,71	105,74	205,86	0,49%	592,90	94,69
	DF	67,39	61,74	44,35	0,11%	-34,19	-28,17
	GO	19,91	12,95	10,85	0,03%	-45,50	-16,22
	MS	11,31	107,03	118,26	0,28%	945,62	10,49
	MT	95,19	91,83	109,4	0,26%	14,93	19,13
	<b>Subtotal</b>	<b>223,51</b>	<b>379,28</b>	<b>488,61</b>	<b>1,17%</b>	<b>118,61</b>	<b>28,83</b>
EX	EX	8.173,38	7121,97	8089,88	19,40%	-1,02	13,59
	<b>Subtotal</b>	<b>8.173,38</b>	<b>7121,97</b>	<b>8089,88</b>	<b>19,40%</b>	<b>-1,02</b>	<b>13,59</b>
NA	NA	9.737,31	10825,3	12783,9	30,66%	31,29	18,09
	<b>Subtotal</b>	<b>9.737,31</b>	<b>10825,3</b>	<b>12783,3</b>	<b>30,66%</b>	<b>31,28</b>	<b>18,09</b>
NE	AL	40,46	98,9	98,73	0,24%	144,02	-0,17
	BA	376,98	324,92	360	0,86%	-4,50	10,80
	CE	77,35	103,43	99,2	0,24%	28,25	-4,09
	MA	110,85	75,15	133,07	0,32%	20,05	77,07
	NE	1.902,72	2504,47	2595,78	6,23%	36,42	3,65
	PB	7,49	13,66	9,96	0,02%	32,98	-27,09
	PE	27,58	23,45	22,08	0,05%	-19,94	-5,84
	PI	40,31	116,49	302,76	0,73%	651,08	159,90
	RN	23,46	27,13	42,12	0,10%	79,54	55,25
	SE	8,92	10,56	12,18	0,03%	36,55	15,34
	<b>Subtotal</b>	<b>2.616,12</b>	<b>3298,15</b>	<b>3675,87</b>	<b>8,82%</b>	<b>40,51</b>	<b>11,45</b>
NO	AC	26,99	64,88	65,28	0,16%	141,87	0,62
	AM	276,89	567,65	389,42	0,93%	40,64	-31,40
	AP	100,07	94,98	59,1	0,14%	-40,94	-37,78
	NO	398	387,42	509,88	1,22%	28,11	31,61
	PA	755,16	516,21	480,22	1,15%	-36,41	-6,97
	RO	37,06	131,71	135,25	0,32%	264,95	2,69
	RR	27,59	46,79	54,16	0,13%	96,30	15,75
	TO	21,53	16,23	10,81	0,03%	-49,79	-33,39
		<b>Subtotal</b>	<b>1.643,29</b>	<b>1825,87</b>	<b>1704,13</b>	<b>4,09%</b>	<b>3,70</b>
SD	ES	242,78	223,11	55,39	0,13%	-77,19	-75,17
	MG	316,43	445,76	510,58	1,22%	61,36	14,54
	RJ	3.674,96	3741,64	5365,66	12,87%	46,01	43,40
	SD	3.451,57	5940,4	5594,76	13,42%	62,09	-5,82
	SP	1.257,10	848,54	1782,84	4,28%	41,82	110,11
	<b>Subtotal</b>	<b>8.942,85</b>	<b>11199,45</b>	<b>13309,24</b>	<b>31,92%</b>	<b>48,83</b>	<b>18,84</b>
SL	PR	230,71	121,48	404,78	0,97%	75,45	233,21
	RS	1.043,09	816,25	773,08	1,85%	-25,89	-5,29
	SC	14,46	17,2	12,07	0,03%	-16,53	-29,83
	SL	416,9	354,2	454,14	1,09%	8,93	28,22
		<b>Subtotal</b>	<b>1.705,16</b>	<b>1309,13</b>	<b>1644,06</b>	<b>3,94%</b>	<b>-3,58</b>
<b>Total</b>		<b>33.041,61</b>	<b>35959,15</b>	<b>41695,08</b>	<b>100,00%</b>	<b>26,19</b>	<b>15,95</b>



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Do total para o orçamento de investimento das estatais, 30,66% têm destinação genérica “Nacional”; 31,92% são para a Região Sudeste; 19,40% para aplicações no exterior; 8,82% para a Região Nordeste; 4,09% para a Região Norte; 3,94% para a Região Sul e 1,17% para a Região Centro-Oeste.

Ganham destaque, em termos de comparação da Proposta 2006 com os orçamentos de 2004 e 2005, os investimentos destinados para a Região Centro-Oeste, que variaram significativamente em função dos recursos destinados à ação Reforços no Sistema de Transmissão na Área dos Estados de Goiás, Mato Grosso e do Distrito Federal, da empresa FURNAS, no valor de R\$ 203,6 milhões. O estado do Piauí destaca-se em função das dotações para o projeto Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica – Luz para Todos, na empresa CEPISA, no valor de R\$ 180,0 milhões. Já o estado do Paraná teve grande variação em relação aos anos de 2004 e 2005, em decorrência dos investimentos da Petrobrás no projeto de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Presidente Getúlio Vargas – REPAR, no valor de R\$ 391,8 milhões.

Em termos nominais, destacamos os investimentos no exterior, da ordem de R\$ 8,1 bilhões, a serem realizados pelas empresas da área petrolífera. Também se destacam os investimentos na Região Sudeste, da ordem de R\$ 13,3 bilhões, liderados pelas empresas da área de Energia, especialmente pelo Grupo Petrobrás, seguido do Grupo Eletrobrás.

## 15 DESPESAS FINANCEIRAS

### 15.1 ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL

A Dívida Líquida do Setor Público fechou o primeiro semestre de 2005 em R\$ 966 bilhões, representando 51,0% do PIB. Desse montante, cerca de 64%, ou R\$ 617 bilhões (32,6% do PIB) é de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional e Banco Central), cabendo o restante aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

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

No quadro abaixo relacionamos os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária para 2006, e que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da dívida mobiliária interna em cada exercício:

**TABELA 57 – ESTOQUE DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA**

	R\$ bilhões				
Dívida Pública Federal	Dez/2002	Dez/2003	Dez/2004	Dez/2005	Dez/2006
Dív. Mob. Federal Interna - DPMFi	816,2	956,7	1.101,7	1.234,9	1.362,5
- em mercado	534,1	681,5	798,5	917,8	1.029,6
- na carteira do Bacen	282,1	275,2	303,2	317,1	332,9

Fonte: Informações Complementares PLOA/2006.

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

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

De acordo com a Mensagem, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. No que se refere ao primeiro ponto, verifica-se (vide o gráfico “Variação da Composição da DPMFi”, pág. 111 da Mensagem) que, entre julho de 2004 e julho de 2005, aumentou a participação de títulos prefixados (de 15,1% para 22,4%), ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 8,3% para 3,6%) e à taxa Selic (de 59,6% para 57,5%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Essa melhoria na composição, porém, teve como efeito colateral indesejado a redução nos prazos de maturação. Justamente pelo fato de os credores assumirem o risco de mudanças na política monetária e/ou cambial, há uma resistência à aquisição de títulos prefixados de longo prazo. Com isso, houve redução no prazo médio da DPMFi entre julho de 2004 e julho de 2005 de 29,9 para 27,6 meses, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 41,9% para 44,2%. No orçamento, o reflexo dessa estratégia foi a manutenção de elevadas dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

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

### 15.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO

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

No Projeto de Lei Orçamentária para 2006, pode-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

#### 15.2.1 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

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

Na Tabela abaixo estão relacionados as dotações para juros e encargos em cada exercício:

**TABELA 58 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO**

R\$ bilhões

ANO	VALORES
2004 (Realizado)	74,4
2005 (Previsto)	110,8
2006 (Previsto)	179,5

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

Observando os dados acima, verificamos que divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2006, que aponta os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

**TABELA 59 – JUROS NOMINAIS**

R\$ bilhões

ANO	VALORES
2004 (Realizado)	79,4
2005 (Previsto)	127,1
2006 (Previsto)	113,4

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

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 são estimados pela STN e SOF, são reais (desconta-se a inflação), são apurados pelo regime de caixa (desembolsos efetivos), são brutos (não se descontam os juros a serem recebidos



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

pelo Governo Federal) e são calculados tomando por base o montante da dívida pública bruta de responsabilidade do Tesouro Nacional (em poder do público e em carteira do Banco Central). As dotações constantes do PLOA/2006 refletem principalmente o curto prazo médio da dívida, que implica o vencimento de significativa parcela da dívida total no próximo exercício.

