



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

INFORMATIVO CONJUNTO COFF/CONORF Nº 01/2006¹

“Principais aspectos das despesas, bem como parâmetros fiscais e econômicos e do Projeto de Lei Orçamentária para 2007 – PLN Nº 15 – CN, de 2006”.

1 ORÇAMENTO TOTAL E ORÇAMENTO EFETIVO

O valor total da proposta orçamentária para 2007 – PLOA 2007 – é de R\$ 1.560,93 bilhões, sendo R\$ 655,8 bilhões relativos ao refinanciamento (rolagem) da dívida pública, R\$ 49,39 bilhões constante do orçamento de investimento das estatais e R\$ 855,74 bilhões, dos orçamentos fiscal e da seguridade social.²

O valor total da proposta e a composição básica do orçamento da União são dados a seguir:

R\$ bilhão

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS 2006/2007				
	PLOA 2006		PLOA 2007	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento Geral da União	1.676,7	1.676,7	1560,9	1.560,9
2. Refinanciamento da Dívida Pública	834,6	834,6	655,8	655,8
3. Orçamento Efetivo (1-2)	842,1	842,1	905,1	905,1
4. Orçamento de Investimento das Estatais	41,7	41,7	49,4	49,4
5. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (3-4)	800,4	800,4	855,7	855,7
5.1. Orçamento Fiscal Efetivo*	527,0	504,8	546,9	521,5
5.2. Orçamento da Seguridade Social	273,4	295,6	308,9	334,3

2 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os **principais itens** que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social são os discriminados a seguir:

R\$ bilhão

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
Descrição	PLOA 2006*	PLOA 2007
1. Orçamento Efetivo	842,1	905,1
2. Despesas Financeiras (exceto refinanciamento da dívida)**	289,7	297,2
3. Transferências a Estados e Municípios	90,9	101,8
4. Despesas Primárias	410,1	449,9
4.1. Obrigatórias	322,2	352,9
4.1.1. Pessoal e Encargos Sociais ***	106,7	117,9
4.1.2. Benefícios Previdenciários	164,4	181,4
4.1.3. Outras	51,1	53,6
4.2. Discricionárias	87,9	97,0
5. Resultado Primário	51,4	56,2

Fonte: Mensagem PLOA 2007.

(*) Estimado pelo Decreto nº 5.861, de 28/07/2006.

(**) Para 2006, R\$ 277,0 bilhões de desp. financ. e R\$ 12,7 bilhões de contingenciamento. Para 2007, somente desp. financeiras.

(***) Pelo regime de caixa. Pelo regime de competência a despesa com Pessoal é R\$ 119,3 bilhões.

¹ Participaram da elaboração deste Informativo os consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal membros da coordenação-geral do PLOA 2007.

² Parte da dívida vence num prazo menor do que seis meses, então é preciso emitir novos títulos para substituir os que vão vencendo mais de uma vez por ano. Por exemplo, para refinarçar R\$ mil em títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses (duas vezes por ano), deverão constar da lei orçamentária uma despesa de R\$ 2 mil. Essa despesa não tem o mesmo caráter ou efeito das demais despesas, motivo pelo qual é tratada separadamente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Quando são deduzidas do orçamento efetivo as despesas financeiras e as transferências constitucionais aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, obtêm-se as despesas primárias. As despesas primárias são aquelas destinadas a custear os gastos com pessoal e benefícios previdenciários, as despesas correntes e os investimentos, e serão executadas por meio de atividades e projetos governamentais.

Ao se deduzir as despesas primárias das receitas primárias, temos o resultado primário, que, *grosso modo*, demonstra a capacidade de pagamento das dívidas anteriormente contraídas por um país.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2007 - PLDO 2007, ainda em tramitação no Congresso Nacional, estabelece um superávit de 4,25% do PIB em 2007 para União, Estados e Municípios, sendo 2,45% do PIB para o Governo Central (Fiscal e Seguridade Social), que corresponde a R\$ 56,2 bilhões e 0,70% do PIB para as Estatais Federais (R\$ 16,1 bilhões).

