



ÍNDICE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I - RELATÓRIO | 3 |
| A – PARTE GERAL | 4 |
| 1. CENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL | 4 |
| 1.1. O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005 | 4 |
| 1.2. CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS, 2003 A 2005 | 5 |
| 1.3. METAS FISCAIS | 7 |
| 2. RECEITAS | 9 |
| 2.1. RECEITAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2005 | 9 |
| 2.2. RECEITAS PRIMÁRIAS DE 2005 EM FACE DA ARRECADAÇÃO DE 2004 | 12 |
| 2.3. REPROGRAMAÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA EM 2004 | 14 |
| 2.4. ARRECADAÇÃO DA SRF ATÉ AGOSTO DE 2004 | 16 |
| 2.5. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA | 17 |
| 2.6. RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO | 17 |
| 3. AVALIAÇÃO DA DESPESA NO PLOA 2005 E EXECUÇÕES ANTERIORES | 18 |
| 3.1. DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS | 18 |
| 3.2. DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO | 22 |
| 3.2.1. DESPESAS POR ÓRGÃO | 22 |
| 3.2.2. DESPESAS POR FUNÇÃO | 24 |
| 3.2.3. DESPESAS POR PROGRAMAS | 26 |
| 3.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA | 27 |
| 4. ÁREA SOCIAL | 29 |
| 4.1. SAÚDE E A EC Nº 29/2000 | 29 |
| 4.1.1. EVOLUÇÃO DO GASTO POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND | 30 |
| 4.1.2. EVOLUÇÃO DA DESPESA POR FONTES DE RECURSOS | 30 |
| 4.1.3. PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA 2005 | 31 |
| 4.1.4. SANEAMENTO | 32 |
| 4.1.5. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29, DE 2000 | 32 |
| 4.2. EDUCAÇÃO | 34 |
| 4.2.1. DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA, A SUBFUNÇÃO E A AÇÃO | 34 |
| 4.2.2. ATENDIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL | 35 |
| 4.3. PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 36 |
| 4.3.1. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL | 36 |
| 4.3.2. SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS | 37 |
| 4.3.3. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 37 |
| 4.3.4. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 38 |
| 4.4. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME | 39 |
| 4.4.1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA | 40 |
| 5. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO | 41 |
| 5.1. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO | 41 |
| 5.2. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO | 42 |
| 6. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 43 |
| 6.1. ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL | 44 |
| 7. INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO | 45 |
| 7.1. INFRA-ESTRUTURA | 45 |
| 7.1.1. NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | 45 |
| 7.1.2. NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS | 47 |
| 7.2. INTEGRAÇÃO NACIONAL | 48 |
| 7.3. DESENVOLVIMENTO URBANO | 49 |
| 8. SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL | 51 |
| 8.1. SEGURANÇA PÚBLICA | 51 |
| 8.2. DEFESA NACIONAL | 51 |
| 9. INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO | 53 |
| 9.1. ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | 53 |
| 9.2. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS | 55 |
| 10. DESPESAS FINANCEIRAS | 56 |
| 10.1. DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL | 56 |
| 10.2. SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 57 |
| 10.2.1. JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA | 57 |
| 10.2.2. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA | 58 |
| 11. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO | 59 |
| 12. TÓPICOS ESPECIAIS | 59 |
| 12.1. OBRAS IRREGULARES | 59 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----|
| 12.2 | RESERVA DE CONTINGÊNCIA..... | 61 |
| 12.3 | SALÁRIO-MÍNIMO | 62 |
| 12.4 | TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS..... | 62 |
| 12.4.1 | TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS PARA COMPENSAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES..... | 62 |
| B- PARTE ESPECIAL..... | | 64 |
| I. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DA RELATORIA GERAL E DAS RELATORIAS SETORIAIS COM A RELATORIA DO PROJETO DE REVISÃO DO PPA 2004-2007 | | 64 |
| II. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS “INDIVIDUAIS” E “COLETIVAS”..... | | 64 |
| III. DAS EMENDAS DE RELATOR..... | | 65 |
| IV. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | | 67 |
| V. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | | 67 |
| VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL..... | | 68 |
| VII. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO..... | | 68 |
| VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS | | 68 |
| IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO..... | | 70 |
| X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL | | 71 |
| XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL | | 71 |
| XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS..... | | 72 |
| ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS | | 73 |
| II - VOTO..... | | 74 |



Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 51, de 2004 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005”.

RELATOR–GERAL: Senador Romero Jucá

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, tendo em vista o disposto no § 5º do art. 166 da Constituição Federal, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem n.º 151, de 2004 – CN (n.º 543/2004, na origem) encaminhando o Projeto de Lei n.º 51, de 2004 – CN que “ Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2005”.

Na qualidade de Relator-Geral desse Projeto, cabe-nos a honrosa tarefa de emitir Parecer Preliminar sobre a matéria, cuja estrutura básica é a seguinte:

- 1) PARTE GERAL, contendo avaliação geral da proposta orçamentária, analisando, entre outros, o cenário econômico-fiscal, as metas fiscais, as despesas, a compatibilização com a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004-2007) e seu respectivo projeto de revisão (Projeto de Lei nº 52, de 2004 – CN), bem como avaliação preliminar do comportamento dos parâmetros que balizaram a estimativa da receita orçamentária para 2005; e
- 2) PARTE ESPECIAL, contendo os parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos das relatorias, inclusive quanto ao exame das emendas a serem apresentadas.

A proposta orçamentária para 2005 reflete o propósito do Poder Executivo de aumentar os investimentos econômicos e sociais no País, visando sustentar a retomada do crescimento econômico, iniciada em 2004. A forte evolução das exportações, a recuperação da produção industrial, a queda na taxa de desemprego e o crescimento do rendimento pessoal, mostram de forma inequívoca que a economia brasileira já ingressou em nova fase de sua história, deixando para trás dias de desempenho fracos e medíocres.

As medidas de política fiscal e monetária, somadas às reformas previdenciária e tributária, constroem ambiente propício ao crescimento sustentado da economia brasileira. O PPA aponta para o objetivo de um processo de desenvolvimento que reduza de forma significativa as graves desigualdades sociais e regionais do Brasil.

A proposta reflete também a continuidade do esforço fiscal para manter a dívida pública brasileira controlada. Isso implica gerar esforço de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade de R\$ 45,3 bilhões, acarretando a limitação dos gastos sociais e dos investimentos em infraestrutura econômica e de desenvolvimento urbano.

A alocação de recursos para atender a algumas ações ou programas governamentais exigirá atenção especial de todos os membros da Comissão, pela relevância e repercussão no País. É o caso,



por exemplo, da identificação de recursos para atender a reajuste do salário mínimo superior aos 8,19% implícitos na proposta. Com efeito, a proposta orçamentária prevê a elevação do mínimo para R\$ 281,28, correspondendo a aumento de 5,54% relativos à variação do INPC e 2,51% ao crescimento real do PIB per capita, segundo regra estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Cabe ao Congresso Nacional envidar esforços no sentido de buscar aumento mais significativo do mínimo, sem colocar em risco o equilíbrio fiscal.

Outro ponto relevante, diz respeito à dotação para o atendimento da Lei Complementar n.º 115, de 2002 (Lei Kandir). No projeto de lei orçamentária para 2004, não havia previsão inicial de distribuição dos R\$ 4,3 bilhões a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações – Fundo de Compensação de Exportações, conforme aprovado na lei orçamentária. A proposta para 2005 também não contempla dotação para essas despesas.

É nesse contexto que cabe a nós, parlamentares, a partir de profundo e detalhado exame da proposta apresentada para 2005, procurar soluções que possam mitigar as situações adversas e contribuir para otimizar a aplicação dos recursos públicos em benefício do desenvolvimento sócio-econômico da sociedade brasileira.

A – PARTE GERAL

Nesta parte, é efetuada avaliação geral da proposta orçamentária para 2005, examinado-se, entre outros, o impacto da conjuntura macroeconômica e do endividamento sobre as finanças públicas; as metas fiscais; a repercussão no orçamento das reformas tributária e da previdência; a compatibilidade da proposta com o a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004-2007) e seu respectivo projeto de revisão (Projeto de Lei nº 52, de 2004 – CN), e a LDO 2005; a programação das despesas, com especial atenção àquelas de natureza obrigatória. Contém, ainda, análise da receita e avaliação do comportamento recente dos principais parâmetros que fundamentaram o seu cálculo.

GENÁRIOS MACROECONÔMICO E FISCAL

1.1. O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

O valor total da proposta orçamentária para 2005 é de R\$ 1.616,6 bilhões, dos quais R\$ 935,3 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, de cunho meramente contábil. Dessa forma, o orçamento efetivo, ou seja, o orçamento total depurado da rolagem da dívida é de R\$ 681,3 bilhões, sendo que R\$ 35,8 bilhões referem-se ao orçamento de investimentos das empresas estatais e o restante compõe os orçamentos fiscal e da seguridade social. O orçamento efetivo é 6,1% maior que o seu correspondente de 2004 (R\$ 642,1 bilhões). A tabela a seguir compara agregados da proposta com os da lei do orçamento em vigor.

TABELA 1 - ORÇAMENTOS 2004 E 2005 (*)

| Grandes Agregados | 2004 (Lei) | | 2005 (Proposta) | |
|----------------------------------------------------|------------|----------|-----------------|----------|
| | Receitas | Despesas | Receitas | Despesas |
| 1. Orçamento Geral da União | 1.502,1 | 1.502,1 | 1.616,6 | 1.616,6 |
| 2. Refinanciamento da Dívida Pública | 860,0 | 860,0 | 935,3 | 935,3 |
| 3. "Orçamento Efetivo" = (1-2) | 642,1 | 642,1 | 681,3 | 681,3 |
| 4. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais | 33,0 | 33,0 | 35,8 | 35,8 |
| 5. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social =(3-4) | 609,1 | 609,1 | 645,5 | 645,5 |
| 5.1 Orçamento Fiscal "efetivo" | 396,7 | 376,1 | 400,5 | 385,1 |
| 5.2 Orçamento da Seguridade Social | 212,3 | 232,9 | 244,9 | 260,3 |
| 6. Transferência do Orç. Fiscal p/ Orç. Seguridade | 20,6 | | 15,4 | |

Fonte: Orçamento de 2004 e Proposta Orçamentária de 2005.

(*) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

Em termos relativos, o orçamento de investimento das empresas estatais cresce 8,5%. A Mensagem afirma que foi levada em consideração, na definição dos limites de investimento, a geração de recursos de cada estatal. Os investimentos do grupo Petrobrás e Eletrobrás representam a maior parte dos investimentos e também da geração de receitas operacionais dessas entidades (88%).

Os orçamentos da seguridade social e fiscal, este depurado da rolagem da dívida, somam R\$ 645,5 bilhões na proposta, crescendo 6,0% em relação a 2004. O valor de R\$ 935,3 bilhões (58% do



orçamento total), como apontado, refere-se ao refinanciamento da dívida pública, ou seja, autorização legislativa para a emissão de títulos no montante necessário a atender o vencimento da dívida mobiliária, que o governo pretende rolar. O montante dessa autorização reflete não só o estoque da dívida pública, mas também o prazo médio de vencimento dos títulos do Tesouro – quanto menor o prazo, maior a despesa. Em relação ao orçamento de 2004, a previsão de despesas com a rolagem da dívida aumenta 8,8%.

Ao orçamento da seguridade social são consignadas despesas de R\$ 245 bilhões e ao orçamento fiscal efetivo, os outros R\$ 400,5 bilhões. Após a desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais (DRU), as receitas da seguridade social não são suficientes para cobrir suas despesas, recebendo transferência de R\$ 15,4 bilhões do orçamento fiscal. A DRU correspondente às receitas de contribuições sociais foi estimada em R\$ 31,3 bilhões.

1.2. CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS, 2003 A 2005

O cenário da proposta orçamentária é, *grosso modo*, o mesmo traçado na LDO, que prevê a continuidade do crescimento econômico retomado em 2004 e a queda moderada da inflação, tendo em vista a meta fixada pelo Banco Central de 4,5%, com margem de tolerância de 2,5%. A tabela a seguir traz as estimativas das principais variáveis para 2004 e dos correspondentes parâmetros para 2005, comparados com 2003:

TABELA 2 - PRINCIPAIS PARÂMETROS DO ORÇAMENTO

| | 2003 Realizado | LDO 2005 | 2004 PLOA 2005 | 2004 Mercado | LDO 2005 | 2005 PLOA 2005 | 2005 Mercado |
|------------------------------------|-------------------|----------|----------------------|-----------------|----------|----------------------|-----------------|
| Crescimento real do PIB (% a.a.) | (0,20) | 3,51 | 3,80 | 4,50 | 4,00 | 4,00 | 3,55 |
| Inflação IGP-DI (% a.a.- 12 meses) | 7,67 | 7,53 | 11,27 | 12,20 | 5,50 | 5,26 | 6,50 |
| Inflação IGP-DI (% a.a.- média) | 22,79 | | 9,13 | | | 7,28 | |
| Inflação IPCA (% a.a.- 12 meses) | 9,30 | 5,67 | 6,73 | 7,13 | 4,00 | 4,50 | 5,81 |
| Inflação IPCA (% a.a.- média) | 14,71 | | 6,44 | | | 5,38 | |
| Câmbio (R\$/US\$ - dez.) | 2,89 | 3,19 | 3,10 | 2,95 | 3,28 | 3,25 | 3,12 |
| Câmbio - taxa média | 3,08 | | 3,02 | 2,97 | 3,24 | 3,16 | 3,06 |
| Selic média acumulada (% a.a.) | 23,34 | | 15,92 | 17,00 | 12,52 | 13,47 | 16,19 |
| Massa salarial (crescimento %) | | | 8,40 | | | 9,09 | |

Fonte: FGV, IBGE, LDO 2005, PLO 2005 e Banco Central do Brasil (incl. Relatório de Mercado de 08/10/2004). Elaboração das Consultorias.

Houve anos em que as projeções iniciais dos parâmetros pioraram substancialmente durante a apreciação da proposta orçamentária no Congresso. No entanto, isso dificilmente ocorrerá em 2005, tendo em conta os rumos da política econômica, os indicadores disponíveis e o ambiente externo.

As hipóteses das autoridades são sustentadas pelos dados atuais, com recuperação da economia, haja vista o crescimento do produto, que deverá se situar acima de 4% em 2004, conforme indicam as expectativas dos agentes de mercado e o próprio IPEA.

As iniciativas do governo federal nos planos fiscal, monetário e institucional têm repercutido positivamente no ânimo dos investidores e nos índices de risco do País¹. A meta de superávit primário para todo o setor público vem sendo cumprida com folga, apesar de ter sido aumentada de 3,75% do PIB em 2002 para 4,25% do PIB a partir de 2003. A política monetária tem sido manejada com o objetivo de manter a taxa de juro real em nível compatível com a evolução dos preços e do produto. Isto significou manter a taxa de juros SELIC ao redor de 16% em 2004 e, para 2005, projeta-se a SELIC média em 13,5%. As Leis de Falência e de Parceria Público Privada – PPP, ora em fase de apreciação

¹ O Embi+, índice do Banco J. P. Morgan para avaliar o risco de países emergentes com base no diferencial do rendimento de seus títulos em comparação com os do Tesouro americano, após uma evolução negativa em meados de 2004, quando subiu para cerca de 750 pontos, como decorrência da incerteza sobre a evolução dos juros norte-americanos, voltou a gravitar em torno dos 500 pontos.



pelo Congresso Nacional, quando aprovadas, contribuirão para a manutenção desse ambiente positivo, pois estimulam a realização de novos investimentos.

O crescimento da economia brasileira em 2004, inicialmente puxado pelo aumento das exportações, já vem refletindo a retomada do mercado interno, especialmente no que tange aos bens de capital e de consumo duráveis.

A balança comercial brasileira apresentou, nos últimos doze meses, encerrados em setembro, um saldo comercial recorde US\$ 32,1 bilhões frente a US\$ 23,1 bilhões acumulados em doze meses até setembro de 2003. Para 2004, a expectativa do mercado é de saldo de US\$ 32,3 bilhões². Para o resultado em conta corrente do balanço de pagamentos, a expectativa do mercado é de saldo positivo de US\$ 9,10 bilhões neste ano e de US\$ 3,5 bilhões em 2005, como decorrência da redução para US\$ 27,1 bilhões do saldo comercial esperado para 2005, em face do aumento das importações pelo maior crescimento da economia.

A vulnerabilidade externa do País continua sendo reduzida, com a relação Dívida Externa Líquida DEL/Exportações devendo situar-se em 1,5 neste ano, contra número superior a 3, em passado recente.

No plano interno, a produção industrial, de acordo com o IBGE, nos primeiros oito meses de 2004 apresentou crescimento de 8,8% com relação a igual período de 2003, com destaque para os bens de capital que cresceram 26,2% e os bens de consumo duráveis que aumentaram 26%. Os bens de consumo semi e não duráveis cresceram 3,1% e os intermediários 7,4%. O IPEA espera que a taxa de desemprego aberto caia de 12,2% na média do primeiro trimestre de 2004 para 11,2% no terceiro trimestre.

O rendimento médio real, que vinha apresentando queda até dezembro de 2003, mostra nítida recuperação, situando-se em R\$ 920,96, levemente acima do registrado em janeiro de 2004 (R\$ 901,35) e superior ao observado em agosto de 2003 (R\$ 896,50).

Diante desses indicadores, que refletem a firme recuperação da atividade econômica, acreditamos que o crescimento real do PIB, em 2004, deverá ficar acima de 4%, que foi o índice embutido nas previsões orçamentárias. Mais precisamente, segundo informações sobre a atualização dos parâmetros usados na elaboração do orçamento para 2005, enviadas pelo Poder Executivo, visando a atender o disposto no inciso XXXIV do Anexo das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2005, conforme previsto na Lei nº 10.934, de 11.08.04 (LDO 2005), a taxa de crescimento esperada para 2004 foi revista para 4,3%. Para 2005, a mesma revisão estima um crescimento de 4,3% contra uma previsão de 4% adotada no PLOA 2005³.

Essa atualização incorporou revisões também em outros parâmetros que fundamentaram a elaboração do PLOA 2005, notadamente o dos preços dos derivados de petróleo, cujo choque externo propagou reflexos diretos e indiretos sobre o nível interno de preços.

Neste particular, cabe destaque para: i) a variação média do IGPdi foi alterada de 7,28% para 8,54%; ii) a variação média do IPCA que era de 5,38% foi elevada para 5,96%; iii) a variação do preço da gasolina e do diesel antes esperada em 5,93% e 4,84% foram aumentadas para 6,29% e 5,48%, respectivamente; iv) a taxa de câmbio esperada para 2005 foi alterada de R\$ 3,25/US\$ para R\$ 3,10/US\$.

Como resultado de uma maior evolução esperada para os preços, assim como para o crescimento real da atividade econômica, espera-se um aumento maior do PIB nominal para 2005, que antes era projetado para crescer 10,39% e agora é esperado para aumentar em 10,98%. Pelas mesmas razões, para 2004, também foi revisto o aumento do PIB nominal, cujo crescimento era de 10,61% e foi elevado para 11,56%. A evolução do PIB nominal, como se sabe, está fortemente associada à evolução de algumas receitas fiscais.

² Relatório de Mercado de 08.10.2004 do Banco Central do Brasil.

³ Para 2004, o mercado, no citado Relatório do BACEN, espera um crescimento real de 4,5% no PIB e o IPEA, na revisão contida no boletim de conjuntura de setembro de 2004, reestimou esse crescimento para 4,6%.



É de se registrar que os aumentos recentes da taxa SELIC, que visaram conter a pressão para aumentos de preços, não serão obstáculos ao alcance de um maior crescimento para 2005, de vez que objetiva ajustar o crescimento da atividade econômica na margem, cujo aumento vinha se processando a taxas bastante elevadas⁴.

1.3. METAS FISCAIS

A meta de superávit primário para o exercício de 2005 continua elevada, refletindo a necessidade de ajuste fiscal rigoroso, de modo a assegurar evolução favorável da relação da dívida pública com respeito ao PIB.

Pela tabela a seguir, observa-se que a meta de resultado primário consolidada foi mantida em 4,25% do PIB⁵ e continuará sendo suportada em sua maior parte pela União, que será responsável por 3,15% do PIB, dos quais 2,45% do PIB de responsabilidade do Governo Central e 0,70% do PIB proveniente das empresas estatais. Aos governos regionais e locais continuará sendo exigida a contribuição de 1,1% do PIB.

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES E DAS METAS FISCAIS PARA 2005^(*)

Em R\$ bilhões

| | LDO 2003 | | LDO 2004 | | LDO 2005 | | PLO 2005 | |
|-------------------------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Valor | % PIB | Valor | % PIB | Valor | % PIB | Valor | % PIB |
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social | | | | | | | | |
| Receita Primária | 330,8 | 1,55 | 415,8 | 3,50 | 433,3 | 3,88 | 457,4 | 4,73 |
| Despesa Primária | 296,2 | 9,30 | 372,4 | 1,05 | 388,9 | 1,43 | 412,0 | 2,78 |
| Resultado Primário | 34,5 | 2,25 | 43,3 | 2,45 | 44,5 | 2,45 | 45,3 | 2,45 |
| Outros Resultados | | | | | | | | |
| Resultado Primário das Estatais | 8,4 | 0,55 | 12,4 | 0,70 | 12,7 | 0,70 | 12,9 | 0,70 |
| Resultado Primário da União | 43,0 | 2,80 | 55,7 | 3,15 | 57,2 | 3,15 | 58,3 | 3,15 |
| Resultado Primário do Setor Público | 53,7 | 3,50 | 75,2 | 4,25 | 77,1 | 4,25 | 78,6 | 4,25 |
| Produto Interno Bruto (memo) | 1.535 | | 1.769 | | 1.815 | | 1.850 | |

Fontes: LDO 2003, 2004, 2005 e PLO 2005. Elaboração dos autores.

(*) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

Embora a meta a ser atingida pelo PLOA 2005 esteja de acordo com a estabelecida na LDO para o mesmo exercício, fatos recentes ocorridos na condução da política monetária requerem uma reflexão adicional sobre o tema.

Tem-se observado, a partir da reunião de setembro do Copom do Banco Central, pelo segundo mês consecutivo, mudança na trajetória da taxa básica de juros SELIC, com sua elevação de 16% a.a para 16,75% a.a. Essa Instituição tem informando que dará seqüência a processo de ajuste moderado dessa taxa, com vistas a induzir a convergência da inflação de 2005, atualmente com expectativa de 5,89%, à meta de 5,1% fixada para esse exercício⁶.

⁴ Segundo o IPEA, a taxa média de crescimento da economia nos três últimos trimestres foi de 1,6%, o que corresponde a um crescimento anualizado de 6,6% a.a. O crescimento da indústria de julho para agosto, que era esperado na ordem de menos 1% pelo IPEA, surpreendeu e registrou crescimento positivo de 1,1%. O Copom promoveu dois aumentos da taxa SELIC: 0,25% em setembro e 0,50% em outubro.

⁵ Ao fim da penúltima semana de setembro, após o aumento da taxa SELIC para 16,25%, o Governo anunciou, apenas para 2004, um aumento do superávit primário para 4,50% do PIB, sendo o aumento de 0,25 p.p. do PIB de responsabilidade do Governo Central, cuja meta será de 2,70% do PIB. Para 2005, as metas continuam as mesmas do Projeto de Lei, sendo que a meta de IPCA a ser perseguida foi elevada de 4,5% para 5,1%.

⁶ Ver Relatório de Mercado do Bacen de 22.10.2004 com respeito ao aumento das expectativas de inflação para 2005.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

A elevação da taxa SELIC, segundo a impressão de analistas do mercado, poderá avançar até o início de 2005, alcançando nível em torno de 17,50% e assim permanecendo até meados do semestre, quando, então, espera-se que a referida convergência tenha se confirmado e, assim, permita a retomada do processo de redução dessa taxa que, supõe-se, dar-se-á de forma gradativa. Em isto ocorrendo, a taxa média da SELIC para 2005 poderá ficar acima da média de 13,47% embutida nas previsões do PLO2005.

À primeira vista, essa evolução poderia elevar os gastos com juros, com relação à previsão inicial. Todavia, isto não necessariamente deverá ocorrer em magnitude desconfortável, pois será compensado por um comportamento mais favorável da taxa de câmbio, que se refletirá de forma positiva no declínio da dívida atrelada a esse indicador. Além disso, a maior previsão de crescimento real da economia também deverá contribuir para manter praticamente inalterada a trajetória de queda da relação Dívida Líquida/PIB prevista no PLO2005.

A receita primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para 2005, foi estimada com base na LDO de 2005. Em relação à estimativa de receita primária da LDO de 2005, houve na proposta aumento de quase 1% do PIB e, por conseguinte, nas despesas – mantido o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2,45% do PIB. A tabela seguinte decompõe esse resultado em seus grandes agregados, acrescenta o superávit das estatais federais e os compara com dados de 2003 (realizado) e 2004 (reprogramado).