No segundo caso deseja-se medir-se a contribuição dos juros para o resultado fiscal do Setor Público, expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal. Nesta metodologia, os juros são apurados pelo Banco Central, são nominais (sem descontar a inflação), são apurados pelo critério de competência (independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período), são líquidos (descontam-se os juros apropriados em favor do Governo Federal), e são calculados tomando por base a dívida líquida do Governo Central. Os valores estimados para 2006 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a própria evolução do estoque líquido da dívida.

### 15.2.2 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

A proposta orçamentária para 2006, no que se refere à amortização da dívida, reflete a combinação de uma parcela crescente da dívida prefixada com redução nos prazos de maturação, indicando um vencimento de elevado percentual da dívida em 2006, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício. Com isso mantém-se alta a previsão de desembolsos com amortização:

**TABELA 60 – DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA**

Grupo de Natureza De Despesa – 6	R\$ bilhão			
	Lei	2004 Liquidado	2005 Lei	2006 Proj. de Lei
AMORTIZAÇÃO	943,6	436,0	1.004,1	927,1
Da qual: Refinanciamento	852,4	356,7	894,1	834,6

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

Como em anos anteriores, na amortização da dívida serão utilizados preponderantemente recursos obtidos por meio da fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional que indicam o mero refinanciamento da dívida de cerca de R\$ 834,6 bilhões. Dos recursos a serem aplicados em amortização efetiva, cabe destaque para as seguintes fontes:

**TABELA 61 – PRINCIPAIS FONTES UTILIZADAS NA AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA**

	R\$ milhão
Fonte 100 (Recursos Ordinários)	23.099,0
Fonte 152 (Resultado do Banco Central)	14.318,0
Fonte 159 (Retorno de Refin. de Dívidas de Médio e Longo Prazos)	13.571,0
Fonte 173 (Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios)	15.209,0
Fonte 197 (Dividendos - União)	4.270,0

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

### 15.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Na proposta orçamentária para 2006, o Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, apresenta uma dotação total de R\$ 18,3 bilhões, com uma redução em relação aos R\$ 23,3 bilhões autorizados para 2005.

Dentre as ações que sofreram modificações significativas, quando comparadas as autorizações orçamentárias para 2005 e a proposta para 2006, chama a atenção a redução da dotação para Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, que passou de R\$ 3,5 bilhões autorizados em 2005 para R\$ 1,7 bilhão na proposta para 2006.

Observou-se, também, expressiva redução das dotações destinadas ao Programa de Incentivo às Exportações – PROEX, que não foi contemplada com recursos para financiamento (em 2005 há a previsão de R\$ 1,5 bilhão para essa finalidade) e ainda foram reduzidas as dotações para equalização de juros de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 800 milhões em 2006.

Cabe destacar, ainda, a redução nas dotações sob supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passaram de R\$ 1,44 bilhão no PLOA 2005 para R\$ 938 milhões na proposta para 2006.



## 16 TÓPICOS ESPECIAIS

### 16.1 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. Esse procedimento encontra amparo no art. 71, § 1º, da Constituição Federal, cuja regulamentação consta na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Na LDO/2006, embora a fiscalização de obras com indícios de irregularidades graves tenha um capítulo específico (Capítulo VIII), outros dispositivos relacionados ao assunto podem ser encontrados ao longo do texto legal.

Para o exercício de 2006, o autógrafa da lei de diretrizes orçamentárias encaminhado para a sanção definiu indícios de irregularidades como:

*“os atos e fatos que recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, que, sendo materialmente relevantes, enquadrem-se em alguma das seguintes situações, entre outras:*

- a) tenham potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;*
- b) possam ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato; e*
- c) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública.”*

O PLOA 2006, encaminhado pelo Poder Executivo, possui, no Anexo VI, relação com 58 (cinquenta e oito) programas de trabalho que contém obras com indícios de irregularidades graves. Alguns desses programas de trabalho estão contemplados com dotação orçamentária para o exercício de 2006, cujo total alcança a cifra de R\$ 333,5 milhões.

Cabe esclarecer que nada obsta sejam consignadas dotações (e executadas ao longo do exercício) aos programas de trabalho incluídos na relação de obras com indícios de irregularidades graves. Isso 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.

Todos os programas de trabalho indicados no Anexo VI do PLOA/2006 encontram-se no rol do Anexo VI da Lei nº 11.100/2005 (LOA/2005), que enumera 71 programas de trabalho, já consideradas as alterações ocorridas ao longo do exercício. Deixaram de constar na lista do PLOA 2006, em comparação com o Anexo VI da Lei nº 11.100/2005, atualizado, os seguintes programas de trabalho:

**TABELA 62 – PROGRAMAS EXCLUÍDOS DO ANEXO VI NO PLOA 2006**

PT	Descrição	Objeto
.....	FOMENTO A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL NA AMAZÔNIA OCIDENTAL - NA REGIÃO NORTE	Contrato 30/2002
14.421.0661.11TW.0052	CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS NO ESTADO DE GOIÁS	Contrato 402/92 Convênio 351801
.....	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA - CACOAL – RO	Contrato 091/1991-PGE, exceto no que se refere à primeira etapa.
.....	OBRAS COMPLEMENTARES NO CAIS DE CAPUABA (ES) - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO <sup>72</sup>	Empreendimento
26.782.0236.1248.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-319 NO ESTADO DO AMAZONAS – TRECHO MANAUS – DIVISA AM/RO - AM	Contrato PD/01/05/2000-00 Contrato PD/01/16/2001-00
26.782.0233.10CN.0002	CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DO PARANÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	Contrato PG-167/2000, que poderá ter sua execução realizada até o limite financeiro de 90%

<sup>72</sup> As obras referentes ao Cais de Capuaba, no Espírito Santo foram examinadas, nesse exercício, por meio do Aviso nº 26/2005, do Congresso Nacional, cujo parecer, apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, conclui pela exclusão do respectivo programa de trabalho do Anexo VI da LDO/2005.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

PT	Descrição	Objeto
26.782.0233.7192.0000	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-282 NO ESTADO DE SANTA CATARINA - TRECHO LAGES - SÃO JOSÉ CERRITO - CAMPOS NOVOS – FRONTEIRA BRASIL/ARGENTINA – SC	Contrato PJ.078/2000 Contrato PJ.090/2001 Contrato PJ.091/2001 Empreendimento (Edital de licitação nº 142/2001)
.....	IMPLANTAÇÃO DE NÚCLEOS DE ESPORTE RECREATIVO E DE LAZER CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTO DE GINÁSIO POLIESPORTIVO - MANAUS-AM	Empreendimento
05.781.0631.12CE.0001	CONSTRUÇÃO DE AEROPORTOS E AERÓDROMOS DE INTERESSE ESTADUAL NACIONAL	Contrato 01/2003 Convênio Siafi 429027, referente ao Contrato 01/2003
.....	CONSTRUÇÃO DA PISTA DE POUSO E DECOLAGEM DO AEROPORTO REGIONAL SUL – NO MUNICÍPIO DE JAGUARUNA-SC	Contrato Siasg 120074-2003
.....	APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRENS URBANOS NO DISTRITO FEDERAL – DF	Contrato 001/92-MC/Novacap, apenas trecho da Estação 23 à Estação 27

Além disso, dos 58 programas de trabalho que contêm obras com indícios de irregularidades graves, 30 já vêm constando dessa relação desde, pelo menos, 2003. São eles, com os respectivos contratos, convênios, parcelas, trechos ou subtrechos, os seguintes:

**TABELA 63 – PROGRAMAS QUE CONSTAM DO ANEXO DE 2003**

PT	Descrição	PLOA 2006
.....	CONSTRUÇÃO DA ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL EM NOVA ANDRADINA	--> EMPREENDIMENTO
.....	AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO PORTO DE VITÓRIA - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	-->EMPREENDIMENTO
26.782.0238.1428.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-317 NO ESTADO DO AMAZONAS – TRECHO BOCA DO ACRE – DIVISA AM/AC – AM	--> CONTRATO Nº: PD/01/07/2000-00
26.782.0220.3E33.0002	RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - VITÓRIA - DIVISA NA BR-262/ES ESPÍRITO SANTO	--> CONTRATO Nº: PG-018/98
26.782.0220.2834.0000	RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS – NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	--> CONTRATO Nº: PG-019/00-00
	Obras de restauração na rodovia BR-101/ES, segmento Km 0,0 – Km 149,0.	
26.782.0230.7150.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-342 NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ENTRONCAMENTO BR-101/ES - NOVA VENÉCIA – ECOPORANGA – DIVISA ES/MG – ES	--> CONTRATO Nº: PG-093/2001-99 PG-094/01-99 PG-095/2001-99
26.782.0237.3768.0100	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-060 NO ESTADO DE GOIÁS – DIVISA DF/GO – ENTRONCAMENTO BR-153/GO – GO	--> CONTRATO Nº: PG-059/98-00
26.782.0236.1424.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-364 NO ESTADO DO MATO GROSSO CONSTRUÇÃO DO TRECHO DIAMANTINO - SAPEZAL – COMODORO – MT	--> EMPREENDIMENTO
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-222/PA – CONSTRUÇÃO DO TRECHO D. ELISEU - ENTR. BR-158/ PA	--> EMPREENDIMENTO
26.782.0236.11UW.0002	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO ESTADO DO PARÁ – TRECHO ALTAMIRA - MARABÁ – DIVISA PATO	--> CONTRATO Nº: PD/2-00011/01-00
26.782.0236.11UW.0101	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO ESTADO DO PARÁ - TRECHO MARABÁ - DIVISA TO/PA – PA	
26.782.0235.1236.0100	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO ESTADO DA PARAÍBA – TRECHO JOÃO PESSOA – CAMPINA GRANDE – PB	--> CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO DE EXECUÇÃO PG-169/97, REFERENTE AO CONTRATO PJ-007/99- DER/PB, EXCETO RESSARCIMENTO, AO ESTADO DA PARAÍBA, DOS PAGAMENTOS EFETUADOS EM 2001, DESCONTADOS OS VALORES PAGOS EM EXCESSO PELO DER/PB, NA EXECUÇÃO

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

PT	Descrição	PLOA 2006
		DO CONTRATO PJ-007/99- DER/PB
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR --> CONTRATO Nº: MERCOSUL – BR-487/PR - PORTO CAMARGO – CAMPO MOURÃO 171/98	
26.782.0238.7456.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-401 NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DE RORAIMA - TRECHO BOA VISTA - BONFIM- CP Nº 001/2001 NORMANDIA (FRONTEIRA COM A GUIANA) – RR	
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-470 NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TRECHO BARRAÇÃO – PD-10-017/2001 LAGOA VERMELHA - NOVA PRATA PD-10-018/2001	
26.784.0233.5019.0000	AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE --> CONTRATO Nº: APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO 018/2001-MT GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	
26.782.0233.7192.0000	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-282 NO --> CONTRATO Nº: PJ.078/2000 ESTADO DE SANTA CATARINA – TRECHO LAGES - SÃO JOSÉ PJ.090/2001 CERRITO - CAMPOS NOVOS – FRONTEIRA BRASIL/ARGENTINA – PJ.091/2001 SC	
.....	CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE --> CONTRATO Nº: SANTA CATARINA CONSTRUÇÃO DE CONTORNO EM JARAGUÁ 045/2002 DO SUL 272/2002	
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230 NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DE TOCANTINS – TRECHO DIVISA MA/TO – DIVISA 86/2000 TO/PA 200/96	
.....	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-242 NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DE TOCANTINS – TRECHO PEIXE – PARANÁ – 002/99 TAGUATINGA 003/99 004/99 005/99 006/99	
26.782.0237.7224.0100	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-235 NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DE TOCANTINS - TRECHO PEDRO AFONSO – DIVISA 184/2000 TO/MA – TO 185/2000	
.....	OBRAS DE MACRODRENAGEM NO TABULEIRO DOS MARTINS – --> CONTRATO Nº: MACEIÓ - AL – OBRAS DE MACRODRENAGEM NO TABULEIRO 01/97 DOS MARTINS – MACEIÓ – AL	
.....	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO – CONSTR.DA --> CONTRATO Nº: ADUTORA SERRA DA BATATEIRA NO ESTADO DA BAHIA 001/99	
20.607.0379.5250.0000	IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM --> CONTRATO Nº: 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL - IMPLANTAÇÃO DO 001/2001 PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO RIO PRETO COM 7.600 HA NO DISTRITO FEDERAL	
.....	REURBANIZAÇÃO E CANALIZAÇÃO DOS CÓRREGOS BOTAFOGO --> CONTRATO Nº: E CAPIM-PUBA <sup>73</sup> 002/90	
.....	TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO --> CONTRATO Nº: SALANGÔ COM 3.216 HA NO ESTADO DO MARANHÃO – NO 014/93 ESTADO DO MARANHÃO	
18.544.0515.5256.0000	CONSTRUÇÃO DA ADUTORA DO ITALUIS COM 45 KM NO --> CONTRATO Nº: ESTADO DO MARANHÃO – NO ESTADO DO MARANHÃO 071/2000-RAJ	
.....	APOIO A OBRAS PREVENTIVAS DE DESASTRES – APOIO A --> CONTRATO Nº: OBRAS PREVENTIVAS DE DESASTRES - ESTADO DE SANTA 246/01 CATARINA	
.....	RECURSOS PARA RETOMADA DE EXECUÇÃO DE OBRAS E --> CONVÊNIO Nº: SERVIÇOS – CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE POÇO VERDE-SE 416836	
15.453.1295.005J.0018	APOIO À IMPLANTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE LINHAS E TRECHOS --> CONTRATO Nº: NOS SISTEMAS DE TRENS URBANOS - NACIONAL – 08.093.725/96 IMPLANTAÇÃO DE TRECHOS DO SISTEMA DE TRENS URBANOS 08.061.884/00 DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	

Fonte: Proposta orçamentária para 2006

A situação desses empreendimentos suscita dúvidas quanto ao interesse em concluí-los, uma vez que os indícios de irregularidades permanecem por longo período de tempo. Isso exige rigor na

<sup>73</sup> As obras referentes à urbanização dos Córregos Botafogo e Capim Puba, em Goiânia, foram examinadas, nesse exercício, por meio do Aviso nº 21/2005, do Congresso Nacional, cujo parecer, apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, conclui pela exclusão do respectivo programa de trabalho do Anexo VI da LDO/2005.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

apuração dos órgãos de controle, de modo a esclarecer as causas do problema e, se for o caso, aplicar as medidas pertinentes.

Também, alguns programas de trabalho arrolados no Anexo VI do PLOA 2006 não encontram correspondência no que diz respeito à funcional programática desse Projeto, conforme indicado a seguir, que correlaciona o objeto do contrato com os subtítulos das ações orçamentárias:

**TABELA 64 – PROGRAMAS ARROLADOS NO ANEXO VI COM FUNCIONAL DIFERENTE DA PROGRAMAÇÃO DA DESPESA**

Programa de Trabalho	Anexo VI		Quadro de Créditos Orçamentários		
	Descrição	Objeto	Programa de Trabalho	Descrição	Dotação
26.782.0236.5709.0010	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS --> RODOVIÁRIOS NO CORREDOR N°: 040/96 OESTE-NORTE / CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS / PONTES / ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS NO ESTADO DE RONDÔNIA	CONTRATO	26.782.0236.1A15.0011	Construção de Anel Rodoviário - no Município de Ji Paraná - na BR-364 - no Estado de Rondônia - No Estado de Rondônia	10.000.000,00
26.782.0238.7456.0101	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS --> RODOVIÁRIOS NA BR-401 NO N°: ESTADO DE RORAIMA TRECHO 001/2001 BOA VISTA – BONFIM-NORMANDIA (FRONTEIRA COM A GUIANA) – RR	CONTRATO	26.782.0238.7638.0014	Construção da Ponte sobre o Rio Itacutú - na BR-401 - no Estado de Roraima - No Estado de Roraima	10.000.000,00
20.607.0379.1736.0023	IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO --> DE IRRIGAÇÃO BAIXO ACARAÚ - N°: 46/2002 1ª ETAPA - COM 8.816 HA NO ESTADO DO CEARÁ	CONTRATO	20.607.1038.5948.0023	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú - 1ª Etapa - com 8.816 ha no Estado do Ceará - No Estado do Ceará	1.152.000,00
20.607.0379.1746.0023	IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO --> DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE N°: 45/2002 RUSSAS - 1ª ETAPA - COM 10.700 HA NO ESTADO DO CEARÁ	CONTRATO	20.607.1038.5936.0023	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas - 1ª Etapa - com 10.700 ha no Estado do Ceará - No Estado do Ceará	2.545.000,00