A rigidez do orçamento pode ser medida pela quantidade de despesas obrigatórias, cujos recursos não podem ser utilizados para atender outro tipo de despesa em decorrência de determinação constitucional ou legal. Em 2007, as despesas primárias obrigatórias consomem 39% do orçamento efetivo e 78,4% do total das despesas primárias. As despesas discricionárias representam 10,7% do orçamento efetivo e 21,6% do total das despesas primárias. O resultado primário absorve 6,2% do orçamento efetivo e equivale a 12,5% das despesas primárias³.

Relativamente a 2006, destacam-se os aumentos de 9,5 % das despesas primárias obrigatórias no PLOA 2007 e de 10,3% nas despesas discricionárias, onde se situam grande parte dos investimentos governamentais.

3 DETALHAMENTO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS FISCAIS

3.1 Receitas Primárias

Espera-se um crescimento real do PIB de 4,75% em 2007. Nesse cenário, as estimativas de receita para 2007 superam a mais atual das previsões de arrecadação do Poder Executivo para 2006 em todos os grandes agregados.

A receita primária total deverá atingir R\$ 603,4 bilhões em 2007, representando 26,24% do PIB. Esse valor está acima da reprogramação da receita para 2006 em R\$ 54,0 bilhões, na qual o Executivo demonstra esperar uma arrecadação de 26,14% do PIB.

A receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) alcançará R\$ 400,3 bilhões, equivalente a 17,41% do PIB, superior à reprogramação para 2006 em R\$ 38 bilhões, cuja estimativa é 17,24% do PIB.

As receitas não administradas pela SRF devem atingir R\$ 67,4 bilhões em 2007, significando 2,93% do PIB, também acima da reprogramação para 2006 que é de 2,91% do PIB. Não há receita com programação condicionada à aprovação de dispositivo legal.

3.2 Despesas

3.2.1 Pessoal e Encargos Sociais

Essas despesas totalizarão R\$ 119,3 bilhões em 2007⁴, equivalentes a 5,19% do PIB, superior ao valor de R\$ 107,6 bilhões reprogramado para 2006 (5,12% do PIB).

³ As despesas discricionárias são as que podem ser utilizadas para o atendimento a emendas parlamentares. As demais determinadas protegidas pela Constituição ou leis específicas e não podem ser reduzidas, a não ser para a correção de erros ou omissões.

⁴ Não inclui R\$ 9,8 bilhões relativas a contribuição patronal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

3.2.2 Benefícios Previdenciários

No âmbito do regime geral (INSS), os benefícios para 2007 totalizarão R\$ 181,4 bilhões, equivalentes a 7,89% do PIB, um pouco superior ao reprogramado para 2006 em 7,82% do PIB. O déficit do INSS é esperado em R\$ R\$ 46,4 bilhões, ou 2,02% do PIB contra uma reprogramação para 2006 de R\$ 41,0 bilhões, ou 1,95% do PIB (para 2006 o projeto de lei esperava um déficit de R\$. 39,0 bilhões, correspondendo a 1,82%do PIB).

3.2.3 Transferências para Estados e Municípios

As transferências, incluídos os fundos regionais, são estimadas em R\$ 101,8 bilhões para 2007, equivalente a 4,43% do PIB, ligeiramente superior ao valor reprogramado para 2006 que é de 4,33% do PIB.

3.2.4 Lei Kandir

O PLOA 2007 prevê R\$ 3,9 bilhões para Fomento as Exportações (Lei Kandir), sendo que na Lei Orçamentária para 2006 foi destinado R\$ 5,2 bilhões.

3.2.5 PPI

Os valores destinados em 2007 para o Projeto-Piloto de Investimentos, que podem ser deduzidos da meta de superávit primário e não estão sujeitos a limitação de empenho, correspondem a R\$ 4,59 bilhões. Desse total, R\$ 4,1 bilhões, cerca de 90% dos recursos, foram alocados para o setor de transportes.

3.2.6 Investimentos

Os investimentos (GND 4) para 2007 totalizam R\$ 16,16 bilhões. Considerando que as emendas parlamentares acrescentam recursos em investimentos superiores aos R\$ 3,5 bilhões da reserva de contingência primária contida na proposta para 2007 e destinada a acolher emendas, aquele valor subiria no mínimo para R\$ 19,7 bilhões, inferior em R\$ 1,6 bilhão ao autorizado na LOA 2006.

