



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 46, de 2009 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010”.

RELATOR–GERAL:

Deputado GERALDO MAGELA

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 51 da Resolução nº 01/2006-CN, submetemos ao plenário da CMO o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 46/2009-CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010*”.

O citado projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 113/2009-CN (nº 686/2009, na origem), atendendo ao disposto no art. 166, § 5º, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 52 da Resolução nº 01/2006-CN, este Parecer Preliminar é composto de duas partes.

A primeira, denominada Parte Geral, deve analisar as metas fiscais implícitas no projeto de lei, a compatibilidade deste com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101/2000, as despesas por área temática, a programação orçamentária, comparada com a execução do exercício anterior e o autorizado pela lei orçamentária em vigor, e outros temas relevantes.

A segunda, denominada Parte Especial, deve dispor, principalmente, sobre: condições para remanejamento e cancelamento de dotações pelos Relatores Setoriais e Relator-Geral; eventuais cancelamentos de dotações prévios à atuação dos Relatores Setoriais; ajustes na despesa decorrentes da aprovação do Relatório da Receita, da reavaliação de despesas obrigatórias e da Reserva de Contingência; critérios para distribuição da Reserva de Recursos; orientações para apresentação e apreciação de emendas; limite global de valor das emendas individuais e origem dos recursos para seu atendimento; e valor mínimo por bancada estadual para atendimento das emendas de apropriação.

PARTE “A” - GERAL

I – VISÃO GERAL DO PLOA 2010 E QUADROS COMPARATIVOS

O valor total da proposta orçamentária para 2010 é de R\$ 1.832,8 bilhões, dos quais R\$ 588,9 bilhões referem-se ao refinanciamento¹ (rolagem) da dívida pública, de cunho meramente contábil. Desconsiderando-se este valor, o Orçamento da União - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais - atinge a R\$ 1.243,8 bilhões. Deste valor, R\$ 94,4 bilhões corresponde ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais e R\$ 1.149,5 bilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A composição básica do projeto de lei orçamentária da União para 2010, comparado com 2009, é apresentada na tabela a seguir:

¹ O refinanciamento é necessário para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, tendo caráter meramente contábil, razão pelo qual é tratada separadamente. Assim, por exemplo, o refinanciamento de cada R\$ 1.000,00 de títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses (duas vezes ao ano), exigirá uma dotação na lei orçamentária no valor de R\$ 2.000,00.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009 e 2010 - grandes números

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	2009		2010	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	1.664,7	1.664,7	1.832,8	1.832,8
2. Refinanciamento da Dívida Pública	525,5	525,5	588,9	588,9
3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*)	1.139,2	1.139,2	1.243,9	1.243,9
3.1 Orçamento de Invest. das Estatais	79,7	79,7	94,4	94,4
3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social	1.059,5	1.059,5	1.149,5	1.149,5
3.2.1 Orçamento Fiscal	671,8	633,8	728,9	692,8
3.2.2 Orçamento da Seg. Social	387,7	425,7	420,6	456,7

Fontes: PLOA 2009/2010

(*) Não inclui refinanciamento da dívida;

Em relação à proposta de 2009 há no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2010 – PLOA 2010 - um aumento de 9,2 % nas dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social efetivos e de 18,4 % no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. A comparação das receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) mostra que o Orçamento Fiscal financiará R\$ 36,1 bilhões das despesas da Seguridade Social. Em 2009 esse valor era de cerca de R\$ 38,0 bilhões.

A tabela seguinte indica a evolução do orçamento em termos de Grupo Natureza de Despesa – GND no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

PROJETO LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 versus 2008 e 2009

Comparativo por Grupo Natureza de Despesa – GND – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO / GND	PLOA - 2008	LOA - 2008	PLOA - 2009 (a)	LOA - 2009 (b)	PLOA - 2010 (c)	(d) = (c) - (b)	
						VALOR	%
PESSOAL E ENC. SOCIAIS (GND 1) ²	140,98	137,61	169,19	168,80	183,06	14,26	8,45
OUTRAS DESP. CORRENTES (GND 3) ³	465,71	469,52	548,73	540,76	580,70	39,95	7,39
INVESTIMENTOS (GND 4)	28,79	37,88	37,99	47,62	44,51	-3,11	-6,53
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	37,94	36,99	42,96	41,96	41,45	-,51	-1,22
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	22,38	23,53	27,43	25,93	21,16	-4,77	-18,39
Recursos Livres	7,82	5,12	9,05	8,42	9,48	1,05	12,52
Recursos Próprios e Vinculados	14,56	18,42	18,37	17,51	11,68	-5,82	-33,26
SUBTOTAL	695,81	705,53	826,29	825,06	870,88	45,82	5,55
SERVIÇO DA DÍVIDA	656,74	656,74	758,76	756,39	867,56	111,17	14,70
Juros e Encargos (GND 2)	152,22	152,22	127,08	124,71	110,40	-14,31	-11,48
Amortização (GND 6)	504,52	504,52	631,68	631,68	757,16	125,48	19,86
TOTAL	1.352,54	1.362,27	1.585,05	1.581,45	1.738,43	156,99	9,93

Fonte/Elab.: SOF/MPOG

Em termos gerais, a tabela indica que o PLOA 2010, em relação à lei orçamentária para 2009, prevê aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes - custeio, previdência

² Inclui Contribuição Patronal no valor de R\$ 13,7 bilhões.

³ Este grupo representa o conjunto de gastos necessários ao custeio da administração pública federal, bem como as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e as transferências constitucionais e legais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

e transferências constitucionais e legais. Os investimentos do PLOA 2010 são inferiores ao da LOA 2009. Esse último valor, em regra vê-se acrescido de emendas parlamentares durante a tramitação da proposta.

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras, quanto ao seu efeito patrimonial. As despesas financeiras são consideradas aquelas cuja realização não impacta o resultado primário, que resulta da diferença entre receitas e despesas primárias. Quanto à obrigatoriedade de sua execução, a despesa primária pode ser obrigatória ou discricionária.

A tabela seguinte mostra, entre outras coisas, a composição das despesas na proposta orçamentária por GND e por identificador de resultado primário.

PLOA 2010 - DESPESAS POR GND X IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

GND	Discriminação	Despesas Primárias			Despesas Financeiras	TOTAL
		Obrigatória	Discricionária	PAC (1)		
1	Pessoal e Encargos Sociais	169.356,64	-	-	13.701,95	183.058,59
2	Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	110.398,83	110.398,83
3	Outras Despesas Correntes	516.348,58	63.085,69	681,89	584,82	580.700,99
4	Investimentos	566,21	21.626,28	22.314,78	-	44.507,27
5	Inversões Financeiras	460,83	2.761,31	444,92	37.780,60	41.447,66
6	Amortização da Dívida	-	-	-	757.158,38	757.158,38
9	Reserva de Contingência	-	4.738,86	-	16.422,42	21.161,28
TOTAL		686.732,27	92.212,14	23.441,59	936.046,99	1.738.432,99

Fonte: PLOA 2010/ Elab. Consultorias

(1) As despesas com o PAC também são consideradas discricionárias.

A tabela mostra o elevado grau de rigidez orçamentária, indicando que cerca de 85% das despesas primárias são de caráter obrigatório.

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO

O PLOA 2010 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a retomada do crescimento econômico conjugada com inflação abaixo da meta, após o percalço ocorrido em 2009, quando, em razão da crise financeira internacional foi necessário ao Governo rever para menos suas expectativas de expansão econômica.

A tabela a seguir mostra os principais parâmetros macroeconômicos que embasaram a feitura da LOA 2009, bem como da proposta orçamentária para 2010, comparados com os valores esperados no Relatório de Avaliação de Receita e Despesa do 3º bimestre de 2009 e no Focus – Relatório de Mercado de para 2009 e 2010.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PRINCIPAIS PARÂMETROS ECONÔMICOS COMPARATIVO 2009 (LOA, 3º bim., Mercado) versus 2010 (PLOA, Mercado)

Parâmetros	2009LOA	2009 Av 3º Bim	2009 Mercado (i)	2010 PLOA	2010 Mercado (i)
	[a]	[b]	[c]	[d]	[e]
IPCA acumul. (var %)	4,50	4,42	4,30	4,33	4,41
IGP-di acumul. (var %)	5,80	1,35	-0,29	4,50	4,50
PIB real (var %)	3,50	1,00	0,12	4,51	4,80
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.155,90	3.047,20		3.326,52	
Taxa Over Selic - média	13,57	9,98	9,81	8,71	9,35
Taxa Câmbio - média	2,04	2,08	1,99	2,01	1,77
Massa Sal Nominal (var %)	12,95	8,82	nd	10,49	nd
Petroleo- US\$/bar - média	76,37	59,10	nd	77,86	nd
Salário Mínimo - R\$	464,71	465,00	nd	505,90	nd
Reaj Nom Sal Mínimo (var %)	11,98	12,05	nd	8,79	nd
Reaj. demais Benef. Prev. (var %)	6,22	5,92	nd	3,54	nd

Fontes: LOA 2009 Relat. Aval. Receita/Despesa 3º Bim. de 2009 - MP/SOF; PLO2010.

(i) - Focus - Relatório de Mercado - Bacen - 23.10.09

O primeiro ponto que chama a atenção na tabela anterior é a forte recuperação da atividade econômica esperada pelo Governo para 2010, relativamente à expectativa de 2009.

O crescimento econômico reproduz a taxa contida na LDO 2010 de 4,50% para o PIB. O mercado⁴ já espera maior crescimento para 2010: 4,80%.

As taxas de inflação entre essas duas esferas não diferem significativamente. A Mensagem considera que a taxa de inflação (IPCA), mantidas a política cambial e monetária, deverá permanecer sob controle e próxima ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. A meta para a inflação no período de 2009, 2010 e 2011 foi fixada em 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de 2 p.p., acima ou abaixo. O projeto considera para 2010 uma variação percentual acumulada do IPCA igual a 4,3%. O mercado estima, no presente, um IPCA de 4,29% para 2009 e 4,5% para 2010. O IGP-DI acumulado previsto no projeto é de 4,5% para 2010, sendo que o mercado tem a mesma expectativa.

As diferenças relevantes prendem-se à taxa média de câmbio e à taxa de juros Selic, com o Governo mostrando-se um pouco mais otimista do que o mercado⁵. A taxa de câmbio média para 2009 e 2010 é de R\$ 2,08 e R\$ 2,01 respectivamente. O mercado espera uma taxa média de R\$ 1,77 para 2010. Quanto à taxa de juros, o Governo espera que a taxa Selic atinja média anual de 9,98% para 2009 e de 8,71 % para 2010. Já o mercado projeta taxas de juros médias de 9,81% para 2009 e de 9,36% para 2010.

Segundo a Mensagem Presidencial, a redução da taxa de juros é ancorada na trajetória declinante da inflação e de suas expectativas. Entre janeiro e julho de 2009, a taxa básica da economia – Selic - foi reduzida em 5,0 pontos percentuais, atingindo o patamar de um dígito - 8,75% a.a.. Espera-se, em função da queda da taxa, a redução das despesas com juros nominais, passando de 4,64% em 2009 para 3,63% do PIB em 2010, reduzindo o déficit nominal estimado de 2,14% do PIB, em 2009, para 0,13% do PIB, em 2010, o menor nível já observado, aproximando-se do déficit nominal zero.

Governo e mercado também diferem quanto ao crescimento econômico esperado para 2009: enquanto o primeiro espera aumento de 1% no produto, o segundo interpreta que haverá crescimento de apenas 0,18%⁶.

⁴ Focus – Relatório de Mercado – 28.10.2009.

⁵ Focus – Relatório de Mercado – 28.10.2009.

⁶ O mercado já foi mais pessimista: há cinco semanas esperava uma queda de 0,30%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Consoante a Mensagem, a rápida resposta e a confiança na continuidade do modelo econômico adotado possibilitaram a retomada da atividade econômica como também a melhora nas expectativas de crescimento futuro do País com baixos níveis de inflação.

Espera-se, com a superação da crise e a retomada do crescimento econômico, um aumento na massa salarial de 8,82%, em 2009, e de 10,49%, em 2010. A massa salarial é o principal índice de projeção da arrecadação da previdência do regime geral.

III – METAS FISCAIS

O projeto de lei orçamentária para 2010 é condicionado pela política fiscal de geração de superávits primários nas contas públicas, com vistas à redução da relação dívida/PIB ao longo do tempo.

Analisando a trajetória recente da DLSP verifica-se que, após o pico de 56,9% do PIB, em setembro de 2002, houve reversão da trajetória de crescimento e expressiva redução da dívida líquida do setor público, como mostra a tabela seguinte:

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009
(% do PIB)

	Dezembro						Julho
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dívida Líquida do Setor Público	53,5	48,2	48,0	45,9	43,9	38,8	44,1
Dívida Interna Líquida	42,4	40,5	44,7	46,9	51,1	49,9	53,3
Dívida Externa Líquida	11,2	7,7	3,3	(1,1)	(7,2)	(11,1)	(9,2)
Governo Federal e Banco Central	33,2	29,5	30,8	30,3	29,8	24,5	29,9
Governos Regionais	20,3	19,0	17,8	16,3	14,8	15,1	14,9
Empresas Estatais Federais	0,0	(0,4)	(0,6)	(0,7)	(0,8)	(0,8)	(0,8)
Memorando: Grupo Petrobras (excluído)	(0,9)	(0,9)	(1,5)	(1,9)	(1,8)	(2,8)	...

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Metodologia vigente a partir de 2008. Dados anteriores a 2006 não disponíveis. Exclui Banco Central e empresas estatais.

⁽²⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP-centrado.

A tabela mostra que a dívida externa respondeu pela maior parte da rápida queda da dívida líquida, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira.

Houve crescimento da dívida para 44,1% do PIB até julho de 2009, diante da apreciação do real, da frustração das receitas com a crise e da diminuição do superávit primário. A expectativa é que, após atingir patamares elevados, a relação dívida/PIB recue para 41,4% do PIB em dezembro de 2009, e que, retomando a tendência de queda, chegue a 38,1% do PIB em dezembro de 2010, inferior a 2008.

De acordo com Mensagem, em função da crise, a dívida líquida do setor público aumentou 4,3 pontos percentuais em relação ao PIB no período de dezembro de 2008 a junho de 2009.

No tocante à análise da evolução dos resultados fiscais obtidos pelo setor público verificamos que, no período 2006 a 2008, os resultados foram elevados e crescentes. A direção muda em 2009. A crise financeira mundial desencadeada a partir do final do exercício de 2008 tornou necessária a adoção de medidas para estimular a demanda agregada no país, de modo a possibilitar a retomada do crescimento e a elevação do nível do emprego e renda frente ao cenário de redução dos níveis de atividade econômica e queda da arrecadação.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Para alcançar esse objetivo o Congresso Nacional aprovou a proposta⁷ de redução das metas de superávit primário para 2009, como consta da Lei nº 12.053, de 2009. A meta para o setor público consolidado foi reduzida no exercício de 2009 de 3,80% do PIB para 2,50% do PIB, esforço repartido da seguinte forma: 1,4% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; 0,2 % para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais; e, 0,90 % para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Outra alteração aprovada insere na LDO para 2009 a mesma mudança de metodologia já promovida pelo Congresso Nacional quando da aprovação do texto da LDO 2010. A mudança faz com que as programações do PAC passem a incorporar os atributos antes exclusivos das programações do PPI (Projeto Piloto de Investimentos) no que diz respeito à possibilidade de abater a meta de superavit primário e também quanto à forma de identificação (RP 3).

Paralelamente, o PLN nº 63, de 2009 – CN, aprovado pelo Congresso Nacional, propôs também a ampliação do abatimento da meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, passando de R\$ 15,567 bilhões para R\$ 28,5 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito da programação do PAC.