Esse aspecto merece atenção ao longo da apreciação do projeto da lei orçamentária, para que sejam cumpridas, com rigor, as deliberações do Congresso Nacional com referência ao fluxo de recursos da União para as obras. Não é demais lembrar que o Anexo VI do PLOA 2006 deve sofrer alterações até a aprovação do texto legal pelo Poder Legislativo, tendo em vista que, por força da lei de diretrizes orçamentárias, o TCU deve encaminhar, até 30 de setembro e até 30 de novembro, relações consolidadas e atualizadas das obras com indícios de irregularidade.

Ademais, não se pode esquecer que a determinação ao Poder Executivo para sustação dos contratos é uma prerrogativa privativa do Congresso Nacional no cumprimento do exercício do controle externo. Desse modo, o Anexo VI integra a lei orçamentária anual tão-somente para que se crie uma ligação entre as obras com indícios de irregularidades graves e o orçamento. Isso não impede, entretanto, que o Poder Executivo decida, por suas próprias razões, a paralisação de um empreendimento. Neste caso, não há necessidade de constar do Anexo VI.

## 16.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA E RESERVA ESPECÍFICA

Inicialmente, importa registrar que, de acordo com o estabelecido no art. 13 da LDO 2006, existem três concepções sobre reserva de contingência:

- (d) a reserva prevista no *caput* do art. 13<sup>74</sup>, para a cobertura de riscos de programação e fiscais, originalmente criada pelo Decreto-Lei nº 1.763/80<sup>75</sup> e prevista no art. 5º, inciso III da LRF<sup>76</sup>;
- (e) a “reserva à conta de receitas próprias e vinculadas”, citada no § 1º do art. 13, formada a partir da neutralização de fontes vinculadas (especialmente de agências e fundos),

<sup>74</sup> “Art. 13. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto de lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.”

<sup>75</sup> Decreto-Lei nº 1.763/80: “Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais”.

<sup>76</sup> “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.”



## **CONGRESSO NACIONAL**

*Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF*

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

impedindo a realização de despesas correspondentes, tendo como objetivo gerar superávit primário;

- (f) a “reserva de contingência primária específica”, criada pelo § 2º do mesmo artigo 13 da LDO 2006, com a finalidade de provisionar, no lado das despesas, a parcela de receita (fontes) que viesse a superar o limite de receita administrada primária fixado na LDO, igual a 16%<sup>77</sup> do PIB.

Note-se que, conforme prevê o § 3º do art. 7º da mesma Lei, utiliza-se o GND 9 para identificar dotações caracterizadas como reserva de contingência. No GND 9 há R\$ 26,38 bilhões destinados à citada reserva. No entanto, parte da reserva de que trata o item “c” supra (R\$ 2,1 bilhões) utiliza GNDs próprios da despesa especificada (1, 4 e 5).

### **16.2.1 RESERVA DE CONTIGÊNCIA FISCAL (ITEM A)**

A reserva de contingência original (item a) alcança R\$ 6,28 bilhões (fonte 100) e está distribuída na unidade orçamentária “Reserva de Contingência” da seguinte forma: R\$ 5,23 bilhões para a ação “0105 Reserva de Contingência – Fiscal”, e R\$ 1,05 bilhão para a ação “0231 Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas Correntes no Ministério da Saúde”.

Assinale-se que o montante de R\$ 6,28 bilhões atende ao fixado na LDO 2006, pois equivale a 2% da receita corrente líquida. Metade dessa quantia está classificada como despesa primária e o restante como despesa financeira. Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional poderá dispor de R\$ 3,14 bilhões para atender a demandas materializadas sob a forma de emendas.

Observe-se, entretanto, que praticamente um terço desse valor (R\$ 1,05 bilhão) está direcionado a gastos com saúde, pois consta da já mencionada ação “0231 Reserva de Contingência – Recursos para Atendimento de Despesas Correntes no Ministério da Saúde”. Consta-se que o Executivo incluiu esse montante no cálculo do atendimento do limite previsto na EC nº 29/2000, ou seja, o atendimento desse limite dependerá da aprovação de emendas no âmbito do Ministério da Saúde naquele montante.

Tal procedimento é questionável. Espera-se que a proposta seja elaborada com a observância dos dispositivos legais e constitucionais. A rigor, o limite da EC nº 29 não foi observado no PLOA 2006.

A Reserva de Contingência (item “a”) traz ainda a programação de R\$ 15,5 milhões para a ação “0233 Reserva de Contingência - Recursos para atendimento de despesas da Companhia de Navegação do São Francisco (condicionada à aprovação de legislação específica). A inclusão de programações específicas não é adequada vez que o Decreto-Lei nº 1.763/80 estabelece que este tipo de reserva deve conter apenas dotações globais, podendo ser utilizadas durante a execução orçamentária para a abertura de créditos adicionais.

### **16.2.2 RESERVA À CONTA DE RECEITAS PRÓPRIAS E CINCULADAS (ITEM B)**

A parcela da reserva de contingência destinada a compor o superávit primário, integrada por receitas próprias e vinculadas alcança R\$ 17,75 bilhões. Note-se que esse montante encontra-se classificado como despesa financeira e, por essa razão, não pode ser remanejado para gasto primário. Esse valor está distribuído por diversas unidades orçamentárias, destacando-se: Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 8,3 bilhões; Agência Nacional de Petróleo, com R\$ 2 bilhões; e Agência Nacional de Telecomunicações, com R\$ 1,9 bilhão<sup>78</sup>.

As principais fontes de recursos correspondentes à essa reserva são: Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 8,5 bilhões; Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 5,1 bilhões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia (Fonte 174), com R\$ 1,6 bilhão.

<sup>77</sup> Exceto receitas atípicas e provenientes de contribuições de que trata o art. 195, I, a e II da CF.

<sup>78</sup> Essa parcela de R\$ 17,75 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário. A lista das unidades orçamentárias e dos respectivos valores classificados como GND 9, bem como a discriminação por fonte de recursos, encontra-se em anexo.



### **16.2.3 RESERVA DE CONTIGÊNCIA PRIMÁRIA ESPECÍFICA (ITEM C)**

A reserva específica alcançou R\$ 4,4 bilhões na proposta, correspondentes a 0,21%<sup>79</sup> do PIB. Com o intuito de facilitar a compreensão, considera-se relevante transcrever o dispositivo da LDO que versa sobre o assunto.

*“§ 2o Se a estimativa de receita ultrapassar o limite previsto no art. 2o, § 2o, desta Lei, será constituída reserva de contingência primária específica, que somente poderá ser utilizada, mediante autorização legislativa, para:*

*I – cancelamento compensatório para a adoção das medidas de redução da carga tributária, nos termos do art. 2o, § 5o, desta Lei, e em atendimento ao art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000;*

*II – ampliação das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, inclusive para reajuste da remuneração dos servidores civis e dos militares das Forças Armadas, as quais não estarão submetidas ao limite previsto no § 3o do art. 2o;*

*III – despesas ressalvadas do limite de que trata o art. 2o, § 4o, desta Lei, e para a realização de investimentos.”*

A reserva na programação da despesa foi concebida na elaboração da LDO para 2006 com a finalidade de absorver eventual excedente na estimativa da receita administrada primária em relação ao limite de 16%. Tal mudança pretendia atender ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF quanto às normas de previsão e renúncia de receitas orçamentárias. A LRF, no seu art. 12, que trata da previsão de receitas, vincula as estimativas do orçamento à legislação vigente quando da elaboração do projeto e da lei orçamentária<sup>80</sup>.