Em 2006, até o mês de agosto, foram empenhados R\$ 8,9 bilhões, mas pagos apenas R\$ 0,9 bilhão. Outros R\$ 5,8 bilhões foram executados à conta de restos a pagar de exercícios anteriores, o que demonstra a grande flexibilidade que o Executivo vem encontrando para executar o orçamento do ano anterior no lugar do orçamento vigente.

O orçamento de investimento das empresas estatais federais para 2007 é de R\$ 49,4 bilhões, superior em 16,7% ao valor de R\$ 42,3 bilhões contidos na LOA 2006.

3.2.7 Juros Nominais e Encargos da Dívida Pública⁵

A despesa com juros nominais líquidos do Governo Federal está prevista para 2007 em R\$ 126,9 bilhões, equivalente a 5,52% do PIB. Esse valor é inferior ao reprogramado para 2006, no montante de R\$ 126,9 bilhões, equivalente a 5,52% do PIB, refletindo a expectativa de uma prática de taxa de juros média menor para o ano vindouro.

3.3 Despesas por Função

Os valores alocados de R\$ 442,7 bilhões em 2007 para as funções de governo, exclusive as funções de encargos especiais (praticamente serviço da dívida) e reserva de

⁵ Esses valores integram o demonstrativo do resultado primário do Governo Federal e são os relevantes para a análise de solvabilidade do Governo, pois consideram não apenas os encargos da dívida mobiliária e contratual do Tesouro, mas também as receitas de juros que o Governo recebe de seus créditos junto ao setor privado e pela aplicação das reservas cambiais. São, assim, juros líquidos (juros ativos menos juros ativos) e são calculados sob o regime de competência, considerando os juros incorridos, ainda que não pagos. Resumindo, os valores de juros contidos na proposta para 2006, no montante de R\$ 179,5 bilhões, diferem dos valores apontados porque: a) são computados em regime de caixa; b) referem-se apenas à dívida mobiliária federal e contratual de responsabilidade do Tesouro e c) não consideram os juros a ser recebidos pelo Governo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

contingência, representam um crescimento de 15,8% e de 11,9% em relação ao PLOA 2006 e a LOA 2006, respectivamente.