A LDO para 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009) manteve a meta de superávit para o programa de dispêndio das estatais em 0,2% do PIB, exclusive a Petrobrás, e restabeleceu para 2,15% do PIB a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Considerando a contribuição esperada dos governos subnacionais (regionais), de 0,95% do PIB (R\$ 31,6 bilhões), tem-se um resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2010 de 3,3% do PIB. Vale ressaltar, também, com relação à LDO para 2010, que o PLN nº 90, de 2009, em tramitação, aumenta a possibilidade de redução do superávit primário de 2010 para até R\$ 29,8 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A tabela a seguir ilustra, para efeito de comparação, as metas de resultado fiscal e os valores das programações do PPI/PAC que abatem a meta fiscal previstos nas LDOs de 2007 a 2010, incluindo a alteração aprovada na LDO para 2009 (Lei nº 12.053, de 2009) e a proposta de mudança da LDO para 2010 (PLN nº 90, de 2009).

METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO - LDOs 2007- 2010 (em % do PIB)

ITEM	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009		LDO 2010	
			LDO 2009	Alt. LDO 2009 (1)	LDO 2010	Alt. LDO 2010 (2)
Governo Central	2,45	2,2	2,2	1,4	2,15	2,15
Empresas Estatais (3)	0,7	0,65	0,65	0,2	0,2	0,2
Estados e Municípios	1,1	0,95	0,95	0,9	0,95	0,95
Setor Público	4,25	3,8	3,8	2,5	3,3	3,3
Redução PPI/PAC (4) (em R\$ bi)	4,59	13,825	15,567	28,5	22,5	29,8

Obs.: (1) PLN nº 63, de 2009, aprovado pela Lei 12053/2009;

(2) PLN nº 90, de 2009;

(3) O Grupo Petrobrás foi excluído das metas constantes da alteração da LDO 2009 e da LDO 2010;

(3) Redução da meta de superavit primário - PPI (LDO 2007 e 2008) e PAC (alteração da LDO 2009 e na LDO 2010)

Na tabela seguinte apresentamos o demonstrativo dos resultados fiscais que constaram da proposta orçamentária para 2010, contendo os itens relativos às necessidades de financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA 2010, comparando-os com as previsões referentes ao 3º bimestre de 2009, e com a execução de 2008.

⁷ PLN nº 63, de 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL

(LDO - 2010, na. II, inc. XI)

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2008		Reprogramado 2009		PLOA 2010	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	717.442,2	24,83	743.297,9	24,39	853.606,1	25,66
I.1.Receita Administrada - SRFB, exceto RGPS	466.336,0	16,14	465.699,0	15,28	544.964,3	16,38
I.2.Arrecadação Líquida Previdência Social - RGPS	163.355,3	5,65	182.285,8	5,98	204.338,5	6,14
I.3.Receita não administrada pela SRFB	87.750,9	3,04	95.313,2	3,13	104.303,3	3,14
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	128.507,2	4,45	120.948,6	3,97	141.684,8	4,26
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIA (I - II)	588.935,0	20,38	622.349,30	20,42	711.921,3	21,40
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liq.)	521.433,4	18,04	589.810,3	19,36	660.701,2	19,86
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	134.799,6	4,66	155.564,5	5,11	169.356,6	5,09
IV.2. Benefícios da Previdência	201.423,7	6,97	223.068,1	7,32	243.246,4	7,31
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias (*)	52.123,3	1,80	65.998,3	2,17	74.707,6	2,25
IV.4. Despesas Discricionárias & PPI/PAC	133.086,9	4,61	145.179,4	4,76	173.390,6	5,21
V. RES. PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (III - IV)	67.501,6	2,34	32.539,0	1,07	51.220,1	1,54
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	18.954,5	0,66	5.730,4	0,19	5.600,1	0,17
VI.1. Empréstimos Líquidos	273,0	0,01	-1.014,0	-0,03	720,7	0,02
VI.2. Subsídios Implícitos/Outras Desp Extra-Orçamentárias	18.681,5	0,65	6.744,4	0,22	4.879,4	0,15
VII. AJUSTE CAIXA/COMPETENCIA	22.854,0	0,79	300,4	0,01	3.400,3	0,10
VIII. RES. PRIMÁRIO ACIMA LINHA (V - VI + VII)	71.401,1	2,47	27.109,1	0,89	49.020,3	1,47
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA / AJUSTE	-93,2	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
X. RES. PRIMÁRIO DO GOV CENTRAL (VIII + IX)	71.307,9	2,47	27.109,1	0,89	49.020,3	1,47
XI. RECURSOS PARA o PPI/PAC	0,0	0,00	15.551,6	0,51	22.500,0	0,68
XII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL CF ART. 3º DA LDO 2009 (X + XI)	71.307,9	2,47	42.660,7	1,40	71.520,3	2,15
XIII. JUROS NOMINAIS	-96.198,7	-3,33	-115.537,0	-3,79	-75.980,0	-2,28
XIV. RES. NOMINAL GOV. CENTRAL (XII +XIII)	-24.890,8	-0,86	-72.876,3	-2,39	-4.459,7	-0,13

Fonte: Quadro 11 do PLOA (vol. I, pg 281)

(*) Considera: Abono Salarial, Seguro-Desemprego, Benefícios da LOAS, Renda Mensal Vitalícia, Sentenças Judiciais. Compensação a Desoneração das Exportações, Despesa de Custeio e Capital do FCDF, Complementação ao FUNDEB, Subvenções Econômicas, Subsídios, Indenizações ao PROAGRO, Créditos Extrordinários abertos, Doações, Convênios, Reserva de Contingência, Complementos do FGTS. Transferência à ANA e Anistiados Políticos (despesas de custeio), Benefícios, de Legislação Especial.

A análise da tabela permite destacar as seguintes conclusões:

- As despesas com juros nominais caem de 3,8% do PIB em 2009 para 2,3% do PIB em 2010, resultado da redução da taxa de juros *Selic*;
- A redução dos juros provoca a redução do déficit nominal, que cai de 2,39% do PIB em 2009 para apenas 0,13% do PIB no PLOA 2010, evidenciando tendência de queda da relação dívida/PIB;
- A receita primária cresce de 2008 para 2009 um montante nominal de apenas R\$ 25,8 bilhões, enquanto que a despesa primária aumenta R\$ 68,3 bilhões; o Governo espera que, de 2009 para 2010, a receita primária seja acrescida em R\$ 110,3 bilhões, e que, no mesmo período, a despesa primária aumente em R\$ 70,9 bilhões. Esse comportamento indica um aumento da carga federal da ordem de 1,8% do PIB desde



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

2007, e de 1,3% de 2009 para 2010, despeito das repetidas desonerações fiscais ocorridas desde 2007;

- d) O aumento nominal da receita primária é de 14,8 %, ou seja, a expectativa do Governo é a de que em 2010 a receita cresça em termos reais mais de 10%.⁸ A parcela da receita previdenciária cresce de 5,98% do PIB em 2009 para 6,14% do PIB em 2010, com o aumento da massa salarial e da formalização do emprego; o projeto não incluiu a CSS⁹ como receita condicionada;
- e) As Transferências a Estados e Municípios aumentam de 4% do PIB na reprogramação de 2009 para 4,3% do PIB na Proposta para 2010, pelo efeito combinado do aumento da arrecadação de tributos partilhados e da mudança na composição das receitas primárias.
- f) Nível elevado de despesas com pessoal e encargos sociais, que vem crescendo desde 2005, quando atingiram 4,38% do PIB, elevando-se para a faixa de 5,1% do PIB em 2009 e 2010;
- g) O aumento da arrecadação líquida previdenciária e a estabilização da despesa previdenciária, em percentual do PIB, permitem redução do déficit previdenciário de R\$ 40,8 bilhões (reprogramado 2009) para R\$ 38,9 bilhões em 2010;
- h) Outras despesas obrigatórias (abono salarial, benefícios da LOAS, seguro-desemprego, sentenças judiciais, RMV, etc), que em 2008 somavam 1,8% do PIB; em 2010, são estimadas em 2,25% do PIB. Quanto às despesas discricionárias (custeio em geral e investimentos), crescem de 4,76% do PIB em 2009 para 5,21% do PIB em 2010. Apesar desse crescimento, observa-se que o grau de liberdade no gerenciamento dos recursos federais continua bastante reduzido, haja vista o crescimento continuado no período das despesas obrigatórias em relação ao PIB. Quanto à participação dessas despesas no total, revela-se crescente até 2009 (75,4%), prevendo-se em 2010, no PLO, retorno ao patamar de 2007 (73,8%). Ocorre que essa queda proporcional das despesas obrigatórias reflete a insuficiência de dotações na proposta para, pelo menos, compensação a estados exportadores pela isenção do ICMS e pagamentos de benefícios previdenciários superiores ao salário mínimo.
- i) Considerando as previsões do PLOA 2010, verifica-se queda substancial do déficit nominal, de 2,3% do PIB em 2007 para quase zero em 2010 (0,13% do PIB). Essa melhora expressiva deve-se à queda dos juros nominais, como reflexo positivo, principalmente, do relaxamento da política monetária, além de maior crescimento econômico e maior superávit primário.

IV – COMPATIBILIDADE DA PROPOSTA COM O PPA E A LDO

A Constituição Federal determina que “a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, §1º). Prevê, ainda, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

O Plano Plurianual 2008/2011 vigente (Lei nº 11.653/2008) estabelece, como regra geral, que todos os programas e ações orçamentárias estejam nele contidos, com algumas exceções. Nesse aspecto, o art. 22 dessa Lei dispensa de *discriminação* no Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro. Os projetos que não sejam de grande vulto podem ser agrupados em rubrica genérica também não fazem parte do PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*¹⁰.

⁸ A análise das estimativas da receita estará a cargo do Comitê de Avaliação da Receita e respectivo Relator;

⁹ Contribuição Social para a Saúde (PLP nº 306/2008 em tramitação na Câmara dos Deputados);

¹⁰ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Na análise da programação do PLOA 2010 verificou-se a existência de 2 ações que não constam do Plano Plurianual 2008-2011 vigente – que inclui os créditos especiais já sancionados, bem como aqueles encaminhados ao Congresso Nacional até 15 de outubro de 2009. As ações que não constam do PPA são: 131M - Construção da Retroárea, Edificações Administrativas e Operacionais no Porto de Luís Correia (PI), com R\$ 28 milhões e 116I - Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas, dotada com R\$ 3,01 milhões.

As atividades têm, por definição, caráter continuado e, portanto, devem constar *a priori* do plano plurianual para serem executadas

O Poder Executivo não enviou Projeto de Lei de Revisão do PPA 2008/2011. Lembramos que a lei do PPA autoriza sua alteração por meio de crédito especial, apresentados os elementos e informações que integram o Plano (valor total estimado, a data de início e a data de término, valores físico e financeiro para os anos de vigência do PPA).

Quanto à compatibilidade do PLOA 2010 com a LDO 2010 (Lei nº 12.017/2009), o art. 5º da LRF exige a demonstração de que a programação orçamentária está compatível com o anexo de metas fiscais, o que foi formalmente atendido nas Informações Complementares e na Mensagem Presidencial.

Quanto ao Anexo de Metas Físicas e Prioridades, lembramos, primeiramente, que o Congresso Nacional incluiu, no referido anexo, as ações do PAC. A inserção de tais ações tomou por base aquelas assim identificadas no SIAFI, na execução do primeiro semestre de 2009, e aquelas previstas no PPA para o ano de 2010. Comparando-se o Anexo de Metas e Prioridades da LDO para 2010 com a programação do PLOA 2010, constata-se que 222 novas ações foram incluídas pelo Poder Executivo como integrantes do PAC.

A partir do exame da programação do PLOA 2010, verificou-se também que, das 808 ações orçamentárias constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2010, 199 não foram contemplados no PLOA 2010.

Para aumentar a eficácia do Anexo de Metas e Prioridades da LDO como instrumento de programação, sugere-se reservar ao Anexo apenas o papel de definição de dotações globais. Assim, o desafio é encontrar o nível de abrangência e detalhamento adequado para o mesmo, e também para a programação do PPA, que evite redundância e conflitos com a dinâmica do processo orçamentário.

V – ANÁLISE POR ÁREA TEMÁTICA

A seguir, é apresentada análise da programação orçamentária constante da proposta orçamentária para o exercício de 2010 por Áreas Temáticas, comparada com exercícios anteriores, nos termos dos arts. 26 e 52, I, b, da Resolução nº 1/2006-CN.

1. INFRA-ESTRUTURA

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

O quadro abaixo demonstra a evolução dos gastos autorizados e/ou liquidados de 2007 a 2010, exclusivamente para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do setor, classificados por Grupo de Natureza da Despesa (GND).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

ORÇAMENTOS FISCAL E DE SEGURIDADE SOCIAL DESPESAS TOTAIS, POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	GND	2007 Liquidado	2008 Liquidado	2009 Autorizado	2009 Liquidado*	2010 PL
32000 - Ministério de Minas e Energia	1	405,8	487,9	544,8	401,7	615,1
	2	0,1	0,4	0,9	0,1	0,4
	3	508,3	610,4	787,4	226,5	932,4
	4	33,1	26,9	67,2	13,1	73,0
	5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	6	0,0	1,4	2,8	1,3	2,4
	9	0,0	0,0	5.804,3	0,0	5.415,0
Total do Órgão		947,3	1.126,9	7.207,3	642,7	7.038,3
39000 - Ministério dos Transportes	1	2.066,3	2.229,6	2.216,6	1.736,8	2.690,7
	2	84,3	26,0	0,0	0,0	0,0
	3	875,8	1.186,3	1.357,8	293,2	1.010,1
	4	9.411,4	8.718,4	11.377,5	1.254,1	12.696,2
	5	0,0	0,4	0,4	0,4	0,7
	6	212,5	65,9	0,0	0,0	0,0
	9	0,0	0,0	3,5	0,0	361,0
Total do Órgão		12.650,3	12.226,7	14.955,8	3.284,5	16.758,7
41000 - Ministério das Comunicações	1	861,0	943,1	888,3	713,0	1.124,8
	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	3	352,6	294,5	365,9	99,4	463,7
	4	162,8	8,4	82,9	0,6	66,7
	5	200,0	9,2	0,0	0,0	0,2
	6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	9	0,0	0,0	4.945,6	0,0	1.374,6
Total do Órgão		1.576,3	1.255,2	6.282,6	812,9	3.030,0

*Execução registrada no SIAFI até 12/9/2009

Para 2010, o Orçamento Fiscal e de seguridade para os Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes possuem valor significativo alocado como reserva de contingência e que não serão utilizados pelos dois órgãos. No caso do Ministério das Comunicações, o valor previsto para a reserva, no entanto, foi reduzida de R\$ 5 bilhões autorizados, em 2009, para R\$ 1,3 bilhão para 2010.

O destaque para 2010, nesse orçamento, é a previsão para o Ministério dos Transportes: nota-se o acréscimo de 12% em comparação ao valor autorizado para 2009. Levando-se em conta que, normalmente, o orçamento do MT recebe recursos elevados oriundos de emendas parlamentares que representam em torno R\$ 2 bilhões, pode-se supor que esse Ministério terá, em 2010, cerca de 25% mais volume de dotações autorizadas do que em 2009.