Ao invés de uma reserva genérica, cuja alocação dependeria em tese de autorização legislativa superveniente, o Executivo optou pelo desdobramento e especificação da mesma já na proposta orçamentária. Os recursos destinados à reserva não deveriam, teoricamente, ter sido distribuídos por diversos órgãos e programações.

Para identificar tais recursos foi criada a fonte 191 – reserva de contingência específica. Constatou-se, também, que os R\$ 4,4 bilhões que constituem citada reserva encontram-se distribuídos entre diversas programações de diferentes órgãos<sup>81</sup>, a saber: R\$ 0,2 bilhão para o Ministério da Fazenda investir na melhoria dos processos de arrecadação; R\$ 0,125 bilhão para o Ministério da Justiça investir em segurança pública; R\$ 0,277 bilhão para o Ministério dos Transportes investir no projeto piloto de investimentos; R\$ 1,5 bilhão, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o reajuste geral dos servidores; e R\$ 2,3 bilhões na Reserva de Contingência, sendo R\$ 1,2 bilhão para cobrir riscos do resultado da previdência e R\$ 1,1 bilhão sem destinação específica (segundo consta da mensagem estariam reservados para compensar eventual redução de carga tributária). A destinação observou as finalidades contidas nos incisos do § 2º do art. 13 da LDO.

A formação da reserva específica, durante as discussões quando da elaboração da LDO, tinha como principal finalidade permitir que a decisão acerca do montante de redução da carga tributária fosse tomada com base nos parâmetros concretos de elaboração ou na execução orçamentária.

O Poder Executivo, ao elaborar a proposta do orçamento, reconheceu que a atual legislação tributária contempla um excedente de 0,24% do PIB, em relação ao limite de 16% da receita administrada primária. Poderia ter optado por formar uma reserva voltada exclusivamente para a desoneração tributária. Não o fez, destinando a esta apenas 0,05%<sup>82</sup> do PIB. Na reserva específica, pelo contrário, constam gastos de diversas ordens, inclusive de natureza permanente. Assim, a meta original de fixação de um teto em 16% não será atingida em 2006, mantidos os parâmetros que constaram da proposta. Além do mais, a ampliação do limite das despesas correntes primárias (além dos 17%), com gastos de natureza continuada (pessoal e previdência), ampliará as dificuldades de redução da receita também em exercícios posteriores.

De qualquer forma, durante a tramitação da proposta, o Congresso pode alterar a alocação da reserva específica.

<sup>79</sup> Na retificação da proposta orçamentária, o valor foi alterado para 0,28% do PIB.

<sup>80</sup> Além do mais, o art. 14 da LRF, que trata da renúncia da receita, limita essa possibilidade ao atendimento de uma das seguintes condições:

a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária; ou

b) estar acompanhada de medidas de compensação por meio de aumento de outra receita.

Como a alternativa “b” colide com o objetivo de redução de carga tributária, vez que neste caso a receita total é mantida, resta como opção a formação, na própria lei orçamentária, dessa reserva capaz de atender a LRF no caso de desonerações tributárias quando promovidas que afetem as receitas em 2006.

<sup>81</sup> Para mais detalhes ver Anexo.

<sup>82</sup> Na Mensagem Retificadora, o percentual de renúncia sobe para 0,12% do PIB.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Avaliação da Proposta Orçamentária para 2006

É importante salientar que, na elaboração da proposta orçamentária original, a LDO/2006 ainda não estava sancionada. O Congresso, por outro lado, estará sujeito a observar o referido diploma legal. Poderá optar por absorver o detalhamento da reserva enviado pelo Executivo, ou também adotar uma reserva genérica a ser mantida na lei orçamentária para alocação durante a execução orçamentária, por meio de créditos adicionais.

### 16.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)

No projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PLOA 2006), a previsão para a arrecadação da CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível) é de R\$ 7.858,6 milhões. O PLOA 2006 prevê a aplicação, a partir de fonte específica (111), de R\$ 6.286,9 milhões derivados de recursos arrecadados da CIDE. A diferença entre os valores deve-se à desvinculação de parte da sua arrecadação, classificada como Fonte 100 em vez de 111, em observância ao dispositivo da Desvinculação de Recursos da União – DRU, no montante de R\$ 1.571,7 milhões.

Conforme demonstrado na Tabela seguinte, desse montante, as maiores parcelas serão destinadas ao Ministério dos Transportes (R\$ 4.132,7 milhões), a Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1.823,2 milhões) e ao Ministério das Cidades (R\$ 227,0 milhões).

**TABELA 65 - PLOA 2006 – PROGRAMAÇÃO DE RECURSOS DA CIDE**

#### Despesas por Órgão / GND

R\$ milhões

ÓRGÃO	PESSOAL E ENCARGOS	JUROS E ENC. DA DÍVIDA	OUT. DESP. CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	AMORT. DA DÍVIDA	RESERVA CONTINGÊNCIA	TOTAL
Min. de Minas e Energia	-	-	79,6	-	-	-	-	79,6
Min. dos Transportes	23,4	-	202,9	3.677,9	228,5	-	-	4.132,7
Min. das Cidades	-	-	-	227,0	-	-	-	227,0
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	-	-	1.823,2	-	-	-	-	1.823,2
Operações Oficiais de Crédito	-	-	24,4	-	-	-	-	24,4
TOTAL	23,4	-	2.130,0	3.904,9	228,5	-	-	6.286,9

Do montante programado no Ministério dos Transportes com Fonte 111 (R\$ 4.132,7 milhões), 95% estão previstos para aplicação em investimentos (R\$ 3.677,9 milhões) e na participação da União no capital de Companhias Docas para a realização de investimentos portuários (R\$ 228,5 milhões), percentual significativamente superior ao proposto no PLOA 2005, quando referido percentual era de apenas 65%.

No PLOA 2006, não há a previsão da formação de “reserva de contingência” com recursos da CIDE, diferentemente do que se verificou no PLOA 2005, quando havia a previsão de alocação de R\$ 936,7 milhões em reserva de contingência.

Remanesce ainda previsão de pagamento de despesas com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 23,4 milhões) e com “outras despesas correntes” da União (R\$ 306,8 milhões, deduzidas as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios).

Na unidade orçamentária “Operações Oficiais de Crédito”, R\$ 24,4 milhões estão reservados para a “Equalização à Estocagem de Álcool Combustível (Lei nº 10.453, de 2002)”. Verifica-se, ainda, a previsão de transferência de recursos da CIDE a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.823,2 milhões, consoante o que determina a Constituição Federal.

Já no Ministério das Cidades, a totalidade dos R\$ 227,0 milhões está alocada em investimentos, diferentemente do proposto no PLOA2005, quando apenas 26% das despesas estavam programadas em investimentos. Naquele projeto, a maior parte dos recursos da CIDE previstos para o Ministério das Cidades destinava-se ao pagamento de “pessoal e encargos” e “outras despesas correntes”.

A Tabela seguinte apresenta as despesas previstas no PLOA 2006 à conta dos recursos da CIDE, classificadas segundo o órgão, comparadas aos valores autorizados e/ou executados nos exercícios financeiros de 2003, 2004 e 2005.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

**TABELA 66 – RECURSOS DA CIDE**  
**Despesas por Órgão Execução Orçamentária 2003 – 2005 / PLOA 2006**  
**Fontes 104 e 111**

R\$ milhões

ÓRGÃO	Liquidado 2003	Liquidado 2004	PLOA 2005	Autorizado 2005	Liquidado 2005 (até 11.09)	PLOA 2006	PLOA 2006 (% s/ total)
Ministério de Minas e Energia	838,0	0,0	100,0	100,0	0,0	79,6	1,3%
Ministério dos Transportes	1.980,7	1.278,7	3.743,0	3.660,7	794,7	4.132,7	65,7%
Ministério do Meio Ambiente	53,0	4,4	33,7	33,7	8,9	-	-
Ministério das Cidades	639,8	304,9	323,8	322,8	181,1	227,0	3,6%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	-	1.867,1	1.929,8	1.932,5	883,6	1.823,2	29,0%
Encargos Financeiros da União / Operações Oficiais de Crédito	470,2	506,1	524,0	524,0	19,3	24,4	0,4%
Total	3.981,7	3.961,2	6.654,3	6.573,7	1.887,6	6.286,9	100,0%

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

Em 2004, as despesas liquidadas à conta da CIDE totalizaram R\$ 3.961,1 milhões, praticamente estável em relação ao liquidado em 2003. Desse total, a maior parte foi executada por três órgãos: 47,1% em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 1.867,1 milhões), 32,3% no Ministério dos Transportes (R\$ 1.278,7 milhões) e 12,8% em Operações Oficiais de Crédito (R\$ 506,0 milhões).