R\$ 1,00							
Função	PLOA 2005	LOA 2005	PLOA 2006 (A)	LOA 2006 (B)	PLOA 2007 (C)	Varição (C/A)	Varição (C/B)
01 Legislativa	4.250.591.141	4.253.845.897	4.679.580.212	4.707.766.082	5.256.825.038	12,3%	11,7%
02 Judiciária	11.674.967.197	11.676.497.411	13.940.781.559	13.879.244.732	16.190.375.806	16,1%	16,7%
03 Essencial à Justiça	2.639.208.977	2.665.329.248	3.108.463.585	3.161.614.403	3.454.299.460	11,1%	9,3%
04 Administração	10.589.922.641	12.016.437.719	12.832.153.329	16.588.132.069	14.618.968.601	13,9%	-11,9%
05 Defesa Nacional	14.268.386.493	14.586.613.384	15.081.006.453	16.021.404.619	16.984.207.457	12,6%	6,0%
06 Segurança Pública	3.180.600.377	3.378.053.293	3.319.866.900	3.439.681.065	4.437.828.321	33,7%	29,0%
07 Relações Exteriores	1.453.848.919	1.437.801.594	1.445.850.120	1.455.132.148	1.744.280.164	20,6%	19,9%
08 Assistência Social	15.807.753.725	15.961.400.416	19.053.568.306	21.282.618.149	24.048.931.734	26,2%	13,0%
09 Previdência Social	180.185.763.551	180.307.473.922	202.782.418.804	202.455.072.353	233.072.118.114	14,9%	15,1%
10 Saúde	35.420.022.415	36.684.557.843	39.843.932.011	40.497.699.395	42.365.803.415	6,3%	4,6%
11 Trabalho	12.125.416.056	12.149.852.035	13.312.386.798	13.473.273.860	17.377.719.057	30,5%	29,0%
12 Educação	17.033.358.306	17.309.499.813	17.281.404.613	17.648.843.815	21.673.514.120	25,4%	22,8%
13 Cultura	392.908.903	584.669.367	512.905.015	641.950.605	611.378.400	19,2%	-4,8%
14 Direitos da Cidadania	725.783.646	1.047.377.781	941.563.745	961.983.848	907.229.190	-3,6%	-5,7%
15 Urbanismo	835.701.165	2.678.403.620	1.097.324.758	2.699.243.972	1.117.523.410	1,8%	-58,6%
16 Habitação	511.788.681	721.555.355	561.354.250	635.155.521	908.200.000	61,8%	43,0%
17 Saneamento	94.789.318	196.657.038	74.952.898	153.822.898	86.000.000	14,7%	-44,1%
18 Gestão Ambiental	2.473.538.494	2.512.078.823	2.304.085.538	2.248.901.699	1.739.535.070	-24,5%	-22,6%
19 Ciência e Tecnologia	3.227.999.006	3.867.239.533	3.316.057.174	3.598.639.573	4.101.489.660	23,7%	14,0%
20 Agricultura	11.251.418.099	11.729.712.974	9.857.204.447	10.411.277.145	13.327.786.737	35,2%	28,0%
21 Organização Agrária	3.984.225.691	4.024.094.592	3.921.693.600	4.012.082.643	4.034.307.980	2,9%	0,6%
22 Indústria	1.424.655.861	1.482.398.036	2.241.184.145	2.300.809.260	1.926.543.638	-14,0%	-16,3%
23 Comércio e Serviços	3.200.634.714	3.879.897.417	2.469.464.760	3.411.848.207	3.053.650.030	23,7%	-10,5%
24 Comunicações	727.751.695	972.751.695	621.835.894	621.472.613	676.950.235	8,9%	8,9%
25 Energia	766.261.912	766.260.787	641.023.184	730.479.719	704.659.465	9,9%	-3,5%
26 Transporte	4.639.253.868	8.186.588.113	6.790.808.912	7.638.171.715	7.816.519.480	15,1%	2,3%
27 Desporto e Lazer	170.591.077	631.346.916	386.589.281	885.977.751	447.251.328	15,7%	-49,5%
TOTAIS	343.057.141.928	355.708.394.622	382.419.460.291	395.562.299.859	442.683.895.910	15,8%	11,9%

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

Em contrapartida, algumas funções tiveram uma expressiva redução de recursos se comparadas, não com a proposta encaminhada pelo Executivo no exercício anterior, mas com a lei aprovada pelo Congresso Nacional. As maiores reduções foram nas funções Urbanismo (58,6%); Desporto e Lazer (49,5%) e Saneamento (44,1%). Essas variações mostram uma falta de aderência entre o que o Executivo considera mais importante e as prioridades do Legislativo.

3.4 Resultados Fiscais

O resultado primário superavitário é esperado em 4,25% do PIB, no consolidado para os três níveis de governo. Para o Governo Central (Fiscal e Seguridade Social) o resultado primário é de R\$ 51,65 bilhões, equivalentes a 2,30% do PIB. Considerado os gastos com o projeto piloto, que não impactam o resultado (R\$ 4,59 bilhões), o superávit primário sobe para R\$ 56,2 bilhões, equivalentes a 2,45% do PIB.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

O resultado primário das empresas estatais federais é de R\$ 16,1 bilhões, equivalentes a 0,70% do PIB. O resultado primário do Governo Federal é de 3,15% do PIB, ou R\$ 72,3 bilhões. Os Estados e Municípios contribuirão com 1,10% do PIB ou R\$ 25,3 bilhões.

O **resultado nominal** (resultado primário menos despesas com juros) do Governo Federal para 2007 é **deficitário** em R\$ 70,7 bilhões, equivalentes a 3,07% do PIB, inferior ao reprogramado para 2006, no montante de R\$ 79,9 bilhões, equivalente a 3,47% do PIB.