TABELA 4 - RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO, 2003 A 2005

| | Em R\$ Bilhões | | | | | |
|-------------------------------------------------|------------------|-------|---------------------|-------|-----------------|-------|
| | 2003 (Realizado) | | 2004 (Reprogramado) | | 2005 (Proposta) | |
| | R\$ bilhões | % PIB | R\$ bilhões | % PIB | R\$ bilhões | % PIB |
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social | | | | | | |
| I. RECEITA TOTAL | 357,0 | 3,56 | 410,7 | 24,49 | 457,4 | 24,73 |
| II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS | 56,9 | 3,76 | 62,3 | 3,71 | 69,9 | 3,78 |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I - II) | 300,0 | 9,81 | 348,4 | 20,78 | 387,5 | 20,95 |
| IV. DESPESAS | 260,8 | 7,21 | 307,2 | 18,32 | 342,1 | 18,50 |
| V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA | 0,5 | 0,04 | -0,2 | -0,01 | 0,0 | 0,00 |
| VI. RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV + V) | 38,7 | 2,56 | 41,1 | 2,45 | 45,4 | 2,45 |
| Empresas Estatais Federais | | | | | | |
| VII. RESULTADO PRIMÁRIO | 9,6 | 0,63 | 11,7 | 0,70 | 12,9 | 0,70 |
| União | | | | | | |
| VIII. RESULTADO PRIMÁRIO (VI+VII) | 48,3 | 3,19 | 52,8 | 3,15 | 58,3 | 3,15 |

Fonte: Mensagem PLO

A desvinculação de recursos⁷, da ordem de 20% da receita de impostos e contribuições, conforme determina a EC nº 42/03, tem sido insuficiente para o alcance da meta desejada de resultado primário. Assim, a exemplo do que ocorreu em 2003 e 2004, na proposta para 2005, há reservas de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias para ajudar na consecução dessa meta. Essa esterilização de recursos contribui para a obtenção do resultado primário programado, pois consigna no orçamento receitas primárias sem a correspondente alocação de recursos para despesas primárias. Se tais recursos contingenciados forem utilizados no financiamento de despesas primárias, isto afetará o resultado primário esperado. A formação dessas reservas está na tabela a seguir.

TABELA 5 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2005

⁷ A DRU para 2005 está computada em R\$ 63,3 bilhões, os quais, em sua maioria, são alocados de volta nas finalidades das quais foram desvinculados.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

Em R\$ milhões

| Fonte de Recursos | Valor | (%) |
|----------------------------------------------------------|-----------------|--------------|
| 100 - Recursos ordinários (*) | 5.578,6 | 26,4 |
| A. Subtotal com fontes livres | 5.578,6 | 26,4 |
| 111 - CIDE-combustíveis | 936,7 | 4,4 |
| 129 - Recursos de concessões e permissões | 148,1 | 0,7 |
| 134 - Compensação financeira - recursos hídricos | 87,2 | 0,4 |
| 135 - Cota-parte adicional frete marinha mercante | 26,6 | 0,1 |
| 141 - Compensação financeira - recursos minerais | 16,8 | 0,1 |
| 142 - Compensação financeira - recursos petróleo | 3.933,3 | 18,6 |
| 150 - Recursos próprios não financeiros - Tesouro | 423,5 | 2,0 |
| 157 - Receita de honorários de advogados | 24,0 | 0,1 |
| 172 - Outras contribuições econômicas | 660,1 | 3,1 |
| 174 - Taxas pelo exercício do poder de polícia | 1.013,1 | 4,8 |
| 250 - Recursos próprios não financeiros - outras gestões | 34,6 | 0,2 |
| B. Subtotal com fontes primárias vinculadas | 7.304,0 | 34,6 |
| C. Subtotal reservas com fontes primárias (A + B) | 12.882,6 | 61,0 |
| 180 - Recursos próprios financeiros - Tesouro | 7.804,9 | 37,0 |
| 280 - Recursos próprios financeiros - outras gestões | 435,2 | 2,1 |
| D. Subtotal com fontes financeiras vinculadas | 8.240,1 | 39,0 |
| TOTAL | 21.122,7 | 100,0 |

Fonte: SELOR/BO/Prodasen

(*) Inclui R\$ 2,8 bilhões computados como despesa primária.

Nota-se que os recursos ordinários (fontes livres) representam 26,4% do total e os recursos vinculados, 34,6%, cabendo os restantes 39% às fontes financeiras. Comparativamente ao PLOA de 2004, quando foram efetuadas reservas no montante de R\$ 23,1 bilhões, não considerada a parcela de R\$ 2,5 bilhões destinada a acolher emendas parlamentares, houve uma queda de cerca de 20,8% no total das reservas.

Do total de R\$ 5,6 bilhões de recursos livres para 2005, cerca de R\$ 2,8 bilhões estão computados no quadro de Resultado Primário e Nominal do Governo Federal como despesa primária, podendo ser utilizado no atendimento de emendas parlamentares, descontados os R\$ 420,2 milhões, que estão programados para aumento de benefícios previdenciários, por força da estimativa de aumento do salário mínimo⁸.

Aspecto a destacar para 2005 é a acentuada queda da reserva de contingência à conta dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, da ordem de 78,6% com relação ao PLOA 2004, refletindo o aumento de 47,4% esperado nos investimentos com relação ao respectivo valor contido na proposta do exercício anterior. O valor contingenciado representa 14% da referida fonte.

2. RECEITAS

2.1. RECEITAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2005

As receitas primárias do PLOA 2005 são da ordem de R\$ 457,4 bilhões, sendo R\$ 302,3 bilhões de receita administrada, R\$ 107,7 milhões da arrecadação líquida do INSS e R\$ 47,7 bilhões de receita não-administrada (os incentivos fiscais reduzem a receita em R\$ 273,4 milhões). Isso representa aumento da carga tributária federal de 24,5% em 2004 (previsão) para 24,73%, em 2005, ou seja, volume de recursos da ordem de R\$ 4,2 bilhões.

⁸ Inicialmente, esses R\$ 420,2 milhões estavam computados como despesa financeira (RP 0).

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

Grande parte desse aumento de carga deve-se ao incremento na arrecadação líquida do INSS e das receitas não - administradas pela Secretaria da Receita Federal – SRF. As receitas do INSS aumentaram de 5,56% do PIB, em 2004, para 5,82%, em 2005, enquanto as receitas não-administradas passaram de 2,19% para 2,58% do PIB, em 2005.

Segundo a Mensagem, as receitas do INSS subiram por causa de medidas de combate à sonegação e de recuperação de créditos, implementadas pelo Ministério da Previdência Social.

As receitas não-administradas aumentaram principalmente por causa da Cota-Parte das Compensações Financeiras que cresceram 34%, em 2005, acima do crescimento do PIB e da inflação. As compensações financeiras decorrentes da exploração do petróleo e gás representam R\$ 13,3 bilhões do total de R\$ 15,7 bilhões a serem arrecadados em 2005. A taxa de câmbio, o volume de produção e o preço do petróleo e gás natural afetam diretamente essa estimativa.

Deve-se observar que existe volume de recursos desvinculados, no valor de R\$ 0,6 bilhão, aguardando a tramitação do Projeto de Lei nº 7.188, de 2002. O montante decorrente dessa desvinculação encontra-se, no PLOA 2005, consignado como fonte 985 - desvinculação de recursos de compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural - fonte condicionada.

As receitas administradas caíram, em percentual do PIB, de 16,76% em 2004 para 16,34%. Essa queda se deve fundamentalmente às medidas já anunciadas tendentes à redução da carga tributária, que totalizaram, em termos brutos, R\$ 7,6 bilhões (Tabela 6).

A tabela a seguir procura desmembrar os efeitos que as novas previsões de PIB, inflação e outros parâmetros, e a legislação causam na previsão de arrecadação de receita administrada para 2005.

**TABELA 6 - PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2005
PREVISÃO DA ARRECADAÇÃO BRUTA DE 2005
IMPACTOS SOBRE A BASE DE 2004**

| DISCRIMINAÇÃO | Arrecadação de 2004- Base | Efeito das Atípicas | Efeito dos Parâmetros | Arrecadação o antes do Efeito legislação | Efeito Legislação | | | Arrecadação 2005 |
|-------------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|------------------|
| | | | | | Efeito Legislação (-) | Efeito Legislação (+) | Total | |
| | | | | | | | | |
| IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO | 8.439.811 | - | 1.597.106 | 10.036.918 | (31.831) | | (31.831) | 10.005.086 |
| IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO | 32.778 | - | 2.784 | 35.561 | | - | - | 35.561 |
| IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS | 21.936.026 | (48.581) | | 21.887.445 | (459.000) | 92.396 | (366.604) | 21.520.841 |
| I.P.I. - FUMO | 2.373.429 | (6.648) | 126.727 | 2.493.508 | | - | - | 2.493.508 |
| I.P.I. - BEBIDAS | 1.859.226 | 2.248 | 56.111 | 1.917.585 | | - | - | 1.917.585 |
| I.P.I. - AUTOMÓVEIS | 2.756.616 | (2.362) | 436.413 | 3.190.667 | | 51.314 | 51.314 | 3.241.981 |
| I.P.I. - VINCULADO A IMPORTAÇÃO | 4.762.961 | (8.099) | 909.527 | 5.664.389 | (146.000) | 138 | (145.862) | 5.518.528 |
| I.P.I. - OUTROS | 10.183.794 | (33.721) | 1.262.004 | 11.412.078 | (313.000) | 40.944 | (272.056) | 11.140.022 |
| IMPOSTO SOBRE A RENDA | 98.931.908 | (1.597.884) | 10.147.557 | 107.481.581 | (2.367.000) | 544.558 | (1.822.442) | 105.659.139 |
| I.R. - PESSOA FÍSICA | 6.045.227 | - | 818.538 | 6.863.765 | | - | - | 6.863.765 |
| I.R. - PESSOA JURÍDICA | 35.102.455 | (600.509) | 3.747.718 | 38.249.664 | (450.000) | - | (450.000) | 37.799.664 |
| I.R. - RETIDO NA FONTE | 57.784.226 | (997.375) | 5.581.301 | 62.368.152 | | 544.558 | 544.558 | 62.912.710 |
| I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO | 31.053.937 | (400.000) | 4.185.969 | 34.839.906 | | 544.707 | 544.707 | 35.384.613 |
| I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL | 18.084.398 | (425.611) | 604.601 | 18.263.388 | (1.917.000) | (149) | (1.917.149) | 16.346.239 |
| I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR | 5.330.610 | (113.764) | 451.374 | 5.668.221 | | - | - | 5.668.221 |
| I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS | 3.315.281 | (58.000) | 339.357 | 3.596.638 | | - | - | 3.596.638 |
| I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS | 5.099.524 | (75.000) | 526.235 | 5.550.759 | (118.051) | 0 | (118.051) | 5.432.708 |
| I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL | 301.209 | - | 16.457 | 317.666 | | - | - | 317.666 |
| CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA | 25.993.633 | (450.000) | 2.667.711 | 28.211.344 | | - | - | 28.211.344 |
| COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL | 78.421.156 | (1.022.174) | 8.257.159 | 85.656.141 | (3.867.000) | 2.011.830 | (1.855.170) | 83.800.970 |
| CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP | 19.889.503 | (293.356) | 2.098.498 | 21.694.644 | (772.000) | 428.953 | (343.047) | 21.351.597 |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | |
|---------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO | 19.096.101 | (319.661) | 2.039.472 | 20.815.913 | | 64.243 | 64.243 | 20.880.156 |
| CIDE - COMBUSTÍVEIS | 7.890.429 | - | 427.492 | 8.317.921 | | - | - | 8.317.921 |
| CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF | 332.182 | - | 34.406 | 366.588 | | - | - | 366.588 |
| OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS | 2.822.115 | (91.551) | 231.976 | 2.962.540 | | - | - | 2.962.540 |
| RECEITAS DE LOTERIAS | 1.362.963 | (91.551) | 79.532 | 1.350.943 | | - | - | 1.350.943 |
| CIDE-APOIO TECNOLÓGICO | 573.020 | - | 60.552 | 633.572 | | - | - | 633.572 |
| DEMAIS | 886.132 | - | 91.892 | 978.024 | | - | - | 978.024 |
| SUBTOTAL [A] | 289.186.376 | (3.898.208) | 30.837.633 | 316.125.801 | (7.614.882) | 3.141.980 | (4.472.902) | 311.652.899 |
| REFIS [B] | 726.267 | - | 43.956 | 770.223 | | - | - | 770.223 |
| PAES[C] | 2.681.917 | (10.343) | (19.886) | 2.651.689 | | - | - | 2.651.689 |
| RECEITA ADMINISTRADA [D]=[A]+[B]+[C] | 292.594.560 | (3.908.550) | 30.891.703 | 319.547.713 | (7.583.051) | 3.110.149 | (4.472.902) | 315.074.811 |

Fonte: Projeto de Lei 51 de 2004 - CN - Proposta Orçamentária para 2005

Obs.: Preços Correntes

Os dados apresentados revelam que, diante do total arrecadado de R\$ 292,6 bilhões, brutos de restituição, a arrecadação atípica prevista para 2004 soma R\$ 3,9 bilhões⁹. Essa arrecadação ajustada é considerada a base para a nova estimativa, sendo que o valor de atípicas é expurgado. A aplicação dos parâmetros é responsável por aumento de R\$ 30,9 bilhões nas receitas, o que elevaria a arrecadação para R\$ 319,5 bilhões. O esforço de redução da carga tributária levou a arrecadação para R\$ 315,1 bilhões. Após a redução de R\$ 12,7 bilhões de restituições, a receita administrada chega a R\$ 302,3 bilhões.

Embora o cenário econômico não implique aumento da carga tributária, a arrecadação nominal foi muito favorecida pelos parâmetros relacionados ao crescimento econômico, como crescimento do PIB, de 4%, da massa salarial de 9,1%, das importações de 14,12% e da venda de veículos de 7,94%. A base de arrecadação de 2004 já está num patamar alto, principalmente em razão da arrecadação não esperada de COFINS dando margem para que quaisquer aumentos de preços ou de quantidades provoquem aumento na arrecadação nominal.

TABELA 7 - ORÇAMENTO DE 2004 e PROPOSTA 2005. RECEITA ADMINISTRADA
Principais Alterações em Parâmetros e Base das Estimativas

| Discriminação | ORÇAMENTO DE 2004 | | | | | | Proposta 2005 |
|----------------------------------------------------------|-------------------|----------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Proposta | Lei 2004 | Decreto nº 4.992/04 | Decreto nº 5.027/04 | Decreto nº 5.094/04 | Decreto nº 5.178/04 | |
| Previsão da Receita Administrada (em R\$ milhão) | | | | | | | |
| Bruta | | | | 286.901 | | 288.959 | 315.075 |
| Líquida de Restituição | 280.115 | 291.863 | 289.187 | 274.900 | | 276.735 | 302.333 |
| Restituição | | | | 12.001 | | 12.224 | 12.742 |
| Base Ajustada | 11.777 | 12.263 | 16.163 | 248.718 | | 248.718 | 288.686 |
| | 250.319 | 249.881 | 248.718 | | | 248.718 | |
| Parâmetros: variação percentual em relação a 2003 | | | | | | | |
| IER 55/45 | 6,41 | 6,08 | 5,82 | 6,13 | | 6,87 | 6,37 |
| Taxa de Câmbio Média | 6,76 | 3,51 | -2,07 | -1,93 | | -3,08 | 4,40 |
| Taxa Juros Over Média | -34,37 | -33,36 | -33,94 | -33,42 | | -34,02 | -14,89 |
| Massa Salarial | 12,83 | 11,09 | 12,84 | 13,74 | | 8,35 | 9,09 |
| PIB | 3,50 | 4,00 | 3,51 | 3,51 | | 3,52 | 4,00 |
| Valor das Importações (em US\$) | 7,94 | 8,76 | 22,34 | 27,65 ⁽¹⁾ | 15,18 ⁽³⁾ | 9,40 ⁽⁴⁾ | 14,14 ⁽⁵⁾ |
| Bebidas (Vendas) | 6,01 | 6,77 | 5,53 | 4,72 ⁽²⁾ | 5,50 ⁽³⁾ | 3,36 ⁽⁴⁾ | 3,01 ⁽⁵⁾ |
| Fumo (Vendas) | 6,96 | 7,55 | 2,00 | 1,98 ⁽²⁾ | 0,70 ⁽³⁾ | 1,07 ⁽⁴⁾ | 5,35 ⁽⁵⁾ |
| Veículos (Vendas) | 21,93 | 23,39 | 20,25 | 14,09 ⁽²⁾ | 9,59 ⁽³⁾ | 1,90 ⁽⁴⁾ | 7,94 ⁽⁵⁾ |

Fonte: Mensagem nº 32-CN; e estimativas das Consultorias. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Estimado.⁽²⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de março a dezembro.⁽³⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de maio a dezembro.⁽⁴⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de junho a dezembro.⁽⁵⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de julho a dezembro.⁽⁶⁾ Ponderados de acordo com a participação mensal da arrecadação base de setembro a dezembro.

⁹ Apesar de a LDO ter solicitado que as atípicas viessem desmembradas, inclusive nos seus componentes negativos e positivos, as informações não revelaram essa informação. Presume-se que esse valor de atípicas seja de do período janeiro a junho de 2004. A previsão de atípicas do Congresso, incorporada às estimativas de receita do Orçamento de 2004, foi de R\$ 4,4 bilhões.



No que tange ao efeito legislação, examinando-se os dados, verifica-se que, apesar da redução de R\$ 7,6 bilhões, o impacto total da legislação sobre a nova estimativa de arrecadação é negativo de apenas R\$ 4,5 bilhões. A Mensagem não especificou em qual imposto e por qual motivo ainda haveria impacto positivo sobre a carga tributária da ordem de R\$ 3,1 bilhões. De acordo com a análise das informações, podemos deduzir que a estimativa do impacto da legislação foi favorável à arrecadação dos seguintes impostos: IPI - automóveis, em R\$ 51 milhões; Imposto de Renda Retido na Fonte - Pessoa Física, em R\$ 544,6 milhões; COFINS, em R\$ 2,0 bilhões; PIS, em R\$ 428,9 milhões e CSLL, em R\$ 64 milhões, no ano de 2005.

No caso do IPI – automóveis, a alteração de alíquotas, por meio dos Decretos n^{os} 4902/2003 e 5058/2003, deve ter sido a causa principal do efeito legislação positivo.

No caso do IRRF – Pessoa Física, o efeito legislação positivo pode ser explicado porque a base de 2004 já estava baixa em função da MP n^o 206/2004, que reduziu a base de cálculo de IRRF- trabalho em R\$ 100,00, no período de agosto a dezembro de 2004.

Quanto à COFINS e ao PIS, os seguintes fatores relacionados à legislação influenciaram positivamente a estimativa:

- a) tributação direta das importações pela COFINS/PIS, durante 12 meses, frente a apenas 10 e 7 meses em 2004, respectivamente (Lei n^o 10.865/2004);
- b) retenção na fonte da CSLL, da COFINS e do PIS/PASEP relativos a pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, pela prestação de serviços (art. 30, 34 e 36 da Lei n^o 10.833/2003);
- c) cobrança não-cumulativa da COFINS (Lei n^o 8.333/2003).

2.2. RECEITAS PRIMÁRIAS DE 2005 EM FACE DA ARRECADAÇÃO DE 2004

O bom desempenho da arrecadação em 2004 e a projeção de crescimento do PIB em 2005 num patamar levemente superior à reprogramação para 2004 são fatores que estão a indicar evolução positiva da receita primária total para o próximo exercício. De fato, as previsões de receita constantes do PLOA 2005 já superam os números existentes na LDO 2005.

A tabela a seguir retrata a evolução das receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social referentes aos valores realizados em 2003, aos montantes reprogramados para 2004, com base em valores acumulados até julho e à proposta orçamentária para 2005.

TABELA 8 - RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES

| Especificação | Realizado/2003 | | Reprogramado/ 2004 | | PLOA/2005 | |
|-----------------------------------|----------------|-------|--------------------|-------|-------------|-------|
| | R\$ Bilhões | %PIB | R\$ Bilhões | %PIB | R\$ Bilhões | %PIB |
| 1. Receita Primária Total | 358,1 | 23,63 | 411,0 | 24,54 | 457,7 | 24,74 |
| 1.1. Receita Administrada | 243,2 | 16,05 | 281,4 | 16,80 | 302,5 | 16,35 |
| 1.1.1. Imposto sobre Importação | 8,1 | 0,53 | 8,4 | 0,50 | 10,0 | 0,54 |
| 1.1.3. IPI | 17,9 | 1,18 | 21,1 | 1,26 | 23,3 | 1,26 |
| 1.1.4. Imposto sobre a Renda | 83,6 | 5,52 | 87,5 | 5,23 | 94,2 | 5,09 |
| 1.1.5. IOF | 4,4 | 0,29 | 5,2 | 0,31 | 5,4 | 0,29 |
| 1.1.6. ITR | 0,3 | 0,02 | 0,3 | 0,02 | 0,3 | 0,02 |
| 1.1.7. CPMF | 23,0 | 1,52 | 25,9 | 1,55 | 28,2 | 1,52 |
| 1.1.8. COFINS | 59,4 | 3,92 | 79,1 | 4,72 | 83,7 | 4,52 |
| 1.1.9. PIS/PASEP | 17,1 | 1,13 | 20,1 | 1,20 | 21,3 | 1,15 |
| 1.1.10. CSLL | 16,2 | 1,07 | 18,8 | 1,12 | 20,7 | 1,12 |
| 1.1.11. CIDE - Combustíveis | 7,5 | 0,49 | 8,1 | 0,48 | 8,3 | 0,45 |
| 1.1.12. Outras Administradas | 3,2 | 0,21 | 3,5 | 0,21 | 3,7 | 0,20 |
| 1.1.13. Refis | 2,5 | 0,16 | 3,4 | 0,20 | 3,4 | 0,18 |
| 1.2. Arrec. Líquida INSS | 80,7 | 5,33 | 93,2 | 5,57 | 107,7 | 5,82 |
| 1.3. Receita Não Administrada | 32,7 | 2,16 | 34,7 | 2,07 | 45,6 | 2,47 |
| 1.3.1. Concessões | 0,4 | 0,03 | 0,3 | 0,02 | 0,6 | 0,03 |
| 1.3.2. Dividendos | 3,8 | 0,25 | 3,4 | 0,20 | 4,2 | 0,23 |
| 1.3.3 Contr. Plano Seg. Servidor* | 2,1 | 0,14 | 1,7 | 0,10 | 4,2 | 0,23 |
| 1.3.4. Cota-Parte Comp.Financ. | 10,9 | 0,72 | 11,7 | 0,70 | 15,7 | 0,85 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | |
|--------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|
| 1.3.5. Demais Receitas | 6,1 | 0,40 | 6,8 | 0,41 | 9,0 | 0,49 |
| 1.3.6. Receitas Próprias | 5,4 | 0,36 | 6,2 | 0,37 | 6,8 | 0,37 |
| 1.3.7. Salário Educação | 4,0 | 0,26 | 4,6 | 0,27 | 5,1 | 0,28 |
| 1.4. FGTS | 1,7 | 0,11 | 2,0 | 0,12 | 2,2 | 0,12 |
| 1.5. Incentivos Fiscais | -0,2 | -0,01 | -0,3 | -0,02 | -0,3 | -0,02 |

Fonte: PLO 2005.

* Os valores excluem a parcela referente à contribuição patronal.

A receita administrada de 2005 apresenta ligeira queda em relação à projeção das receitas administradas pela SRF para 2004, quando consideradas em termos de participação no PIB. De fato, dois tributos de extrema importância – a COFINS e o imposto de renda – deverão apresentar queda em relação ao PIB, de 0,20 e 0,14 pontos percentuais, relativamente ao ano anterior. Esse aspecto é explicável em face de arrecadação atípica do exercício anterior, bem como de mudanças na legislação que permitiram, de um lado, reduzir a carga da COFINS sobre alguns setores de atividade e, de outro, reduzir a incidência do imposto de renda sobre rendimentos de capital para investimentos de prazos mais longos (MP nº 206/2004) e para aplicações oriundas de planos de benefícios previdenciários (MP nº 209/2004).