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas totais das empresas estatais federais constantes do Orçamento de Investimento da Infra-Estrutura, de 2008 a 2010.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

INFRA-ESTRUTURA – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS FEDERAIS

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ENTRE 2008 E 2010, POR ÓRGÃO

Órgão	PLOA 2008	PLOA 2009	PLOA 2010
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	56.124,3	73.380,3	87.359,3
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,3	0,04	0,04
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	700,0	770,0	640,1
TOTAL	56.824,6	74.150,4	87.999,4

Fonte: SIAFI

Pela tabela, verifica-se que predomina, nesse grupo, o orçamento de investimento do Ministério das Minas e Energia. O projeto encaminhado prevê gastos nesse Órgão na ordem de R\$ 87 bilhões em 2010, valor 55% superior ao valor previsto para 2008 e 20% maior do que para 2009.

INFRA-ESTRUTURA – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS FEDERAIS

DESPESAS REALIZADAS ENTRE 2007 e 2009, POR ÓRGÃO

Órgão	2007	2008	2009**
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	37.833,3	50.601,8	28.690,9
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,02	--	--
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	87,2	93,2	93,6
TOTAL	37.920,5	50.695,0	28.784,5

Fonte: SIAFI

** Realizado até 30/6/2009 – Fonte: DEST – Ministério do Planejamento

A partir da tabela acima, observa-se que em 2008 o Ministério das Minas e Energia realizou despesas no valor de R\$ 50,6 bilhões, 90% do total previsto para aquele ano. Até 30 de junho de 2009, o MME gastou 39% de todo o orçamento anual.

Do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, para 2010, no âmbito do Orçamento Fiscal e de seguridade, a área de Infra-Estrutura terá recursos de R\$ 12,8 bilhões, que representam 55% do total do PAC constante no projeto da lei orçamentária para 2010, cujo total é de R\$ 23,4 bilhões.

Do total para essa área, R\$ 12,4 bilhões destinam-se ao Ministério dos Transportes, especialmente para o DNIT, com R\$ 9 bilhões, e VALEC com R\$ 2,8 bilhões. Para o Ministério das Minas e Energia há a previsão de recursos do PAC de R\$ 438 milhões.

2. SAÚDE

O orçamento da Área Temática II – Saúde para 2010, contemplado na proposta orçamentária, reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 62,5 bilhões, que representam cerca de 13,7% do orçamento da Seguridade Social. Desse total, cerca de R\$ 57,5 bilhões destinam-se a financiar ações e serviços públicos de saúde¹¹.

¹¹ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2010 (Lei nº 12.017, de 12/08/2009), “consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias 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.”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

DESPESAS COM SAÚDE (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R\$ milhões

Item de Despesa	2007	2008	2009		2010 PL	Variações		
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado		2010/ 2007	2010/ 2008	2010/ 2009
	(A)	(B)	(C)		(D)	(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
I–Ministério da Saúde (Total)	49.473,1	54.111,7	59.806,6	36.633,1	62.470,5	26,3%	15,4%	4,5%
II–Encargos+Transferências*	5.185,9	5.441,6	4.681,8	3.001,0	4.993,0	-3,7%	-8,2%	6,6%
Inativos e Pensionistas	3.510,2	3.779,0	4.619,4	2.956,6	4.929,9	40,4%	30,5%	6,7%
Dívida	175,7	62,6	62,4	44,4	63,2	-64,1%	0,9%	1,2%
Fundo Combate/ Pobreza	1.500,0	1.600,0	0,0	0,0	0,00	-100,0%	-100,0%	
III–Ações e Serviços Saúde (I – II)	44.287,3	48.670,2	55.124,8	33.632,1	57.477,4	29,8%	18,1%	4,3%
Outros Custeios e Capital (OCC)	39.510,5	42.998,6	48.604,0	29.465,0	47.286,6	19,7%	10,0%	-2,7%
Pessoal Ativo	4.776,8	5.671,6	6.520,8	4.167,1	7.684,1	60,9%	35,5%	17,8%

Fonte: PLN nº 46/2009-CN; Autorizado 2009 = Lei + Créditos até 11/09/2009 (SIAFI). * Encargos previdenciários, serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, constam ainda R\$ 258,25 milhões, relativos à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

Em relação à dotação autorizada para 2009, o valor proposto para 2010 representa acréscimo nominal de 4,5% (R\$ 2,7 bilhões), enquanto que, com relação aos gastos de 2008 e 2007, há crescimento de 15,4% (R\$ 8,4 bilhões) e 26,3% (R\$ 13 bilhões), respectivamente, conforme mostrado na tabela.

No que se refere a ações e serviços públicos de saúde, há crescimento nominal em relação aos anos anteriores, sendo de 4,3% (R\$ 2,4 bilhões), em relação ao valor autorizado para 2009, e de 18,1% (R\$ 8,8 bilhões) e 29,8% (R\$ 13,2 bilhões), em relação a 2008 e 2007, respectivamente.

É de se notar que o aumento em ações e serviços públicos de saúde decorre basicamente da expansão dos gastos com pessoal ativo, que experimenta incremento de 17,8% (R\$ 1,2 bilhão), 35,5% (R\$ 2 bilhões) e 60,9% (R\$ 2,9 bilhões), quando comparado, respectivamente, com os valores previstos para 2009, e os liquidados em 2008 e 2007.

A tabela seguinte apresenta a distribuição dos recursos pelas unidades orçamentárias do Ministério da Saúde, comparando-os com os valores liquidados de 2007 e 2008 e com o valor autorizado para 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (ORÇAMENTOS ISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R\$ milhões

Unidades Orçamentárias*	2007	2008	2009		2010 PL	Variações		
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado		2010/ 2007	2010/ 2008	2010/ 2009
	(A)	(B)	(C)		(D)	(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	848,50	1.036,1	1.526,2	769,1	1.585,0	86,8 %	53,0 %	3,8 %
HOSPITAL CRISTO REDENTOR	95,57	92,4	96,6	62,4	100,5	5,1 %	8,7 %	4,0 %
HOSPITAL FÊMINA S.A.	50,21	56,2	64,0	33,6	51,9	3,3 %	-7,7 %	-18,9 %
HOSPITAL N. S. CONCEIÇÃO	359,87	405,1	376,0	241,3	389,5	8,2 %	-3,8 %	3,6 %
FUNASA	4.355,24	4.375,0	4.224,9	2.251,8	4.885,6	12,2 %	11,7 %	15,6 %
ANVISA	392,54	486,5	500,4	301,4	567,0	44,4 %	16,5 %	13,3 %



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Unidades Orçamentárias*	2007 Liquidado	2008 Liquidado	2009		2010 PL	Variações		
			Autorizado	Liquidado		2010/ 2007	2010/ 2008	2010/ 2009
	(A)	(B)	(C)		(D)	(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
AG. NAC. DE SAÚDE SUPLEMENTAR	107,29	154,9	142,1	100,9	172,4	60,7 %	11,3 %	21,3 %
FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	43.263,91	47.505,6	52.876,4	32.872,6	54.718,7	26,5 %	15,2 %	3,5 %
TOTAL	49.473,14	54.111,7	59.806,6	36.633,1	62.470,5	26,8 %	15,9 %	4,5 %

Fonte: PLN nº 46/2009-CN; Autorizado 2009 = Lei + Créditos até 11/09/2009 (SIAFI).

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, constam ainda R\$ 258,25 milhões, relativos à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

Dentre as unidades que tiveram suas dotações ampliadas, merecem destaque a Agência Nacional de Saúde Suplementar e a Fundação Nacional de Saúde, que experimentam aumento, respectivamente, de 21,3% e 15,6%, em relação ao valor autorizado para 2009.

Deve-se ainda mencionar, pela magnitude dos valores nominais, o acréscimo de recursos do FNS. Responsável por aproximadamente 87,6% dos recursos do Ministério da Saúde, para 2010, o FNS sofre acréscimo de 3,5%, ou seja, de R\$ 1,8 bilhão, em relação a 2009, e de 15,2% (R\$ 7,2 bilhões) e 26,5% (R\$ 11,5 bilhões), em relação a 2008 e 2007, respectivamente. Destaque-se a redução da dotação destinada ao Hospital Fêmima S.A., que decresce 18,9% e 7,7%, em relação ao valor autorizado para 2009 e liquidado em 2008.

Examinada a proposta sob a ótica da natureza da despesa (GND), conforme apresentado na tabela abaixo, verifica-se que, com exceção de investimentos (GND 4) e das despesas com juros e encargos da dívida (GND 2), que apresentam decréscimos em suas dotações em relação ao montante autorizado para 2009, todos os demais grupos apresentam crescimento nominal.

DESPESAS COM SAÚDE (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, POR GND)

GND	2007	2008	2009		2010	% Var
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL	
	(A)	(B)	(C)		(D)	
1 PESSOAL E ENCARGOS	8.286,96	9.450,6	11.140,3	7.123,7	12.614,0	13,2 %
2 JUROS ENC. DA DÍVIDA	59,31	27,0	28,0	14,2	26,0	-7,2 %
3 OUTRAS DESP. CORRENTES	38.100,88	41.934,7	44.818,7	29.299,0	47.028,3	4,9 %
4 INVESTIMENTOS*	2.872,15	2.605,6	3.702,5	166,1	2.615,0	-22,4 %
5 INVERSOES FINANCEIRAS	37,45	58,2	82,8	0,0	150,0	81,2 %
6 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	116,39	35,5	34,3	30,1	37,1	8,1 %
TOTAL	49.473,14	54.111,7	59.806,6	36.633,1	62.470,5	4,5 %

Fonte: PLN no 46/2009-CN; Autorizado 2009 = Lei + Créditos até 11/09/2009 (SIAFI).

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, constam ainda R\$ 258,25 milhões, relativos à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

É de se observar que o acréscimo de 4,5% (R\$ 2,7 bilhões) da dotação do Ministério da Saúde, em relação ao valor autorizado para 2009, decorre basicamente do aumento de despesas com Pessoal e Encargos Sociais de 13,2% (R\$ 1,5 bilhão) e de Outras Despesas Correntes de 4,9% (R\$ 2,2 bilhões), conjugados com a redução de 29,4% em Investimentos (R\$ 1,1 bilhão).

Note-se ainda que, dos recursos alocados no Ministério da Saúde, cerca de 75,3% (R\$ 47,0 bilhões) encontram-se em "Outras Despesas Correntes", grupo no qual se concentram os recursos transferidos pela União aos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Municípios) para o custeio das ações de assistência médico-hospitalar e de atenção básica à saúde, entre outras.

CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se o valor de R\$ 57,48 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, não atende à determinação constitucional, por apresentar insuficiência de R\$ 346,3 milhões, em relação ao mínimo exigido.

Em face da não aprovação da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da CF, a aplicação mínima em saúde continua sendo apurada com base na regra provisória estabelecida para os exercícios de 2001 a 2004 (art. 77, I, “b”, do ADCT)¹². Pela mesma razão, a definição de ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da determinação constitucional, continua sendo aquela ditada por sucessivas LDO’s, expressa no art. 51, § 1º, da LDO 2010¹³. Deve-se atentar ainda para a Decisão nº 143/2002 do TCU, que interpreta o mandamento constitucional sob a ótica da “base móvel”, pela qual o valor despendido em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente¹⁴.

Sendo assim, tem-se que a apuração do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor empenhado, caso este supere o valor mínimo estabelecido) e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Em outras palavras, a estimativa do valor mínimo a ser aplicado em 2010 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2009 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2009 em relação ao de 2008.

Efetuados esses cálculos, constata-se – conforme quadro abaixo – que o montante mínimo exigido para 2010 é da ordem de R\$ 57,8 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo com o déficit mencionado de R\$ 346,3 milhões, situação que pode ser alterada com a aprovação de emendas.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2010

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)				R\$ milhão
	2007	2008	2009	PLOA 2010
Base de cálculo (a)	44.297,8	48.670,2	54.835,5	57.477,4
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	-	109,61%	111,25%	105,45%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	44.969,4	49.292,4	54.835,5	57.823,7
Diferença (d) = (a) - (c)	-671,6	-622,3	0,0	-346,3

Obs: (a) Exercícios de 2007 e 2008 = valores Empenhados; 2009 = valor mínimo calculado para o ano; e 2010 = PLOA 2010 ; (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2006= R\$ 2.369.797,0; de 2007=R\$2.597.611,4; de 2008=R\$ 2.889.718,6; e de 2009=R\$ 3.047.191,5); (c) valor mínimo (piso) de aplicação calculado.

3. INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE

O orçamento da Área Temática III - Integração Nacional e Meio Ambiente para o exercício de 2010, contempla na proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional a soma R\$ 4,9

¹² 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.”

¹³ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2010 (Lei nº 12.017, de 12/08/2009), “consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias 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.”

¹⁴ Ressalte-se que a decisão do TCU, em face do caráter consultivo que a gerou, parte do pressuposto de que os valores despendidos anualmente em ações e serviços públicos de saúde sejam sempre iguais ou superiores aos mínimos estabelecidos constitucionalmente. No entanto, essa não tem sido a realidade, visto que as aplicações da União em saúde a partir de 2001, com exceções dos anos de 2004 e 2006, estiveram sempre abaixo do piso calculado, conforme mencionado (Vide Nota Técnica nº 08/2007 da COFF/CD).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

bilhões, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), que foram alocados ao órgão 74.000 – Operações Oficiais de Crédito, conforme detalhado na tabela a seguir:

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

R\$ milhão

Órgão/GND	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PL
Ministério da Integração Nacional	4.373.830,8	5.230.717,1	6.871.579,7	1.521.920,0	4.927.283,6
Pessoal	545.254,4	632.509,4	651.017,5	492.078,1	778.159,4
Juros e Encargos	14.348,5	6.915,5	10.914,3	6.310,9	9.132,7
Despesas Correntes	388.923,4	528.003,4	796.508,2	310.428,0	332.043,0
Investimentos	3.348.568,2	4.049.019,9	5.393.024,5	699.520,4	3.786.472,7
Inversões	672,8	896,5	860,2	803,3	1.929,1
Amortização	76.063,5	13.372,4	19.255,0	12.779,3	19.546,6
Fundos Const. (FNO, FNE, FCO)	5.414.076,1	6.573.361,3	7.427.918,6	3.268.119,3	-
Inversões	5.414.076,1	6.573.361,3	7.427.918,6	3.268.119,3	-
TOTAL	9.787.906,7	11.804.078,5	14.299.498,5	4.790.039,5	4.927.283,6

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 10 de setembro de 2009.

O montante proposto para 2010 apresenta redução de 28,3% se comparado ao valor autorizado no exercício em curso, mas apenas 5,8% inferior ao liquidado em 2008. Quanto aos investimentos previstos para 2010, de R\$ 3,7 bilhões, constata-se redução 29,8% em relação ao autorizado em 2009, e redução de 6,5% se comparado ao liquidado de 2008.

Ressalte-se que 91,2% (R\$ 3,4 bilhões) do total previsto para investimentos no próximo exercício integram o PAC e que aproximadamente 38,7% deles destinam-se as obras de Integração da Bacia do Rio São Francisco – Eixos Norte e Leste (R\$ 1,3 bilhão); 18,5% à Infra-Estrutura Hídrica (R\$ 637,9 milhões); 12,6% a projetos de agricultura irrigada (R\$ 435,6 milhões); e 14,0% à revitalização de bacias hidrográficas, com foco nas bacias do Rio São Francisco e Parnaíba (R\$ 481,8 milhões).

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste. Na proposta orçamentária para 2010, segundo informação complementar enviada pelo Poder Executivo, o dispositivo constitucional foi cumprido. Do total de R\$ 564,7 bilhões destinados à irrigação, R\$ 113,0 milhões e R\$ 424,3 milhões foram destinados respectivamente ao Centro-Oeste e ao Nordeste, portanto 20% e 75%.