No PLOA 2006, o montante programado a partir de recursos arrecadados da CIDE registra redução da ordem de 5% em relação ao proposto pelo PLOA 2005, bem como em relação ao total autorizado em 2005, alcançando a cifra de R\$ 6.286,9 milhões.

A Tabela a seguir apresenta as despesas previstas no PLOA 2006 à conta dos recursos da CIDE, classificadas segundo o “grupo de natureza de despesa” (GND), comparadas aos valores autorizados e/ou executados nos exercícios financeiros de 2003, 2004 e 2005.

**TABELA 67 - Recursos da CIDE – Despesas por GND**  
**Execução Orçamentária 2003 - 2005 / PLOA 2006**

R\$ milhões

GND	Liquidado 2003	Liquidado 2004	PLOA 2005	Autorizado 2005	Liquidado 2005 (até 11.9)	PLOA 2006	PLOA 2006 (% s/ total)
Pessoal e Encargos Sociais	394,3	256,5	312,2	312,2	202,6	23,4	0,4%
Juros e Encargos da Dívida	217,1	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	1.297,1	2.124,0	2.391,0	2.396,8	1.040,6	2.130,0	33,9%
Investimentos	1.122,2	1.046,5	2.323,2	3.177,2	583,5	3.904,9	62,1%
Inversões Financeiras	503,2	534,2	691,2	687,5	60,9	228,5	3,6%
Amortização da Dívida	447,8	-	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	0,0	0,0	936,7	-	-	-	-
Total	3.981,7	3.961,2	6.654,3	6.573,7	1.887,6	6.286,8	100,0

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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Diferentemente do exercício anterior, para 2004, não foram programadas despesas relativas a juros, encargos ou amortização da dívida à conta da CIDE. Entretanto, referidos recursos continuaram a ser destinados a gastos com “pessoal e encargos sociais” (R\$ 256,5 milhões liquidados) e com “outras despesas correntes” da União que, deduzidas as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, atingiram o montante liquidado de R\$ 256,9 milhões.

Em 2004, do montante liquidado de R\$ 534,2 milhões com despesas de “inversões financeiras”, somente R\$ 67,3 milhões foram destinados ao aumento da participação da União no capital de Companhias Docas para a realização de investimentos pelas mesmas.

Relembre-se de que a Emenda Constitucional nº 33, de 2001, e a Lei nº 10.336, 19 de dezembro de 2001, que instituiu a CIDE, estipularam três finalidades para a destinação dos recursos dessa contribuição: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo; o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

A Lei nº 10.336, de 2001, estabeleceu também que, a partir de 2003, lei específica estabelecerá critérios e diretrizes para a utilização dos recursos.

Nesse sentido, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que dispôs sobre a aplicação dos recursos originários da CIDE, atendendo ao disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 2001, entre outras providências.

Referido texto legal buscava estabelecer critérios de aplicação dos recursos originários da CIDE e determinava, entre outros itens, de forma sintética, a utilização da citada fonte em programas de infra-estrutura de transportes exclusivamente em despesas classificáveis como investimentos ou como inversões financeiras. Neste caso, desde que relativas à participação da União no capital de empresas estatais federais vinculada à realização de investimentos na infra-estrutura de transportes.

Entretanto, tendo sido vetada pelo Presidente da República a essência da Lei nº 10.636, de 2002, tem prevalecido a destinação de caráter geral, estatuída pela Emenda Constitucional e repetida pela Lei nº 10.336, de 2001, qual seja, a de que os recursos da CIDE serão empregados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Isso tem propiciado, como se verifica mais uma vez no PLOA 2006, a previsão de recursos da CIDE para utilização em despesas correntes como, por exemplo, o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais.

Cabe destacar, também, que a PEC nº 44/2003 introduziu, entre outros dispositivos legais, uma transferência de 29% da arrecadação da CIDE sobre o petróleo e combustíveis para Estados, Distrito Federal e Municípios.

**TABELA 68 – RECURSOS DA CIDE**  
**Valores Arrecadados / Valores Liquidados / Transferências a Estados, DF e Municípios**  
R\$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	2002	2003	2004	2005 (até 11.9)
Total Arrecadado	11.584	7.503	7.831	4.432
Total Liquidado pela União	5.643	3.982	3.961	1.761
Transferência aos Estados, DF e Municípios -		-	1.867	884
Investimentos Liquidados	1.778	1.122	1.047	584

Assim, nos últimos anos, as expectativas quanto ao volume de investimentos a serem realizados com recursos da CIDE foram frustradas. Isso deveu-se, principalmente, à realização de contingenciamentos e de cortes orçamentários pelo Poder Executivo e, ainda, pelo uso de destinações distintas daquelas originalmente pretendidas para esses recursos. No caso específico dos contingenciamentos e dos cortes orçamentários, o Governo tem utilizado tais procedimentos buscando reforçar o seu resultado primário. Uma prática associada a essa idéia foi a de formar Reservas de Contingência com recursos da CIDE em anos anteriores, como em 2003, 2004 e no PLOA 2005.

Embora a Tabela acima continue a demonstrar expressiva distância entre os montantes arrecadados e os investimentos liquidados com recursos da CIDE, há que se constatar que o PLOA 2006 não prevê a formação de Reserva de Contingência com referidos recursos, bem como o aumento significativo dos investimentos previstos como percentual sobre o total das despesas programadas com recursos da CIDE.

Ambos os fatos supracitados têm estreita relação com o advento do denominado Projeto Piloto de Investimentos (PPI). O art. 3º da LDO 2006 prevê a flexibilização da meta de superávit primário, com redução de até R\$ 3 bilhões, para a execução de investimentos abrangidos pelo PPI. Verifica-se que



cerca de 92% dos recursos para tais investimentos, previstos para 2006, estão alocados nos setores de Infra-Estrutura, Integração Nacional e Meio ambiente, e Planejamento e Desenvolvimento Urbano, áreas tradicionalmente beneficiadas com recursos da CIDE. Isso propicia a diminuição da necessidade de formação de Reserva de Contingência com recursos da CIDE para manutenção do superávit primário e, concomitantemente, favorece o aumento do total de recursos direcionados especificamente para investimentos

#### 16.4 SALÁRIO-MÍNIMO

O Projeto de Lei Orçamentária para 2006 utilizou, na definição do valor do Salário Mínimo, regra prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 que garante, além da reposição das perdas inflacionárias calculadas pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento real do PIB per capita em 2005.

Com base na projeção do crescimento real do PIB per capita para 2005, constante da proposta orçamentária, o Salário Mínimo será reajustado para R\$ 321,21 (trezentos e vinte e um reais e vinte e um centavos), correspondendo a aumento de 7,07%, sendo 5,03% equivalente à variação do INPC e 1,94% ao crescimento real do PIB per capita.

A concessão de aumento do Salário Mínimo acima do valor de R\$ 321,21 (trezentos e vinte e um reais e vinte e um centavos) acarretará, para cada R\$ 1,00 (um real) a mais, acréscimo de R\$ 163,1 milhões nas despesas, e para cada 1% a mais de aumento, acréscimo de R\$ 489,4 milhões. Em relação às receitas, o aumento de R\$ 1,00 (um real) provocará crescimento de R\$ 5,8 milhões na arrecadação das contribuições previdenciárias e o aumento de 1% elevará estas contribuições em R\$ 17,5 milhões.