Cumprir frisar que a estimativa de receitas administradas para 2005 revela crescimento de 7,5% em relação aos valores constantes da reprogramação para 2004, performance menos expressiva frente ao crescimento verificado no período 2004/2003, que, segundo as projeções, será de 15,7%. Relativamente aos principais componentes das receitas administradas, cumpre tecer os seguintes comentários:

- a) **imposto de importação** – é o tributo que apresentará a maior taxa de crescimento no ano (19%), graças ao crescimento do valor esperado das importações.
- b) **IPI** – as perspectivas de incremento da arrecadação sobre produtos importados, aliado ao crescimento da produção industrial e à melhoria esperada nas vendas de automóveis, são fatores que deverão propiciar desempenho positivo na receita do IPI. Contudo, as projeções não apresentam grandes variações em relação aos números de 2004, tendo em vista as medidas de desoneração do setor produtor de bens de capital.
- c) **imposto de renda** – conforme salientado acima, as projeções de arrecadação do imposto de renda acusam redução de seu percentual em relação ao PIB, repetindo, assim, comportamento também verificado em 2004, o que redundou em decréscimo de 0,43 pontos percentuais do PIB na comparação entre os números do PLOA 2005 e a receita realizada em 2003. Tal fenômeno encontra forte correlação com a progressiva queda da taxa de juros e, mais recentemente, com alterações legislativas que buscam estimular o investimento de longo prazo, por meio da adoção de alíquotas decrescentes do imposto de renda sobre rendimentos de aplicações financeiras e da dispensa do recolhimento de IRRF sobre os rendimentos auferidos pelos planos de previdência durante o período de acumulação. Em contraposição a isso, é interessante observar que a proposta considera um aumento importante do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho (acréscimo de 0,05 pontos percentuais em relação ao PIB, na comparação com 2004), o que condiz com a intenção do governo de manter intacta a tabela de incidência por faixas de renda em vigor.
- d) **PIS/COFINS** - a partir de 2004, o PIS e a COFINS voltaram a possuir bases de cálculo idênticas, em face da harmonização da legislação relativa a ambos os tributos, que instituiu o regime de cobrança não cumulativa e a incidência sobre bens importados. As projeções para 2005 registram taxa de crescimento da arrecadação semelhante para PIS e COFINS (na faixa de 5,8%), abaixo, portanto, da variação nominal do PIB no ano. Tal desempenho estará relacionado com os efeitos da Lei nº 10.865/2004 e da Lei nº 10.925/2004, que promoveram a redução a zero das alíquotas das contribuições na importação e na venda para o mercado interno de vários produtos, bem como desoneraram as receitas financeiras auferidas por pessoas jurídicas, os pagamentos decorrentes de arrendamento mercantil e as importações para a Zona Franca de Manaus.
- e) **contribuição social sobre o lucro líquido** – esta contribuição registra taxa de crescimento similar à variação do PIB nominal em 2005, o que nos leva a crer que o impacto das medidas de combate à sonegação, que asseguraram sua retenção na fonte relativamente aos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a empresas prestadoras de serviços, já foi devidamente absorvida pelos números do exercício anterior.

No que tange às receitas não administradas, cumpre mencionar que esse componente deverá



eleva sua importância no cômputo das receitas totais, passando de 2,07% do PIB em 2004 para 2,47% do PIB em 2005, como resultado do forte incremento verificado nas receitas relativas à cota-parte de compensações financeiras, formada preponderantemente pela participação da União na produção de petróleo e gás natural e royalties. Da mesma forma, o valor da contribuição para o plano de seguridade do servidor, cujo montante não inclui a parcela relativa à contribuição patronal, registra salto significativo (de R\$ 1,7 bilhão no reprogramado 2004 para R\$ 4,2 bilhões no PLOA 2005), levando a crer que o valor a ser arrecadado dos servidores ativos e inativos corresponderá a mais do que o dobro do que foi extraído em 2004.

A receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para seguridade social (fonte 154) prevista na proposta é de R\$ 107,7 bilhões, cerca de R\$ 14,5 bilhões a mais que a receita reprogramada para o ano de 2004 (R\$ 93,2 bilhões), conforme a terceira avaliação bimestral da execução do orçamento de 2004.

A previsão para 2005 corresponde a aumento nominal de 15,56% em relação à estimativa para 2004, e a aumento real de 10,58%, considerando-se a taxa de inflação para 2005, medida pelo IPCA, igual a 4,50%. Desta forma, em percentual do PIB, a receita das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social passaria de 5,56% para 5,82%.

Do detalhamento da arrecadação por natureza e fonte de recursos, constante do PLOA 2005 (Tabela 9), verifica-se previsão de arrecadação menor em relação ao PLOA 2004 em diversos itens e o aumento de receita genérica "Outras Contribuições Previdenciárias", que não permite identificar a natureza da arrecadação, contribuindo para a perda da transparência do orçamento. Chama a atenção, também, a previsão a menor de arrecadação da "Dívida Ativa" e de "Multas e Juros", em contrapartida com o aumento da arrecadação de "Parcelamentos", o que permite deduzir que o esforço de recuperação de créditos será feito mediante o parcelamento dos créditos previdenciários. Outro item que merece destaque é a redução da arrecadação de "Subrogação", que é fortemente influenciada pelo nível de atividade econômica, o que levaria a supor que esta receita deveria aumentar em 2005.

TABELA 9 - PRINCIPAIS VARIAÇÕES DA CONTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS E TRABALHADORES PARA SEGURIDADE SOCIAL POR NATUREZA DA RECEITA

| | | em R\$ | | |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| Natureza da Receita | | PLOA 2005 | PLOA 2004 | Diferença PLOA 2005 p/ PLOA 2004 |
| Código | Especificação | | | |
| 1. 2. 1. 0.30. 02 | Contribuição Previdenciária do Segurado Assalariado | 18.354.294.523 | 19.687.237.611 | -1.332.943.088 |
| 1. 2. 1. 0.30. 07 | Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos | 4.541.978.178 | 1.402.114.139 | 3.139.864.039 |
| 1. 2. 1. 0.30. 10 | Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos dos Municípios | 6.102.651.429 | 1.713.695.059 | 4.388.956.370 |
| 1. 2. 1. 0.30. 15 | Contribuição Previdenciária dos Órgãos do Poder Público | 3.651.438.635 | 7.611.407.060 | -3.959.968.425 |
| 1. 2. 1. 0.30. 17 | Contribuição Previdenciária - Retenção sobre Nota Fiscal – Subrogação | 4.293.507.769 | 5.134.367.576 | -840.859.807 |
| 1. 2. 1. 0.30. 99 | Outras Contribuições Previdenciárias | 6.586.054.345 | 76.384 | 6.585.977.961 |
| 1. 9. 1. 2.30. 00 | Multas e Juros de Mora de Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social | 844.203.276 | 876.687.584 | -32.484.308 |
| 1. 9. 3. 2.01. 00 | Receitas da Dívida Ativa de Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social | 381.994.179 | 456.356.329 | -74.362.150 |

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Projetos de Lei Orçamentária para 2004 e 2005.

2.3. REPROGRAMAÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA EM 2004

Com amparo no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo tem realizado, ao final de cada bimestre, a reavaliação das projeções bimestrais de receitas e despesas primárias do exercício, podendo promover modificações nos limites de empenho. Até o momento, já foram realizadas quatro reavaliações da receita, conforme pode ser observado na tabela a seguir, que contém os dados comparativos da receita prevista na lei orçamentária para 2004 e nos quatro decretos revisores:

TABELA 10 – PREVISÃO DE RECEITAS FEDERAIS - 2004 LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES

R\$ Milhões

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| Especificação | Proposta | Orçamento | Dec.nº 4.992 | Dec.nº 5.027 | Dec.nº 5.094 | Dec.nº 5.178 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | PLOA - 2004 | LOA - 2004 | fev/04 | mar/04 | jun/04 | ago/04 |
| Imposto sobre Importação | 10.003 | 9.084 | 9.213 | 9.229 | 8.186 | 8.388 |
| Imposto sobre Exportação | 70 | 57 | 45 | 43 | 47 | 58 |
| Imposto sobre Produtos Industr. | 21.289 | 21.543 | 21.630 | 21.552 | 20.905 | 21.070 |
| IPI - Fumo | 2.167 | 2.297 | 2.437 | 2.473 | 2.362 | 2.346 |
| IPI - Bebidas | 2.046 | 2.169 | 1.992 | 1.987 | 1.973 | 1.919 |
| IPI - Automóveis | 3.419 | 3.284 | 3.337 | 3.178 | 3.085 | 2.818 |
| IPI - Vinculado à Importação | 5.296 | 5.754 | 5.327 | 5.355 | 4.546 | 4.704 |
| IPI - Outros | 8.361 | 8.039 | 8.537 | 8.559 | 8.939 | 9.283 |
| Imposto sobre a Renda | 83.504 | 88.542 | 85.912 | 87.082 | 87.301 | 87.487 |
| IR - Pessoa Física | 5.948 | 5.880 | 5.771 | 5.773 | 5.869 | 6.001 |
| IR - Pessoa Jurídica | 30.543 | 35.184 | 31.549 | 32.834 | 34.106 | 33.301 |
| IR - Retido na Fonte | 47.013 | 47.478 | 48.593 | 48.474 | 47.325 | 48.185 |
| IRRF - Trabalho | 22.201 | 22.596 | 23.639 | 22.643 | 21.827 | 21.976 |
| IRRF - Capital | 15.478 | 15.716 | 16.330 | 17.394 | 16.966 | 17.573 |
| IRRF - Remessa Ext. | 5.738 | 5.825 | 5.372 | 5.173 | 5.208 | 5.289 |
| IRRF - Outros Rendim. | 3.596 | 3.341 | 3.252 | 3.264 | 3.325 | 3.347 |
| IOF | 5.046 | 4.960 | 4.973 | 5.006 | 5.088 | 5.159 |
| ITR | | 309 | 308 | 306 | 306 | 302 |
| CPMF | 26.263 | 26.305 | 25.444 | 25.590 | 25.782 | 25.942 |
| COFINS | 72.213 | 75.902 | 73.542 | 74.124 | 75.801 | 79.064 |
| PIS/PASEP | 18.321 | 18.983 | 18.933 | 19.073 | 19.687 | 20.072 |
| CSLL | 16.633 | 17.865 | 17.691 | 17.986 | 18.910 | 18.808 |
| CIDE - Combustíveis | 8.302 | 9.335 | 8.430 | 8.336 | 8.173 | 8.098 |
| FUNDAF | 371 | 360 | 350 | 340 | 343 | 340 |
| Outras Receitas Administradas | 2.422 | 2.508 | 2.530 | 2.542 | 2.598 | 2.815 |
| Receitas de Loterias | 1.193 | 1.258 | 1.214 | 1.209 | 1.225 | 1.361 |
| CIDE - Apoio Tecnológico | 475 | 496 | 529 | 537 | 555 | 566 |
| Demais | 754 | 754 | 787 | 796 | 818 | 888 |
| REFIS | 1.383 | 1.365 | 1.085 | 1.025 | 932 | 727 |
| PAES | 2.517 | 2.483 | 2.676 | 2.666 | 2.677 | 2.686 |
| Receita Administrada pela SRF | 268.337 | 279.601 | 272.761 | 274.900 | 276.736 | 281.016 |
| Contr. Plano Seg. Servidores* | 6.092 | 5.759 | 5.675 | 5.779 | 5.599 | 5.399 |
| Demais Arrec. pelo Tesouro | | 18.979 | 18.090 | 17.614 | 18.012 | 18.229 |
| Contr.Empr. e Trab. p/ INSS | 91.824 | 92.575 | 93.172 | 92.824 | 93.167 | 93.167 |
| Salário Educação | 4.598 | 4.598 | 4.423 | 4.654 | 4.711 | 4.625 |
| FGTS | | 1.566 | 1.566 | 1.566 | 1.566 | 1.975 |
| Demais Arrecad. por outros órgãos | | 10.373 | 10.368 | 10.071 | 10.145 | 10.184 |
| Rec. não Administr. pela SRF | | 133.850 | 133.294 | 132.508 | 133.200 | 133.579 |
| Receita Total | | 413.451 | 406.054 | 407.408 | 409.936 | 414.595 |

Elaboração CONOF/CD

* Os valores incluem a contribuição patronal.

Fonte: Secretaria da Receita Federal e decretos de contingenciamento.

O bom desempenho obtido na arrecadação de alguns tributos determinou modificações graduais das projeções constantes dos mencionados decretos, fazendo com que os números assim apurados passassem a se mostrar plenamente compatíveis com as projeções contidas na lei orçamentária aprovada. A tabela anterior revela que o valor das receita primária total, projetado pela lei orçamentária em R\$ 413,4 bilhões, já foi superado, tendo alcançado a cifra de R\$ 414,6 bilhões, de acordo com as previsões contidas no último decreto presidencial de agosto de 2004¹⁰. Ressalte-se que este decreto

¹⁰ O valor da receita primária total constante do decreto revisor difere do valor constante no PLOA – 2005, pois este último desconsidera do seu cômputo a parcela correspondente à contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor, a qual, a partir de 2005, passará a ser considerada como receita financeira.



contempla as receitas realizadas até o 3º bimestre do ano, deixando, portanto, de considerar os números extremamente positivos da arrecadação total auferida tanto no mês de julho quanto no mês de agosto, quando se obteve um aumento real de 12,6% e de 21,9% (medido pelo IPCA), frente a julho e agosto de 2003.

A última avaliação bimestral da receita indica que as receitas administradas pela SRF deverão atingir o patamar de R\$ 281,4 bilhões, ao final do exercício de 2004, o que representa acréscimo de R\$ 1,4 bilhão relativamente às projeções contidas na LOA – 2004. Esse resultado deve ser creditado à boa performance apresentada pela COFINS, pelo PIS/PASEP e pela contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), três tributos que contaram com significativas alterações em sua legislação. No caso da COFINS e do PIS/PASEP, além da adoção do regime não cumulativo de cobrança¹¹, promoveu-se o aumento da alíquota sobre combustíveis, a retenção na fonte sobre pagamentos a empresas prestadoras de serviços e a ampliação de sua base de incidência, que passou a alcançar os produtos importados. Nesse contexto, o governo federal já prevê arrecadação de R\$ 79 bilhões para a COFINS e de R\$ 20 bilhões para o PIS/PASEP no ano. Quanto à contribuição social sobre o lucro líquido, a principal modificação legislativa decorreu do aumento da base de cálculo para as empresas prestadoras de serviços, de 12% para 32%, cujos efeitos sobre a arrecadação se fazem sentir desde outubro de 2003. A última projeção para a receita anual desta contribuição aponta para o montante de R\$ 18,8 bilhões.

A arrecadação das três contribuições, contida na quarta avaliação bimestral da receita, registra acréscimo de R\$ 5,2 bilhões, relativamente à receita prevista na lei orçamentária para 2004.¹² Entretanto, esse efeito positivo é compensado pelo pior desempenho esperado na arrecadação do imposto de renda, do imposto de importação e da CIDE-combustíveis.

A projeção mais modesta para a arrecadação da CIDE-combustíveis fundamenta-se no fato de não se ter verificado o esperado aumento de 10% na alíquota específica, e sim redução substancial da alíquota aplicável à gasolina e ao diesel e a fixação de alíquota zero para os outros tipos de combustível, a partir de abril de 2004. Contudo, cumpre esclarecer que a redução de alíquotas ocorrida não chegou a representar efetiva desoneração para o contribuinte, uma vez que este não mais poderá deduzir uma parcela do pagamento da CIDE do valor devido a título de PIS/COFINS.

O imposto de importação, por sua vez, também contou com sucessivas reduções de alíquota, que deverão mais do que compensar os aumentos de base decorrentes do aumento no valor das importações.

Já no que tange ao imposto de renda, as maiores perdas de arrecadação são esperadas para o imposto de renda sobre a pessoa jurídica, cuja projeção atual indica redução de R\$ 1,9 bilhão em relação à arrecadação prevista na LOA-2004 e o imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos do trabalho e sobre remessas para o exterior; esses dois últimos com arrecadação a menor de R\$ 1,1 bilhão. Nos três casos, a forte discrepância entre os números da lei orçamentária e do decreto deve-se basicamente às receitas atípicas que não são consideradas nas projeções do Poder Executivo, bem como aos efeitos da recente medida provisória que reduziu a base de cálculo do IRRF – trabalho em R\$ 100,00 por contribuinte, gerando renúncia de receita de R\$ 500 milhões, segundo estimativas do governo federal.

Vale observar, contudo, que o governo federal refez seus cálculos a respeito da arrecadação do IRRF – capital, que deverá apresentar acréscimo de R\$ 1,8 bilhão em relação às projeções da lei orçamentária. Segundo o governo, tal desempenho é fruto da perspectiva de menor queda da taxa de juros SELIC e variação de aplicações financeiras.

2.4. ARRECADAÇÃO DA SRF ATÉ AGOSTO DE 2004

Segundo os últimos dados fornecidos pela Secretaria da Receita Federal, a arrecadação até agosto foi de R\$ 194,8 milhões, representando crescimento real de 11,8% (medido pelo IPCA) em relação ao mesmo período do ano anterior. Tal desempenho esteve intimamente ligado ao comportamento da receita da COFINS, cujo aumento real da arrecadação (excluídas as instituições

¹¹ O impacto orçamentário do regime não cumulativo de cobrança deu-se a partir de janeiro de 2003, no caso do PIS/PASEP, e a partir de março de 2004, no caso da COFINS.

¹² As previsões da lei orçamentária de 2004 para as receitas da COFINS, PIS/PASEP e CSLL correspondem a R\$ 75,9 bilhões, R\$ 19 bilhões e R\$ 17,7 bilhões, respectivamente.



financeiras) alcançou 24,4%, no período. De acordo com a SRF, os principais fatores que motivaram a ótima evolução da COFINS foram a tributação sobre produtos importados, bem como a implantação da sistemática de retenção na fonte relativamente a pagamentos efetuados a empresas prestadoras de serviços¹³. Portanto, a adoção do regime não cumulativo de incidência teria contribuído de forma apenas marginal para esse crescimento, dado que o recolhimento da contribuição sobre produtos importados gera crédito a ser aproveitado pelo contribuinte nas operações seguintes de produção e/ou comercialização.

Ressalte-se que tal comportamento não condiz com o que ocorreu com o PIS, que, juntamente com a COFINS, passou a incidir, desde março de 2004, sobre produtos importados, tendo, porém, apresentado aumento real mais discreto de 7% no acumulado de agosto de 2004, relativamente ao mesmo período de 2003.

Outro aspecto digno de nota é o bom desempenho demonstrado pela contribuição social sobre o lucro líquido e do imposto de renda da pessoa jurídica, com crescimento de 14,7% e 10%, em termos reais, na comparação com o acumulado de janeiro a agosto de 2003, o que já reflete o maior vigor no crescimento da economia, que fez com que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento – IPEA, passasse a projetar expansão de 4,6% do PIB para este ano.

Como já mencionamos acima, a performance arrecadatária de alguns dos principais tributos administrados pela SRF propiciou, já em meados deste ano, reavaliação do valor dessas receitas para o exercício de 2004 em níveis superiores ao inicialmente projetado na lei orçamentária em vigor. Os dados de arrecadação para o mês de agosto atestam, grosso modo, que as projeções elaboradas pelo Poder Executivo, através do Decreto nº 5.178/04, mostram-se compatíveis com os números efetivamente obtidos até agosto, exceto com respeito ao imposto de renda da pessoa jurídica e imposto de importação, cuja previsão de receitas sofreu cortes nos decretos presidenciais (vide Tabela 10), mas já têm condições de fechar o ano com arrecadação de cerca de R\$ 34 bilhões e de R\$ 9 bilhões, respectivamente (ou R\$ 1,7 bilhão a mais em relação a última projeção do governo).

2.5. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, a arrecadação da contribuição do empregador e do empregado para a seguridade social até julho de 2004 apresenta crescimento nominal de 19,7% em relação ao mesmo período de 2003 e crescimento real de 12,4%, utilizando como taxa de inflação o INPC. Na realidade, o crescimento da receita em 2004 é maior do que o divulgado pelo Ministério, haja vista que, em 2003, os benefícios de Salário Maternidade eram pagos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, a partir de 2004, as empresas passaram a fazer este pagamento às suas empregadas. Como compensação, permitiu-se que o valor correspondente ao pagamento do benefício fosse deduzido do valor das contribuições a serem recolhidas. O efeito da nova sistemática implicou a redução das despesas executadas no orçamento como também das receitas arrecadadas.

Quando da elaboração do orçamento de 2004, não foi considerada essa mudança de procedimento. Sendo assim, estava prevista despesa com o pagamento desse benefício da ordem de R\$ 1,6 bilhão. Como o INSS passou a ser responsável somente pelo pagamento do benefício da segurada empregada doméstica, foram liquidados até o momento cerca de R\$ 87 milhões do montante total. Pode-se presumir, portanto, que se o procedimento para pagamento do benefício do salário maternidade em 2004 fosse o mesmo de 2003, a arrecadação realizada até julho seria maior em pelo menos R\$ 800 milhões à ocorrida.

2.6. RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA REGRA DE OURO

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

“Art. 167 São vedados:

¹³ A Medida Provisória nº 135, de 30/10/2003, transformada na Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, assegurou a tributação da COFINS e do PIS sobre os insumos importados pelas empresas sujeitas à não cumulatividade e a Medida Provisória nº 164, de 26/01/2004, posteriormente transformada na Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, estabeleceu a incidência da COFINS e do PIS sobre todos os produtos importados. Isso indica que a cobrança das contribuições sobre importações somente começou a produzir efeitos fiscais, de forma integral, a partir de junho de 2004.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

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

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

“Art. 12 ...

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.”¹⁴

Esses dispositivos expressam regra de ouro de finanças públicas, cuja essência está em direcionar a aplicação das receitas oriundas de endividamento em despesas que tenham contrapartida em termos de incentivo ao crescimento econômico (investimentos e inversões financeiras) ou em abatimento da própria dívida (amortização). Dessa forma, a regra atua também como instrumento para evitar o crescimento descontrolado da dívida.

Observando a Proposta Orçamentária para 2005, verifica-se que esta apresenta o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social:

TABELA 11 - VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO
Proposta para 2005 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ 1,00 bilhão

| Operações de Crédito | | Despesas de Capital | |
|-----------------------------------|---------------|-----------------------|----------------|
| Refinanciamento da Dívida Pública | 935,3 | Investimentos | 11,5 |
| Títulos do Tesouro Nacional | 94,6 | Inversões Financeiras | 32,8 |
| Operações de Crédito | 6,2 | Amortização da Dívida | 1.003,5 |
| Total | 1036,1 | Total | 1.047,8 |
| DIFERENÇA | | | 11,7 |

FONTE PLOA/2005

Cabe ressaltar que, nas Propostas Orçamentárias para 2003 e 2004, o cumprimento da regra de ouro só era possível caso a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levasse em conta, além dos orçamentos fiscal e da seguridade, o orçamento de investimento das empresas estatais.

3. AVALIAÇÃO DA DESPESA NO PLOA 2005 E EXECUÇÕES ANTERIORES

3.1 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

No PLOA para 2005, diferenciam-se as despesas financeiras das não-financeiras ou primárias pelo código identificador previsto no art. 7º, §.

4º, da LDO/2005. Tais despesas, discriminadas por GND, encontram-se agrupadas na tabela a seguir.

¹⁴ A constitucionalidade deste dispositivo da LRF encontra-se em análise no Supremo Tribunal Federal, em sede da ADIN nº 2238-5/DF. Em sessão plenária havida em 09.05.2002, por unanimidade, o Tribunal deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do referido §2º do art. 12. A apreciação da ADIN, contudo, ainda se encontra pendente.

**TABELA 11A - PLOA 2005 - DESPESAS POR GND X IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO**

Orçamento Fiscal e seguridade social R\$ bilhões

| GRUPO NAT.DESPESA | PRIMÁRIAS | | FINANCEIRAS | TOTAL |
|--------------------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Obrigatórias | Discricionárias | | |
| 1 Pessoal e Encargos Sociais ¹⁵ | 90,83 | - | 6,23 | 97,05 |
| 2 Juros e Encargos da Dívida ¹⁶ | ,65 | - | 110,18 | 110,83 |
| 3 Outras Despesas Correntes | 269,77 | 33,59 | ,52 | 303,88 |
| 4 Investimentos ¹⁷ | ,13 | 11,34 | - | 11,47 |
| 5 Inversões Financeiras | ,15 | 1,03 | 31,74 | 32,92 |
| 6 Amortização da Dívida | - | - | 1.003,48 | 1.003,48 |
| 9 Reserva de Contingência | - | 2,79 | 18,33 | 21,12 |
| TOTAL | 361,54 | 48,74 | 1.170,48 | 1.580,76 |

Fonte: PLOA 2005

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

As despesas primárias, por sua vez, evidenciam-se, em termos genéricos, pelo montante das despesas orçamentárias, excluídas as relacionadas com os serviços da dívida pública interna e externa e com a concessão de empréstimos e financiamentos, destinados a incentivar setores ou atividades de interesse nacional. Essencialmente, custeiam benefícios, pessoal, transferências, atividades e projetos governamentais. Quando confrontadas com as receitas primárias, propiciam conhecer o Resultado Primário¹⁸. Tal Resultado exprime o esforço fiscal empreendido pelo ente estatal na tentativa de reconduzir-se ao limite de dívida consolidada previamente estabelecido.

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

As obrigatórias derivam de disposições constitucionais ou legais, enquanto as discricionárias não são predeterminadas, constitucionalmente e legalmente, e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e à quantificação das metas e dos valores orçamentários, em regra, não gerando direitos de terceiros contra o Estado.

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

¹⁵ Parcela financeira relativa à contribuição da União para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.

¹⁶ Parcela primária relativa à ação 0433 – Dívida Mobiliária Interna da União decorrente de Programas de Apoio ao Segmento Agrícola.

¹⁷ Parcelas obrigatórias decorrentes de vinculações ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FNDE) e a Agência Nacional de Águas relativa a outorga de direito de uso de recursos hídricos (Fonte 116).