3.5 Relação Dívida Líquida/PIB

A relação, para todo o setor público, vem apresentando tendência declinante nos últimos anos. Em setembro de 2002 atingiu um pique de 61,7%, reduzindo para 55,5% em dezembro de 2002; crescendo para 57,3% do PIB em dezembro de 2003; voltando a cair para 51,6% do PIB em dezembro de 2004 e para 51,5% do PIB em dezembro de 2005. Em relação a 2006, estima-se que essa relação alcance o patamar de 50,8%, caindo para 49,7% em 2007.

3.6 Reserva de Contingência

O valor aportado para 2007 é de R\$ 26,5 bilhões, sendo R\$ 3,5 bilhões registrados como despesa primária, que poderiam ser destinados ao acolhimento de emendas parlamentares. Entretanto, parte desses recursos foi reservada para despesas com saúde (R\$ 1,7 bilhão), a exemplo do que já aconteceu no ano passado, e despesas primárias obrigatórias (R\$ 1,8 bilhão), neste caso, uma novidade.

4 PARÂMETROS ECONÔMICOS BÁSICOS

Os principais parâmetros econômicos empregados nas receitas e despesas do PLOA 2007 são indicados a seguir:

4.1 PIB

Crescimento real previsto em 4,75% para 2007, contra um valor esperado pelo Mercado de 3,5%. O valor nominal esperado é de R\$ 2.229,47 bilhões e o deflator implícito é de 4,46%.

4.2 Inflação

O IPCA acumulado previsto para 2007 é o mesmo previsto em 2006, ou seja, 4,5%, contra uma expectativa na reprogramação para 2005 de 5,1%, e o médio para aquele exercício é de 4,58%. A variação acumulada do IGP-DI para 2006 é de 5,48%, com média anual de 5,09%. (verificar)

4.3 Taxa de Juros

Segundo a Mensagem Presidencial, a trajetória da taxa de juros será declinante, com a taxa Selic média de 13% para 2007, contra uma média de 13 % contida na reprogramação para 2006.

4.4 Taxa de Câmbio

A taxa de câmbio média para 2007 será de R\$ 2,30, com variação de 6,83% sobre a equivalente de 2005. A taxa média reprogramada para 2005 está em R\$ 2,53. O PLDO 2006 previa uma taxa de câmbio média de R\$ 2,90.

4.5 Massa Salarial

Espera-se para 2007 um aumento de 9,90%, derivado de um crescimento de 2,40% na taxa de ocupação e de um aumento de 7,33% nos rendimentos médios nominais. A população economicamente ativa é esperada para crescer 2,10%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4.6 Salário-Mínimo

A proposta orçamentária prevê que o Salário Mínimo será reajustado do valor atual de R\$ 350,00 para R\$ 374,93, a partir de maio de 2007, com acréscimo de 7,12%, sendo 3,95% decorrente da inflação projetada do INPC e 3,05% de aumento real resultante do crescimento real esperado para o PIB *per capita* em 2007, conforme regra contida no Parecer da Comissão Mista ao PLDO 2007.

O total das despesas vinculadas ao Salário Mínimo atingirá em 2007 a soma de R\$ 200,7 bilhões. O aumento proposto impactará despesas com benefícios previdenciários de piso básico, com benefícios de prestação continuada, com seguro desemprego e com abono salarial. Os demais benefícios previdenciários são estimados para aumentar em 3,95%, o que corresponde à projeção de inflação pelo INPC.

4.7 Redução das despesas correntes

O Parecer da CMO ao PLDO 2007 prevê uma redução de 0,1% do PIB em relação ao que foi autorizado para despesas correntes em 2006. Uma análise preliminar da proposta verificou que essa regra não foi observada.

Ressalte-se que, de fato, não havia a obrigação legal para a observância do dispositivo, vez que a LDO 2007 ainda não foi aprovada pelo Congresso. No entanto, caso o referido projeto venha a ser aprovado sem alterações, o Congresso Nacional deverá reduzir o montante das despesas correntes, o que dificultará o atendimento de emendas.

Brasília, 05 de setembro de 2006.

Eugênio Greggianin
Diretor da COFF/CD

Fábio Gondim
Consultor-Geral da CONORF/SF