Considerando-se unicamente os efeitos do aumento do Salário Mínimo sobre o déficit do Regime Geral de Previdência Social, verifica-se que o aumento de R\$ 1,00 (um real) provoca aumento de R\$ 107,5 milhões no déficit previdenciário, enquanto que o aumento de 1% do salário mínimo resulta em crescimento do déficit em cerca de R\$ 322,6 milhões.

#### 16.5 LEI KANDIR

A Lei Complementar nº 87<sup>83</sup>, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), desonerou da incidência do ICMS os bens destinados a exportação. Em função disso passou-se a incluir no orçamento da União dotações para compensar as perdas de arrecadação decorrentes. De 2000 a 2003<sup>84</sup> foram distribuídos (liquidado) os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

Transferências para compensação de exportações – Lei Kandir				R\$ milhões
ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246,8	3.045,4	3.361,6	3.293,1

Fonte: SIAFI.

Para os exercícios de 2004 a 2006, não foram fixados valores de transferência. A ausência de dotações para compensação dos Estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo pela falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações<sup>85</sup>, e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que dispõe que “nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União”, sem definir um valor mínimo.

No projeto e na lei orçamentária para 2004 havia a previsão inicial de distribuição de R\$ 4,3 bilhões a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações – Fundo de Compensação de Exportações. Na falta de regulamentação, o Governo resolveu distribuir tais recursos da seguinte forma: a) R\$ 2,9 bilhões segundo os critérios da Lei Kandir (modificados pela Lei Complementar 115, de 26 de dezembro de 2002); b) R\$ 0,9 bilhão a título de Auxílio Financeiro aos Entes Federados Exportadores, distribuídos conforme os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 193, de 2004 (posteriormente convertida na Lei nº 10.966, de 8 de novembro de 2004); e, c) R\$ 510 milhões vinculados ao Fundef.

Na Proposta Orçamentária para 2005 não havia previsão de recursos para compensação das exportações. Face as negociações desenvolvidas no Congresso Nacional ao longo da discussão da referida proposta, acordou-se que o Governo Federal destinaria igual valor de R\$ 2,9 bilhões segundo

<sup>83</sup> Ver ainda a lei complementar 115/2000 e a Emenda Constitucional 42/2003.

<sup>84</sup> O anexo a LC nº 87/96 previu um repasse de R\$ 3,9 bilhões em 2003.

<sup>85</sup> Esse Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, porém, ainda depende de regulamentação por lei complementar específica.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

critérios da Lei Kandir, materializado pela MP 236/2005 (convertida na Lei nº 11.115, de 18 de maio de 2005), e R\$ 0,9 bilhão segundo critérios da MP 237/2005 (convertida na Lei nº 11.131, de 1º de junho de 2005). Estabeleceu-se, ainda, que caso o Governo consiga atingir durante o exercício financeiro de 2005 os valores da receita que constam da lei orçamentária, serão distribuídos mais R\$ 0,9 bilhão aos entes federados.

Em resumo, constam os seguintes repasses em 2004 e 2005, a título de compensação aos Estados por perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações:

**Tabela 74 – TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (Lei Kandir + Auxílio Financeiro)**

Ano	Item	R\$	
		Valor Autorizado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)
2004	-Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	<i>Total</i>	<i>4.300.000.000</i>	<i>4.300.000.000</i>
2005 <sup>1</sup>	-Lei Kandir	2.890.000.000	1.927.544.450
	-Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	352.257.000
	-Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	592.714.800
	-Reserva para auxílio Financeiro aos Estados Exportadores <sup>2</sup>	900.000.000	-
	<i>Total</i>	<i>5.200.000.000</i>	<i>2.872.516.250</i>

Fonte: SIAFI

<sup>1</sup> Valores Executados até 1º de outubro de 2005.

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

Os Estados alegam que a Lei Kandir provoca prejuízos e perdas nas receitas de ICMS, sendo que o ressarcimento de tais perdas decorrentes da desoneração do ICMS nas exportações “foi consagrado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela emenda Constitucional nº 42/03 (art. 91 do ADCT).”

Na proposta orçamentária para 2006, novamente não há previsão orçamentária para essa finalidade, sob a justificativa das restrições impostas pelo limite de 17% na despesa corrente primária. O art. 2º, § 4º, do Autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado para sanção presidencial dispôs que: “As dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída, deverão constar do projeto e da lei orçamentária para 2006 e não se submeterão ao limite estabelecido no § 3º deste artigo”. Esse dispositivo acabou sendo vetado Pelo Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 612, de 20 de setembro de 2005, deixando-se ao Congresso a busca de uma solução.

### 16.6 OBSERVÂNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO

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

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

Para o exercício financeiro de 2006, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, em seu art. 4º, estabeleceu que:

“Art. 4o As prioridades e metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2006, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, são as constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no projeto e na lei orçamentária de 2006 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

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

A LDO/2006 definiu, como prioritárias, em seu Anexo I, 636 ações, integrantes de cerca de 172 programas.

Confrontando com os dados constantes da proposta orçamentária para 2006, observa-se que apenas 343 ações (54%) constam com suas metas plenamente atendidas, 83 ações (13%) foram atendidas parcialmente e 210 (33%) não constam da proposta orçamentária para 2006. A rigor, a omissão dessas ações deveria ser justificada na Mensagem que encaminhou o projeto. Deve ser considerado que o Projeto da LDO/2006 somente foi votado em 24/08/2005 pelo Congresso Nacional, com sanção posterior à data de envio do orçamento ao Congresso Nacional.

Ressalte-se que o levantamento promovido levou em consideração as modificações introduzidas em diversas programações, seja no descritor, seja na codificação, pelo projeto de revisão do PPA. Mesmo assim, não se encontrou, no PLOA para 2006, previsão de dotação para as 210 ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades.

A relação das ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2006 não incluídas no projeto de lei orçamentária para 2006 ou incluídas com metas inferiores às estabelecidas naquele Anexo está disponibilizada nas páginas da *internet* das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado.

### 16.7 TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

A LDO para 2006 determina, em seu art. 35, inciso V, que a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá de sua execução na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. Vale ressaltar que, consoante o § 3o do citado dispositivo, não se aplica a referida exigência quando a transferência dos recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais e municipais, nos termos da legislação pertinente.

Na tabela a seguir, são apresentados os dados relativos à modalidade de aplicação 50, relativamente aos orçamentos recentes e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2006.

**TABELA 75 – TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS**

R\$ Milhões

Orgão	Orgão	Liq 2002	Liq 2003	Liq 2004	PLOA 2005	Aut. 2005	PLOA 2006
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	16,16	9,58	8,97	9,97	9,95	9,91
02000	SENADO FEDERAL	15,15	10,40	8,33	8,46	8,88	8,23
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL					0,20	
12000	JUSTIÇA FEDERAL				0,29	0,00	
13000	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO				0,37	0,36	
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	88,62	120,07	122,16	115,39	120,96	122,36
15000	JUSTIÇA DO TRABALHO	1,30	2,58	0,00			
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	32,38	104,72	75,11	94,00	94,26	279,15
22000	MINIST.DA AGRICULT, PECUÁRIA E ABASTEC.	25,70	31,75	41,64	0,09	24,75	0,14
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	320,23	418,39	100,89	98,07	510,42	549,43
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	12,61	22,18	27,23	27,38	36,19	26,40
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	203,71	184,38	167,80	224,55	190,84	211,58
28000	MINIST. DO DESENV., INDÚSTRIA E COM.EXTERIOR	15,07	19,97	32,19	5,55	11,24	0,45
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	52,92	33,83	38,62	37,94	41,22	39,57
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4,79	3,31	12,57	7,22	8,66	3,52
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	10,73		0,00			
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,21	0,05	0,38	0,22	1,00	0,22
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	447,87	467,94	623,30	289,27	588,14	220,93
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	178,88	63,72	98,65	72,40	94,98	79,89
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,83	6,35	18,65	27,45	28,01	31,68
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	106,38	137,57	75,62	63,24	65,74	19,32
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	32,99	18,09	43,01	11,59	44,81	16,45
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	45,15	21,44	29,80	54,06	51,07	49,51
47000	MINIST PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	3,45	3,51	6,07	8,45	8,24	1,80
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	68,21	86,10	186,47		184,88	
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	68,58	23,40	73,16	18,69	42,84	33,46
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	12,16	15,13	18,22	2,00	17,68	2,39
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	12,75	10,99	49,02	28,92	58,38	6,44