¹⁸ Assunto que constará de subitem específico deste Parecer.



Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, inspirada no direito comparado (“*sequestration*” norte-americano), estabeleceu mecanismos que buscam viabilizar o alcance da meta de resultado primário previamente estabelecida, a ser alcançada durante a execução do orçamento¹⁹.

A limitação de empenho consubstancia-se num desses mecanismos, sendo acionada sempre que a receita não se comporte conforme fora previsto na proposta orçamentária ou nos demonstrativos de reavaliação. Essa averiguação é feita bimestralmente, por ocasião da elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Ressalte-se ainda que a referida limitação de empenho não alcança indistintamente todas as despesas. Conforme § 2º do art. 9º da LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (conhecidas por “obrigatórias”), inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida²⁰, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias²¹. Tais despesas estão discriminadas no Anexo V da LDO 2005, que será atualizado sempre que promulgada emenda constitucional ou lei de que resulte obrigações para a União.

O Projeto de Lei Orçamentária ora encaminhado ao Congresso Nacional identifica, em nível de Grupo de Natureza de Despesa – GND, a natureza das despesas constantes da programação dos órgãos, por intermédio do Identificador de Resultado Primário – RP, nos termos estabelecidos pelo art. 7º, § 4º, da LDO 2005²².

Referida marcação permite a apuração da “base contingenciável” – despesas sujeitas à limitação de empenho - que corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias, excluídas as despesas obrigatórias, o serviço da dívida, as despesas ressalvadas pela própria LDO e as dotações destinadas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União²³. Estes dois últimos itens só serão excluídos da mencionada “base contingenciável”, caso a estimativa atualizada da receita seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária.²⁴

A Tabela 12 revela, em primeiro lugar, a parcela das despesas primárias passível de remanejamentos e cancelamentos durante a execução orçamentária – Despesas Discricionárias. Percebe-se, pelas colunas %, que a participação relativa dessas despesas tem sido da ordem de 11%

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

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

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

²⁰ No caso de despesas de natureza contratual, o contingenciamento poderia caracterizar a quebra de compromissos regularmente assumidos.

²¹ Na Lei nº 10.934/04, as ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, as ações destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento realizadas no âmbito do Ministério da Agricultura e as ações de promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins, foram ressalvadas da limitação de empenho.

²² “§ 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 16 desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta Lei, as despesas de natureza:

I – financeira – 0;

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

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

IV – outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário – 3.”

²³ Art. 72, § 2º, da LDO/05.

²⁴ Art. 72, § 3º, da LDO/05.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

do total de despesas primárias nos últimos três projetos de lei orçamentária encaminhados pelo Poder Executivo.

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

Em R\$ bilhões

| Despesas | PLOA 2003 | | PLOA 2004 ⁽¹⁾ | | PLOA 2005 | | (B/A) | (C/B) |
|----------------------------------|-----------|--------|--------------------------|--------|----------------------|--------|-------|-------|
| | (A) | % | (B) | % | (C) | % | | |
| Despesas Primárias | 297,5 | 100,0% | 360,3 | 100,0% | 410,2 | 100,0% | 21,1% | 13,8% |
| a) Obrigatórias (RP 1) | 263,1 | 88,4% | 321,5 | 89,2% | 361,5 ⁽²⁾ | 88,1% | 22,2% | 12,4% |
| b) Discricionárias (RP 2) | 34,4 | 11,6% | 38,8 | 10,8% | 48,7 | 11,9% | 12,8% | 25,5% |

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2005

IPCA 2003: 9,30%

IPCA 2004: 6,73%

(1) Após ajustes procedidos pela SOF na marcação do PL

(2) R\$ 360,9 bilhões – Valor constante das Informações Complementares ao PLOA de 2005

É sobre essa parcela que se apura a “base contingenciável”, nas hipóteses de queda de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias. Base essa que é composta quase que integralmente de dotações destinadas ao custeio da máquina administrativa e aos investimentos (acerca desse aspecto, observar comentários à Tabela 14).

É de se ressaltar também que a margem de acomodação das despesas é ainda menor, tendo em vista os valores mínimos estabelecidos na Constituição Federal para aplicação nas áreas de saúde e educação (vide comentários à Tabela 13).

Outra informação que merece registro diz respeito à evolução dos valores nominais alocados como despesas primárias obrigatórias e discricionárias nesses últimos três projetos de lei. Percebe-se que o incremento nominal desses valores superou a variação do IPCA de 2003 e a projetada para 2004, de 9,30% e 6,73%, respectivamente²⁵.

A seguir, na Tabela 13, discriminam-se as despesas primárias, obrigatórias e discricionárias, pelas áreas de despesa que competem ao setor público.

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

Em R\$ milhões

| FUNÇÃO | Obrigatórias | | Discricionárias | | Total | |
|------------------------------|--------------|--------|-----------------|--------|-----------|--------|
| | (RP 1) | % | (RP 2) | % | | % |
| Administração | 5.594,15 | 1,55% | 3.083,21 | 6,33% | 8.677,36 | 2,12% |
| Agricultura | 3.773,42 | 1,04% | 1.137,48 | 2,33% | 4.910,90 | 1,20% |
| Assistência Social | 13.987,40 | 3,87% | 1.820,35 | 3,73% | 15.807,75 | 3,85% |
| Ciência e Tecnologia | 548,66 | 0,15% | 2.589,32 | 5,31% | 3.137,98 | 0,76% |
| Comércio e Serviços | 1.263,78 | 0,35% | 348,67 | 0,72% | 1.612,45 | 0,39% |
| Comunicações | 101,49 | 0,03% | 595,04 | 1,22% | 696,53 | 0,17% |
| Cultura | 96,36 | 0,03% | 282,81 | 0,58% | 379,17 | 0,09% |
| Defesa Nacional | 8.982,74 | 2,48% | 5.142,63 | 10,55% | 14.125,37 | 3,44% |
| Desporto e Lazer | 9,55 | 0,003% | 160,62 | 0,33% | 170,17 | 0,04% |
| Direitos da Cidadania | 118,36 | 0,03% | 591,95 | 1,21% | 710,31 | 0,17% |
| Educação | 9.588,47 | 2,65% | 5.175,13 | 10,62% | 14.763,60 | 3,60% |
| Encargos Especiais | 83.612,20 | 23,13% | 264,96 | 0,54% | 83.877,16 | 20,44% |
| Energia | 225,59 | 0,06% | 534,84 | 1,10% | 760,43 | 0,19% |
| Essencial à Justiça | 1.851,28 | 0,51% | 418,17 | 0,86% | 2.269,45 | 0,55% |
| Gestão Ambiental | 401,46 | 0,11% | 1.996,36 | 4,10% | 2.397,82 | 0,58% |
| Habitação | 450,00 | 0,12% | 61,79 | 0,13% | 511,79 | 0,12% |

25

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

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | |
|--------------------------------|------------|---------|-----------|---------|------------|---------|
| Indústria | 254,39 | 0,07% | 631,62 | 1,30% | 886,01 | 0,22% |
| Judiciária | 7.818,81 | 2,16% | 2.527,26 | 5,19% | 10.346,07 | 2,52% |
| Legislativa | 2.847,45 | 0,79% | 1.069,16 | 2,19% | 3.916,61 | 0,95% |
| Organização Agrária | 255,32 | 0,07% | 1.830,52 | 3,76% | 2.085,84 | 0,51% |
| Previdência Social | 178.531,58 | 49,38% | 1.266,01 | 2,60% | 179.797,59 | 43,82% |
| Relações Exteriores | 469,49 | 0,13% | 951,07 | 1,95% | 1.420,56 | 0,35% |
| Reserva de Contingência | - | | 2.789,30 | 5,72% | 2.789,30 | 0,68% |
| Saneamento | - | | 94,79 | 0,19% | 94,79 | 0,02% |
| Saúde | 27.511,09 | 7,61% | 7.307,20 | 14,99% | 34.818,29 | 8,49% |
| Segurança Pública | 1.647,79 | 0,46% | 1.190,79 | 2,44% | 2.838,58 | 0,69% |
| Trabalho | 11.189,96 | 3,10% | 815,72 | 1,67% | 12.005,68 | 2,93% |
| Transporte | 200,24 | 0,06% | 3.433,34 | 7,04% | 3.633,58 | 0,89% |
| Urbanismo | 205,00 | 0,06% | 630,67 | 1,29% | 835,67 | 0,20% |
| TOTAL | 361.536,03 | 100,00% | 48.740,81 | 100,00% | 410.276,84 | 100,00% |

Fonte: Proposta Orçamentária para 2005

Inicialmente, cabe observar a participação expressiva das funções “Previdência Social” e “Encargos Especiais”, correspondentes a 64,26% do total das despesas primárias. Praticamente, a totalidade dessas despesas é de natureza obrigatória (pessoal e encargos, benefícios e transferências constitucionais e legais).

Outro aspecto a ser ressaltado é a participação relativa das funções “Saúde”, “Educação” e “Defesa Nacional” nas despesas discricionárias, da ordem de 14,99%, 10,62% e 10,55%, respectivamente. Registre-se que as áreas de “Saúde” e “Educação” juntas respondem por 25,61% do total das despesas discricionárias. Tal aspecto torna-se relevante na medida em que ¼ das despesas ditas discricionárias não estão necessariamente livres para remanejamentos e/ou cancelamentos, tendo em vista os limites de aplicação mínimos estabelecidos pela Constituição.

Por fim, vale mencionar o valor de R\$ 2.789,30 milhões, equivalentes a 5,72% das despesas discricionárias, alocado como Reserva de Contingência e, portanto, passível de utilização para o atendimento de emendas parlamentares.

Finalizando a análise, a Tabela 14 vem reforçar as observações até aqui expostas, no sentido de evidenciar a pequena margem de manobra de que dispõe o Poder Executivo em eventuais necessidades de correção de desvios na execução do orçamento.

Percebe-se que parcela expressiva das despesas discricionárias está alocada no GND 3, cerca de 68,91% do total, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e atividades finalísticas, de difícil compressão.

Outrossim, observe-se que 98,88% dos investimentos são tidos como discricionários e, portanto, na eventualidade de contingenciamento, esse grupo de despesas será necessariamente atingido.

**TABELA 14 - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS POR GND
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

Em R\$ milhões

| Despesas | GND 1 | | GND 3 | | GND 4 | | GND 5 | | GND 9 | |
|----------------------------------|-----------|-----|------------|-------|-----------|-------|----------|-------|----------|-----|
| | | % | | % | | % | | % | | % |
| Despesas Primárias | 90.827,25 | 100 | 303.359,49 | 100 | 11.468,68 | 100 | 1.178,06 | 100 | 2.789,30 | 100 |
| a) Obrigatórias (RP 1) | 90.827,25 | 100 | 269.774,24 | 88,93 | 128,82 | 1,12 | 151,66 | 12,87 | - | - |
| b) Discricionárias (RP 2) | - | - | 33.585,25 | 11,07 | 11.339,86 | 98,88 | 1.026,40 | 87,13 | 2.789,30 | 100 |

Fonte: Proposta Orçamentária para 2005

3.2 DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO**3.2.1 DESPESAS POR ÓRGÃO**

A classificação institucional do Orçamento Público abrange dois níveis, órgão e unidade orçamentária. As unidades orçamentárias, categoria mais analítica nessa classificação, agrupam-se em

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

órgãos. Ambos são identificados por códigos numéricos que totalizam cinco dígitos, sendo que os dois primeiros indicam o órgão orçamentário e os três últimos, a unidade orçamentária. A classificação institucional tem por finalidade precípua revelar as unidades administrativas responsáveis pela efetivação das despesas públicas²⁶.

A Proposta para 2005 mantém, grosso modo, a distribuição de órgãos de 2004. O quadro seguinte apresenta as despesas por órgão, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

TABELA 15 - Gastos por Órgão – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

| CODIGO ÓRGÃO | Orgão | Liquidado 2003 (A) | PLOA 2004 (B) | AUTORIZADO 2004 (C) | PLOA 2005 (D) | Em R\$ mil |
|-----------------|------------------------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|-------------|
| | | | | | | % E= D/C |
| 01 | Câmara dos Deputados | 2.017.095,01 | 2.163.542,24 | 2.185.392,24 | 2.484.070,94 | 14 |
| 02 | Senado Federal | 1.631.295,33 | 1.795.226,11 | 1.817.276,11 | 2.432.874,30 | 34 |
| 03 | Tribunal de Contas da União | 611.645,09 | 630.870,25 | 632.870,25 | 774.459,94 | 22 |
| 10 | Supremo Tribunal Federal | 199.023,74 | 211.266,75 | 223.666,75 | 295.361,42 | 32 |
| 11 | Superior Tribunal de Justiça | 403.979,35 | 431.482,04 | 431.482,04 | 579.310,25 | 34 |
| 12 | Justiça Federal | 3.855.657,97 | 4.749.678,82 | 4.601.032,23 | 5.703.324,85 | 24 |
| 13 | Justiça Militar da União | 163.305,00 | 185.560,49 | 185.493,00 | 182.514,09 | -2 |
| 14 | Justiça Eleitoral | 1.622.609,11 | 2.269.324,04 | 2.311.983,05 | 2.476.876,57 | 7 |
| 15 | Justiça do Trabalho | 5.326.473,61 | 5.852.053,37 | 5.877.944,17 | 6.650.974,11 | 13 |
| 16 | Justiça do DF e dos Territórios | 642.005,18 | 714.754,80 | 716.754,80 | 837.954,48 | 17 |
| 20 | Presidência da República | 2.072.134,30 | 2.275.244,84 | 6.834.969,52 | 2.728.680,78 | -60 |
| 22 | Ministério da Agric., Pec. e Abast. | 4.226.038,45 | 7.337.374,19 | 7.488.330,97 | 5.036.953,91 | -33 |
| 24 | Ministério da Ciência e Tecnologia | 2.658.152,30 | 3.710.479,49 | 3.774.219,18 | 4.367.246,54 | 16 |
| 25 | Ministério da Fazenda | 8.881.386,50 | 8.614.220,17 | 8.608.973,48 | 10.146.298,24 | 18 |
| 26 | Ministério da Educação | 18.117.032,74 | 18.817.972,99 | 17.302.894,82 | 20.701.591,61 | 20 |
| 28 | Ministério do Des., Ind. e Com. Exterior | 856.011,39 | 827.313,79 | 844.713,79 | 874.937,76 | 4 |
| 30 | Ministério da Justiça | 3.740.894,60 | 3.946.564,30 | 4.012.766,92 | 5.048.197,28 | 26 |
| 32 | Ministério de Minas e Energia | 1.414.410,14 | 3.004.014,10 | 2.925.723,24 | 3.726.715,08 | 27 |
| 33 | Ministério da Previdência Social | 116.289.450,97 | 129.468.991,30 | 129.466.707,27 | 145.828.075,77 | 13 |
| 34 | Ministério Público da União | 1.452.470,40 | 1.476.716,53 | 1.492.822,86 | 1.757.196,36 | 18 |
| 35 | Ministério das Relações Exteriores | 1.281.799,67 | 1.281.155,27 | 1.285.155,27 | 1.588.051,69 | 24 |
| 36 | Ministério da Saúde | 30.224.645,19 | 35.799.255,23 | 36.528.920,10 | 39.278.219,46 | 8 |
| 38 | Ministério do Trabalho e Emprego | 17.089.183,49 | 26.770.979,94 | 27.334.176,53 | 29.547.656,72 | 8 |
| 39 | Ministério dos Transportes | 4.537.762,01 | 9.172.708,28 | 8.576.945,04 | 6.889.011,17 | -20 |
| 41 | Ministério das Comunicações | 1.018.957,15 | 2.124.824,50 | 2.124.905,75 | 3.129.913,44 | 47 |
| 42 | Ministério da Cultura | 274.768,18 | 344.986,56 | 507.840,32 | 441.408,30 | -13 |
| 44 | Ministério do Meio Ambiente | 878.716,64 | 1.476.008,78 | 1.517.519,35 | 1.914.553,31 | 26 |

²⁶ Em alguns casos especiais, os órgãos e as unidades orçamentárias não correspondem a uma estrutura administrativa e, sim, instituições fictícias, com o objetivo de agregar determinado tipo de despesa. É o que acontece no caso dos Órgãos 71000 – Encargos Financeiros da União, 73000 – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, 74000 – Operações Oficiais de Crédito, 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e 90000 – Reserva de Contingência.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | |
|--------------|-------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------|
| 47 | Ministério do Plan., Orç. e Gestão | 1.649.522,39 | 5.174.750,92 | 5.177.459,46 | 3.371.853,56 | -35 |
| 49 | Ministério do Desenv. Agrário | 1.923.457,34 | 1.456.440,14 | 1.521.010,21 | 2.454.387,53 | 61 |
| 51 | Ministério do Esporte | 179.592,12 | 131.110,69 | 358.201,30 | 170.989,66 | -52 |
| 52 | Ministério da Defesa | 25.828.821,32 | 27.989.881,64 | 28.068.982,11 | 32.065.313,75 | 14 |
| 53 | Ministério da Integração Nacional | 4.259.671,83 | 4.634.211,44 | 5.404.572,82 | 6.043.632,00 | 12 |
| 54 | Ministério do Turismo | 147.449,74 | 233.183,86 | 494.902,99 | 334.177,60 | -32 |
| 55 | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 5.552.168,64 | 8.861.170,08 | 8.188.856,03 | 15.807.793,73 | 93 |
| 56 | Ministério das Cidades | 1.516.835,66 | 1.750.561,86 | 2.568.177,33 | 2.079.144,58 | -19 |
| 71 | Encargos Financeiros da União | 149.284.052,19 | 183.882.600,50 | 183.712.501,80 | 181.277.656,12 | -1 |
| 73 | Transf.a Estados, DF e Municípios | 66.914.305,48 | 65.019.581,62 | 73.553.581,00 | 75.564.778,15 | 3 |
| 74 | Operações Oficiais de Crédito | 13.308.674,04 | 24.113.441,00 | 23.955.140,82 | 23.632.483,43 | -1 |
| 75 | Refinanc.da Dív.Púb. Mob. Federal | 374.405.133,41 | 851.820.666,32 | 851.820.666,32 | 926.954.230,04 | 9 |
| 90 | Reserva de Contingência | 0,00 | 7.166.512,89 | 4.651.875,10 | 5.578.600,00 | 20 |
| TOTAL | | 876.456.587,65 | 1.457.686.682,13 | 1.469.087.406,34 | 1.580.757.468,50 | 8 |

Fonte: SIAFI/STN; PL Nº 51/2004 – CN. Elaboração: COFF/CD e CONORF/SF

As principais alterações do PLOA 2005, em relação ao autorizado na LOA 2004, podem ser observadas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujo valor das dotações aumentou 93%; no Ministério de Desenvolvimento Agrário, com 61%; e no Ministério das Comunicações, com 47% de aumento. As reduções mais expressivas estão na Presidência da República (-60%), no Ministério do Turismo (-32%) e no Ministério dos Transportes (-20%).

O remanejamento do programa Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família, no valor de R\$ 5,6 bilhões, da Presidência da República para o atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome explica as expressivas variações no valor das dotações orçamentárias desse dois Órgãos, quando comparados os PL 2004 e PL 2005.

3.2.2 DESPESAS POR FUNÇÃO

A tabela a seguir discrimina a despesa efetiva segundo as diversas funções de governo previstas na Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, desconsiderados os R\$ 935 bilhões do Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. A função para a qual foi destinado o maior montante de recursos foi Encargos Especiais, responsável por 43,58% do total de gastos, e que reflete as despesas com juros e amortizações das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos.

Após Encargos Especiais, as funções que receberam mais recursos foram Previdência Social (27,92%), Saúde (5,49%), Reserva de Contingência (3,27%), Educação (2,64%) e Assistência Social (2,45%).

As funções que apresentaram maior crescimento nominal, comparativamente com a proposta de 2004, foram Organização Agrária (116,1%), Saneamento (96,5%), Assistência Social (70,4%) e Segurança Pública (61,8%).

Do total das 29 funções, somente 4 tiveram perdas nominais em relação à proposta de 2004: Indústria (-57,6%), Administração (-9,9%), Reserva de Contingência (-9,8%) e Agricultura (-5,1%).

**TABELA 19 - COMPARATIVO POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

| COD | FUNCAO | Liq. 2003 | PL 2004 | Aut. 2004 (08/2004) | PL 2005 | Em R\$ milhão | | | PL 2005 / (% 2005) |
|-----|---------------------|-----------|---------|------------------------|----------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| | | | | | | PL 2005/ Liq.2003 (%) | PL 2005/ PL 2004 (%) | PL 2005 / Aut. 2004 (%) | |
| 1 | Legislativa | 3.075,0 | 3.383,7 | 3.444,5 | 4.250,6 | 38,2 | 25,6 | 23,4 | 0,66 |
| 2 | Judiciária | 8.359,8 | 9.700,4 | 10.112,9 | 11.675,0 | 39,7 | 20,4 | 15,4 | 1,81 |
| 3 | Essencial à Justiça | 1.356,1 | 1.813,3 | 1.864,6 | 2.639,2 | 94,6 | 45,5 | 41,5 | 0,41 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | | |
|----|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|-------|--------|
| 4 | Administração | 7.362,5 | 11.756,2 | 11.376,0 | 10.589,9 | 43,8 | -9,9 | -6,9 | 1,64 |
| 5 | Defesa Nacional | 11.570,1 | 11.799,6 | 12.670,8 | 14.268,4 | 23,3 | 20,9 | 12,6 | 2,21 |
| 6 | Segurança Pública | 2.405,1 | 1.966,0 | 2.875,8 | 3.180,6 | 32,2 | 61,8 | 10,6 | 0,49 |
| 7 | Relações Exteriores | 1.164,1 | 1.153,8 | 1.182,5 | 1.453,8 | 24,9 | 26,0 | 22,9 | 0,23 |
| 8 | Assistência Social | 8.416,4 | 9.277,8 | 13.243,0 | 15.807,8 | 87,8 | 70,4 | 19,4 | 2,45 |
| 9 | Previdência Social | 145.477,5 | 160.711,6 | 160.921,0 | 180.185,8 | 23,9 | 12,1 | 12,0 | 27,92 |
| 10 | Saúde | 27.171,8 | 32.368,9 | 33.194,5 | 35.420,0 | 30,4 | 9,4 | 6,7 | 5,49 |
| 11 | Trabalho | 9.494,8 | 10.419,8 | 10.464,8 | 12.125,4 | 27,7 | 16,4 | 15,9 | 1,88 |
| 12 | Educação | 14.224,3 | 15.364,8 | 14.216,9 | 17.033,4 | 19,7 | 10,9 | 19,8 | 2,64 |
| 13 | Cultura | 231,3 | 301,3 | 417,1 | 392,9 | 69,8 | 30,4 | -5,8 | 0,06 |
| 14 | Direitos da Cidadania | 394,4 | 569,5 | 641,6 | 725,8 | 84,0 | 27,4 | 13,1 | 0,11 |
| 15 | Urbanismo | 342,9 | 690,0 | 1.254,2 | 835,7 | 143,7 | 21,1 | -33,4 | 0,13 |
| 16 | Habitação | 122,3 | 358,0 | 568,7 | 511,8 | 318,6 | 43,0 | -10,0 | 0,08 |
| 17 | Saneamento | 58,7 | 48,2 | 185,0 | 94,8 | 61,5 | 96,5 | -48,8 | 0,01 |
| 18 | Gestão Ambiental | 947,7 | 1.580,9 | 1.389,6 | 2.473,5 | 161,0 | 56,5 | 78,0 | 0,38 |
| 19 | Ciência e Tecnologia | 1.993,2 | 2.509,8 | 2.617,7 | 3.228,0 | 62,0 | 28,6 | 23,3 | 0,50 |
| 20 | Agricultura | 6.505,7 | 11.852,4 | 11.991,0 | 11.251,4 | 72,9 | -5,1 | -6,2 | 1,74 |
| 21 | Organização Agrária | 1.429,5 | 1.843,5 | 2.338,3 | 3.984,2 | 178,7 | 116,1 | 70,4 | 0,62 |
| 22 | Indústria | 439,3 | 3.358,4 | 3.321,6 | 1.424,7 | 224,3 | -57,6 | -57,1 | 0,22 |
| 23 | Comércio e Serviços | 2.066,5 | 2.749,0 | 2.914,2 | 3.200,6 | 54,9 | 16,4 | 9,8 | 0,50 |
| 24 | Comunicações | 641,5 | 646,0 | 631,3 | 727,8 | 13,4 | 12,6 | 15,3 | 0,11 |
| 25 | Energia | 3.905,5 | 739,6 | 725,5 | 766,3 | -80,4 | 3,6 | 5,6 | 0,12 |
| 26 | Transporte | 3.048,1 | 3.242,5 | 4.145,5 | 4.639,3 | 52,2 | 43,1 | 11,9 | 0,72 |
| 27 | Desporto e Lazer | 159,9 | 130,8 | 357,9 | 170,6 | 6,7 | 30,4 | -52,3 | 0,03 |
| 28 | Encargos Especiais | 248.229,6 | 273.886,7 | 303.219,0 | 281.253,7 | 13,3 | 2,7 | -7,2 | 43,58 |
| 99 | Reserva de Contingência | ,0 | 23.422,5 | 18.407,2 | 21.122,5 | | -9,8 | 14,8 | 3,27 |
| | | 510.593,7 | 597.645,3 | 630.692,8 | 645.433,4 | 26,4 | 8,0 | 2,3 | 100,00 |