Para o exercício de 2010, a proposta orçamentária do Ministério do Meio Ambiente soma R\$ 3,4 bilhões, conforme demonstrado, por natureza de despesa, na tabela a seguir:

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

R\$ milhão

GND	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PL
Pessoal	831.863,4	886.699,6	1.070.238,8	637.748,7	1.057.990,6
Juros e Encargos	2.572,6	1.440,6	1.417,9	1.014,8	2.010,0
Despesas Correntes	579.955,8	586.993,5	822.690,7	274.422,0	828.592,9
Investimentos	39.394,1	50.221,2	112.182,0	3.391,6	85.979,2



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

GND	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PL
Inversões	8.062,9	9.198,1	9.935,6	9.935,6	16.042,6
Amortização	6.751,3	3.441,1	3.437,8	2.066,8	-
Reserva de Contingência	-	-	1.480.678,2	-	1.482.442,0
TOTAL	1.468.600,0	1.537.994,2	3.500.581,2	928.579,8	3.473.057,5

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 10 de setembro de 2009

Conforme os dados acima, o montante proposto para 2010 apresenta leve redução de 0,8% se comparado ao valor autorizado no exercício em curso. Contudo, ao se comparar com os valores liquidados em 2008, o aumento de recursos é de 125,8%.

Em relação aos valores previstos ao Órgão para 2010, destaca-se a previsão do montante de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão (42,7% do total do órgão) alocado no grupo de natureza de despesa “Reserva de Contingência” (GND 9). Compõem esse total as fontes vinculadas “134 – Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos” (R\$ 131,6 milhões); “141 – Compensações Financeiras de Recursos Minerais” (R\$ 1,4 milhão) e “142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural” (R\$ 1,3 bilhão).

Relativamente ao grupo investimentos, verifica-se que, em relação aos valores liquidados em 2008, o proposto para o exercício de 2010 traz substancial elevação das dotações: 71,2%. Porém, comparando-o com o montante autorizado para 2009 (R\$ 112,1 milhões), a rubrica de investimentos apresentou redução de 23,4%.

4. EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE

O orçamento da Área Temática IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte para o exercício de 2010 contempla um volume de R\$ 58,28 bilhões. A tabela abaixo mostra a execução da área por órgão. Considerado o total dos quatro ministérios, houve aumento da despesa executada da ordem de 13,1%, de 2007 para 2008. Caso o valor autorizado para 2009 venha a ser executado plenamente, verificar-se-á acréscimo de 27,8% em relação a 2008. O valor proposto para 2010 apresenta acréscimo de 13,6% em relação ao valor autorizado para 2009.

ÁREA TEMÁTICA IV – EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE (POR ÓRGÃO)

ÓRGÃO	007	008	2009 ¹		2010
	Liquidado		Autorizado	Liquidado	PL
24000 – Ministério da Ciência e Tecnologia	4.534.649	5.175.598	6.251.616	2.834.163	6.696.873
26000 – Ministério da Educação	28.707.024	33.014.085	42.270.520	22.383.997	49.803.254
42000 – Ministério da Cultura	823.494	982.554	1.362.643	385.948	1.376.415
51000 – Ministério do Esporte	1.415.208	965.776	1.400.523	63.944	407.735
TOTAL	35.480.374	40.138.013	51.285.303	25.668.052	58.284.277

Fonte: SIAFI e PLOA 2010.

¹ Execução registrada no SIAFI até 15/09/2009.

O PLOA 2010 apresenta aumento, relativamente ao valor autorizado para 2009, de 7,1% para o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), de 17,8% para o Ministério da Educação (MEC) e de 1% para o Ministério da Cultura (MinC). Já no caso do Ministério do Esporte (ME), houve redução de 70,9%. Observe-se que os dois últimos órgãos citados geralmente recebem expressivo aporte de recursos em decorrência das emendas apresentadas durante a tramitação do orçamento no Congresso Nacional. Os valores de 2007 do Ministério do Esporte são elevados devido às despesas efetuadas com os jogos pan-americanos que ocorreram no Rio de Janeiro em 2007.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

A tabela a seguir mostra as despesas da área temática distribuídas por GND.

ÁREA TEMÁTICA IV – EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE (POR GND)

GND	2007	2008	2009 ¹		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL
1 – Pessoal e Encargos Sociais	16.410.430	18.879.592	20.433.921	13.793.980	24.258.758
2 – Juros e Encargos da Dívida	67.008	38.433	21.226	17.511	4.804
3 – Outras Despesas Correntes	14.296.087	16.184.435	22.097.308	10.952.513	26.566.910
4 – Investimentos	4.423.765	4.830.823	7.454.565	735.784	7.150.233
5 – Inversões Financeiras	81.591	91.172	276.910	108.643	291.220
6 – Amortização/Refinanc. da Dívida	201.493	113.558	70.011	59.622	12.351
9 – Reserva de Contingência	-	-	931.361	0	0
TOTAL	35.480.374	40.138.013	51.285.303	25.668.052	58.284.277

Fonte: SIAFI e PLOA 2010.

1 Execução registrada no SIAFI até 15/09/2009.

Em relação aos valores autorizados para 2009, devem-se destacar as seguintes alterações contidas no PLOA 2010: aumento de R\$ 3,8 bilhões nas despesas com pessoal e encargos sociais; aumento de R\$ 4,5 bilhões em outras despesas correntes; e redução de R\$ 0,3 bilhão em investimentos.

Registre-se o crescimento percentual das despesas de custeio (GND 3) e a redução do gasto com pessoal. A participação dos investimentos permaneceu praticamente inalterada.

5. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

O orçamento da Área Temática V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano para o exercício de 2010 contempla um volume de R\$ 30,42 bilhões. No âmbito da Área Temática, a execução orçamentária – segundo o conceito “despesa liquidada” – apresenta singulares alterações nos últimos anos. Denota-se certa redução nos valores partir de 2007, em especial nos investimentos no âmbito do Ministério das Cidades (MCID), responsável pelo apoio às ações de urbanização e regularização fundiária em assentamentos precários, de habitação popular, de sistemas de água e de esgotamento sanitário, de mobilidade urbana e de transporte ferroviário urbano de passageiros. Fato igualmente verificado no Ministério do Planejamento (MPOG).

Ressalte-se que os limitados níveis de execução em 2009 (após dois quadrimestres) decorrem de três fatores: a) queda na arrecadação do Tesouro, em consequência da crise econômica internacional, que impõe retardos nas liberações de recursos; b) demora dos convenientes (Estados e Municípios) em cumprir os requisitos necessários à formalização dos atos de cooperação (convênios), inclusive por dificuldades na viabilização das contrapartidas; e 3) impacto causado pela elevação dos gastos com as despesas de custeio, que levam os Ministérios a concentrar maior parte da sua execução orçamentária nos três últimos meses do exercício.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

DESPESA POR ÓRGÃO

R\$ milhão

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
Minist.do Planejamento,Orçamento e Gestão	3.856.820	2.414.935	11.461.462	1.856.426.	17.420.761
Ministério das Cidades	7.144.899	5.353.533	10.151.434	1.302.487	12.995.553
TOTAL	11.001.719	7.768.468	21.612.896	3.158.913	30.416.314

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 28/08/2009 ² Posição inicial (Lei Após Vetos)

No que se refere aos gastos por grupos de despesas, as grandes variações entre os valores programados e os executados ocorrem em categorias distintas de gastos e, em cada órgão (MPOG e MCID), por diferentes motivos.

No MPOG, as expressivas alocações em "Pessoal e Encargos Sociais" ocorrem com o propósito de constituir reservas para ajustes nas despesas com os reajustes de salários de servidores – inclusive os gastos com planos de cargos e salários –, com provimento de cargos e funções criados e ao pagamento de aposentadorias e pensões. Durante a execução, os créditos orçamentários assim consignados são realocados nas categorias apropriadas à realização da despesa por meio de créditos adicionais. Quanto às "Outras Despesas Correntes", sua elevação em 2010 atende aos imperativos da realização do Censo Demográfico 2010, de grande importância para a sociedade em geral.

DESPESA POR GND – MPOG

R\$ milhão

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
Pessoal e Encargos Sociais	2.209.994	1.858.437	9.988.569	1.515.917	14.312.127
Juros e Encargos da Dívida	3.340	1.646	5.602	2.334	4.176
Outras Despesas Correntes	992.212	511.186	1.057.223	326.549	2.286.790
Investimentos	41.718	38.427	108.303	10.153	194.609
Inversões Financeiras	604.621	1.000	299.028	1.783	618.210
Amortização da Dívida	4.935	4.239	2.737	2.690	4.849
TOTAL	3.856.820	2.414.935	11.461.462	1.856.426	17.420.761

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 28/08/2009 ² Posição inicial (Lei Após Vetos)

No MCID, além da queda nos níveis de execução dos investimentos a partir de 2007 (nos dois primeiros quadrimestres de 2009 a execução não chegou a 10% do previsto), as grandes variações estão: 1) nas expressivas alocações para "Outras Despesas Correntes" – concentradas essas no programa "Operações Especiais: Outros Encargos Especiais", que totaliza R\$ 6.625 milhões, destinados, em sua maior parte, ao apoio a ações relativas à habitação; 2) nas aplicações (GNDs 3 e 4) relativas à urbanização de assentamentos precários (R\$ 2.635 milhões), embora menores que as previstas no PLOA/09.

DESPESA POR GND – MCID

R\$ milhão

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
Pessoal e Encargos Sociais	269.675	226.911	305.518	197.958	298.853
Juros e Encargos da Dívida	46.679	21.460	23.365	16.264	32.627
Outras Despesas Correntes	1.202.006	465.538	862.027	254.266	7.474.343



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
Investimentos	5.404.444	4.565.256	8.884.404	801.527	4.953.334
Inversões Financeiras	0	0	0	0	44.000
Amortização da Dívida	222.094	74.368	60.470	32.472	110.595
Reserva de Contingência	0	0	15.649	0	81.801
TOTAL	7.144.899	5.353.533	10.151.434	1.302.487	12.995.553

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 28/08/2009 ² Posição inicial (Lei Após Vetos)

A distribuição das despesas realizadas e das alocações, segundo os principais programas dos órgãos da área temática, acha-se evidenciada nos demonstrativos a seguir. Cabe assinalar, que os programas indicados na tabela abaixo são aqueles que mais despertam a atenção dos Parlamentares e das Bancadas, para fins de propiciar soluções a problemas concretos em suas regiões, ensejando grande número de emendas.

DESPESA POR PROGRAMAS – MPOG (Todos os GNDs)

R\$ milhão

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
0089 Previdência de Inativos e Pens.da União	699.826	617.034	3.972.586	516.954	5.211.800
1401 Reparação de Violações Defesa Direitos	562.672	618.872	629.700	295.165	648.840
0750 Apoio Administrativo	1.166.496	416.140	3.946.210	333.979	4.579.335
1003 Gestão da Política da Área de Planej.	624.359	13.320	19.990	6.715	33.900
1059 Recens.Gerais/Info Geo-Estatísticas	408.345	544.430	1.030.202	584.609	2.318.002
1054 Gestão de Recursos Humanos	60.576	38.177	1.202.663	30.135	3.571.370
0913 Partic.do Brasil em Org.Internacionais	0	0	298.260	1.783	616.700
- Outros Programas	334.546	166.962	361.851	87.086	440.814
TOTAL	3.856.820	2.414.935	11.461.462	1.856.426	17.420.761

DESPESA POR PROGRAMAS – MCID (Todos os GNDs)

R\$ milhão

ÓRGÃO	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado ²	Liquidado ¹	PL
1128 Urbanização... de Assent. Precários	1.910.219	1.735.628	2.684.075	551.850	2.635.299
9991 Habitação de Interesse Social	653.697	298.008	679.246	15.578	129.584
0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto	889.809	750.892	1.228.959	130.330	1.120.407
1295 Descent.Sist.Transp.Ferrov.Passag.	718.319	668.698	1.165.289	354.210	937.899
0310 Gestão da Pol.de Desenv. Urbano	1.800.155	1.340.783	2.751.288	8.139	76.200
9989 Mobilidade Urbana	468.846	70.176	636.254	15.578	8.000
0660 Segurança e Educ.de Trânsito	85.181	98.927	534.100	60.342	497.143
0909 Operações Especiais: Outros Encargos ¹⁵	0	0	0	0	6.625.000
- Outros Programas	618.673	390.421	472.226	166.460	966.021
TOTAL	7.144.899	5.353.533	10.151.434	1.302.487	12.995.553

¹⁵ Contempla especialmente as ações de transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e as subvenções econômicas destinadas à implementação de Projetos de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.977, de 2009).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

6. FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO

O orçamento da Área Temática VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo contempla um volume de R\$ 1.075,53 bilhões para 2010, dos quais a parcela mais significativa vincula-se à amortização da dívida: R\$ 756,31 bilhões. A área temática compreende os órgãos Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Turismo, Encargos Financeiros da União, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e Operações Oficiais de Crédito. A execução orçamentária desses órgãos, e os valores propostos para 2010, estão demonstrados na tabela a seguir.

FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO – POR GND

R\$ milhão

GND	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PLOA
1-Pessoal e Encargos Sociais	18.348,0	20.325,6	23.900,5	14.424,2	26.297,6
2-Juros e Encargos da Dívida	139.817,7	109.970,2	124.330,5	80.977,0	109.306,6
3-Outras Despesas Correntes	117.564,7	141.648,5	160.869,7	76.538,3	155.969,3
4-Investimentos	1.655,7	1.880,6	2.344,3	60,2	692,2
5-Inversões Financeiras	12.916,7	22.914,3	19.671,9	3.850,2	24.327,8
6-Amortização da Dívida	470.122,2	448.383,1	716.870,5	271.278,8	756.314,2
9-Reserva de Contingência	-	-	1.729,9	-	2.624,9
TOTAL	760.425,0	745.122,3	1.049.717,3	447.128,7	1.075.532,7

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

¹ Atualizado até 01/09/2009

Os dados acima indicam a manutenção de forte tendência de crescimento dos gastos com pessoal e inversões financeiras, assim como a redução dos já escassos investimentos feitos por órgãos que integram este Setor. De outro lado, observamos uma queda nas previsões de despesas com juros, o que reflete as mudanças ocorridas no perfil e composição da dívida pública mobiliária federal.

A grande redução observada na previsão de investimentos (70%) decorre, principalmente, das características da programação do Ministério do Turismo, visto que, boa parte dessas dotações deverá ser recomposta, durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, por emendas (individuais e coletivas).

FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO – POR ÓRGÃO

R\$ milhão

Órgão	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PLOA
Ministério da Fazenda	13.522,9	15.183,5	19.868,2	9.720,3	19.219,4
Min. Des. Ind. e Comércio Exterior	1.130,9	974,1	1.613,1	614,6	1.437,9
Ministério do Turismo	1.781,8	2.363,4	2.686,3	300,2	857,2
Encargos Financeiros da União	241.120,9	294.739,4	320.346,4	124.036,7	289.019,2
Transferências a Estados, DF e Municípios	114.975,5	142.864,4	156.505,7	78.439,8	152.252,9
Operações Oficiais de Crédito	13.281,5	12.704,6	26.215,4	5.528,3	28.651,0
Refinanc. da Dívida Pública Mobiliária Federal	374.611,5	276.292,9	522.482,2	228.488,8	584.095,2
TOTAL	760.425,0	745.122,3	1.049.717,3	447.128,7	1.075.532,7

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

¹ Atualizado até 01/09/2009

Vinculadas ao Ministério da Fazenda encontramos unidades orçamentárias com caráter predominantemente regulador e fiscalizador, fazendo com que as dotações desse órgão estejam concentradas no pagamento de pessoal e manutenção da máquina administrativa. De um total previsto de R\$ 19,2 bilhões em dotações, cerca de 85,6% estão alocados a esses dois grupos de despesas, sendo R\$ 12,4 bilhões para pessoal e R\$ 3,98 bilhões para outras despesas correntes, enquanto para investimentos estão previstos apenas R\$ 260,7 milhões. Esses valores estão assim distribuídos entre suas unidades orçamentárias:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

MINISTÉRIO DA FAZENDA - POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhão

Órgão	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PLOA
M. da Fazenda	5.035,2	5.443,0	6.515,4	3.675,3	5.966,5
Secretaria da Receita Federal	5.779,4	6.551,1	8.254,5	4.095,0	7.346,3
Procuradoria-Geral F.Nacional	295,9	341,7	860,2	203,0	1.230,4
Banco Central do Brasil	1.628,6	1.969,5	2.214,9	1.403,5	2.205,5
Comissão de Valores Mobiliários	110,3	117,6	204,0	76,6	191,2
SUSEP	97,8	107,8	149,3	71,5	126,0
FCVS	543,9	624,1	625,3	178,9	584,6
F. Estab. do Seguro Rural	2,4	1,1	102,0	0,0	114,0
F. Esp. Trein. Desenvolvimento	14,7	16,3	61,2	10,5	38,4
Fundo de Garantia à Exportação	14,7	11,3	881,4	5,9	1.416,4
TOTAL	13.522,9	15.183,5	19.868,2	9.720,3	19.219,4

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

¹ Atualizado até 01/09/2009

Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apresenta os seguintes valores por unidade orçamentária:

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA)

R\$ milhão

Órgão	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PLOA
M. Desenv., Ind. Com. Exterior	167,8	167,9	281,7	93,4	296,6
INMETRO	374,5	419,9	571,0	304,9	499,4
INPI	163,9	196,1	240,6	123,3	244,2
SUFRAMA	315,0	180,2	430,0	91,0	316,1
FGPC	109,6	10,0	89,7	2,0	81,6
TOTAL	1.130,8	974,1	1.613,1	614,6	1.437,9

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

¹ Atualizado até 01/09/2009

Na proposta orçamentária para o conjunto de unidades orçamentárias que integram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observamos um decréscimo da ordem de 10,8% nos valores totais quando comparamos as dotações autorizadas para 2009 com aquelas propostas para 2010. Ao realizarmos a mesma comparação considerando cada unidade orçamentária em separado, verificamos que as reduções ocorreram no INMETRO, na SUFRAMA e no Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC. O grande interesse dos parlamentares que atuam na Amazônia Ocidental pelas ações desenvolvidas por essa autarquia contribuem para elevar o orçamento dessa unidade durante a tramitação no Congresso Nacional.

O Ministério do Turismo e a EMBRATUR aparecem com os seguintes valores:

MINISTÉRIO DO TURISMO - POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhão

Órgão	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PLOA
Ministério do Turismo	1.625,9	2.200,1	2.557,0	244,2	666,6
EMBRATUR	155,9	163,3	129,3	56,0	190,6
TOTAL	1.781,8	2.363,4	2.686,3	300,2	857,2

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

¹ Atualizado até 01/09/2009



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Na Unidade Orçamentária 'Ministério do Turismo', observa-se significativa redução nos valores propostos para 2010 em relação aos autorizados para 2009, o que se explica, como já mencionado, pelo fato de a maior parte de sua programação para 2009 ter sido derivada de emendas parlamentares. Para 2009, a proposta original do Poder Executivo previa apenas R\$ 424,6 milhões, mas a intervenção do Congresso Nacional garantiu a elevação desse valor para R\$ 2,56 bilhões, representando uma elevação de cerca de 503%.

7. JUSTIÇA E DEFESA

O orçamento da Área Temática VII - Justiça e Defesa, para o exercício de 2010, nas esferas fiscal e seguridade, contempla um volume de R\$ 67,69 bilhões, sendo R\$ 58,18 bilhões para o Ministério da Defesa e R\$ 9,51 bilhões para o Ministério da Justiça. Em relação ao PLOA-2009, tais dotações apresentam-se superiores às encaminhadas naquele exercício, que totalizaram R\$ 61,79 bilhões. O crescimento deve-se a acréscimos havidos em favor do Ministério da Defesa, consignados em Despesas de Pessoal e no total das despesas voltadas a Investimentos.

Quanto a esse respeito, convém assinalar que no Ministério da Defesa, as dotações constantes da proposta enviada pelo Poder Executivo alcançam o montante de R\$ 58.178,63 milhões, sendo R\$ 30.063,90 milhões para o Orçamento Fiscal e R\$ 28.114,73 milhões consignados no Orçamento da Seguridade Social, dos quais R\$ 26.834,24 milhões referem-se ao pagamento de inativos e pensionistas.

A proposta para o Orçamento de Investimento do Ministério da Defesa totaliza R\$ 1.493,70 milhões (INFRAERO – R\$ 1.486,20 milhões e EMGEPRON – R\$ 7,50 milhões). Destaca-se que, no orçamento da INFRAERO, R\$ 280,02 milhões são provenientes de repasse de recursos do Tesouro Nacional sob a forma de aumento de participação da União no capital daquela empresa, conforme orçamento da Unidade Orçamentária 52.101 – Ministério da Defesa.

No âmbito do Ministério da Justiça, registra-se que 62,3% do total do orçamento são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais (GND-1); 24,8% ao atendimento de despesas classificadas como GND-3 – Outras Despesas Correntes; e 10,02% ao GND-4 - Investimentos.

No Ministério da Defesa, verifica-se que 73,36% do montante das dotações consignadas ao Órgão são destinadas a atender despesas com o GDN-1 – Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 42.678,836 milhões). Do total do orçamento proposto para o Ministério da Defesa, 11,53% são destinados ao GND-3 – Outras Despesas Correntes e 11,92% ao GND-4 – Investimentos.

A tabela que se segue apresenta, por órgão, os valores liquidados nos exercícios de 2006 e 2007, o autorizado e liquidado em 2008, assim como as dotações constantes do PLOA 2009, de forma a possibilitar a comparação desses orçamentos.

DESPESA POR ÓRGÃO – COMPARATIVO 2006 - 2010

ÓRGÃO	2006	2007	2008	2009 ¹		2010	PL/Aut 2009
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL	
30000 – Ministério da Justiça	5.702.206	6.981.065	8.308.185	9.297.365	4.856.233	9.518.474	102,38
52000 – Ministério da Defesa	35.685.739	39.883.763	44.841.339	52.625.670	28.617.720	58.178.632	110,55
TOTAL	41.387.945	46.864.828	53.149.524	61.923.034	33.473.953	67.697.106	109,32

Fonte: SIAFI e PLOA 2010¹ Dads registrados no SIAFI até 4/09/2009

Pelos dados apresentados, observe-se que os valores autorizados em 2009 em relação ao Ministério da Justiça superam os autorizados em 2008, da ordem de, apenas, 2,38%, enquanto que os destinados ao Ministério da Defesa consignam um significativo incremento de 9,32%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Para efeito de comparação, as seguintes Tabelas 2 e 3 apresentam, por órgão e por natureza de despesa, os valores liquidados nos exercícios 2006, 2007, 2008, os autorizados e liquidados para 2009 e os constantes do PLOA 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

R\$ milhão

EXERCÍCIO	GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA							TOTAL
	1 – Pessoal	2 - Juros	3 - ODC	4 - Inv	5 - IF	6 – Amort.	9 - Res. Contigência	
2006	4.045.250	13.928	889.234	722.411	3.447	27.945	0	5.702.215
2007	4.668.003	13.852	1.391.379	876.908	1.023	29.901	0	6.981.066
2008	5.340.716	12.579	1.750.228	1.177.789	1.676	25.196	0	8.308.185
2009 (1)	5.934.101	18.601	2.155.975	871.142	15.108	38.054	264.383	9.297.365
2009 (2)	3.733.040	13.551	999.281	78.612	108	31.641	0	4.856.233
2010 (3)	5.930.015	31.147	2.360.863	953.553	3.114	60.875	178.907	9.518.474

Fonte: Siafi e PLOA 2010; Obs: (1) 2009 - Valores Autorizados, atualizados até 04/09/2009; (2) 2009 - Valores Liquidados, atualizados até 04.09.2009; (3) 2010 - Valores do PL;

No Ministério da Justiça, o significativo aumento dos valores do GND 3 - Outras Despesas Correntes e GND 4 – Investimentos, a partir do exercício de 2008, principalmente, decorrem da criação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI.

Com relação ao Ministério da Defesa (ver Tabela 3), esclareça-se que o aumento dos valores do GND 5 - Inversões Financeiras, no exercício de 2008, refere-se ao aumento de participação da União no Capital da INFRAERO, recursos destinados a investimentos na infraestrutura aeroportuária nacional em aeroportos sob a responsabilidade daquela empresa. Destaque-se, também, os significativos acréscimos em GND-4 - Investimentos, a partir do exercício de 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA

R\$ milhão

EXERCÍCIO	GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA							TOTAL
	1 – Pessoal	2 - Juros	3 - ODC	4 - Inv.	5 - IF	6 - Amort.	9 - Res. Contig.	
2006	28.531.152	337.973	4.276.825	1.773.718	51.184	714.887	0	35.685.740
2007	30.773.380	178.265	4.802.584	2.679.323	609.152	841.059	0	39.883.763
2008	35.433.361	56.477	5.641.473	3.414.057	81.001	214.970	0	44.841.339
2009 (1)	38.902.510	242.837	7.063.696	4.992.615	331.600	404.734	687.676	52.625.670
2009 (2)	24.768.054	46.355	2.800.503	859.811	2.273	140.724	0	28.617.720
2010 (3)	42.678.836	958.054	6.706.941	6.935.443	285.759	556.176	57.423	58.178.632

Fonte: Siafi e PLOA 2010 Observações: (1) 2009 - Valores Autorizados, atualizados até 4/09/2009; (2) Valores Liquidados, atualizados até 04/09/2009; (3) 2010 - Valores do PL.

O Ministério da Defesa apresenta uma variação positiva nas despesas consideradas como obrigatórias (despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida). Quanto às Outras Despesas Correntes (gastos com custeio), os valores orçados para 2010 apresentam-se relativamente inferiores aos de 2009, o que denota uma redução da ordem de 5% em relação exercício anterior. Cumpre-se assinalar que aos valores orçados em “4-Investimentos” para 2010 consideram-se os destinados à Construção dos Submarinos Convencionais e à Construção do Submarino de Propulsão Nuclear alcançam o montante de R\$ 2.314,0 milhões. Tais recursos não constaram do orçamento do Ministério da Defesa no exercício de 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

8. PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO

A Área Temática VIII - Poderes do Estado e Representação compõe-se da programação orçamentária dos órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Conforme a tabela a seguir, a dotação global da Área programada para 2010 soma R\$ 47,6 bilhões, valor esse R\$ 3,9 bilhões inferior ao montante autorizado para 2009 e R\$ 2,8 bilhões inferior ao montante incluído no PLOA/2009:

COMPARATIVO POR ÓRGÃO - 2008 A 2010

ÓRGÃO	2008		2009		PL 2010
	AUTORIZADO	LIQUIDADADO	PL	AUTORIZADO	
01000 - CAMARA DEPUTADOS	3.721.800.080	3.281.327.923	3.574.841.757	3.532.811.091	3.404.611.073
02000 - SENADO FEDERAL	2.853.264.412	2.770.901.789	2.801.944.865	2.742.975.855	2.756.507.999
03000 – TRIB. CONTAS UNIAO	1.148.766.893	1.142.604.970	1.280.117.581	1.283.671.104	1.329.945.593
10000 - STF	480.203.604	462.615.852	580.292.865	576.702.523	481.807.211
11000 - STJ	788.909.954	787.672.974	866.266.650	869.445.273	871.334.177
12000 - JUSTICA FEDERAL	9.347.545.836	9.289.438.514	11.395.336.226	11.517.753.697	6.665.398.364
13000 - JUSTICA MIL. DA UNIAO	289.265.914	285.111.440	315.854.247	314.296.649	348.979.287
14000 - JUSTICA ELEITORAL	4.347.714.938	4.255.320.041	4.179.462.490	4.181.471.447	5.164.848.745
15000 - JUSTICA DO TRABALHO	10.334.650.899	10.254.003.845	11.985.776.649	12.033.774.910	11.810.177.826
16000 - JUSTICA DFT	1.219.840.967	1.219.840.733	1.386.531.290	1.395.861.147	1.538.831.016
17000 – CONS. NAC. DE JUSTIÇA					193.043.068
20000 - PRESIDENCIA REP.	6.443.295.750	5.226.676.258	6.668.365.341	7.800.850.268	7.438.394.839
34000 - MPU	3.172.461.906	3.102.054.582	3.344.852.933	3.342.165.858	3.520.470.728
35000 – MIN REL EXT	1.889.502.508	2.097.810.074	2.109.447.452	2.020.403.781	2.146.270.616
59000 - CNMP					23.999.351
TOTAL	46.037.223.661	44.175.378.996	50.489.090.346	51.612.183.603	47.694.619.893

Fonte: Siafi e PLOA 2010

A redução do valor programado para 2010 é justificada pela previsão de gastos com precatórios judiciais, que foi diminuída em mais de R\$ 4,8 bilhões em relação à programação inicial de 2009, passando para o órgão 71.000 – Encargos Financeiros da União. Da mesma forma, a programação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República passou para o órgão 58.000 – Ministério da Pesca e Aquicultura, após a transformação daquela Secretaria neste Ministério.

Como se verifica, a maior parcela das dotações da Área VIII está alocada na Justiça do Trabalho, que concentra 24,76%, participação essa que aumentou em mais de 1% em relação à proporcionalidade da programação de 2009. A seguir, aparece a Presidência da República, com participação de 15,59%, ocupando a posição que antes pertencia à Justiça Federal. Os conselhos nacionais do Ministério Público e de Justiça, que passam a integrar a Área como órgãos orçamentários, são os de menor participação percentual, este com 0,4% e aquele com 0,05%.

Dos órgãos do Poder Legislativo, apenas o Tribunal de Contas da União teve aumento nas dotações, comparativamente com a programação de 2009. Por outro lado, no âmbito do Poder Judiciário, apenas a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho tiveram redução em suas programações, na mesma base de comparação. No âmbito do Poder Executivo, incluído o MPU, todos os órgãos tiveram aumento de dotação nas programações.

Quanto aos grupos de natureza da despesa, o agrupamento de pessoal e encargos representa os maiores gastos, cerca de 73,6% do total. Em relação à programação para 2009, esse grupo sofreu redução de mais de R\$ 3,1 bilhões nas dotações, em virtude da redução nas



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

despesas decorrentes de sentenças judiciais. As demais despesas correntes formam a segunda maior parcela de gasto da Área, cerca de 19,3%. Nesse caso, também houve redução em relação ao programado para 2009.

A tabela abaixo mostra os gastos segundo o grupo de natureza de despesa - GND.

PROGRAMAÇÃO POR GRUPO DE NATUREZA - 2008 A 2010

GND	2008		2009		PL 2010
	AUTORIZADO	LIQUIDADADO	PL	AUTORIZADO	
PESSOAL	33.762.646.479	33.581.509.600	38.224.853.576	38.456.914.209	35.097.347.711
JUROS	3.592.461	2.144.074	3.980.025	3.617.388	4.616.970
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	8.757.367.021	8.447.537.778	9.600.899.404	9.553.579.221	9.211.502.509
INVESTIMENTOS	2.959.411.386	1.814.846.380	2.326.961.394	3.138.279.037	2.940.956.552
INVERSÕES FINANCEIRAS	430.330.886	325.645.880	229.011.479	355.797.620	329.400.000
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	4.580.428	3.695.284	2.565.000	3.176.660	3.208.308
RESERVA DE CONTIGÊNCIA	119.295.000	0	100.819.468	100.819.468	107.587.843
TOTAL	46.037.223.661	44.175.378.996	50.489.090.346	51.612.183.603	47.694.619.893

Fonte: Siafi e PLOA 2010

Como fica evidente, todos os demais grupos tiveram aumento em relação à programação de 2009. As dotações para investimentos aumentaram cerca de 26 %, embora registrem queda de 6,7% em relação ao montante autorizado para 2009. De igual modo, os valores alocados para inversões financeiras aumentaram 43,8% em relação ao programado para 2009, mas sofreram redução de 7,5%, se comparados com o autorizado para o corrente exercício financeiro.

9. AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, E PESCA E AQUICULTURA

O Projeto de Lei Orçamentária para 2010 propõe o valor de R\$ 12,9 bilhões para a Área Temática IX – Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Aqüicultura, que compreende os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Pesca e Aqüicultura (MPA).

ÁREA IX - PROGRAMAÇÃO POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	R\$ milhão	
	2009 Proposta	2010 Proposta
20000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	7.059	7.813
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.608	4.556
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	372	484
TOTAL	12.039	12.853

Fonte: PLOA 2009 e PLOA 2010

A despesa orçamentária total proposta para o MAPA em 2009 é de R\$ 7,8 bilhões. Esses créditos abrangem todas as Unidades Orçamentárias e os Fundos que compõem a estrutura organizacional do Ministério, inclusive o orçamento de investimento da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo S. A. (CEAGESP – UO 22.212), cujo orçamento alcança R\$ 500 mil; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais, S.A. (CEASA/MG – UO 22.208), com R\$ 2,6 milhões; e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG – UO 22.209), com gastos previstos da ordem de R\$ 2,4 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhão

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2007	2008	2009			2010
	Liquidado	Liquidado	Lei	Autorizado	Liquidado ¹	PL
22101 – M. Agr., Pec. E Abastecimento	2.484.988	2.855.047	2.764.435	3.807.889	1.813.886	3.209.418
22202 – EMBRAPA	1.145.783	1.340.039	1.454.385	1.676.369	1.076.185	1.748.066
22211 – CONAB	1.019.619	1.087.233	2.786.124	2.791.707	1.738.831	2.807.705
22906 – FUNCAFÉ	30.005	27.213	41.325	40.303	15.745	42.361
TOTAL	4.680.395	5.309.533	7.046.269	8.316.268	4.644.647	7.807.550

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

¹ Execução registrada no SIAFI até 21/09/2009

No Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o valor total das dotações consignadas no PLOA 2009 para o MAPA atinge R\$ 7,8 bilhões, montante 10,8% superior ao valor proposto em 2009 (R\$ 7,046 bilhões). A execução orçamentária deste órgão é feita por meio de quatro unidades orçamentárias. Na Tabela a seguir mostramos os valores liquidados por essas unidades no período 2007 a 2009, bem como os propostos para 2010.

Na Proposta, os principais programas finalísticos, em volume de recursos, são: 0352 – Abastecimento Agroalimentar, com R\$ 2,8 bilhões; 1156 – Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio, com R\$ 372 milhões; 0365 – Minimização de Riscos no Agronegócio, com R\$ 285 milhões; e 0357 – Segurança da Sanidade na Agropecuária, com R\$ 142 milhões.

Note-se que a elevação das despesas fixadas para a área administrativa¹⁶ (+ R\$ 626 milhões) é responsável por 82% do aumento das dotações do órgão (R\$ 761 milhões), o que, evidentemente, prejudica as alocações em áreas de grande importância para o desenvolvimento do setor como: Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, Defesa Sanitária, Extensão Rural, entre outras.

Para 2010, a proposta orçamentária para a EMBRAPA alcança o valor de R\$ 1,7 bilhão, montante R\$ 294 milhões superior ao da proposta do ano anterior. Também no caso desta Unidade, a prioridade aos programas finalísticos será sacrificada para atender a gastos administrativos que apresentam aumento de R\$ 322 milhões.

A proposta orçamentária da CONAB (R\$ 2,8 bilhões) praticamente repete os valores de anos anteriores. Apesar de as despesas estarem fixadas nesse nível, os valores liquidados em exercícios anteriores (média de R\$ 1,4 bilhão) indicam que a execução orçamentária geralmente se mantém em torno da metade dos valores que são propostos.

As programações finalística e administrativa da CONAB concentram-se no Programa 0352 – Abastecimento Agroalimentar. Dentro desse programa comparece, mais uma vez, a destinação de recursos para a conclusão da obra da unidade armazenadora de Uberlândia, em Minas Gerais (Ação 12BZ), com R\$ 13,4 milhões. Esse projeto foi proposto em 2008 com créditos de R\$ 3 milhões. Desse total, R\$ 2,5 milhões foram cancelados para servir de fonte a crédito adicional e R\$ 500 mil permaneceram na programação. Os recursos alocados para o exercício de 2009 (R\$ 26 milhões) já se encontram empenhados.

A tabela a seguir mostra as propostas de gastos do Ministério da Agricultura, por natureza da despesa, no período 2005 a 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

¹⁶ Subfunção 122: Administração Geral



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PROPOSTAS DE GASTOS POR GND - 2005 A 2010

R\$ milhão

GND	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Diferença (2010-2009)	Var. % (2008/2009)
PESSOAL E ENC SOCIAIS	2.027	2.215	2.560	2.689	3.102	3.869	767	24,726
JUROS E ENC DA DÍVIDA	18	13	10	1	0	3	3	
OUTRAS DESP CORRENTES	803	764	817	1.104	1.134	1.262	128	11,287
INVESTIMENTOS	91	115	133	167	510	373	-137	-26,863
INVERSÕES FINANCEIRAS	2.043	2.259	2.400	2.400	2.300	2.300	0	0,000
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	55	41	33	0,2	0	0	0	
TOTAL	5.037	5.408	5.953	6.362	7.046	7.807	761	10,800

Fonte: SIAFI - Elaboração COFF/CD

Ao contrário dos aumentos fixados para as despesas administrativas, o valor da proposta para investimentos em 2010 (R\$ 373 milhões) é bem inferior à que foi apresentada na proposta de 2009 (R\$ 510 milhões).

Observe-se que as dotações para pessoal e encargos sociais apresentam crescimento contínuo ao longo do período. A proposta para 2010, de R\$ 3,9 bilhões, supera em R\$ 767 milhões a de 2009. No intervalo de seis anos, os valores propostos para este grupo de despesa cresceram R\$ 1,8 bilhão a preços correntes, enquanto que as despesas com investimentos cresceram apenas R\$ 282 milhões. Isso indica que no Ministério da Agricultura são necessários cerca de R\$ 6,40 de gastos adicionais com pessoal para cada Real adicional gasto em investimento.

A proposta orçamentária, para o exercício de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (49.000) engloba duas unidades orçamentárias: 49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; e 49.201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O valor proposto para o órgão é de R\$ 4.556 milhões, sendo inferior em R\$ 52 milhões ao valor da proposta de 2009. O Programa de Trabalho para a Administração Central do MDA está sendo proposto dentro de um orçamento de R\$ 1,2 milhão e o do INCRA em R\$ 3,4 milhões. Esses valores praticamente se equivalem à proposta do exercício anterior.

EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - 2006-2010

R\$ mil

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2006	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado ¹	PL
49101 – MIN DES AGRARIO	614.678	937.254	852.959	1.334.922	130.788	1.163.413
9201 – INCRA	2.660.418	2.859.159	2.527.738	3.282.302	1.307.148	3.392.834
TOTAL	3.275.096	3.796.413	3.380.697	4.617.224	1.437.936	4.556.247

Fonte: SIAFI e PLOA 2009

¹ Execução registrada no SIAFI até 31/08/2009

Embora a proposta para 2010 tenha mantido praticamente inalterado o total de recursos para o órgão, a divisão dos gastos por Grupo de Natureza da Despesa (GND) apresenta alterações significativas. Observa-se, por exemplo, uma redução absoluta dos gastos com pessoal, o que é um fato quase “sui generis” entre os órgãos da Administração Federal. Em segundo lugar, a proposta de gastos no grupo de outras despesas correntes teve um aumento de R\$ 309 milhões em relação ao proposto em 2009, enquanto a do grupo de investimentos está sendo reduzida em R\$ 79 milhões. A maior redução ocorre na proposta de gastos em GND 5 – Inversões Financeiras: R\$ 271 milhões.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

PROPOSTA POR GND - 2009-2010



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

R\$ mil

GND	2009		2010	
	Valor	%	Valor	%
PESSOAL E ENC SOCIAIS	825.666	17,92	823.030	18,06
JUROS E ENC DA DÍVIDA	27.773	0,60	10.142	0,22
OUTRAS DESP CORRENTES	1.511.178	32,79	1.819.715	39,94
INVESTIMENTOS	878.485	19,06	799.367	17,54
INVERSÕES FINANCEIRAS	1.344.925	29,18	1.073.846	23,57
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	20.264	0,44	30.148	0,66
TOTAL	4.608.290	100	4.556.248	100

Fonte: PLOA 2009 e 2010

A proposta do Executivo para 2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da ordem de R\$ 484 milhões, revela um aumento de gastos da ordem de 26% em relação aos que foram previstos para 2009 (R\$ 372 milhões). Este valor é distribuído a quatro programas, sendo dois, num total de R\$ 257 milhões, com características de atividade finalísticas (Desenvolvimento Sustentável da Pesca e da Aquicultura). O Programa Gestão da Política Aquícola e Pesqueira, com R\$ 102 milhões, é um misto de atividades meio e fim. Abarca, de forma não criteriosa, atividades de gestão, administração, publicidade, estudos, tipicamente meios para se alcançar metas, com atividades de fomento, capacitação e de apoio à extensão e assistência técnica, que possuem metas e fins em si mesmas. No Programa 0750 – Apoio Administrativo estão previstos gastos da ordem de R\$ 125 milhões.

Todas as despesas deste órgão estão classificadas na Função 20 - Agricultura e, como se trata de órgão recentemente criado, as despesas com pessoal e encargos sociais são relativamente baixas. Mais da metade das despesas previstas é classificada no grupo de natureza das outras despesas correntes (R\$ 261 milhões) e 40% em investimentos (R\$ 190 milhões).

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA PROPOSATA POR GND - 2009-2010

R\$ 1,00

GND	2009		2010	
	Valor	%	Valor	%
PESSOAL E ENC SOCIAIS	18.052.666	4,85	33.301.888	6,88
OUTRAS DESP CORRENTES	216.487.637	58,21	261.052.946	53,92
INVESTIMENTOS	137.356.361	36,93	189.752.907	39,20
TOTAL	371.896.664	100	484.107.741	100

Fonte: PLOA 2009 e 2010

10. TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A tabela abaixo apresenta os valores da execução orçamentária dos órgãos componentes da Área Temática X, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ÁREA TEMÁTICA X - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DESPESA POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	Liquidado 2007	Liquidado 2008	Autorizado 2009	Liquidado 2009	PLOA 2010
33000 - MPS	192.316.679.903	211.032.856.656	239.919.475.208	154.236.719.131	254.001.384.714
38000 - MTEMPREGO	30.823.807.319	35.360.265.182	43.463.261.331	28.847.254.986	46.424.418.510

¹⁷ Ainda como Secretaria Especial da Presidência da República.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

ÓRGÃO	Liquidado 2007	Liquidado 2008	Autorizado 2009	Liquidado 2009	PLOA 2010
55000 – MDS COMB FOME	24.713.532.990	28.845.235.911	32.962.101.988	21.688.447.691	38.721.251.578
TOTAL	247.854.020.213	275.238.357.750	316.344.838.527	204.772.421.809	339.147.054.802

Fonte: SIAFI e PL nº 46/2009 (PLOA 2010).

Constata-se uma tendência de crescimento nominal dos gastos de todos os Órgãos analisados, ao longo da série histórica considerada. Em seguida, são analisados separadamente os dispêndios de cada um desses Órgãos.

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2010 alcançam a soma de R\$ 254,0 bilhões o que representa aumento de 5,87% em relação ao autorizado em 2009.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

DESPESA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Liquidado 2007	Liquidado 2008	Autorizado 2009	Liquidado 2009	PLOA 2010
33101 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	373.088.207	259.168.859	286.432.077	160.377.972	341.146.615
33201 - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	8.867.759.619	9.349.959.842	10.990.282.711	6.914.715.606	10.413.824.328
33904 - FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	183.075.832.076	201.423.727.955	228.642.760.420	147.161.625.552	243.246.413.771
TOTAL	192.316.679.903	211.032.856.656	239.919.475.208	154.236.719.131	254.001.384.714

Fonte: SIAFI e PL nº 46/2009 (PLOA 2010).

Dentro desse órgão, a unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total das dotações, cujas despesas destinam-se tão-somente a pagamentos com benefícios previdenciários.

As despesas com recursos sob responsabilidade de Fundo elevaram-se 6,39% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente. Isso se deve, em grande parte, pelo aumento concedido ao salário mínimo, ao reajuste dado aos benefícios previdenciários acima do salário mínimo e ao crescimento vegetativo dos benefícios.

Os dispêndios do Fundo atingem a cifra de R\$ 236,1 bilhões, que, somados aos pagamentos com sentenças judiciais, chegam a um total de R\$ 243,3 bilhões. Essas despesas superam as receitas do Fundo, estimada em R\$ 200,3 bilhões. Em conseqüência, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social é da ordem de R\$ 43,0 bilhões.

A tabela seguinte compara valores dos exercícios 2008 e 2009 com o PLOA 2010 de cada unidade orçamentária do órgão Ministério do Trabalho e Emprego:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ 1,00

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2008	Autorizado 2009	PL2010	% PL2010 / Autoriz. 2009	% PL2010 / Executado 2008
38101 – MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	4.368.353.791	4.525.997.799	4.857.353.545	7,32%	11,19%
38201 - FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT	61.502.326	59.284.020	70.491.309	18,90%	14,62%
38901 – FAT	30.930.309.064	38.877.979.512	41.496.537.656	6,74%	34,16%
TOTAL	35.360.165.181	43.463.261.331	46.424.382.510	6,81%	31,29%

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2010/Siga Brasil

Obs: 1) Dados atualizados em 10/09/2009. 2) O valor executado de 2008 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

Verifica-se que é no Fundo de Amparo ao Trabalhador que se concentra a maior parte dos recursos do Ministério em análise. Quanto a essa Unidade Orçamentária, pode-se observar que a ação de Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES possui dotação de R\$ 12.000,3 milhões no PL 201018, superior em cerca de 10,93% ao autorizado para 2009. Esses dados refletem diretamente a trajetória crescente da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP – Fonte 140, cuja parcela de 40% é destinada ao BNDES, a teor do art. 239, §1º, da Constituição Federal.

Vale também destacar que o Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda aumentou suas dotações de R\$ 25,17 bilhões, autorizados para 2009, para 28,18 bilhões previstos para 2010. Nesse Programa, incluem-se os pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial, que têm crescido a cada exercício.

Com efeito, a ação 0583 – Pagamento do Seguro-Desemprego teve sua dotação aumentada de R\$ 17 bilhões (autorizada para 2009) para R\$ 19,3 bilhões, prevista para 2010. Ou seja, em 2010, prevê-se gastar cerca de 13,34% a mais que estimado para 2009. Com o benefício do abono salarial ocorre algo semelhante. A dotação para 2010, R\$ 8,45 bilhões, é superior em cerca de 10,5% ao autorizado para 2009, e em 41,52% ao executado em 2008.