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

Orgão	Orgão	Liq 2002	Liq 2003	Liq 2004	PLOA 2005	Aut. 2005	PLOA 2006
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO		45,11	80,29	49,23	93,95	59,55
55000	MINIST. DESENV. SOCIAL E COMB À FOME		4,13	63,52	47,68	79,74	50,59
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES		2,14	6,64	4,44	6,40	4,36
Total		1.776,83	1.866,83	2.008,31	1.306,93	2.423,75	1.827,32

Fonte: SIAFI. Elaboração CONORF-SF/COFF-CD

Obs: valores referentes a despesas realizadas na modalidade de aplicação 50 - transf. A entidades privadas

Inicialmente, vale ressaltar o substancial aumento, em valores nominais, quando comparados os Projetos de Lei de 2005 e 2006. Nota-se também relevante diferença (R\$ 596,43 milhões) quando comparados o autorizado para 2005 e o PLOA 2006. Tal diferença pode ser atribuída às emendas parlamentares, substanciais nessa modalidade de aplicação, bem como aos créditos adicionais abertos ao longo do presente exercício.

Cabe, por fim, ressaltar os constantes acréscimos nos valores liquidados, anualmente, na modalidade de aplicação 50. Dentre os motivos que se pode apontar para tal incremento de recursos públicos transferidos para o setor privado, vale destacar a gradual ampliação das exceções às originais vedações constantes das leis de diretrizes orçamentárias.

### 16.8 PROGRAMAÇÃO DO PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS – PPI (ANEXO VII)

A LDO para 2006<sup>86</sup> autoriza a redução do superávit primário em até R\$ 3 bilhões, para atendimento de programação constante de anexo específico ao projeto de lei orçamentária (Projeto Piloto de Investimentos – PPI para 2006). O valor corresponde a 0,15% do PIB estimado na proposta orçamentária para 2006.

A Mensagem Presidencial que acompanha a proposta da Lei Orçamentária para 2006 (PLOA 2006), dispõe que “o PPI envolve aplicações de cerca de R\$ 9 bilhões no período compreendido entre 2005 e 2007”. Ainda de acordo com a mensagem, “a seleção das programações em 2006 foi parametrizada pela necessidade de dar prosseguimento às intervenções inseridas no Piloto em 2005”.

Para 2006, o PLOA traz a programação do Projeto Piloto perfazendo o total de R\$ 3,3 bilhões e com parcela desse total (R\$ 277 milhões) constituindo reserva de contingência específica de que trata o art. 13, § 2º, da LDO/2006 (ver item 16 desta Nota). A inclusão de projetos no PPI além do limite estabelecido pela LDO demandará correções de modo a excluir desse rol o montante equivalente a R\$ 0,3 bilhão.

A programação resultante contará com prerrogativa de poder ser abatida da meta de superávit primário, o que lhe possibilita, em tese, ficar protegida de contingenciamento. Segundo a Mensagem Presidencial, as ações que constam da programação foram selecionadas segundo critérios - manutenção de ativos estratégicos em infra-estrutura, finalização de projetos etc. - e submetidas a avaliações de custos e benefícios (cálculo das taxas internas de retorno - TIR).

Desde já se verifica que, embora atendendo a critérios de seleção para que fossem incluídas na programação do Projeto Piloto, algumas ações apresentam taxas internas de retorno reduzidas, indicando que são inviáveis sob o ponto de vista estritamente econômico, pois são inferiores à taxa de juro básica da economia, representativa da taxa de oportunidade do capital.

A avaliação técnica também não pode afastar a análise política dos investimentos. É importante, no entanto, que as ações atendam ao requisito dos benefícios resultantes superarem os custos incorridos de implementação, e que os projetos constituam alternativas economicamente viáveis para a destinação de recursos (TIR superior a taxa de oportunidade de capital).

Dessa forma, a inclusão de novos projetos no âmbito do Projeto Piloto de Investimentos, observado o limite financeiro estabelecido pela LDO/2006, deve ser devidamente fundamentada em critérios similares indicados pelo Poder Executivo, demonstrando-se o custo-benefício, a taxa de retorno e os potenciais impactos econômicos e retornos fiscais do projeto, além dos elementos especificados no parágrafo único do art. 25 da Resolução nº 01/01-CN.

A maior parte dos valores no PPI diz respeito a despesas no setor de infra-estrutura, no total de R\$ 2,6 bilhões. Desse montante, aproximadamente R\$ 2 bilhões destinam-se a ações de recuperação

86 Art. 3o O superávit a que se refere o art. 2o será reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.

Parágrafo único. O valor de que trata o caput será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja “3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário”.



**CONGRESSO NACIONAL**

*Consultoria de Orçamento – COFF/CD e CONORF/SF*

Nota Técnica – Subsídios à Apreciação da Proposta Orçamentária para 2006

ou adequação de trechos rodoviários. O segundo setor com maior volume de recursos é o de planejamento e desenvolvimento urbano, com cerca de R\$ 375 milhões. Desse valor, R\$ 300 milhões encontram-se alocados em ações relativas a sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros.

Importante observar que muitas ações da programação de 2006 são continuidades de 2005. No setor transporte, a recuperação e a adequação de rodovias se concentra nos mesmos trechos do ano anterior.

O PPI inova, em relação à LOA de 2005, ao incluir a construção de trechos ferroviários (crédito adicional alocou recursos para a Ferrovia Norte-Sul ainda em 2005) e ao alocar quantia expressiva para a realização de estudos e projetos de transportes. Acrescenta novos projetos de transportes urbanos - metrô de Fortaleza e Salvador e corredor de ônibus em São Paulo. Mantém praticamente o mesmo montante para a transferência da gestão de perímetros de irrigação. Mantém ainda recursos para a modernização da administração fazendária e para meteorologia, e introduz recursos para serviços de prospecção de petróleo e gás natural. Aumenta substancialmente as quantias para melhorias portuárias.

Cerca de 86% dos recursos previstos no PPI 2006 (R\$ 2,9 bilhões) encontram-se distribuídos pelas Unidades da Federação. O exame do Projeto revela que os três estados com maior volume de recursos são Minas Gerais (com R\$ 434 milhões destinados quase que integralmente ao setor de infraestrutura), Bahia (com R\$ 300 milhões, pouco mais da metade alocados ao setor de integração nacional e meio-ambiente) e Santa Catarina (com R\$ 278 milhões destinados ao setor de infra-estrutura).

Brasília (DF), 10 de outubro de 2005

EUGÊNIO GREGGIANIN<sup>87</sup>

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

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA<sup>88</sup>

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

---

<sup>87</sup> Coordenação técnica: Romiro Ribeiro, Cláudio Tanno, Sérgio Tadao, Fidelis Fantin. Consultores: Ricardo Volpe, Francisco Schettini, Wellington P. Araújo, Vander Gontijo, Edson Tubaki, Edson Moraes, Raquel Dolabela, Marcos Mendlovitz, Paulo R. Santos, Sidney Bitencourt, Mario Gurgel, Elisângela M. Batista, Wagner Primo, João Carlos Fernandes, Marcelo de Rezende, Antonio P. Rodrigues, Oswaldo M. Sanches, Maria Emilia Pureza, José F. Cosentino, Márcia R. Moura, Flávio L. Tavares, Francisco Lúcio, Túlio Cambraia, Roberto M. Guimarães.

<sup>88</sup> Coordenação técnica: Carlos Murilo E. Carvalho, José de Ribamar Pereira, Rita de Cássia Leal. Consultores: Luis Fernando Perezino, Antônio Augusto Bezerra, Helena Assaf, Maurício Ferreira de Macêdo, Carlos Mashall, Fernando Veiga, Luis Otávio Barroso, Paulo Roberto Viegas, Oádia Rossy, Joaquim Ornelas, José Rui G. Rosa, Maria Liz Roarelle, André Burello, João Batista Pontes, José Lacerda Gomes, Luiz Gonçalves, Orlando de Sá Cavalcante.