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

Os investimentos, por função, são mostrados na tabela seguinte:

**TABELA 20 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE**

| COD | FUNCAO | Liq. 2003 | PL 2004 | Aut. 2004 (08/2004) | PL 2005 | Em R\$ milhão | | | |
|-----|-----------------------|-----------|---------|------------------------|---------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|----------|
| | | | | | | PL 2005/ Liq.2003 (%) | PL 2005/ PL 2004 (%) | PL 2005 / Aut. 2004 (%) | (% 2005) |
| 1 | Legislativa | 77,6 | 171,4 | 177,1 | 217,4 | 180,3 | 26,8 | 22,8 | 1,9 |
| 2 | Judiciária | 268,6 | 436,0 | 494,8 | 602,5 | 124,3 | 38,2 | 21,8 | 5,3 |
| 3 | Essencial à Justiça | 31,6 | 47,9 | 53,8 | 80,8 | 156,1 | 68,9 | 50,2 | 0,7 |
| 4 | Administração | 141,0 | 231,7 | 277,7 | 230,7 | 63,6 | -0,4 | -16,9 | 2,0 |
| 5 | Defesa Nacional | 907,2 | 990,8 | 1.445,4 | 1.201,5 | 32,4 | 21,3 | -16,9 | 10,5 |
| 6 | Segurança Pública | 352,8 | 349,8 | 566,7 | 403,9 | 14,5 | 15,5 | -28,7 | 3,5 |
| 7 | Relações Exteriores | 9,7 | 39,1 | 39,1 | 61,0 | 529,6 | 56,1 | 56,1 | 0,5 |
| 8 | Assistência Social | 36,3 | 122,1 | 186,9 | 132,6 | 265,8 | 8,6 | -29,0 | 1,2 |
| 9 | Previdência Social | 47,3 | 51,2 | 44,3 | 56,4 | 19,3 | 10,2 | 27,5 | 0,5 |
| 10 | Saúde | 949,2 | 1.407,4 | 2.516,1 | 1.595,7 | 68,1 | 13,4 | -36,6 | 13,9 |
| 11 | Trabalho | 16,9 | 34,3 | 45,4 | 46,8 | 175,9 | 36,5 | 3,0 | 0,4 |
| 12 | Educação | 443,0 | 482,6 | 657,7 | 705,7 | 59,3 | 46,2 | 7,3 | 6,2 |
| 13 | Cultura | 19,3 | 32,7 | 103,2 | 48,6 | 152,1 | 48,4 | -52,9 | 0,4 |
| 14 | Direitos da Cidadania | 129,4 | 199,7 | 223,2 | 272,1 | 110,3 | 36,3 | 21,9 | 2,4 |
| 15 | Urbanismo | 328,0 | 279,1 | 842,0 | 313,3 | -4,5 | 12,2 | -62,8 | 2,7 |
| 16 | Habitação | 122,3 | 1,7 | 237,8 | 60,0 | -50,9 | 3431,1 | -74,8 | 0,5 |
| 17 | Saneamento | 53,8 | 29,6 | 166,2 | 27,7 | -48,6 | -6,5 | -83,4 | 0,2 |
| 18 | Gestão Ambiental | 263,1 | 268,1 | 557,4 | 1.408,6 | 435,3 | 425,4 | 152,7 | 12,3 |
| 19 | Ciência e Tecnologia | 165,8 | 182,7 | 226,0 | 276,7 | 66,9 | 51,4 | 22,4 | 2,4 |
| 20 | Agricultura | 209,5 | 289,7 | 523,9 | 282,9 | 35,1 | -2,3 | -46,0 | 2,5 |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | | |
|--------------|---------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| 21 | Organização Agrária | 81,2 | 226,5 | 344,0 | 434,9 | 435,7 | 92,0 | 26,4 | 3,8 |
| 22 | Indústria | 60,6 | 49,2 | 70,2 | 62,5 | 3,1 | 27,1 | -11,1 | 0,5 |
| 23 | Comércio e Serviços | 54,6 | 37,2 | 260,6 | 53,6 | -1,7 | 44,0 | -79,4 | 0,5 |
| 24 | Comunicações | 23,5 | 34,1 | 19,3 | 101,3 | 330,5 | 197,5 | 424,1 | 0,9 |
| 25 | Energia | 37,8 | 76,5 | 62,0 | 33,6 | -11,1 | -56,1 | -45,9 | 0,3 |
| 26 | Transporte | 1.497,5 | 1.679,8 | 2.519,6 | 2.619,8 | 74,9 | 56,0 | 4,0 | 22,8 |
| 27 | Desporto e Lazer | 111,5 | 50,5 | 249,6 | 66,7 | -40,2 | 32,0 | -73,3 | 0,6 |
| 28 | Encargos Especiais | 13,2 | 22,6 | 22,8 | 71,5 | 440,0 | 216,4 | 213,1 | 0,6 |
| TOTAL | | 6.452,1 | 7.823,8 | 12.932,9 | 11.468,7 | 77,8 | 46,6 | -11,3 | 100,0 |

Fonte: SIAFI e PLOA 2005

Somente as funções Energia (-56,1%), Agricultura (-2,3%), Saneamento (-6,5%) e Administração (-0,4%) sofreram reduções de investimentos, se comparados ao PL de 2004. Todas as demais tiveram acréscimos nominais, com destaque para Habitação (3431,1%), Gestão Ambiental (425,4%), Encargos Especiais (216,4%) e Comunicações (197,5%).

3.2.3 DESPESAS POR PROGRAMAS

O Projeto de Lei Orçamentária para 2005 introduziu novos programas com base no projeto de Revisão do PPA 2004-2007. Outros programas já existentes foram excluídos e suas ações remanejadas para programas similares. Dessa forma, uma comparação efetiva dos programas propostos no projeto com os valores pertinentes a exercícios anteriores deve ser feita com cautela.

Verifica-se que, de maneira geral, os programas que receberam maiores alocações em exercícios pretéritos continuam os mesmos. Excluindo o refinanciamento da dívida interna, com R\$ 885 bilhões (56% do montante das consignações referentes aos orçamentos Fiscal e da Seguridade), bem como as parcelas das demais programações destinadas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal que totalizam R\$ 50 bilhões (fonte 143), os programas que mais receberam recursos na proposta orçamentária para 2005 foram Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), com R\$ 141,5 bilhões (21,9%); Previdência Social Básica, com R\$ 136,3 bilhões (21,1%); Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 71,4 bilhões (11,1%); Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 40,5 bilhões (6,3%) e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com R\$ 37,4 bilhões (5,8%). Esses cinco programas também foram os que mais receberam recursos federais na proposta orçamentária para 2004.

A tabela a seguir discrimina a destinação de recursos para os principais programas do orçamento, segundo o volume de recursos a eles destinados na proposta para 2005. Foram relacionados apenas os programas com dotações superiores a R\$ 2 bilhões. Comparando com o PL 2004, verifica-se que os maiores aumentos ocorreram nos programas Agricultura Familiar – PRONAF (71,2%), Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (64,4%), Administração Tributária e Aduaneira (50,2%) e Universidade do Século XXI (43,3%). De outro modo, ocorreram reduções nos seguintes programas: Operações Especiais: Financiamentos com Retorno (-3,4%), Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa - Juros e Amortizações (-15,8%), Reserva de Contingência (-17,5%), Abastecimento Agroalimentar (-40,0%) e Operações Especiais: Outros Encargos Especiais (-67,8%).

TABELA 21 - DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Em R\$ milhão

| COD | PROGRAMA | LIQ 2003 | PL 2004 | AUT 2004 (08/2004) | PL 2005 | PL 2005/ Liq.2003 (%) | PL 2005/ PL 2004 (%) | PL 2005 / Aut. 2004 (%) | 2005 (%) |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------|
| 0905 | Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações) | 107.667,3 | 131.878,7 | 142.834,0 | 141.555,3 | 31 | 7,3 | -0,9 | 21,9 |
| 0083 | Previdência Social Básica | 107.477,0 | 122.274,0 | 122.284,0 | 136.281,8 | 27 | 11,5 | 11,4 | 21,1 |
| 0903 | Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica | 63.386,2 | 61.354,3 | 69.603,6 | 71.415,8 | 13 | 16,4 | 2,6 | 11,1 |
| 0089 | Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 35.192,7 | 35.679,9 | 35.765,0 | 40.485,4 | 15 | 13,5 | 13,2 | 6,3 |
| 0906 | Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações) | 25.044,8 | 44.475,2 | 44.576,3 | 37.433,0 | 49 | -15,8 | -16,0 | 5,8 |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | | |
|------|----------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|-----|
| 0750 | Apoio Administrativo | 22.148,2 | 21.170,8 | 21.227,5 | 26.920,5 | 22 | 27,2 | 26,8 | 4,2 |
| 0999 | Reserva de Contingência | ,0 | 25.600,4 | 20.522,4 | 21.122,5 | | -17,5 | 2,9 | 3,3 |
| 0902 | Operações Especiais: Financiamentos com Retorno | 8.334,3 | 20.485,4 | 20.665,6 | 19.779,8 | 137 | -3,4 | -4,3 | 3,1 |
| 1220 | Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde | ,0 | 15.215,0 | 15.955,3 | 16.440,4 | | 8,1 | 3,0 | 2,5 |
| 0099 | Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda | 6.808,2 | 9.306,5 | 9.305,1 | 10.641,2 | 56 | 14,3 | 14,4 | 1,6 |
| 1073 | Universidade do Século XXI | ,0 | 6.648,7 | 6.756,7 | 9.527,6 | | 43,3 | 41,0 | 1,5 |
| 1335 | Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família | ,0 | 5.350,0 | 5.343,9 | 6.711,7 | | 25,5 | 25,6 | 1,0 |
| 0901 | Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais | 3.475,5 | 4.943,7 | 5.455,2 | 6.490,5 | 87 | 31,3 | 19,0 | 1,0 |
| 0065 | Proteção Social à Pessoa com Deficiência | 4.142,8 | 4.644,3 | 4.678,2 | 5.109,6 | 23 | 10,0 | 9,2 | 0,8 |
| 0571 | Prestação Jurisdicional Trabalhista | 3.801,7 | 4.191,1 | 4.306,7 | 4.996,5 | 31 | 19,2 | 16,0 | 0,8 |
| 1214 | Atenção Básica em Saúde | ,0 | 4.041,4 | 4.761,9 | 4.990,2 | | 23,5 | 4,8 | 0,8 |
| 0352 | Abastecimento Agroalimentar | 2.413,7 | 6.366,9 | 6.324,1 | 3.817,8 | 58 | -40,0 | -39,6 | 0,6 |
| 0351 | Agricultura Familiar – PRONAF | 1.538,9 | 2.130,8 | 2.119,2 | 3.648,5 | 137 | 71,2 | 72,2 | 0,6 |
| 1282 | Proteção Social ao Idoso | ,0 | 2.839,0 | 2.857,6 | 3.587,0 | | 26,3 | 25,5 | 0,6 |
| 0770 | Administração Tributária e Aduaneira | 685,9 | 2.268,3 | 2.253,2 | 3.407,9 | 397 | 50,2 | 51,2 | 0,5 |
| 0569 | Prestação Jurisdicional na Justiça Federal | 2.389,6 | 2.542,7 | 2.625,8 | 3.281,4 | 37 | 29,1 | 25,0 | 0,5 |
| 0909 | Operações Especiais: Outros Encargos Especiais | 20.860,3 | 10.071,8 | 11.534,3 | 3.243,6 | -84 | -67,8 | -71,9 | 0,5 |
| 0412 | Desenvolvimento do Comércio Exterior | 8,1 | 2.523,6 | 2.431,4 | 2.877,3 | 35354 | 14,0 | 18,3 | 0,4 |
| 0904 | Operações Especiais: Outras Transferências | 1.655,4 | 1.934,6 | 2.178,3 | 2.395,8 | 45 | 23,8 | 10,0 | 0,4 |
| 1293 | Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos | ,0 | 1.457,0 | 1.791,7 | 2.394,7 | | 64,4 | 33,7 | 0,4 |

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

3.3 DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

A Lei nº 10.934/2004 (LDO para 2005) define, no art. 7º, §2º, que os grupos de natureza de despesa constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto. São seis grupos: 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida, 3 – outras despesas correntes, 4 – investimentos, 5 – inversões financeiras e 6 – amortização da dívida. Além disso, o § 3º do referido artigo dispõe que a reserva de contingência será identificada pelo dígito 9 na classificação por GND.

Importa mencionar que o valor global do GND 6 - Amortização da Dívida - compreende a amortização efetiva mais o refinanciamento da dívida pública. Portanto, para melhor compreensão dessa despesa, em alguns casos, e dependendo dos objetivos da análise, é necessário identificar essas parcelas. No PLOA para 2005, do montante de R\$ 1.003,4 bilhões registrados nesse grupo, R\$ 926,9 bilhões são destinados ao refinanciamento da dívida mobiliária, R\$ 8,3 bilhões ao refinanciamento da dívida contratual e R\$ 68,1 milhões para amortização efetiva. A tabela a seguir consolida os principais grupos de despesas:

TABELA 16 - GASTOS POR GRUPO DE DESPESA – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

| CODIGO ÓRGÃO | ÓRGÃO | Liquidado 2003 (A) | PLOA 2004 (B) | AUTORIZADO 2004 (C) | PLOA 2005 (D) | Em R\$ mil | |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|------------|--------|
| | | | | | | % | E= D/C |
| 1 | Pessoal e Encargos Sociais | 78.974.734,73 | 84.291.083,83 | 84.120.038,40 | 97.054.485,95 | 15% | |
| 2 | Juros e Encargos da Dívida | 65.706.833,74 | 117.829.636,29 | 117.769.754,25 | 110.834.621,58 | -6% | |
| 3 | Outras Despesas Correntes | 239.237.559,53 | 263.291.323,74 | 273.628.649,91 | 303.876.958,10 | 11% | |
| 4 | Investimentos | 6.452.128,08 | 7.823.827,33 | 12.370.012,11 | 11.468.677,94 | -7% | |
| 5 | Inversões Financeiras | 23.440.686,46 | 32.752.836,67 | 33.249.350,01 | 32.922.422,33 | -1% | |
| 6 | Amortização da Dívida | 462.644.645,10 | 926.097.616,41 | 925.989.878,45 | 1.003.477.791,41 | 8% | |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | |
|--------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-----------|
| 9 | Reserva de Contingência | 0,00 | 25.600.357,85 | 21.959.723,21 | 21.122.511,20 | -4% |
| TOTAL | | 876.456.587,65 | 1.457.686.682,12 | 1.469.087.406,34 | 1.580.757.468,5 | 8% |

Fonte: SIAFI/STN; PL N.º 51/2004 – CN. Elaboração: COFF/CD e CONORF/SF

Relativamente ao autorizado para 2004, verificam-se acréscimos nominais para os Grupos 1 – Pessoal e Encargos Sociais (15%), em parte decorrente da mudança da alíquota da contribuição patronal da União, estabelecida pela Lei nº 10.887/2004, e 3 – outras despesas correntes (11%). O valor dos investimentos apresenta-se inferior ao autorizado em 2004, em 7%.

As análises sobre os Grupos 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida e 6 – amortização da dívida serão realizadas em tópicos específicos deste Parecer, de sorte que a ênfase aqui dar-se-á sobre os GNDs 3 e 4.

Consoante visto na tabela anterior, os gastos com outras despesas correntes cresceram 11% em relação ao orçamento de 2004, em vigor. A seguir, são listadas as principais ações desse Grupo, em ordem decrescente de dotação na proposta da LOA para 2005:

TABELA 17 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES, POR AÇÃO

| | | Em R\$ mil | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| Código | Ação | PL 2004 (A) | PL 2005 (B) | B/A % |
| 0132 | Pagamento de Aposentadorias | 59.309.744,28 | 67.139.171,03 | 13% |
| 0134 | Pagamento de Pensões | 22.371.842,99 | 23.851.839,15 | 7% |
| 0045 | Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159) | 20.145.383,59 | 22.478.651,73 | 12% |
| 0044 | Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art.159) | 19.250.368,20 | 21.479.600,54 | 12% |
| 0010 | Pagamento de Aposentadorias - Área Rural | 15.226.960,15 | 17.272.140,45 | 13% |
| 0906 | Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em | 11.776.833,75 | - | - |
| 8585 | Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Av ²⁷ | - | 14.906.000,00 | - |
| 0136 | Pagamento de Auxílio Doença Previdenciário, Auxílio Doença Acidentário e Auxílio Reclusão | 10.746.360,94 | 14.457.902,08 | 35% |
| 0047 | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (CF, art.212) | 7.276.090,20 | 8.108.942,18 | 11% |
| 0583 | Pagamento do Seguro-Desemprego | 7.038.018,15 | 7.858.944,03 | 12% |
| 001Q | Pagamento de Pensões - Área Rural | 6.011.672,10 | 6.301.986,88 | 5% |
| 006O | Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) ²⁸ | - | 5.437.800,00 | - |
| 0133 | Pagamento de Aposentadorias Especiais | 5.410.933,64 | 5.435.824,39 | 0% |
| 0575 | Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência - LOAS | 3.300.205,98 | 3.742.875,44 | 13% |
| 0369 | Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação | 3.065.565,66 | 3.030.748,85 | -1% |

Fonte: SIAFI/STN. PL N.º 51/2004 – CN. Elaboração COFF/CD e CONORF/SF

Destaque-se o aumento de 35% na dotação da ação 0136 – Pagamento de Auxílio Doença Previdenciário, Auxílio Doença Acidentário e Auxílio Reclusão.

Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, os investimentos da Proposta atingem R\$ 11,5 bilhões, o que significa acréscimo nominal de 47% em relação ao PL do exercício anterior, cujo investimento perfazia R\$ 7,8 bilhões, e uma queda nominal de 7% sobre o valor aprovado na LOA 2004.

No que concerne à distribuição dos investimentos por programa, o quadro seguinte apresenta as maiores dotações da Proposta para 2005, comparativamente ao PL para 2004:

²⁷ Nos termos do Projeto de Revisão do PPA, algumas ações sofreram alteração quanto ao seu tipo, considerando a forma com que são implementadas e a área de competência do governo federal no setor de saúde.

²⁸ Em 2004, os valores autorizados para esta ação somaram R\$ 4,335 bilhões.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

TABELA 18 - INVESTIMENTOS POR PROGRAMAS

| Código | Programa | Em R\$ mil | | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------|
| | | PL 2004 (A) | PL 2005 (B) | % B/A |
| 0220 | Manutenção da Malha Rodoviária Federal | 1.086.637,60 | 1.061.991,15 | -2 |
| 1036 | Integração de Bacias Hidrográficas | - | 967.000,00 | - |
| 0122 | Saneamento Ambiental Urbano | 498.070,00 | 490.160,40 | -2 |
| 0750 | Apoio Administrativo | 296.866,74 | 224.604,10 | -24 |
| 0571 | Prestação Jurisdicional Trabalhista | - | 289.559,26 | - |
| 1073 | Universidade do Século XXI | - | 277.942,93 | - |
| 0632 | Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira | 227.217,09 | 238.994,13 | 5 |
| 0230 | Corredor Leste | - | 276.500,00 | - |
| 0235 | Corredor Nordeste | - | 237.100,00 | - |
| 0631 | Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária | 159.709,95 | 236.553,51 | 48 |
| 0235 | Corredor Nordeste | - | 237.100,00 | - |
| 0236 | Corredor Oeste-Norte | - | 235.400,00 | - |
| 0233 | Corredor Mercosul | - | 232.750,00 | - |
| 0237 | Corredor Araguaia-Tocantins | - | 232.578,00 | - |
| 0661 | Modernização do Sistema Penitenciário Nacional | 162.000,00 | 226.202,50 | 40 |
| 1127 | Sistema Unico de Segurança Pública | 206.500,00 | 209.300,00 | 1 |
| 1075 | Escola Moderna | 179.209,97 | - | - |
| 1295 | Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros | 169.463,30 | 130.568,25 | -23 |
| 0623 | Proteção ao Vôo e Segurança do Tráfego Aéreo | 166.752,38 | 225.974,61 | 36 |
| 0379 | Desenvolvimento da Agricultura Irrigada | 158.100,00 | - | - |
| 1303 | Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas | 157.750,54 | - | - |
| 1216 | Atenção Especializada em Saúde | 157.632,00 | 211.572,30 | 34 |

Fonte: SIAFI/STN. PL N.º 51/2004 – CN. Elaboração COFF/CD e CONORF/SF

A comparação entre as Propostas de 2004 e 2005 resta parcialmente prejudicada, tendo em vista as significativas alterações nas programações promovidas pelo Poder Executivo. Com efeito, o PL N.º 52/2004 – CN – Projeto de Revisão do PPA 2004 – 2007 propõe a exclusão de 17 e a inclusão de 18 programas na proposta para 2005, além de alterações em outros 347 programas.

Dentre os novos programas, destaque-se o 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas, no valor de R\$ 967 milhões, que abriga dotação para a ação 12EP – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

Os acréscimos mais consideráveis de dotação estão nos programas 0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (48%) e 0661 - Modernização do Sistema Penitenciário Nacional (40%). Os maiores decréscimos para os programas 0750 - Apoio Administrativo (-24%) e 1075 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (-23%).

O programa com o maior volume de recursos é o 0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal, com R\$ 1,0 bilhão. Observe-se pequeno decréscimo de 2% nessa programação para 2005.

4 ÁREA SOCIAL

4.1 SAÚDE E A EC N.º 29/2000

O PLOA/2005 aloca R\$39,27 bilhões para o Ministério da Saúde (valor superior em 29,95% nominais em relação ao liquidado em 2003 e 7,24% em relação ao autorizado até agosto p.p. para 2004), que representam 13,61% do Orçamento da Seguridade Social da União. Desse valor, R\$35,56 bilhões estão alocados especificamente para ações e serviços de saúde.

Evolução da Despesa por Unidade Orçamentária

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

A Tabela 23 mostra a evolução da despesa do Órgão 36.000 - Ministério da Saúde, por Unidade Orçamentária, em 2001, 2002 e 2003 (dotação executada, ou seja, dotação empenhada e liquidada), em 2004 (lei mais créditos) e a prevista no PLOA/2005.

TABELA 23 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Em R\$ mil

| Unidade Orçamentária | LIQ. 2001 | LIQ. 2002 | LIQ. 2003 | AUTORIZADO 2004 | PLOA/2005 | PLOA 2005 / AUTOR-2004 (%) |
|-----------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|
| 36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ | 362.614 | 390.984 | 456.637 | 521.137 | 894.768 | 71,70 |
| 36208 - HOSPITAL CRISTO REDENTOR S.A. | 267 | 7.285 | 64.561 | 106.154 | 76.528 | -27,91 |
| 36209 - HOSPITAL FÊMINA S.A. | 330 | 2.794 | 30.803 | 34.641 | 39.944 | 15,31 |
| 36210 - HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. | 2.424 | 2.717 | 234.655 | 253.209 | 285.601 | 12,79 |
| 36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE | 3.579.804 | 3.189.264 | 2.778.396 | 3.157.343 | 3.385.842 | 7,24 |
| 36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA | 172.026 | 193.021 | 207.972 | 244.489 | 341.336 | 39,61 |
| 36213 – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR | 44.622 | 61.105 | 83.749 | 80.904 | 104.086 | 28,65 |
| 36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE | 21.976.850 | 24.458.951 | 26.367.870 | 32.229.226 | 34.150.111 | 5,96 |
| Total | 26.138.937 | 28.306.120 | 30.224.645 | 36.627.106 | 39.278.219 | 7,24 |

Observa-se que a Unidade 36901 - Fundo Nacional de Saúde, na qual concentra-se a maior parcela da dotação do Ministério (86,94% do previsto para 2005), tem incremento nominal no valor consignado da ordem de 5,96% em relação ao autorizado até agosto p.p. para 2004. Tal aumento é inferior ao incremento total em favor do Ministério (7,24%) e, ressalvada a Unidade 36208, que sofreu redução, é o menor incremento proporcionado às unidades orçamentárias abrangidas pelo setor saúde.

4.1.1 EVOLUÇÃO DO GASTO POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND

A tabela a seguir apresenta os montantes da despesa do Ministério da Saúde, por Grupo de Natureza de Despesa – GND, liquidados de 2001 a 2003, autorizado para 2004 (incluindo créditos adicionais abertos até agosto p.p.) e o programado para 2005 no PLOA/2005.