Em comparação com a proposta orçamentária para 2009, as dotações do órgão MDS apresentaram incremento de cerca de R\$ 5,6 bilhões (acréscimo de 16,9%, em termos nominais). Esse crescimento pode ser explicado, especialmente, pelo aumento das programações associadas a:

1. Benefício de Prestação Continuada - BPC19, no âmbito do FNAS, destinado a idosos e pessoas com deficiência, que apresentou um aumento de cerca de R\$ 3,6 bilhões, em relação ao PLOA 2009. Estima-se atender cerca de 3,4 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta física de 3 milhões de beneficiados constante na Proposta para 2009. O gasto total estimado com o BPC para 2010 é de R\$ 20 bi, frente aos de R\$ 16,6 bi estimados para 2009. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

2. Transferência de renda do Bolsa-Família, no âmbito do MDS-Adm. Direta, que superou em cerca de R\$ 1,7 bilhão a dotação do PLOA 2009. A previsão de aumento do gasto está relacionada à elevação da renda familiar per capita para acesso ao benefício, que passou de R\$ 120,00 para R\$ 140,0020. A elevação trouxe como implicação um maior quantitativo de famílias a serem atendidas. A meta proposta para 2010 é de 12,7 milhões de famílias atendidas o que representa um acréscimo de 1,6 milhão de famílias (14%) em relação à meta inicialmente estimada para 2009, de 11,1 milhão de famílias. Até julho de 2009 foram atendidas 11,5 milhões de famílias.

¹⁸ O valor corresponde a 29% do total das dotações do FAT no PL 2010.

¹⁹ O Benefício de Prestação Continuada, no valor de 1 salário mínimo, é pago à pessoa idosa a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência com renda familiar per capita inferior a ½ salário mínimo.

²⁰ Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA de 2007 a 2010

R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2007	Executado 2008	PL 2009	Autorizado 2009 (04.09.2009)	PL 2010	Variação			
						PL 2010-PL 2009		PL 2010-Autorizado 2009	
						%	R\$	%	R\$
55.101-MDS (Adm. Direta)	9.962,63	11.919,48	13.130,91	13.011,34	14.893,29	13,4%	1.762,38	14,5%	1.881,95
55.901-FNAS	14.750,90	16.925,75	19.991,88	19.950,76	23.827,96	19,2%	3.836,08	19,4%	3.877,20
TOTAL	24.713,53	28.845,24	33.122,79	32.962,10	38.721,25	16,9%	5.598,46	17,5%	5.759,15

PL: Projeto de Lei Fonte: SIAFI / PRODASEN E PLOA 2010/SigaBrasil; O valor executado de 2008 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processadas;

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A proposta orçamentária para 2010 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais²¹ da ordem de R\$ 183,1 bilhões, correspondendo a um incremento de 8,3% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2009.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 251% de 2000 a 2010. Para 2010, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 37,71% da RCL.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2009

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% Execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.950,0	39,9
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	188.560,0	39,8
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	198.835,0	39,7
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	257.553,1	34,7
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,51 ¹	278.930,0	33,7
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	313.292,5	36,7
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	392.478,8	32,4
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	430.032,4	33,6
2009	168.797,9	168.979,9	105.927,4 ²	62,7	452.719,0	37,3 ³
2010	183.058,6				476.286,1 ⁴	38,43

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. A Contribuição patronal não foi executada em 2005 (despesa financeira)

2. Execução até 04.09.2009

3. Dotação prevista no LOA 2009

4. Conforme proposta orçamentária para 2010.

O Governo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2010 decorre dos seguintes fatores²²:

- a) recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado e continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras;

²¹ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa financeira, da ordem de R\$ 13,7 bilhões).

²² A Mensagem presidencial não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

- b) alteração dos subsídios de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e os efeitos dessas alterações;
- c) pagamento de passivos legais no âmbito do Poder Judiciário e MPU, e da complementação da Parcela Autônoma de Equivalência, nos termos da Lei nº 8.448/92; e,
- d) pagamento de anistiados políticos.

O Anexo V do PLOA 2010, que contempla as autorizações específicas de aumento de gasto com pessoal, traz um impacto de R\$ 2,2 bilhões decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como R\$ 7,6 bilhões decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Se considerados os gastos anualizados (que considera a repercussão integral dos aumentos), os valores alcançam o montante de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 13,5 bilhões respectivamente.

A evolução das despesas com pessoal e encargos sociais, em percentual da receita corrente líquida, para fins de verificação do atendimento à LRF, é demonstrado no quadro seguinte:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R\$ Mil (Preços Correntes)

PODER / ÓRGÃO	2007		2008		2009		2010	
	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO PROVÁVEL	% RCL	PROJETO DE LEI	% RCL
EXECUTIVO	94.364.234	24,40	107.396.777	25,06	125.206.597	29,38	143.828.376	29,63
LEGISLATIVO	5.621.095	1,45	5.974.810	1,39	5.910.402	1,39	5.986.747	1,23
JUDICIÁRIO	17.293.034	4,47	20.333.389	4,74	23.908.053	5,61	20.633.789	4,25
MPU e CNMP	1.704.350	0,44	2.195.805	0,51	2.423.363	0,57	2.563.314	0,53
DEMAIS (Inc. XIII e XIV do art. 21 da CF e art. 31 da EC nº 19)	7.895.050	2,04	8.582.893	2,00	9.931.724	2,33	10.046.363	2,07
Total Geral	126.877.763	32,81	144.483.674	33,71	167.380.139	39,28	183.058.589	37,71
RECEITA COR. LÍQUIDA - RCL	386.681.857		428.563.288		426.140.623		485.415.099	

Obs: Os valores apresentados correspondem à despesa total, sem as exclusões previstas no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tabela seguinte mostra os órgãos orçamentários com maiores gastos com pessoal, destacando-se as dotações superiores a R\$ 1 bilhão. Vale salientar, com relação à mesma, as seguintes observações: a) as dotações do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão incluem despesas relativas ao aumento de pessoal do Poder Executivo; b) As despesas com o órgão *Encargos Financeiros da União* contemplam o pagamento de Sentenças Judiciais; c) As Transferências a Estados, DF e Municípios agregam os gastos com pessoal dos ex-territórios e FCDF; e, d) os montantes incluem o valor da contribuição patronal.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social

ÓRGÃO	VALOR
M. da Defesa	42.679
M. da Educação	22.424
M. do Plan. Orçamento e Gestão	14.312
M. da Saúde	12.614
M. da Fazenda	12.473



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social

ÓRGÃO	VALOR
Justiça do Trabalho	10.592
Transf. Est. , DF e Municípios	9.892
M. da Previdência Social	8.471
Ministério da Justiça	5.930
Justiça Federal	5.378
M. Ag., Pec. e Abastecimento	3.869
Encargos Financeiros da União	3.442
Justiça Eleitoral	3.359
Presidência da República	3.345
M. Público da União	2.859
M. dos Transportes	2.691
Câmara dos Deputados	2.597
Senado Federal	2.246
M. do Trabalho e Emprego	2.074
M. da Ciência e Tecnologia	1.474
Justiça do DF e Territórios	1.319
Tribunal de Contas da União	1.143
M. das Comunicações	1.125
M. do Meio Ambiente	1.058
<i>Demais órgãos</i>	5.963
TOTAL	183,059

2. INVESTIMENTO - ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL

Os montantes de gastos públicos com investimentos são de grande importância na medida em que alavancam o crescimento da economia. As despesas alocadas em Investimentos (GND4) são constituídas pelas dotações voltadas ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho. Inclui ainda a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiras (§ 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64).

O Orçamento da União discrimina os investimentos previstos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social bem como os investimentos a cargos das empresas estatais.

A tabela a seguir demonstra a evolução dos investimentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2005. Verifica-se, em função das emendas aprovadas, o acréscimo dos recursos com investimentos durante a apreciação do projeto de lei orçamentária. Os valores pagos em cada exercício são bastante inferiores aos liquidados, o que reflete o crescente volume de investimentos inscritos em restos a pagar. A tendência de postergação da execução financeira e o conseqüente acúmulo de restos a pagar fazem com que montante pago a conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna *RP pago*) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2006 - 2010 (PLOA) - Orç. Fiscal e Seg. Social

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	R\$ milhões
					RP Pagos (1)
2006	14.101	26.156	19.606	6.561	8.578
2007	16.158	42.067	34.010	8.620	9.490
2008	28.790	47.864	36.210	8.941	17.191
2009	37.849	50.487	5.084	4845 (2)	12.085
2010	44.507				

(1) Restos a Pagar pagos relativos ao orçamento do ano anterior;

(2) Execução orçamentária em 2009 até 10/set/2009; RP até 04/set/2009.

No PLOA 2010, do montante de R\$ 44,5 bilhões alocados em investimentos, cerca de R\$ 20 bilhões não especificam a região da aplicação dos recursos (classificados como “nacional”).

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2010 corresponde a apenas 3,9% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descontado o refinanciamento). Isso demonstra que, não obstante os esforços empregados pelo Governo Federal para alavancar essas despesas, a peça orçamentária ainda está longe de contemplar de forma adequada os investimentos necessários à redução dos gargalos de infra-estrutura que atualmente impedem um maior desenvolvimento econômico do País.

3. INVESTIMENTO – ORÇAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

A Constituição Federal estabelece um único orçamento, dividido em três partes – o Orçamento Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas Estatais. No que diz respeito ao volume de recursos, o Orçamento de Investimento tem assumido papel de destaque nos últimos anos, chegando a superar o montante de dotações que os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, juntos, destinam a esse fim.

O universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 110 empresas acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEST/MPOG, das quais 20 são dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social); 68 participam do Orçamento de Investimento; e 22 são somente acompanhadas pelo DEST mediante a apresentação do Programa de Dispendios Globais – PDG. Ressalte-se que as empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimento são também controladas mediante a apresentação do PDG ao DEST.

No PLOA 2010, estão alocados R\$ 94,4 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que representa um crescimento de cerca de 18% em relação ao PLOA 2009.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	VALOR
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	354.501,1
22000 – MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5.525,5
24000 – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	8.150,0
25000 – MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.965.136,6
28000 – MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	225.223,4
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	87.359.292,5
33000 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	80.000,0
36000 – MINISTÉRIO DA SAÚDE	258.250,0
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	40,0
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	640.196,5



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

ÓRGÃO	VALOR
52000 – MINISTÉRIO DA DEFESA	1.493.700,0
TOTAL	94.390.015,7

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 62,6 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 8,1 bilhões), operações de crédito (R\$ 6,3 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 17,3 bilhões).

Destacam-se, nesse Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, principalmente as ações relacionadas com petróleo e derivados (Grupo Petrobrás), os quais representam 92% de todo o investimento das estatais para 2010.

Cumpra chamar atenção para o fato de que essas despesas não são registradas no SIAFI ou em sistema de acesso público, o que dificulta o acompanhamento de sua execução orçamentária pela sociedade ao longo do ano. Considerando-se os expressivos recursos envolvidos, devem-se buscar formas de aprimorar a participação do Congresso na definição e execução das ações constantes do orçamento de investimento

4. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi anunciado em janeiro de 2007 como sendo um programa que envolveria a adoção de medidas econômicas integradas à previsão de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões – entre recursos públicos e privados –, aplicados em um período de quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O 7º Balanço²³ do PAC (referente ao período de janeiro a abril de 2009) anunciou, por sua vez, que essa estimativa de investimentos já teria aumentado para R\$ 646 bilhões, para o período de 2007 a 2010.

A lei orçamentária para 2009 consignou programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI (RP = 3). Essa denominação foi adotada a partir de 2005 com o propósito de fixar uma seleção de investimentos públicos prioritários com elevada taxa de retorno. Na LOA/2009, todos os subtítulos enquadrados no PPI passaram a integrar, por definição, o PAC (art. 7º, § 6º, da LDO/2009)²⁴.

A LDO/2010 determinou a incorporação do PPI no PAC. Desaparece, portanto, a sigla PPI, sendo seus atributos – identificador próprio (RP3) e neutralidade fiscal – absorvidos pelas programações do PAC. Assim, a redução do superávit a que se refere o art. 3º da LDO/2009 diz respeito às ações do PPI na LOA/2009, enquanto que a redução do superávit prevista no art. 3º da LDO/2010 refere-se à execução das ações do PAC, identificadas no PLOA 2010 pelo indicador RP = 3 (art. 7º, § 4º, da LDO/2010), antes utilizado pelo PPI.

Há, entretanto, uma característica prioritária das ações do PPI constantes da LOA/2009 que não será herdada pelas ações do PAC na LOA/2010. Trata-se da atual vedação ao Poder Executivo de promover a limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas relativas àquelas ações em 2009. A supressão dessa vedação legal decorreu do veto presidencial ao inciso IV do art. 71 da LDO/2010, que incluía as ações com RP = 3 no rol das despesas não contingenciáveis. Dessa forma, não existirá restrição legal à limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas relativas às ações do PAC da LOA/2010.

Muito embora as ações do PAC constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possam ser identificadas mediante o seu RP (igual a 3), o mesmo não ocorre no caso daquelas que constam do Orçamento de Investimento das estatais. Não existe previsão de RP próprio que revele quais ações desse orçamento compõem o PAC. Segundo informações do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tampouco existe uma lista publicada das obras do PAC a cargo das empresas estatais federais. A única informação publicada acerca do conjunto dessas

²³ Fonte: http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/copy_of_5balanco/, (acesso em 9/9/2009)

²⁴ O PLN 63/2009 alterou a LDO 2009, absorvendo já em 2009 as disposições constantes da LDO para 2010 relativas ao PAC e ao PPI.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

ações encontra-se na Mensagem que encaminhou o PLOA/2010, que declara: “Para o orçamento de investimento das empresas estatais, o PAC prevê valor de R\$ 52,7 bilhões, em 2009, e de R\$ 60,7 bilhões, em 2010, com destaque para os projetos de infraestrutura energética e da área de petróleo”.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no PLOA/2010 para as ações do PAC nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (grupo de natureza de despesa).

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no PLOA/2010

R\$ 1,00

Órgão	GND 3 (OUTRAS DESPESAS CORRENTES)	GND 4 (Investimentos)	GND 5 (Inversões Financeiras)	TOTAL
Presidência da República	73.105.438	761.994.562	164.900.000	1.000.000.000
M. de Minas e Energia	418.435.624	20.114.376	0	438.550.000
M. da Saúde	0	1.000.000.000	0	1.000.000.000
M. dos Transportes	90.000.000	12.339.535.819	0	12.429.535.819
M. da Defesa	0	0	280.020.000	280.020.000
M. da Integração Nacional	0	3.453.916.013	0	3.453.916.013
M. das Cidades	100.348.346	4.739.218.863	0	4.839.567.209
TOTAL	681.889.408	22.314.779.633	444.920.000	23.441.589.041

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (*investimentos*) do PAC no PLOA/2010, de R\$ 23,4 bilhões, supera aquele previsto no *caput* do art. 3º do Projeto de Lei, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 22,5 bilhões). Assim, nem toda programação do PAC abate a meta fiscal. O PLN nº 90, de 2009, em tramitação, aumenta a possibilidade de redução do superávit primário de 2010 para até R\$ 29,8 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

As dotações referentes às obras do PAC têm tratamento diferenciado no que concerne à autorização dada no PLOA/2010 ao Executivo para abertura de créditos suplementares. O inc. XVII do art. 4º autoriza a suplementação das dotações dessas obras mediante o remanejamento de até 30% do montante de que trata o *caput* do art. 3º da LDO/2010 (R\$ 22,5 bilhões). Esse grau de liberdade no remanejamento do PAC permitirá ao Poder Executivo alterar os valores das programações aprovadas.

5. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2010 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves²⁵, ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, capazes de ensejar a nulidade do contrato ou configurar graves desvios relativamente aos princípios da administração. A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em cumprimento ao art. 95 da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO 2010).²⁶

²⁵ Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI constam do PLOA 2010.

²⁶ Art. 95. Para fins do disposto no art. 59, §1o, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 2000 e nos arts. 9o, § 2o e 94 desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1o de agosto de 2009, a relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, na forma do Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Constam, do referido Anexo VI, 42 programações orçamentárias que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2010.

É possível, entretanto, a alocação de recursos em tais programações orçamentárias permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO, nos termos do § 4º do art. 97 da LDO 2010.

O Anexo VI da LOA 2009, por ocasião de sua publicação, apresentava 63 subtítulos com indícios de irregularidades graves, ou seja, houve redução de cerca de 33% na quantidade de subtítulos nesta situação, se comparado com o projeto ora encaminhado ao Congresso Nacional.

Em cumprimento ao art. 96 da LDO/2010, o TCU encaminhou a esta Comissão, em 30 de setembro de 2009, o Acórdão nº 2.252/2009 – TCU – Plenário, com o objetivo de atualizar as informações constantes do Anexo VI ao PLOA 2010. Resumidamente, aquela Corte de Contas informou:

- a) Foram realizadas 219 fiscalizações *in loco* em obras públicas, no valor de R\$ 35,0 bilhões, além de outras 191 decorrentes de denúncias e representações. No total, foram realizadas 410 fiscalizações;
- b) em termos geográficos, os levantamentos de auditoria abrangeram todos os Estados do Brasil e o Distrito Federal;
- c) os critérios para a seleção das obras fiscalizadas constam do §1º do art. 96 da LDO/2010 (valor empenhado em 2008, valor da LOA em 2009, projeto de grande vulto, histórico de irregularidades etc.);
- d) foram apontados indícios de irregularidades graves em 63 fiscalizações, ou seja, 29% das obras auditadas. Entre estas, 41 receberam recomendação de bloqueio preventivo da execução. Para as outras 22 indicou-se a retenção de parte dos pagamentos suficiente para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal;
- e) das 63 obras com indícios de irregularidades graves 36 (57%) já constavam do Anexo de exercícios anteriores;
- f) comparado com os resultados de 2008, houve queda do percentual de obra com indícios de irregularidades graves de 39% para 29%;
- g) obras do PAC com indícios de irregularidade grave correspondem a 0,5% do total de obras do Programa, que é de 2.446. Das 99 obras fiscalizadas, 15 têm recomendação de paralisação e 17 de retenção cautelar;

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU para efeito de elaboração do Anexo VI da LOA 2010. O relatório a ser elaborado pelo COI integrará o Relatório do Relator-Geral do PLOA 2010, nos termos do art. 74 da Resolução nº 1/2006-CN.

6. RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deverá constar da lei orçamentária com o objetivo de atender aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos fiscais imprevisíveis. A LDO 2010, em seu art. 13, define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida²⁷, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2010, identificam-se dois tipos de reserva de contingência:

²⁷ Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2010, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2010, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no PLOA 2010, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

1) reserva de contingência geral, no órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma R\$ 9.477,7 milhões, calculada com base no caput do art. 13 da LDO 2010, equivalente a 2% da receita corrente líquida estimada no Projeto, sendo metade, R\$ 4.738,9 milhões, considerada despesa primária, e

2) outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 11.683,6 milhões.

A parcela da reserva de contingência geral correspondente a 1% da receita corrente líquida, classificada como despesa primária, no valor de R\$ 4.738,9 milhões, será utilizada para o atendimento de emendas parlamentares durante o processo de apreciação do PLOA 2010 no Congresso Nacional. Em virtude do crescimento da estimativa da receita corrente líquida para 2010, esse valor é R\$ 211,7 milhões superior ao constante do PLOA 2009.

A parcela restante da reserva de contingência geral, também correspondente a 1% da receita corrente líquida, porém classificada como despesa financeira, irá constituir reserva de contingência na Lei Orçamentária, e, consoante preceito da LRF, estaria disponível para o atendimento de despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas no Orçamento.

Ocorre que, diferentemente dos anos anteriores, o Poder Executivo formou essa reserva de contingência financeira utilizando-se não apenas de recursos de livre destinação, da Fonte de Recursos 100 – recursos ordinários (R\$ 1.138,9 milhões no PLOA 2010), mas também direcionou o expressivo montante de R\$ 3.600,0 milhões da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações para essa reserva. Os recursos dessa Fonte são vinculados à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL²⁸. Portanto, não poderão, ao longo do exercício de 2010, ser utilizados em outras áreas de governo.

As outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, também foram classificadas como despesas financeiras e, pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. A formação de reservas é necessária para fins de consecução da meta de resultado fiscal definida na LDO.

A tabela seguinte apresenta os órgãos que têm recursos vinculados alocados em reserva de contingência, por fonte de recursos:

RESERVA DE CONTINGÊNCIA DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIOS

Órgão	Fonte de Recursos	R\$ 1,00
		PLOA 2010
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	139 - ALIENAÇÃO DE BENS APREENDIDOS	9.659.244
	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	97.857.683
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	70.916
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	861.633.878
	157 - RECEITAS DE HONORÁRIOS DE ADVOGADOS	797.017.873
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	42.975.987
	180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	613.781.485
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	123.458.306
	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	68.984.076
	250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	713.387
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	71.581.719
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	66.378.072
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	109.914.418
	175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	1.667.306
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	947.330

²⁸ Lei nº 9.472, de 16.07.1997, art. 50:

"O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passará à administração exclusiva da Agência, a partir da data de sua instalação, com os saldos nele existentes, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996".



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Órgão	Fonte de Recursos	PLOA 2010
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	21.569.354
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	92.005.231
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL	4.949.639.590
	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	13.737.294
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	102.873.504
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	235.107.267
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	361.000.000
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	177.502.583
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	805.031.403
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	21.095.691
	178 - FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES	290.063.912
	250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	1.180.213
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	79.698.168
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	134 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	131.678.056
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	1.489.688
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL	1.349.274.326
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	135 - COTA-PARTE DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE	25.021.711
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	141.343
	175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	26.400
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	32.233.622
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	43.207.373
	180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	38.593.999
71901 - FUNDO CONTINGENTE DA EXTINTA RFFSA - RECURSOS SOB	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	44.744.483
TOTAL		11.683.556.891

Fonte: Sistema de Elaboração Orçamentária – Proposta Orçamentária 2010

Os Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações e do Meio Ambiente são os que mais sofrem com esse procedimento. A fonte vinculada mais alocada em reserva de contingência é a Fonte 142 – Compensação Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural (royalties do petróleo e gás natural), num total de R\$ 6.298,9 milhões, o que representa aproximadamente 53,9% do total das reservas de contingência de recursos próprios e vinculados do PLOA 2010 (desconsiderando o Órgão 90000).

Cabe ressaltar, ainda, que a LDO 2010, em seu art. 13, §2º, estipula que as dotações propostas no PLOA 2010, relativas à Fonte 142 (royalties do petróleo e gás natural) alocadas ao Comando da Marinha, nos termos da alínea “c” do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, devem corresponder, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2009, podendo o excedente constituir reserva de contingência. Os dados abaixo mostram que o dispositivo foi atendido:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

COMANDO DA MARINHA – FONTE 142

R\$ milhão

LOA 2009		PLOA 2010	
DOTAÇÃO PROGRAMADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÃO PROGRAMADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
1.143,0	656,8	1.850,7	---

Fonte: Sistema de Elaboração Orçamentária – PRODASEN

No PLOA 2010, ao contrário dos exercícios anteriores, o Poder Executivo optou por não consignar recursos da Fonte 142 do Comando da Marinha em reserva de contingência. Toda a arrecadação prevista para essa fonte de recursos foi alocada em programações do Comando.

7. AUTORIZAÇÕES PARA A ALTERAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As autorizações para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo, constantes do texto da lei orçamentária, vêm se ampliando ano a ano. O alargamento das possibilidades de abertura de créditos adicionais reflete-se na nova redação dada ao final do caput do art. 4º onde os termos “... limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:”transmutaram-se em “...limites e condições estabelecidos neste artigo, para o atendimento de despesas: ”

A Lei Orçamentária de 2003 (Lei nº 10.640, de 14.01.2003) continha 11 situações (incisos) que autorizavam o Poder Executivo a abrir créditos suplementares por decreto (art. 4º), além de outras 3 possibilidades de abertura de crédito para atender às transferências constitucionais a entes federados e fundos.

O texto do projeto de lei orçamentária para 2010 (art. 4º), prevê 29 hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, fora 4 outros para atender a transferências constitucionais, art. 5º. Ou seja, em sete anos, surgiram 18 novas possibilidades de abertura de créditos suplementares sem a participação do Congresso Nacional.

Se compararmos com a lei orçamentária em vigor, LOA 2009, o fenômeno delegatório acentua-se. Identificam-se oito novas hipóteses de abertura direta de créditos suplementares, inclusive com a repetição de hipóteses em incisos diferentes, caso das universidades e dos hospitais universitários, que poderão remanejar e suplementar suas dotações de GND 3 (custeio), 4 (investimento) e 5 (inversão financeira) sem exame do Congresso Nacional com fundamento optativo nos incisos XIV ou XXVIII do art. 4º do PLOA 2010, visto que ambos autorizam esses suplementos e remanejamentos.

As autorizações no texto da lei elevam o grau de liberdade de implementação de políticas públicas, reduzindo-se a competência parlamentar de examinar a oportunidade e conveniência da aplicação dos recursos públicos.

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

- Art. 4º, XVIII – amplia-se a autorização para remanejamento e suplementação das dotações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Na LOA 2009 o limite de suplementação é fixado em 30 % de cada ação orçamentária²⁹. No PLOA 2010 a suplementação pode alcançar o limite de até 30% (trinta por cento) de todo o PAC, aos moldes da margem de remanejamento que era concedida no âmbito do PPI;

²⁹ Autorização compatível com o art. 12 da lei Plano Plurianual 2008-2011 (Lei 11.653 de 2008) –Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

- b) Art. 4º, II – amplia-se de 20% para 100% a possibilidade de remanejamentos entre grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, objeto da suplementação;

8. RECEITAS FINANCEIRAS E A “REGRA DE OURO”

O art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), com o objetivo de evitar a utilização de receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes. Essa regra ficou conhecida no direito pátrio como a “regra de ouro” de finanças públicas.

Pelo segundo ano consecutivo, a proposta orçamentária observa o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), essa regra só era atendida quando a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levava em conta também o orçamento de investimentos das empresas estatais.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

PLOA 2010 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ bilhões

OPERAÇÕES DE CRÉDITO		DESPESAS DE CAPITAL	
Refinanciamento da Dívida Pública	588,9	Investimentos	44,5
Outras Operações de Crédito	178,3	Inversões Financeiras	41,4
		Amortização da Dívida	757,2
TOTAL	767,2	TOTAL	843,1
DIFERENÇA			(75,9)

Fonte: PL 46/2009 – CN

O que fez com que a “regra de ouro” fosse cumprida quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social foi a queda nas previsões de despesas com juros e encargos da dívida pública para 2009 e 2010, financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144). Na Lei Orçamentária para 2009, essas despesas, inicialmente fixadas em R\$ 89 bilhões, atualmente encontram-se reduzidas para R\$ 51,5 bilhões, conforme tabela a seguir:

R\$ bilhões

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS

Ano	Valores
2005 (Realizado)	68,2
2006 (Realizado)	114,5
2007 (Realizado)	108,2
2008 (Realizado)	85,5
2009 (Autorizado)	51,5
2010 (Proposto)	81,1

FONTES: SIAFI e PL nº 46/2009-CN

Importa observar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também ao final de cada exercício, quando a apuração é feita com base no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício, confrontado com o volume das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I, da LRF).

Pelo critério estabelecido na LRF (art. 32, § 3º), os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo indicam que houve cumprimento da “regra de ouro” na execução orçamentária de 2004 a 2008.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

9. TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES PRIVADAS

A transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos no exercício de 2010 está disciplinada pelos artigos 32 a 38 da LDO 2010. As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos são classificadas em *correntes* (subvenção social e contribuição corrente) e de *capital* (auxílios e contribuição de capital). O art. 32 da LDO 2010 define como *subvenções sociais* aquelas transferências correntes destinadas às atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação. As *contribuições correntes* são as transferências correntes a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades nas demais áreas, ou seja, naquelas não abrangidas pela subvenção social (art. 33, inciso III, da LDO 2010). Os auxílios se distinguem das contribuições de capital na medida em que esses devem estar previstos em lei específica e aqueles podem ser autorizados diretamente pela lei orçamentária, nos casos previstos na LDO.

Em comparação com as LDOs anteriores cabe mencionar a inclusão de novas hipóteses de transferências a título de *auxílios* a entidades privadas sem fins lucrativos que sejam:

“IX - voltadas diretamente às atividades de coleta e processamento de material reciclável, desde que constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para a aplicação dos recursos;

X – voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável; e

XI – de atendimento direto e gratuito de crianças e idosos, detentoras de registro ou certificação de entidade beneficente de assistência social, expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS ou por outro órgão competente das demais áreas de atuação governamental, de acordo com lei superveniente.”

Com relação às contribuições correntes a LDO 2010 mantém a linha das disposições constantes das LDOs anteriores, em consonância com as orientações emanadas pelo TCU. De fato, a Corte de Contas, reiteradamente, vem recomendando ao Poder Executivo a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, estabelecendo critérios objetivamente aferíveis e transparentes para escolha das entidades privadas que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais (como se pode observar no Acórdão TCU nº 1331/2008–Plenário; no Acórdão TCU nº 2066/2006–Plenário e no Acórdão TCU nº 1.777/2005–Plenário).

A LDO para 2010, particularmente, regulou a situação em que o convênio já tenha sido firmado ou se tratasse de prorrogação e/ou renovação de ajustes com entidades já selecionadas (§2º do art. 33), uma vez que não haveria como efetuar nova seleção.

A tabela seguinte mostra o valor total do conjunto de dotações destinadas a entidades privadas (MA 50) no período de 2006 a 2010, comparando-se os valores constantes do projeto de lei, da lei aprovada (autógrafo) e da execução orçamentária (liquidado). Verifica-se uma sensível redução dos montantes classificados como transferências a entidades privadas no PLOA 2010, especialmente no Ministério de Ciência e Tecnologia. Isso ocorre pelo fato de que parte das ações antes classificadas com MA 50 passaram a ser enquadradas no PLOA 2010 na MA 90, a exemplo da ação 7N34 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas, com um valor de R\$ 712 milhões no PLOA 2010 (MA 90).

Chama atenção a diferença entre os valores constantes da lei aprovada e os valores liquidados. Parte desse aumento de dotações para o setor privado ao longo da execução pode ser explicado pela utilização da modalidade de aplicação 99 (a definir), uma vez que durante a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

execução a modalidade 99 pode ser ajustada para contemplar transferências a entidades privadas (MA 50).

DOTAÇÕES PARA ENTIDADES PRIVADAS (Mod Aplic. 50)

Em R\$ Milhões

ANO	PLOA (a)	Autógrafo (b)	Liquidado (c) (1)	Varição (b-a) / b	Varição (c-b) / b
2006	1.827,3	2.092,2	3.305,7	14,5%	58,0%
2007	2.003,4	2.139,5	3.370,2	6,8%	57,5%
2008	2.930,1	2.722,0	3.246,6	-7,1%	19,3%
2009	3.709,8	3.460,8	-	-6,7%	-
2010	1.631,7	-	-	-	-

Fonte: SIAFI; (1) Foram considerados apenas exercícios encerrados