TABELA 24 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR GND

Em R\$ mil

| Grupo de Natureza de Despesa – GND | LIQ. 2001 | LIQ. 2002 | LIQ. 2003 | AUTORIZADO 2004 | PLOA 2005 | PLOA/AUTOR 2004 (%) |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 1 - Pessoal e Encargos Sociais | 4.898.054 | 5.466.883 | 5.959.761 | 6.061.935 | 7.168.986 | 18,26 |
| 2 - Juros e Encargos da Dívida | 77.949 | 120.491 | 136.584 | 245.698 | 214.048 | -12,88 |
| 3 – Outras Despesas Correntes | 18.650.383 | 20.947.174 | 22.908.567 | 27.320.795 | 29.917.038 | 9,50 |
| 4 – Investimentos | 2.354.958 | 1.521.627 | 933.598 | 2.516.089 | 1.595.716 | -36,58 |
| 5 – Inversões Financeiras | 0 | 0 | 1.740 | 20.000 | 0 | -100,00 |
| 6 - Amortização da Dívida | 157.592 | 249.945 | 284.392 | 462.588 | 382.429 | -17,33 |
| Total | 26.138.937 | 28.306.120 | 30.224.645 | 36.627.106 | 39.278.219 | 7,24 |

Comparando-se o valor programado no PLOA/2005 com o autorizado para 2004, incluindo créditos, verifica-se incremento nominal de 7,24% no orçamento global do Ministério, pouco acima da inflação (medida pelo IPCA) prevista para 2005 (4,5%) e do crescimento do PIB projeto para 2005 (4%). Mantidas essas previsões, haverá decréscimo real, embora de pequena monta, no total das despesas do Órgão.

4.1.2 EVOLUÇÃO DA DESPESA POR FONTES DE RECURSOS

A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde por fontes de recursos. Verifica-se que a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas – CSLL (151), a Contribuição

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

sobre Movimentação Financeira – CPMF (155) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS (153) são as principais fontes de financiamento do Órgão.

Vale ressaltar que, das fontes que financiam a Saúde, somente a 155 é vinculada ao Setor. As demais fontes financiam indistintamente ações do Orçamento da Seguridade Social, em que se inserem a saúde, a previdência e a assistência social.

Diferentemente da proposta orçamentária de 2004, não há previsão de receita condicionada para 2005. Ademais, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (179), em vista das decisões adotadas pelo Legislativo quando da aprovação da proposta orçamentária para 2004, não mais financia ações e serviços públicos de saúde

TABELA 25 – EVOLUÇÃO DA DESPESA POR FONTES DE RECURSOS

Em R\$ mil

| Cód | Descrição | EXEC. 2001 | EXEC. 2002 | EXEC. 2003 | LEI + Créd 2004. | PLOA 2005 | PLOA 2005 (%) |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 100 | RECURSOS ORDINÁRIOS | 3.232.107,0 | 2.927.455,8 | 3.884.114,5 | 2.240.772,3 | 596.478,0 | -73,38 |
| 148 | OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA | 521.892,0 | 535.135,4 | 320.314,4 | 376.196,7 | 380.403,0 | 1,12 |
| 150 | RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 772.193,0 | 716.803,8 | 667.720,5 | 784.360,1 | 843.375,7 | 7,52 |
| 151 | CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS+ | 1.819.162,4 | 6.367.404,9 | 8.277.329,3 | 12.095.748,1 | 16.157.153,8 | 33,58 |
| 153 | CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – COFINS | 10.165.840,0 | 5.131.833,1 | 6.362.849,3 | 9.321.818,7 | 7.652.198,7 | -17,91 |
| 155 | CONTRIBUIÇÃO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA+ | 7.310.193,6 | 10.478.112,8 | 9.811.104,5 | 11.058.678,2 | 11.889.899,4 | 7,52 |
| 156 | CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO+ | 279.206,0 | 525.167,2 | 240.034,2 | 318.316,5 | 484.853,3 | 52,32 |
| 169 | CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO | 0 | 0 | 241.477,5 | 199.671,7 | 714.533,0 | 257,85 |
| 174 | TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 0 | 0 | 172.675,0 | 169.554,3 | 206.659,4 | 21,88 |
| 195 | DOAÇÕES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS | 1.294,1 | 0 | 0 | 434,7 | 2.370,0 | 445,20 |
| 250 | RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 28.305,9 | 30.156,5 | 10.395,1 | 18.815,2 | 335.856,6 | 1.685,03 |
| 280 | RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 5.384,0 | 9.316,4 | 10.418,8 | 17.377,1 | 14.438,4 | -16,91 |
| (*) | OUTROS | 2.003.358,5 | 1.584.734,1 | 225.412,5 | 25.363,2 | 0 | 0 |
| Total | | 26.138.936,7 | 28.306.119,9 | 30.224.645,2 | 36.627.106,7 | 39.278.219,5 | 7,24 |

(*) Fontes: 143, 144, 145, 147, 149, 179, 281, 295, 300, 350, 351, 353, 355, 356 e 495.

4.1.3 PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA 2005

Pelos valores consignados, a proposta orçamentária prevê como principais Programas:

- **1220 – Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde**, com dotação de R\$16,44 bilhões, correspondentes a 41,3% do total do Ministério da Saúde, que visa ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação;

- **1214 – Atenção Básica em Saúde**, com dotação de R\$4,99 bilhões, correspondentes a 12,7% do total, para expandir a saúde da família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada;



- **0750 – Apoio Administrativo**, com dotação de R\$4,30 bilhões, correspondentes a 10,9% do total, para prover os meios administrativos para a implementação e gestão dos programas finalísticos;

- **1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos**, com dotação de R\$2,39 bilhões, correspondentes a 6,1% do total, que visa garantir o acesso da população a medicamentos e a insumos estratégicos;

- **1203 – Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis**, com dotação de R\$1,39 bilhão, correspondentes a 3,5% do total, que tem por finalidade prevenir e controlar doenças, epidemias, surtos, calamidades públicas e emergências epidemiológicas de maneira oportuna;

- **1335 – Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família**, com dotação de R\$1,10 bilhão, correspondentes a 2,5% do total, que tem por fim combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e a promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios.

- **1306 – Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis**, com dotação de R\$805,36 milhões, correspondentes a 2,0% do total, com o objetivo de reduzir a incidência da infecção pelo vírus da imunodeficiência adquirida – AIDS, e de outras doenças sexualmente transmissíveis e melhorar a qualidade de vida dos pacientes.

Tais programas correspondem, em conjunto, a 88,72% (R\$31,41 bilhões) do total alocado no Ministério da Saúde para as ações de saúde. O restante desse total, correspondentes a 11,28% (3,99 bilhões), foi alocado em 26 outros programas.

Ressalte-se que, relativamente ao projeto de lei orçamentária para 2004, na proposta para 2005, foi excluído o programa 1187 – Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses, e foram incluídos os programas 1336 – Brasil Quilombola, 1370 – Vigilância e Prevenção de doenças e Agravos Não Transmissíveis e 1371 – Vigilância Ambiental em Saúde.

4.1.4 SANEAMENTO

No que se refere ao saneamento, a proposta orçamentária mantém a mesma estrutura programática estabelecida em 2004. Assim, estão previstos os Programas “**0122 – Saneamento Ambiental Urbano**”, com R\$552,82 milhões, que visa a ampliar a cobertura e a melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano; “**1287 – Saneamento Rural**”, com R\$102,68 milhões, que tem por objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano em áreas rurais, e “**8007 – Resíduos Sólidos Urbanos**”, com R\$47,00 milhões, para incentivar a redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e eficácia dos serviços de limpeza pública, promover a inserção social dos catadores de lixo e eliminar o trabalho infantil nos lixos.

Relativamente à proposta para 2004, o setor de saneamento sofre incremento de R\$0,5 milhão no valor total alocado. Os programas 0122 e 8007 têm redução de valor; apenas o programa 1287 tem aumento.

4.1.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 29, DE 2000

A Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, estabelece a aplicação mínima para a União e demais entes federados no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No que diz respeito à participação da União, a EC n.º 29 remete a uma lei complementar, a ser aprovada, a definição das regras permanentes. Enquanto isso, vigoram as normas constantes do art. 77 do ADCT²⁹.

²⁹ 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” (os grifos são nossos).

...

§ 4º - Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo”



Dessas regras, a contida na alínea “b”, que também se aplica para 2005, tem dado margem a interpretações diversas que interferem na apuração do valor mínimo a ser aplicado

A Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – LDO/2005, no § 2º do artigo 59, considera **“ações e serviços públicos de saúde”** a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art 198, § 3º, da Constituição.”

No autógrafo encaminhado ao Presidente da República, o artigo 59, § 3º, estabelecia que, “na execução orçamentária de 2005, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde será equivalente ao maior valor entre o efetivamente empenhado e o mínimo previsto para aplicação em 2004 nessas ações e serviços, corrigido pela variação nominal do PIB de 2004 em relação ao de 2003”.

Mencionado parágrafo foi vetado. Assim, uma das questões que deverão pautar as discussões da proposta de orçamento para 2005 diz respeito à interpretação das disposições da EC nº 29, de 2000, e, conseqüentemente, do montante a ser aplicado em saúde no exercício de 2005. A aplicação da EC nº 29 parecia ter chegado a bom termo com o compromisso assumido pelo governo de adotar a interpretação contida na Decisão nº 143/2002 do Plenário do TCU; ou seja, de utilizar a base móvel, que prevê a aplicação da variação do PIB nominal do ano da proposta orçamentária, em relação ao PIB do exercício imediatamente pretérito, sobre o valor efetivamente liquidado nesse mesmo ano (desde que esse valor tenha atendido o mínimo constitucional), a fim de se atingir o mínimo a ser executado em saúde no ano a que se refere a proposta orçamentária.

Assim, o cumprimento da EC nº 29, nos termos da Decisão nº 143 do TCU, em 2005, dependerá da execução de 2004, o que somente poderá ser verificado após o encerramento do exercício.

Caso se considere que os créditos orçamentários de 2004 sejam executados apenas no piso mínimo – R\$ 31,66 bilhões (R\$1,55 bilhão inferior ao total autorizado) – e que a projeção de crescimento do PIB nominal em 2004, em relação a 2003, de 10,73% se concretize, a proposta orçamentária para 2005 (com dotação de R\$ 35,5 bilhões) atende ao disposto na EC nº 29 (cujo mínimo para esse ano situar-se-ia em R\$35,05 bilhões). Neste caso, as dotações com ações e serviços públicos de saúde superariam o piso constitucional em cerca de R\$502,8 milhões.

Cumprе salientar que o valor mínimo de R\$ 31,66 bilhões mencionado anteriormente é o obtido a partir da aplicação do critério da base móvel sobre todo o período de vigência da emenda constitucional, e não somente a partir de 2003 (com base no valor executado em 2002), como tem sido a intenção do governo. A prevalecer o critério da base móvel calculada a partir dos gastos de 2002, a proposta orçamentária da saúde superaria o mínimo estabelecido em cerca de R\$ 942,8 milhões.

A tabela a seguir sintetiza as situações mencionadas.

TABELA 26 - MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ações e Serviços de Saúde

| Descrição | LOA/2004 (1) | PLOA/2005 (2) | VARIAÇÃO (3) = (2)/(1) |
|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| (A) PIB nominal | 1.677.458.400.000 | 1.849.755.300.000 | 10,27% |
| (B) DOTAÇÃO | 33.206.372.626 | 35.558.447.072 | 7,08% |
| (C) MÍNIMO A APLICAR (a partir de 2001) | 31.658.965.428 | 35.055.618.296 | 10,73% |
| Saldo de Dotação B-C | 1.547.407.198 | 502.828.776 | |
| (E) MÍNIMO A APLICAR (a partir de 2003) | 31.261.612.819 | 34.615.634.197 | 10,73% |
| Saldo de Dotação B-E | 1.944.759.807 | 942.812.875 | |

(A) dados do Anexo ao Informativo Conjunto COFF/CONORF, de 08/09/2004 (alterado);

(B) 2004: autorizada até agosto; 2005: proposta;

(C) 2004: calculado c/ base na variação do PIB nominal do PIB de 2003 em relação a 2002, de 12,55%; 2005: calculado c/ base na projeção de variação do PIB nominal de 2004 em relação a 2003, de 10,73%. Aplica o critério da base móvel a partir de 2001, para apuração do piso.

(E) 2004: calculado c/ base na variação do PIB nominal do PIB de 2003 em relação a 2002, de 12,55%; 2005: calculado c/ base na projeção de variação do PIB nominal de 2004 em relação a 2003, de 10,73%. Aplica o critério da base móvel a partir de 2003, para apuração do piso.



Entretanto, numa hipótese mais remota, se for executada a totalidade da dotação autorizada para 2004 (R\$ 33,20 bilhões), a proposta para 2005 não atende ao mínimo constitucional para aplicação em saúde. Isto porque a projeção de variação do PIB de 2003 para 2004 situa-se em cerca de 10,73%, contra uma variação de apenas 7,08% na dotação de 2004 para 2005.

Essa hipótese de execução é remota, porque, além de estar acima do mínimo previsto, compromete recursos que poderiam ser empregados em outras despesas também prioritárias, tais como os investimentos em infra-estrutura. Prova de que dificilmente o Governo aplicará a totalidade da dotação prevista para saúde é que, já considerando o último decreto de descontingenciamento (Decreto 5.094/04), cerca de R\$770,0 milhões permanecem contingenciados. Ou seja, estão fora da disponibilidade para gasto.

Se a dotação for plenamente executada, haverá necessidade de suplementação orçamentária de R\$1,2 bilhão, para se alcançar o mínimo constitucional, como mostrado na tabela a seguir.

TABELA 27 - MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ações e Serviços de Saúde

| Descrição | LOA/2004 (1) | PLOA/2005 (2) | VARIAÇÃO (3) = (2)/(1) | |
|----------------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---|
| PIB nominal* | 1.677.458.400.000 | 1.849.755.300.000 | 10,27% | |
| DOTAÇÃO (a)** | 33.206.372.626 | 35.558.447.072 | 7,08% | |
| MÍNIMO A APLICAR (b)*** | 33.206.372.626 | 36.769.045.435 | 10,73% | |
| Saldo de Dotação (c) = (a) – (b) | | 0 | (1.210.599.363) | - |

*dados do Anexo ao Informativo Conjunto COFF/CONORF, de 08/09/2004 (alterado);

** 2004: autorizada até agosto; 2005: proposta;

*** 2005 calculado c/ base na previsão de variação do PIB nominal de 2003 para 2004 de 10,73%;

Vale ressaltar que, para 2005, não está prevista a alocação, em saúde, de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – Fonte 179, o que ocorreu nos anos anteriores.

4.2 EDUCAÇÃO

4.2.1 DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA, A SUBFUNÇÃO E A AÇÃO

Os gastos previstos, pelo Governo Federal, com a função Educação no PLOA 2005 alcançam R\$ 17,03 bilhões, valor R\$ 1,67 bilhão superior ao da proposta para 2004 (R\$ 15,36 bilhões). Esse montante está distribuído, quanto à natureza da despesa, da seguinte forma: R\$ 7,60 bilhões para gastos com pessoal (crescimento de 27,5% nominais em comparação com a proposta de 2004³⁰), R\$ 7,71 bilhões para outras despesas correntes (redução de 4,6%³¹), R\$ 0,71 bilhão para investimentos (aumento de 46,9%) e R\$ 1,01 bilhão para inversão financeira³² (aumento de 20,7%).

As subfunções mais representativas, em termos de volume de recursos, são: Ensino Superior, com R\$ 8,69 bilhões (representa 51,0% do total); Outros Encargos Especiais³³, com R\$ 1,74 bilhão (10,2% do total); Alimentação e Nutrição, com R\$ 1,42 bilhão (8,4% do total); Ensino Fundamental, com R\$ 1,32 bilhão (7,7% do total) e Ensino Profissional, com R\$ 1 bilhão (5,9% do total). Outras subfunções que merecem ser mencionadas são: Educação de Jovens e Adultos, com R\$ 630 milhões; Ensino Médio, com R\$ 288 milhões; Educação Especial, com R\$ 69 milhões e Educação Infantil, com R\$ 46 milhões.

³⁰ Ressalte-se que a maior parte desse crescimento deve-se ao surgimento da ação 09HB Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, com R\$ 1,27 bilhão, no PLOA 2005.

³¹ Note-se que a ação 003U Auxílio à Família na Condição de Pobreza com Crianças entre Sete e Quinze Anos de Idade Associado à Educação (bolsa-escola), com R\$ 1,82 bilhão, transformou-se na chamada "bolsa-família" e não mais integra os gastos com educação.

³² Dotações para conceder financiamento a estudantes do ensino superior não-gratuito.

³³ Abrange, além de outras ações: Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito, com dotação de R\$ 1,0 bilhão e Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com R\$ 0,74 bilhão.



Cabe destacar que, em termos de dotações orçamentárias, as ações Funcionamento de Cursos de Graduação, com R\$ 6,40 bilhões (R\$ 5,87 bilhões no PLOA 2004); Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, com R\$ 1,27 bilhão (inexistente no PLOA 2004); Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (merenda escolar), com R\$ 1,14 bilhão (R\$ 1,02 bilhão no PLOA 2004); Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito, com R\$ 1,0 bilhão (R\$ 0,83 bilhão no PLOA 2004); Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com R\$ 0,74 bilhão (R\$ 0,7 bilhão no PLOA 2004); e Funcionamento da Educação Profissional, com R\$ 0,66 bilhão (R\$ 0,60 bilhão no PLOA 2004), são as mais significativas da área de educação para 2005.

4.2.2 ATENDIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 51,89 bilhões. Desse valor, R\$ 9,34 bilhões (18%) estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino³⁴, o que não abrange gastos com programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser financiados por contribuições sociais e outros recursos orçamentários³⁵. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e municípios, estimada em R\$ 2,03 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: o ensino fundamental³⁶.

Assim, o mínimo que se deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino é R\$ 11,37 bilhões. O PLOA 2005 prevê a aplicação de R\$ 14,66 bilhões nessa área. Portanto, R\$ 3,31 bilhões acima do valor mínimo, o que representa 29% a mais.

O correspondente a 30%, no mínimo, das receitas de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 2,80 bilhões) deve ser aplicado na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental³⁷. Consta do PLOA 2005, a previsão de se aplicar R\$ 4,78 bilhões nessa área. No entanto, alguns gastos considerados no projeto não poderiam aí ser computados, conforme segue:

TABELA 28 – ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E ENSINO FUNDAMENTAL
Ações indevidamente incluídas

| AÇÃO | VALOR |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 4042 - PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SAUDE DO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA | 4.000,0 |
| 0513 - APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA | 1.140.000,0 |
| 0960 - APOIO À DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL | 2.500,0 |
| 09HI - APOIO À AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL | 2.500,0 |
| 09HJ - APOIO À REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL | 3.500,0 |
| 6351 - DISTRIBUIÇÃO DE PERIÓDICOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL | 1.000,0 |
| 6906 - PROJETOS MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS DE ATÉ 6 ANOS DE IDADE | 1.250,0 |
| 0973 - APOIO À FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 6.000,0 |

³⁴ "Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

³⁵ Art. 212, §4º. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos nos art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

³⁶ "Art. 212, §5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

³⁷ "ADCT, art. 60, § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal."

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 09EP - APOIO A AÇÕES ASSISTENCIAIS AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS | 2.400,0 |
| 8379 - FORMAÇÃO EM SERVIÇO E CERTIFICAÇÃO EM NÍVEL MÉDIO DE PROFESSORES NÃO-TITULADOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 5.809,1 |
| TOTAL | 1.168.959,1 |

De fato, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB dispõe que não podem ser computados como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e odontológica, e outras formas de assistência social” (art. 71, IV da Lei nº 9.394, de 20/12/1996). Disso decorre que também não podem ser consideradas como sendo relativas à erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental. Quanto à educação infantil, a LDB não deixa dúvidas quanto ao fato de ser a fase escolar anterior ao ensino fundamental (arts. 29 a 30 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996).

Desconsiderando-se os gastos acima, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental totaliza R\$ 3,61 bilhões. Isso significa que o mínimo constitucional está sendo cumprido. Deve-se destacar, no entanto, que esse valor compreende diversos gastos associados à educação básica, o que não permite quantificar a parcela relativa ao ensino fundamental, conforme segue:

TABELA 29 – AÇÕES PARA CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL GASTOS ASSOCIADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA

| AÇÃO | VALOR |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 6334 – PREPARAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB | 470.000,0 |
| 4014 - CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA | 7.227,8 |
| 4022 - SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - SAEB | 75.522,0 |
| 6333 - FORTALECIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL PARA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL | 11.548,7 |
| 0507 - APOIO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA A JOVENS E ADULTOS | 4.663,2 |
| 6297 - ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOEDUCATIVAS | 538,3 |
| 8007 - FOMENTO À REDE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL | 10.000,0 |
| TOTAL | 579.500,1 |

4.3 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL**4.3.1 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

TABELA 30 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2003 A 2005

Valores em R\$ milhões

| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA | Executado 2003 | PLOA 2004 | Autorizado 2004 | PLOA 2005 | VARIÇÃO NOMINAL % | |
|----------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| | | | | | PLOA 2004 / 2003 | PLOA 2005 / PLOA 2004 |
| 33.101 MPS | 161 | 198 | 201 | 359 | 22,7 | 81,2 |
| 33.201 INSS | 6.323 | 6.171 | 6.236 | 6.897 | -2,4 | 11,8 |
| 33.904 FRGPS | 109.805 | 123.100 | 123.726 | 138.573 | 12,1 | 12,6 |
| TOTAL | 116.289 | 129.469 | 130.164 | 145.828 | 11,3 | 12,6 |

As despesas totais do Ministério da Previdência Social, constantes no PLOA/2005, alcançam a soma de **R\$ 145,8 bilhões, o que representa aumento de 12,6% em relação ao PLOA 2004.** A unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total



das dotações, constando desta unidade orçamentária, unicamente, as despesas com pagamento de benefícios previdenciários.

Chama a atenção que os recursos destinados à unidade orçamentária 33.101 Ministério da Previdência Social apresentaram crescimento de R\$ 161 milhões em relação ao PLOA 2004, o que representa aumento de 81,2%. Essa expansão concentra-se nas ações “Gestão e Administração do Programa” e “Modernização e Expansão da Capacidade de Tecnologia e Informação da Previdência Social”, com crescimento de R\$ 40 milhões e R\$ 78 milhões, respectivamente.

Do valor da ação “Modernização e Expansão da Capacidade de Tecnologia e Informação da Previdência Social”, cerca de R\$ 41,1 milhões, 46,6% do total, referem-se a contrapartida de empréstimos do Banco InterAmericano de Desenvolvimento – BID.

Deve ser observado, em relação às ações constantes da proposta orçamentária enviada pelo Executivo, que não foi contemplada dotação para os serviços prestados pela rede bancária pelo pagamento de benefícios e pelo recolhimento de contribuições. No orçamento de 2004, estão previstos gastos de R\$ 96,3 milhões para o pagamento destes serviços. E, além disso, foi encaminhado pelo Executivo, projeto de lei de crédito suplementar, em tramitação no Congresso Nacional, que aumenta esta dotação em R\$ 94,5 milhões, totalizando R\$ 180,8 milhões.

Outrossim, no orçamento de 2004, estão previstos gastos de R\$ 1,6 bilhão destinados ao “**Pagamento de Salário-Maternidade – Área Urbana**”. Já a proposta orçamentária para 2005 estimou estas despesas em R\$ 120,8 milhões, valores menores que 10% do constante no orçamento de 2004. Esta redução não significa, efetivamente, que as despesas diminuirão. A razão dessa variação é que foi alterada a forma de pagamento do referido benefício, que deixou de ser feito pelo Instituto Nacional do Seguro Social, passando a ser realizado diretamente pela empresa às suas empregadas. Quando do pagamento das contribuições previdenciárias devidas, a empresa desconta do valor a ser recolhido o valor do pagamento do benefício.

Dessa forma, na proposta orçamentária não está contabilizada também a receita das contribuições devidas pelas empresas e que deixaram de ser recolhidas para fazer frente ao pagamento do salário-maternidade. Esta prática não afeta o resultado do orçamento, uma vez que o valor das receitas e despesas não contabilizadas é igual. Este procedimento ocorre também em relação às despesas com “Pagamento de Salário-Família”.

4.3.2 SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

A situação dos sistemas previdenciários tem sido preocupação constante nos últimos anos. Nos últimos seis anos, foram aprovadas duas emendas constitucionais que alteraram substancialmente os regimes previdenciários, tanto em relação à concessão de benefícios quanto ao financiamento dos regimes. Atualmente, encontra-se em tramitação proposta de emenda constitucional que modifica a última alteração.

A questão central que aflige os regimes previdenciários é a crescente incapacidade de fazerem frente ao pagamento dos benefícios com seus recursos próprios, o que gera a necessidade de aporte de recursos do Tesouro, utilizando verbas que poderiam ser utilizadas em outras necessidades.

4.3.3 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é gerido pelo Governo Federal e atende aos trabalhadores da iniciativa privada. O déficit do RGPS deve ser entendido como a diferença entre as receitas do regime e a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários, correspondendo ao montante de recursos que poderia ser utilizado para outras ações, mas que é utilizado para pagamento de benefícios previdenciários.

A demonstração do resultado do RGPS tem mudado nos últimos anos no intuito de melhor retratar a realidade. Até 2003, eram incluídas, entre as despesas com pagamentos de benefícios previdenciários, o pagamento dos benefícios de Renda Mensal Vitalícia para o Idoso e para o Deficiente, que são claramente benefícios assistenciais. Por força de determinação da LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2004), as referidas despesas deixaram de integrar a demonstração de resultados de 2004.

Das demonstrações apresentadas pelo Ministério da Previdência Social e da que faz parte da mensagem que acompanha o projeto de lei orçamentária para 2005 **não constam todas as receitas do RGPS**. São exemplos a receita estabelecida pelo inciso II do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (parte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF)



e as receitas próprias tais como Aplicações Financeiras e recebimento de aluguéis de imóveis. Dessa forma, a necessidade de financiamento apresentada é maior que a real.

Considerando-se nas demonstrações somente a receita da CPMF (ver tabela abaixo), a necessidade de financiamento estimada para 2005 passa de 1,64% do PIB para 1,23%, o que representa redução do déficit em R\$ 7,4 bilhões. A apresentação correta desses dados é de extrema importância para as discussões que se darão no Congresso Nacional, tanto em relação à continuidade da cobrança da CPMF quanto à necessidade de alterações no regime previdenciário que busquem assegurar a sua sustentabilidade. Lembramos que parte dos recursos arrecadados com a CPMF é destinada ao custeio da Previdência Social não podendo ser utilizada para outros fins.

TABELA 31 - COMPARAÇÃO DO DÉFICIT DO RGPS CONSIDERANDO A RECEITA DE CPMF E O RESULTADO APRESENTADO PELO GOVERNO

| | | em R\$ milhões | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 2000* | 2001* | 2002* | 2003* | 2004** | 2005** |
| Resultado considerando a receita da CPMF | Receitas do RGPS | 59.804 | 66.104 | 75.294 | 85.582 | 101.735 | 115.111 |
| | - Sobre a Folha | 55.715 | 62.492 | 71.028 | 80.730 | 94.894 | 107.688 |
| | - CPMF descontada DRU | 4.089 | 3.612 | 4.267 | 4.851 | 6.841 | 7.424 |
| | Benefícios Previdenciários | 64.285 | 73.692 | 86.396 | 105.476 | 123.936 | 138.006 |
| | - Normal | 63.761 | 72.977 | 85.837 | 104.360 | 119.723 | 134.878 |
| | - Decisões Judiciais | 524 | 715 | 559 | 1.116 | 4.213 | 3.128 |
| Necessidade de Financiamento | 4.481 | 7.588 | 11.102 | 19.894 | 22.201 | 22.895 | |
| Resultado apresentado pelo | Receita Previdenciária | 55.715 | 62.492 | 71.028 | 80.730 | 94.894 | 107.688 |
| | Benefícios Previdenciários | 64.285 | 73.692 | 86.396 | 105.476 | 123.936 | 138.006 |
| | Necessidade de Financiamento | 8.570 | 11.200 | 15.369 | 24.745 | 29.042 | 30.319 |

Obs.: * Valores executados ** Valores projetados nas Informação Complementares ao PLOA para 2005

Por fim, deve-se observar que se forem acrescentadas à demonstração as receitas próprias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a necessidade de aporte de recursos do Tesouro se reduz, no ano de 2005, em aproximadamente mais R\$ 1 bilhão. Esses recursos deveriam ser considerados, uma vez que são receitas oriundas da remuneração financeira dos recursos arrecadados ou do rendimento de bens pertencentes ao regime, e que, portanto, deveriam ser utilizados no pagamento dos benefícios antes de se lançar mão de recursos do Tesouro para cobrir esta necessidade.

4.3.4 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os Regimes Próprios de Previdência Social atendem aos servidores titulares de cargos efetivos dos entes estatais. Efetivamente podem existir sob a responsabilidade de cada ente estatal dois Regimes Próprios distintos, um dedicado aos servidores civis e outro aos servidores militares, conforme dispõe o § 20, do artigo 40 da Constituição Federal.

Desta forma, apresentar de forma global as necessidades de financiamento dos regimes próprios dos servidores civis e dos servidores militares serve somente para determinar o montante global de recursos destinados ao pagamento de benefícios, sem fornecer informações que permitam avaliar a situação dos regimes, que são totalmente distintos.

As alterações determinadas na Emenda Constitucional Nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nas legislações que a regularam afetaram predominante os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Civis. Observa-se, inclusive, na proposta orçamentária, que as alterações realizadas provocaram aumento na estimativa de receita do regime próprio dos servidores civis, fruto do aumento da alíquota da contribuição patronal e da instituição da contribuição dos inativos, e, no caso do regime dos servidores militares, não houve alteração.

Observa-se que, em 2000, o déficit do Regime Próprio dos militares correspondia a 53% do déficit do Regime Próprio dos Civis e que, em 2005, corresponderá a 83,4% (ver tabela seguinte). A redução significativa, em 2005, da necessidade de financiamento do regime dos servidores civis, que se encontrava estabilizada em torno de R\$ 17,7 bilhões desde 2001, é conseqüência das alterações citadas.



TABELA 32 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS CIVIS E MILITARES

| | | em R\$ bilhões | | | | | |
|------------------|---------------|----------------|------|------|------|------|------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Civis | Benefícios | 18,4 | 19,3 | 21,8 | 23,0 | 23,4 | 26,8 |
| | Contribuições | 3,4 | 3,5 | 4,4 | 5,3 | 5,6 | 10,5 |
| | Déficit | 15,0 | 15,8 | 17,5 | 17,7 | 17,8 | 16,4 |
| Militares | Benefícios | 8,0 | 11,3 | 12,9 | 13,2 | 13,5 | 14,7 |
| | Contribuições | 0,2 | 0,6 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 |
| | Déficit | 7,9 | 10,6 | 11,9 | 12,2 | 12,5 | 13,7 |

4.4 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS foi criado em janeiro de 2004, por meio da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. O Ministério incorporou as funções que vinham sendo desenvolvidas pelo Ministério da Assistência Social, pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

As unidades orçamentárias que compõem o MDS são: MDS-Administração Direta, no qual estão englobadas as ações de transferência direta de renda, as de segurança alimentar e nutricional e de manutenção do órgão; e o Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, ao qual estão afetos os programas relacionados à renda mensal vitalícia, aos benefícios de prestação continuada, aos serviços de natureza continuada voltadas para a pessoa portadora de deficiência, ao idoso, à criança e ao adolescente, dentre outros.

TABELA 33 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

| R\$ milhões | | | |
|--------------------------|--------------------------------|-----------------|----------------------------|
| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA | AUTORIZADO 2004 (Lei+Créditos) | PLOA/2005 | Autorizado 2004/ PLOA 2005 |
| MDS-Administração Direta | 5.014,7 | 6.099,8 | 21,6% |
| FNAS | 8.227,7 | 9.708,0 | 18,0% |
| TOTAL | 13.242,4 | 15.807,8 | 19,4% |

No MDS, estão previstos gastos na ordem de R\$ 15,8 bilhões, representando elevação nominal de 19,4% em relação ao autorizado em 2004. Desse valor, R\$ 5,4 bilhões estão alocados na ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema* e R\$ 8,7 bilhões estão destinados ao pagamento da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso, representando 88% das despesas totais do órgão. Essas ações somadas apresentaram elevação de 19,8%, grande parte influenciada pela **majoração do salário mínimo**³⁸, pelo **aumento do número de idosos com direito ao benefício de prestação continuada**³⁹ e pela **ampliação do número de famílias a serem beneficiadas pelo programa Bolsa-Família**.

Dentre as demais ações do MDS Administração Direta que apresentaram elevação, em relação ao autorizado para 2004, merecem destaque as seguintes:

³⁸ A renda mensal vitalícia e o benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso são pagos no valor de um salário-mínimo.

³⁹ O Estatuto do Idoso, aprovado em dezembro de 2003, diminuiu a idade para recebimento do benefício, passando de 67 anos para 65 anos.



- ? *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições*, que passou de R\$ 19,9 milhões para R\$ 42 milhões, com crescimento de 110%;
- ? *Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*, no valor de R\$ 77 milhões, que não figura no autorizado para 2004;
- ? *Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos*, que passou de R\$ 8,3 milhões para R\$ 46 milhões, com crescimento de 451%.

Por outro lado, destacam-se as seguintes reduções, em relação ao valor autorizado para 2004:

- ? *Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias*, que passou de R\$ 153 milhões para R\$ 17 milhões, com decréscimo de 89%;
- ? *Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda*, que passou de R\$ 200,4 milhões para R\$ 165 milhões, com decréscimo de 18%.

No Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, os serviços de ação continuada⁴⁰ apresentaram elevação de 15% em relação à proposta de 2004, e de 1,1% em relação ao autorizado para 2004.

A LDO/2005 prevê que a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de execução na modalidade 50 – *Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos*. Na apreciação da LDO, o Congresso incluiu parágrafo com a finalidade de ressaltar os recursos do FNAS da execução na modalidade 50, a não ser nos casos em que as normas relacionadas à assistência social previssem tal possibilidade. A alteração promovida pelo Congresso tinha como objetivo manter a atual sistemática de repasse, mediante a qual ~~os~~ o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, é efetivado por intermédio dos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Contudo, o parágrafo incluído foi vetado. Analisando as dotações do FNAS para 2005, percebe-se a inexistência de recursos classificados na modalidade 50.

4.4.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA-FAMÍLIA

Por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e a execução de ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima associado à Educação - Bolsa-Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (Fome Zero), do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal.

A LOA/2004 previu dotações no valor de R\$ 5,1 bilhões para realização de despesas a título de transferência de renda para famílias em condição de pobreza e/ou extrema pobreza. Desse valor, 4,3 bilhões estão alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e R\$ 0,8 bilhão está alocado no Ministério da Saúde. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 55/2004-CN, objetivando a suplementação do programa em torno de R\$ 883 milhões. Aprovado o projeto, as despesas com o auxílio financeiro às famílias poderão atingir R\$ 6 bilhões.

No projeto de lei orçamentária para 2005, há previsão de gastos da ordem de R\$ 6,5 bilhões, representando elevação de 27,3% em relação ao autorizado para 2004 e de R\$ 8,6% em relação ao reprogramado (**PLN 55/2004-CN**). Em relação ao exercício de 2003, quando a execução dos programas unificados alcançou a importância de R\$ 3,6 bilhões, ocorreu um acréscimo de cerca de 80%.

TABELA 34 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES

| Unidade Orçamentária (UO) | Ação | R\$ milhões | | | | |
|------------------------------|------|---------------------------|-----------------------------|----------------------|------------|-----|
| | | Autorizado 2004 (A) | Reprogramado 2004 (B) | PLOA/ 2005 (C) | Variação % | |
| | | | | | C/A | C/B |

⁴⁰ Serviços de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual, Serviços de Proteção Socioassistencial à Infância e à Adolescência, Serviços de Proteção Socioassistencial à Juventude, Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa, e Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Portadora de Deficiência

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | |
|--------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 33101 | Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 006O Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema | 4.335 | 5.218 | 5.438 | 25,4% | 4,2% |
| 36901 | Fundo Nacional de Saúde | 099A Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais | 802 | 802 | 1.100 | 37,2% | 37,2% |
| TOTAL | | | 5.136 | 6.020 | 6.538 | 27,3% | 8,6% |

Segundo consta no PLOA/2005, a ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema*, prevista no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem como meta atender a 8,5 milhões de famílias. Já na ação *Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais*, a cargo do Ministério da Saúde, não constam informações quanto ao número de famílias a serem atendidas. Segundo a Mensagem Presidencial, estima-se atender, até o final de 2005, a 8,7 milhões de famílias. Para efeito de comparação, até agosto de 2004, foram atendidas 4,5 milhões de famílias e estima-se atender a 6,5 milhões até dezembro. O dispêndio médio por família tem sido de cerca de R\$ 70,00.

A lei que criou o Bolsa-Família prevê que os atuais beneficiários dos programas unificados, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas. Em agosto de 2004, 3,5 milhões de famílias foram beneficiadas no Bolsa-Escola, 345 mil no Cartão Alimentação, 288 mil no Bolsa Alimentação e 5 milhões no Auxílio Gás. Os recursos para tais despesas são pagos à conta das dotações anteriormente mencionadas.

Destaca-se que, no tocante ao Auxílio-Gás, o Decreto nº 4.102, de 2002, ao regulamentar tal benefício, previu que os recursos necessários para o custeio da ação seriam oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE Combustíveis. Não obstante, até agosto de 2004, haviam sido gastos R\$ 393,7 milhões, provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e Recursos Ordinários do Tesouro.

Situação semelhante se repete no orçamento para 2005. Dos recursos destinados às ações, R\$ 186 milhões são oriundos da Contribuição Social Sobre o Lucro da Pessoa Jurídica (fonte 151); R\$ 914,00 milhões da CPMF (fonte 155) e R\$ 5,4 bilhões do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (fonte 179), não estando orçado qualquer recurso a título de CIDE-Combustíveis. Contudo, a Mensagem Presidencial prevê a manutenção do atendimento das atuais 6,0 milhões de famílias remanescentes de outros auxílios, que serão incorporadas ao programa Bolsa-Família até 2006.

A lei que criou o Bolsa-Família prescreve que a concessão do benefício, dependerá, no que couber, do cumprimento de condicionalidades relativas a: a) exame pré-natal; b) acompanhamento nutricional; c) acompanhamento de saúde e; d) frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.

5 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**5.1 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

O valor total das dotações consignadas na proposta orçamentária para 2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atinge o montante de R\$ 5,0 bilhões – cerca de 31% inferior ao valor proposto em 2004 (R\$ 7,3 bilhões), conforme tabela a seguir.

TABELA 35 – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA – DESPESA POR GND

| GND | R\$ mil | | |
|-----------------------------------|-----------|-----------|--------|
| | PLOA 2004 | PLOA 2005 | |
| Pessoal e Encargos Sociais | 1.680.780 | 2.027.349 | 20,6% |
| Juros e Encargos da Dívida | 26.496 | 18.320 | -30,9% |
| Outras Despesas Correntes | 645.829 | 803.398 | 24,4% |
| Investimentos | 59.949 | 90.592 | 51,1% |
| Inversões Financeiras | 2.531.672 | 2.042.570 | -19,3% |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | |
|------------------------------|-----------|-----------|--------|
| Amortização da Dívida | 2.392.649 | 54.725 | -97,7% |
| TOTAL | 7.337.374 | 5.036.954 | -31,4% |

Verificou-se essa redução (R\$ 2,3 bilhões) quase que inteiramente na Função “28 - Encargos Especiais”. O valor destinado à Função Agricultura manteve-se praticamente inalterado – cerca de R\$ 4,3 bilhões.

A redução observada acima é o reflexo direto da dotação proposta para o programa “0905 – Serviço da Dívida Interna”, localizado na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, onde, além do pagamento de juros se contabilizam os pagamentos de amortização da dívida – previstos com o valor de R\$ 2,4 bilhões em 2004, e com apenas R\$ 54,7 milhões em 2005.

Ou seja, a significativa redução do orçamento do Ministério da Agricultura deve-se quase que exclusivamente aos menores valores de pagamento da dívida interna da CONAB em 2005.

O Programa “Abastecimento Agroalimentar”, cujas despesas, quando classificadas no Grupo “Inversões Financeiras”, destinam-se a financiar a aquisição de produtos agrícolas para comercialização e formação dos estoques públicos, teve uma redução de R\$ 0,4 bilhão, ficando com apenas R\$ 2,3 bilhões fixados para o exercício de 2005.

Em relação a esse item, registra-se, a decisão tomada pelo Poder Executivo de consignar apenas no orçamento da CONAB os valores das despesas com aquisição de produtos para a formação de estoques reguladores.

Observa-se, quanto aos demais componentes da despesa do Ministério da Agricultura, crescimento no pagamento de pessoal e encargos sociais (da ordem de R\$ 346 milhões), crescimento em outras despesas correntes (da ordem de R\$ 157,6 milhões) e pequeno aumento na proposta de gastos com investimentos (R\$ 30,6 milhões).

Apesar de as despesas primárias discricionárias representarem apenas 16% (R\$ 821 milhões) do orçamento proposto para o Ministério da Agricultura para 2005 (mais de 44% são despesas financeiras e 40% são despesas primárias obrigatórias), observa-se crescimento razoável (em torno de R\$ 180 milhões) das despesas com custeio em todas as Unidades Orçamentárias daquela Pasta, com exceção da EMBRAPA.

A execução da programação das despesas discricionárias deverá ser realizada diretamente pelo próprio Ministério (95%), ou por meio de transferências ao exterior (3,6%). Ou seja, praticamente inexistente previsão de transferências de recursos aos estados, aos municípios e às instituições privadas para execução da programação prevista para o exercício de 2005.

Observa-se, finalmente, que o Programa “6003 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário”, que comparece no PPA 2004-2007 com o valor aprovado de R\$ 572 milhões, não foi contemplado na proposta orçamentária para 2005.

Assim, a consignação de dotações para cumprir o objetivo de “fomentar a produção agropecuária e facilitar o abastecimento”, fica, também em 2005, totalmente sob responsabilidade do Congresso Nacional.

5.2 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A proposta orçamentária para o MDA (órgão) é, nominalmente, 23,4% superior ao autorizado para 2004 e 27,6% superior (nominalmente) ao liquidado em 2003, conforme se pode observar na tabela a seguir. O crescimento em relação à LOA 2004 ocorreu, basicamente, no incremento da proposta do INCRA, cuja elevação nominal foi de 76,0%. O incremento na proposta do MDA – administração central, em relação ao PLOA 2004, foi de 43,2%.

TABELA 36 – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - DESPESA

| Unidade Orçamentária | R\$ mil | | | |
|----------------------|-------------|----------|-----------|----------------|
| | MDA - órgão | MDA - UO | INCRA | Banco da Terra |
| Liquidado 2003 | 1.923.457 | 219.766 | 1.370.528 | 333.163 |
| PLOA 2004 | 1.456.440 | 332.855 | 1.123.585 | 0 |
| Autorizado 2004 | 1.988.494 | 390.346 | 1.598.149 | 0 |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | |
|------------------|------------------|----------------|------------------|----------|
| PLOA 2005 | 2.454.388 | 476.774 | 1.977.614 | 0 |
|------------------|------------------|----------------|------------------|----------|

O aumento do valor da proposta orçamentária do MDA para 2005, em relação a 2004, reflete-se em todos os Grupos de Natureza de Despesa – GND (conforme se pode observar no quadro abaixo), exceto no GND 6 - Amortização da Dívida, que apresenta decréscimo de 7%. Os maiores crescimentos foram no GND 3 – Outras Despesas Correntes (+74,3%) e GND 5 – Inversões Financeiras (+91,2%). Neste último grupo, estão classificadas 32,7% das despesas do MDA. A principal finalidade das despesas classificadas neste grupo é a aquisição de imóveis rurais para a reforma agrária. No PLOA 2005, este GND é majoritariamente financiado (70%) pela fonte de recursos 164 - Títulos da Dívida Agrária.

TABELA 37 – MDA – DESPESA POR GND

| GND | LOA 2004 | PLOA 2005 | R\$ mil |
|-----|----------|-----------|---------|
| | | | VAR. % |
| 1 | 362.937 | 443.387 | 22,17 |
| 2 | 24.858 | 36.866 | 48,31 |
| 3 | 402.728 | 701.985 | 74,31 |
| 4 | 273.663 | 434.869 | 58,91 |
| 5 | 419.825 | 802.891 | 91,24 |
| 6 | 36.999 | 34.390 | - 7,05 |

Analisando os principais programas orçamentários do MDA, houve um decréscimo apenas no 0351 – Agricultura Familiar – PRONAF, decorrente da transposição da ação 0620 - Apoio a Projetos Municipais de Infra-Estrutura e Serviços em Agricultura Familiar, que foi alocada no Programa 1334 – Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais com a proposta de denominação de “Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços em Territórios Rurais”. A alteração está contida na proposta de revisão do PPA, conforme será analisado em Nota específica.

O programa 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais reflete o crescimento do GND 5, pois é neste programa que está localizado a ação relativa à obtenção de imóveis rurais. A ação 4296 – Projetos de Assentamento Rural em Implantação (uma das que são objeto da proposta de alteração da revisão do PPA) contém a meta de beneficiar (assentar) 115.000 famílias. Na LOA 2004, esta ação denominava-se “*Implantação de Projetos de Assentamento Rural*” e a unidade de medida era família assentada. Apesar do crescimento da dotação desta ação, o valor unitário (dotação/família) caiu de R\$ 1.680 (2004) para R\$ 1.220.

TABELA 38 – MDA – PROGRAMAS SELECIONADOS

| Programa | LOA 2004 | PLOA 2005 | R\$ mil |
|-------------------------------------------------------------|----------|-----------|---------|
| | | | VAR. % |
| 0135 – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais | 492.163 | 986.912 | 100,2 |
| 0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária | 87.538 | 229.575 | 162,3 |
| 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária | 29.814 | 104.354 | 250,0 |
| 0351 – Agricultura Familiar - PRONAF | 229.401 | 132.841 | - 42,1 |

6 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para esse grupo de despesa (GND-1), a proposta orçamentária prevê gastos da ordem de R\$ 97,1 bilhões, abrangendo pessoal ativo, inativo e pensionistas da União. Em valores nominais, o montante apresenta acréscimo de 14,6% em relação ao valor de R\$ 84,7 bilhões, autorizado para 2004, conforme consta da base de dados do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. Para efeito de cálculo do resultado primário, consta o valor de R\$ 90,3 bilhões. A diferença, entretanto, é explicada pelo fato de a contribuição patronal ter sido registrada como despesa financeira.

Com efeito, houve uma mudança da sistemática orçamentária relativa às despesas da contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Foi criada ação específica para identificar os gastos da União com a contribuição – Ação 09HB, e esses dispêndios foram



classificados como despesa financeira para não impactar o cálculo do resultado primário. Aparentemente, a necessidade de classificar esses gastos como financeiros decorre do fato de a Fonte 169 – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público – ter sido classificada, na proposta para 2005, como receita financeira, como se infere do Anexo I do item I das Informações Complementares encaminhadas pelo Executivo. A fim de manter a neutralidade no cômputo do resultado primário, o dispêndio correspondente também foi classificado como não-primário.

Se consideradas as suplementações aprovadas pelo Congresso Nacional, relacionadas com os PLNs n^{os} 43/2004 (R\$ 2,2 bilhões) e 58/2004 (R\$ 0,8 bilhão), totalizando R\$ 3,0 bilhões, o mencionado acréscimo nominal reduz-se para 11%.

Foi possível detectar, na programação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os seguintes valores e correspondentes subtítulos:

TABELA 39 – AÇÕES DESTINADAS À REVISÃO GERAL E DAS ESTRUTURAS DE CARGOS E CARREIRAS

| | | R\$ milhões |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Programática | Ação/Subtítulo | Valor (R\$) |
| 1054 0533 0001 | Alocação e Remanejamento de Cargos e Funções no Âmbito do Poder Executivo - Nacional | 35,0 |
| 1054 0623 0001 | Pagamento de Pessoal decorrente de Provimentos por meio de Concursos Públicos no Âmbito do Poder Executivo - Nacional | 190,0 |
| 1054 091Y 0001 | Reestruturação de Cargos e Carreiras no Âmbito do Poder Executivo e Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis - Nacional | 700,3 |
| 1054 091Z 0001 | Dissídios dos Empregados das Empresas Públicas integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade - Nacional | 34,3 |
| Total | | 959,7 |

A previsão de revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis, abrangendo todos os Poderes da União, como se pode observar, não define percentual nem valor e encontra-se incluída na ação **091Y**, cujo valor global de R\$ 700,3 milhões visa atender, também, a encargos com a Reestruturação de Cargos e Carreiras, no âmbito do Poder Executivo.

6.1 ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os gastos com pessoal e encargos sociais submetem-se às regras instituídas pela LRF, que associam esse crescimento à receita corrente líquida (RCL)⁴¹. No caso da União, tais despesas não podem ultrapassar, em períodos anualizados, 50% da RCL (LRF, art. 19, inciso I).

Com base nos dados apresentados na Tabela a seguir, é possível concluir que no período entre 2000 e 2005 as despesas com pessoal e encargos sociais terão experimentado acréscimo de 74,27%, em valores nominais, em contraposição a um crescimento de 92,95% da receita corrente líquida (RCL). Esse descompasso entre crescimento da RCL e das despesas justifica o fato de o atual percentual de comprometimento não atingir o máximo permitido pela LRF.

TABELA 40 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2000 - 2005

| ANO | RCL | Despesa Líquida de Pessoal | % |
|------|-------------|----------------------------|--------|
| | (A) | (B) | |
| 2000 | 145.110.650 | 55.429.674 | 38,20% |
| 2001 | 167.739.102 | 58.914.986 | 35,12% |
| 2002 | 201.927.320 | 64.379.771 | 31,88% |
| 2003 | 224.920.164 | 70.213.854 | 31,22% |

⁴¹ No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) as receitas de contribuições sociais previstas no art. 195, I e II, da Constituição Federal, e, iv) compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição Federal.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | |
|---------------------------------|---------------------------|-------------------|---------------|
| ⁴² 2004 (Autorizado) | 259.701.692 | 84.714.115 | 32,62% |
| 2004 (Execução/Julho) | 152.746.357 | 41.917.507 | 27,44% |
| 2005 (PL) | ⁴³ 280.000.000 | 96.597.807 | 34,50 |

Fonte: Relatórios da STN e proposta orçamentária para 2005 (PLOA/2005).

Os dados da Tabela mostram, ainda, que, no mesmo período, tais despesas apresentam percentuais de participação declinantes, até 2003, e ascendentes, a partir de 2004.

7 INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO URBANO**7.1 INFRA-ESTRUTURA**

O setor de infra-estrutura compreende os programas de trabalho a cargo das unidades orçamentárias (UO's) na órbita do Ministério dos Transportes (39000), do Ministério das Comunicações (41000) e do Ministério de Minas e Energia (32000). Isso inclui tanto os órgãos e entes que executam as ações que lhes cabem no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quanto as entidades, normalmente empresas públicas e sociedades de economia mista, que o fazem por intermédio do orçamento de investimento das empresas estatais.

7.1.1 NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Na Tabela seguinte, estão discriminados dados orçamentários gerais do primeiro grupo de UO's que executam suas ações ao abrigo dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esses dados compreendem a execução orçamentária havida nos exercícios de 2002 e 2003, assim como os números relativos aos projetos das leis orçamentárias referentes a 2004 e 2005.

TABELA 41 - SETOR 5 - INFRA-ESTRUTURA - EXECUÇÃO 2002/03 E PL 2004/05 – FISCAL E SEGURIDADE

| R\$ milhões | | | | | | |
|---------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------|------------------|--------------|
| UO | DESCRIÇÃO | EXECUÇÃO 2002 (A) | EXECUÇÃO 2003 (B) | PLOA 2004 (C) | PLOA 2005 (D) | (D)/(C) % |
| 32101 | Ministério das Minas e Energia | 1.202,7 | 927,1 | 377,7 | 1.141,1 | 202,1 |
| | Companhia de Pesquisa de Recursos | | | | | |
| 32202 | Minerais- CPRM | 115,5 | 108,6 | 137,2 | 187,6 | 36,7 |
| | Departamento de Produção Mineral- | | | | | |
| 32263 | DNPM | 61,9 | 60,0 | 80,7 | 83,8 | 03,9 |
| 32265 | Agência Nacional de Petróleo- ANP | 222,6 | 216,0 | 2.189,4 | 2.134,6 | -2,5 |
| | Agência Nacional de Energia Elétrica- | | | | | |
| 32266 | ANEEL | 151,2 | 102,7 | 219,0 | 179,6 | -18,0 |
| TOTAL MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA | | 1.753,9 | 1.414,4 | 3.004,0 | 3.726,7 | 24,1 |
| 39101 | Ministério dos Transportes | 1.568,2 | 1.533,5 | 6.108,4 | 2.880,0 | -52,9 |
| | Departamento Nacional de Estradas de | | | | | |
| 39201 | Rodagem | 10,0 | - | - | - | - |
| | Companhia de Navegação do São | | | | | |
| 39202 | Francisco | 3,0 | 3,4 | 14,4 | 14,0 | -2,7 |
| | Valec-Engenharia, Construções e | | | | | |
| 39207 | Ferrovias SA | 41,0 | 47,9 | 21,8 | 56,1 | 157,7 |
| | Agência Nacional de Transportes | | | | | |
| 39250 | Terrestres-ANTT | 45,9 | 64,1 | 108,7 | 98,7 | -9,3 |
| | Agência Nacional de Transportes | | | | | |
| 39252 | Aquaviários- ANTAQ | 12,1 | 21,8 | 35,9 | 36,2 | 0,9 |
| | Departamento Nacional de | | | | | |
| 39252 | Infraestrutura de Transportes-DNIT | 4.361,0 | 2.054,0 | 2.581,7 | 3.525,1 | 36,5 |
| 39901 | Fundo da Marinha Mercante | 472,0 | 813,0 | 301,8 | 278,9 | -7,6 |
| TOTAL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | | 6.513,2 | 4.537,8 | 9.172,7 | 6.889,0 | -24,9 |
| 41101 | Ministério das Comunicações | 609,2 | 634,4 | 683,1 | 883,1 | 29,3 |

⁴² Não inclui o valor de R\$ 3,0 bilhões, relativos a créditos suplementares (PLNs 43 e 58/2004), aprovados recentemente pelo Congresso Nacional.

⁴³ Valor estimado a partir da reserva de contingência (LDO/2005, art. 13).

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------|
| Agência Nacional de 41231 Telecomunicações-ANATEL | 258,2 | 230,8 | 823,5 | 1.517,5 | 84,3 |
| Fundo de Universalização dos Serviços 41902 de Telecomunicações-FUST | - | - | 400,5 | 529,3 | 32,2 |
| Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações- 41903 FUNTTEL | 106,3 | 153,7 | 217,7 | 200,1 | -8,1 |
| TOTAL MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | 973,7 | 1.019,0 | 2.124,8 | 3.129,9 | 47,3 |
| TOTAL GLOBAL | 9.240,8 | 6.971,1 | 14.301,5 | 13.745,6 | -3,9 |

Fonte: SIAFI/ Prodasen

Regra geral, a proposta orçamentária para o exercício de 2005 demonstra-se bastante semelhante àquela feita para o exercício de 2004, ambas muito próximas dos R\$ 14 bilhões. A despeito dessa semelhança, verifica-se que a distribuição dos recursos entre as unidades orçamentárias componentes do setor não seguiu, na proposta de 2005, o mesmo padrão verificado na de 2004. Neste exercício de 2005, enquanto as dotações propostas para as unidades orçamentárias ligadas ao Ministério das Comunicações e ao Ministério das Minas e Energia aparentemente cresceram em números globais, as das unidades correspondentes ao Ministério dos Transportes diminuíram. Essas dotações, mesmo as propostas para o Ministério dos Transportes em 2005, ainda assim se demonstram maiores que as executadas em 2002 e 2003, especialmente em relação a este último exercício.

No âmbito do Ministério das Minas e Energia, o crescimento global das dotações orçamentárias para 2005 pode ser imputado, basicamente, a três programas, não obstante se verifiquem flutuações, para mais ou para menos, na comparação dos demais programas com os propostos em 2004. São eles: o Programa 0276 – Gestão da Política de Energia, com proposta de R\$ 177,3 milhões para 2005, contra R\$ 35,4 milhões em 2004; o Programa 1115 – Geologia do Brasil, com proposta de R\$ 170,7 milhões para 2005, contra R\$ 127,6 milhões em 2004; o Programa 0999 – Reserva de Contingência, com proposta de R\$ 2.648,5 milhões para 2005, contra R\$ 2.040,9 milhões em 2004.

A programação proposta, em 2005, para as unidades orçamentárias do Ministério das Comunicações não demonstra comportamento distinto daquele verificado no Ministério das Minas e Energia. Aqui, também, é válido imputar à alocação de recursos à Reserva de Contingência a quase totalidade do crescimento global verificado nas dotações. Enquanto no exercício de 2004 a proposta contemplava Reserva de Contingência da ordem de R\$ 951,1 milhões, esse programa, em 2005, exhibe dotações propostas de R\$ 1.833,3 milhões. São exatamente esses R\$ 882 milhões que explicam, na comparação entre a proposta de 2004 e a de 2005, o forte crescimento global das dotações consignadas ao Ministério das Comunicações.

No Ministério dos Transportes, o quadro demonstra-se absolutamente diverso. O montante de recursos consignados à Reserva de Contingência para o exercício de 2005, no valor de R\$ 936,7 milhões, contrasta com o número referente a 2004, em que se propôs a alocação de R\$ 4.379,1 milhões a esse programa. Significa dizer: a consignação de recursos a programas de trabalho efetivos, em 2005, foi de R\$ 5.952,3 milhões, enquanto que, em 2004, de R\$ 4.793,6 milhões.

Os maiores ganhos de recursos, comparando-se a proposta de 2005 com a de 2004, ficam por conta dos programas ligados aos corredores de transporte (São Francisco, Leste, Sudoeste, Mercosul, Nordeste, Oeste-Norte, Araguaia-Tocantins e Fronteira Norte), nesse conjunto se verificando redução da proposta apenas no caso do Corredor Transmetropolitano ? R\$ 25,5 milhões contra R\$ 92,5 milhões em 2004. Além dos corredores, mereceu especial atenção o programa Gestão da Política de Transportes, para o qual estão propostas dotações da ordem de R\$ 226,7 milhões, em 2005, contra R\$ 174,2 milhões, em 2004.

A distribuição de recursos entre os diversos programas, dada a relevância das consignações à Reserva Contingência, naturalmente produziu efeitos, na proposta de 2005, sob ângulo dos grupos de natureza de despesa (GND), com impactos sensíveis sobre o montante e a distribuição dos investimentos no âmbito do setor de infra-estrutura. A tabela a seguir apresenta a distribuição setorial de recursos por GND, evidenciando, na comparação entre as propostas de 2004 e 2005, importante

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

crescimento dos investimentos (GND 4) a cargo das unidades orçamentárias ligadas ao Ministério dos Transportes.

TABELA 42 - PROPOSTAS DE FIXAÇÃO DE DESPESAS POR GND - 2004/05 - FISCAL E SEGURIDADE

R\$ milhões

| ÓRGÃO | GND | PROPOSTA 2005 | PROPOSTA 2004 |
|----------------------------------------------|-------|-----------------|-----------------|
| 32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA | 1-PES | 285,3 | 255,7 |
| | 2-JUR | 0,4 | 1,4 |
| | 3-ODC | 751,5 | 619,2 |
| | 4-INV | 40,7 | 86,0 |
| | 6-AMO | 0,4 | 0,8 |
| | 9-RES | 2.648,5 | 2.040,9 |
| 32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA | | | |
| Total | | 3.726,7 | 3.004,0 |
| 39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | 1-PES | 1.718,0 | 1.609,6 |
| | 2-JUR | 246,1 | 387,0 |
| | 3-ODC | 632,3 | 543,4 |
| | 4-INV | 2.619,8 | 1.679,8 |
| | 5-IFI | 191,3 | 79,0 |
| | 6-AMO | 544,9 | 494,9 |
| 9-RES | 936,7 | 4.379,1 | |
| 39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | | | |
| Total | | 6.889,0 | 9.172,7 |
| 41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | 1-PES | 696,7 | 673,7 |
| | 3-ODC | 498,7 | 465,9 |
| | 4-INV | 101,3 | 34,1 |
| | 9-RES | 1.833,3 | 951,1 |
| 41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | | | |
| Total | | 3.129,9 | 2.124,8 |
| Total Global | | 13.745,6 | 14.301,5 |

Fonte: SIAFI/ Prodasen.

7.1.2 NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS

No tocante ao orçamento de investimento das empresas estatais do setor de infra-estrutura, o que se observa é, no gênero, o crescimento dos recursos alocados à programação a cargo das diversas unidades orçamentárias.

TABELA 43 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS - PROPOSTAS 2004/05

| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA | PROPOSTA 2005 | PROPOSTA 2004 | % |
|----------------------------------------------------|---------------|---------------|--------|
| 32201 - CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA | 14,2 | 13,1 | 8,5% |
| 32204 - ELETROBRÁS TERMONUCLEAR S.A. | 419,4 | 328,0 | 27,9% |
| 32223 - CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. | 224,5 | 60,3 | 272,6% |
| 32224 - CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A. | 940,0 | 1.080,2 | -13,0% |
| 32225 - ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. | 269,4 | 308,7 | -12,7% |
| 32226 - COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO | 695,2 | 858,8 | -19,1% |
| 32228 - FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. | 1.190,8 | 1.023,5 | 16,3% |
| 32230 - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. | 18.049,7 | 14.618,8 | 23,5% |
| 32232 - BRASPETRO OIL SERVICES COMPANY | 52,1 | - | - |
| 32239 - PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A. | 427,0 | 465,5 | -8,3% |
| 32240 - PETROBRÁS GÁS S.A. | 0,3 | 0,3 | 0,0% |
| 32242 - PETROBRÁS QUÍMICA S.A. | 1,0 | 3,5 | -70,4% |
| 32264 - LIGHT PARTICIPAÇÕES S.A. | 0,1 | 0,1 | 0,0% |
| 32267 - COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE | 55,6 | 19,9 | 179,7% |
| 32268 - COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS | 86,7 | 34,0 | 155,0% |
| 32269 - COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ | 105,3 | 34,9 | 201,6% |
| 32270 - CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A. | 120,9 | 27,1 | 345,4% |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 32271 - TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLIVIA - BRASIL S.A. | 75,2 | 37,1 | 102,8% |
| 32272 - BOA VISTA ENERGIA S.A. | 23,2 | 13,2 | 76,5% |
| 32273 - MANAUS ENERGIA S.A. | 255,5 | 163,0 | 56,7% |
| 32274 - PETROBRÁS TRANSPORTE S.A. | 70,0 | 87,3 | -19,8% |
| 32275 - FRONAPE INTERNATIONAL COMPANY | 19,9 | - | - |
| 32276 - COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA | 79,1 | 64,2 | 23,2% |
| 32277 - COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS | 163,8 | 94,3 | 73,7% |
| 32278 - PETROBRAS INTERNATIONAL FINANCE COMPANY | 1,0 | 940,1 | -99,9% |
| 32280 - ALBERTO PASQUALINI - REFAP S.A. | 654,6 | - | - |
| 32281 - COMERCIALIZADORA BRASILEIRA DE ENERGIA EMERGENCIAL | 0,1 | 0,3 | -65,4% |
| 32282 - PETROBRAS NETHERLANDS B.V. | 2.812,0 | 4.196,1 | -33,0% |
| 32285 - 5283 PARTICIPAÇÕES LTDA. | 175,4 | - | - |
| 32286 - BRASPETRO OIL COMPANY | 586,3 | 69,2 | 746,9% |
| 32287 - PETROBRAS INTERNATIONAL BRASPETRO B.V. | 3.474,1 | 3.906,4 | -11,1% |
| 32289 - PETROBRAS NEGÓCIOS ELETRÔNICOS S.A. | - | 4,5 | - |
| 32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA | | | |
| Total | 31.042,4 | 28.452,2 | 9,1% |
| 39210 - COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ | 19,9 | 13,4 | 48,4% |
| 39211 - COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO | 17,3 | 4,8 | 259,4% |
| 39212 - COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA | 21,9 | 14,2 | 53,8% |
| 39213 - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO | 83,3 | 74,4 | 12,1% |
| 39214 - COMPANHIA DOCAS DO MARANHÃO | 0,2 | 0,3 | -33,3% |
| 39215 - COMPANHIA DOCAS DO PARÁ | 26,5 | 11,0 | 140,6% |
| 39216 - COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO | 20,5 | 17,5 | 16,9% |
| 39217 - COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE | 16,5 | 7,3 | 125,4% |
| 39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | | | |
| Total | 206,0 | 142,9 | 44,1% |
| 41201 - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS | 663,0 | 738,3 | -10,2% |
| 41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | | | |
| Total | 663,0 | 738,3 | -10,2% |
| Total Global | 31.911,4 | 29.333,5 | 8,8% |

Fonte: SIAFI/ Prodasen.

A tabela anterior demonstra que a programação a cargo das empresas supervisionadas pelo Ministério dos Transportes é a que exibe o maior crescimento relativo (44,1%), na comparação entre as propostas referentes a 2004 e 2005. Esse comportamento se explica pelas propostas de investimento em ações de recuperação e modernização da infra-estrutura portuária que atende aos diversos corredores de transporte, consolidando tendência já delineada na proposta referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social e, há bem pouco tempo, quando da instituição do regime tributário especial ? o REPORTE ? que incentiva o reaparelhamento portuário.

A programação a cargo das empresas ligadas ao Ministério das Minas e Energia exibe o segundo maior crescimento relativo em investimentos (9,1%). Em termos absolutos, esse crescimento é capitaneado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), empresa holding do grupo estatal dedicado à exploração, ao transporte, à produção, à distribuição e à comercialização de petróleo e seus derivados e gás natural.

A única exceção à tendência de crescimento dos investimentos setoriais observada no conjunto das empresas ligadas ao Ministério dos Transportes e ao Ministério das Minas e Energia, fica por conta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ligada ao Ministério das Comunicações. Nesse caso, verifica-se diminuição dos investimentos propostos para 2005 da ordem de 10,2%.

7.2 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2005, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 2.557,9 milhões, 67% superior à proposta apresentada para 2004, e 20% superior à dotação inicial da lei orçamentária vigente (lei após vetos).



A quase totalidade do incremento, em relação ao PL 2004, deve-se à alocação de recursos para o projeto de transposição do Rio São Francisco, no valor de R\$ 980,0 milhões, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados à sua revitalização. O custo total estimado para a obra é de R\$ 4,2 bilhões, a ser finalizada em 2012. O objetivo principal do projeto é utilizar as águas do Rio São Francisco para a perenização de rios e açudes da Região Nordeste durante os períodos de estiagens.

Desconsiderado esse valor, o total das dotações constantes do PLOA 2005 para o Ministério da Integração Nacional apresenta-se 3% superior ao PLOA 2004, e 26% inferior à Lei Orçamentária vigente (Lei após vetos).

Em relação ao total dos investimentos (GND 4), a proposta do Ministério da Integração Nacional é 21% superior ao constante no PLOA 2004, e 44% inferior à lei orçamentária de 2004. Esse resultado, em relação à proposta de 2004, reflete o significativo aumento de 85% no programa “Proágua Infra-estrutura”, no valor total de R\$ 85,6 milhões, devido, principalmente, à inclusão de novas obras.

-Para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, FDA e FDNE, respectivamente, foi alocado cerca de R\$ 1,6 bilhão, 7% a mais que em 2004. Com vistas a apoiar as ações na área de Desenvolvimento Regional, está em análise no Congresso Nacional projeto encaminhado pelo Executivo que objetiva a criação das novas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste, para que possam contribuir em novas bases para o desenvolvimento dessas regiões.

7.3 DESENVOLVIMENTO URBANO

A programação relativa à função URBANISMO se acha alocada no Ministério das Cidades, órgão que congrega quatro unidades orçamentárias: a) Ministério das Cidades, que agrega a programação de habitação, infra-estrutura urbana, transporte urbano e saneamento básico, antes afetas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU); b) Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); c) Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB); d) Fundo de Educação e Segurança de Trânsito. As alocações propostas para o órgão, em 2005, totalizam R\$ 2.079,2 milhões, dos quais R\$ 882,0 milhões para encargos com a dívida (juros e amortizações) e formação de reservas (reserva de contingência) e R\$ 363,7 milhões para despesas com pessoal. Os demais recursos destinam-se à programação de investimentos (R\$ 362,8 milhões) e ao custeio dos demais gastos correntes (R\$ 470,8 milhões).

As alocações em “outras despesas correntes” destinam-se, principalmente, à cobertura dos gastos de operação das empresas de trens urbanos -- R\$ 176,7 milhões na CBTU e R\$ 65,0 milhões na TRENSURB – e à programação do Fundo de Trânsito (R\$ 65,5 milhões), sendo o saldo distribuído entre os vários programas do Ministério das Cidades.

Os R\$ 362,8 milhões de investimentos concentram-se nas unidades Ministério das Cidades (R\$ 232,2 milhões) e CBTU (R\$ 126,2 milhões). Na primeira, as alocações são, basicamente, nos programas “Urbanização ... de Assentamentos Precários” (R\$ 136,3 milhões), “Habitação de Interesse Social” (R\$ 50,6 milhões), “Saneamento Ambiental Urbano” (R\$ 19,8 milhões) e “Mobilidade Urbana” (R\$ 17,0 milhões). Na CBTU, na implantação e melhorias de sistemas de trens urbanos nas capitais dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Importa observar que o montante proposto para investimentos, embora um pouco maior do que o constante do PLO para 2004 (R\$ 283,4 milhões), apresenta um forte contraste com os valores autorizados para 2002 (R\$ 1.668,6 milhões), 2003 (R\$ 1.930,8 milhões) e 2004 (R\$ 1.098,9 milhões).

As ações relativas a desenvolvimento urbano, afóra aquelas a cargo de Ministérios como os de Integração Nacional, Meio Ambiente e Desportos que possuem amplas repercussões na estruturação dos equipamentos urbanos, acham-se concentradas no Ministério das Cidades, tendo sua expressão maior em cinco áreas de atividades: saneamento básico, habitação, transportes urbanos, segurança de trânsito e infra-estrutura urbana. Para tanto, esse órgão congrega, além de sua estrutura organizacional, duas empresas (CBTU e TRENSURB) e um fundo especial (FESTRAN).

TABELA 44 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - 2002 / 2005

| Programas | Valores em R\$ milhões | | | | | | | | |
|------------------------------------------|------------------------|------------|----------|------------|-------|-------|-------|---------|---------------|
| | 2.002 | | 2.003 | | 2.004 | | 2.005 | | % 2005 / 2004 |
| | Autoriz. | %Liq./Aut. | Autoriz. | %Liq./Aut. | PLO | LOA | PLO | PLO/PLO | PLO/LOA |
| Nosso Bairro / Conviver / Habitar-Brasil | 128,8 | 29,9 | 120,3 | 100,0 | 94,0 | 102,8 | 50,6 | -46,2 | -50,8 |
| Saneamento é Vida/San.Amb.Urbano | 218,3 | 39,7 | 214,8 | 26,2 | 15,3 | 151,4 | 29,8 | 94,8 | -80,3 |
| Morar Melhor / Urb. Assent. Precários | 225,1 | 56,5 | 370,1 | 33,0 | 10,2 | 198,4 | 181,6 | 1.680,4 | -8,5 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | | |
|----------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|
| Infra-estrutura Urbana | 647,6 | 68,0 | 780,7 | 27,4 | 0,0 | 365,1 | 3,5 | 100,0 | -99,0 |
| Gestão da Política de Desenv. Urbano | 10,2 | 49,0 | 2,4 | 75,0 | 11,2 | 15,5 | 30,2 | 169,6 | 94,8 |
| Fortalecimento da Gestão Urbana | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 12,6 | 15,1 | 42,8 | 239,7 | 183,4 |
| Gestão de Resíduos Urbanos | 22,6 | 37,2 | 10,6 | 23,6 | 4,9 | 3,5 | 2,0 | -59,2 | -42,9 |
| Sist. Transp.Ferrov.Urb.de Passageiros | 535,6 | 62,0 | 743,5 | 47,2 | 474,1 | 545,8 | 481,2 | 1,5 | -11,8 |
| Transp. Rod. Urbano/Mobilidade Urbana | 7,6 | 11,8 | 1,6 | 31,3 | 4,7 | 59,9 | 19,3 | 310,6 | -67,8 |
| Educação e Segurança no Trânsito | 82,9 | 51,4 | 110,8 | 33,8 | 53,0 | 53,0 | 67,8 | 27,9 | 27,9 |
| Apoio Administrativo | 203,9 | 88,6 | 15,1 | 76,2 | 25,9 | 25,5 | 32,7 | 26,3 | 28,2 |
| Outros Programas | 40,1 | 73,6 | 25,6 | 96,9 | 14,1 | 1,7 | 11,4 | -19,1 | 570,6 |
| Sub-Total 1 | 2.122,7 | 60,9 | 2.395,5 | 39,3 | 720,0 | 1.537,7 | 952,9 | 32,3 | -38,0 |
| Op.Especiais: Serv. Div. Externa | 463,2 | 90,7 | 536,6 | 78,0 | 570,5 | 570,5 | 576,5 | 1,1 | 1,1 |
| Op.Especiais: Serv. Div. Interna | 92,7 | 88,0 | 107,5 | 80,7 | 127,8 | 127,8 | 132,6 | 3,8 | 3,8 |
| Op.Esp.: Cump.Sentenças Judiciais | 170,5 | 56,8 | 124,1 | 55,9 | 195,3 | 195,3 | 244,4 | 25,1 | 25,1 |
| Reserva de Contingência | 0,0 | 0,0 | 39,2 | 0,0 | 136,9 | 136,9 | 172,8 | 26,2 | 26,2 |
| Sub-Total 2 | 726,4 | 82,4 | 807,4 | 71,1 | 1.030,5 | 1.030,5 | 1.126,3 | 9,3 | 9,3 |
| T O T A I S | 2.849,1 | 66,4 | 3.202,9 | 47,4 | 1.750,5 | 2.568,2 | 2.079,2 | 18,8 | -19,0 |

A evolução das alocações por unidades orçamentárias e pelas principais programações do órgão é evidenciada nas tabelas a seguir, cumprindo observar, desde logo, que, não obstante esse fato não se ache apontado nesses demonstrativos, também nos anos de 2002 e 2003, as alocações para “investimentos” propostas no PLO foram bastante ampliadas durante a tramitação do Orçamento pelo Legislativo.

TABELA 45 - DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNID. ORÇAMENTÁRIAS - 2002 / 2005

| Unidades Orçamentárias | R\$ milhões | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|-------------|---------------|--|
| | 2.002 | | | 2.003 | | 2.004 | | 2.005 | | % 2005 / 2004 | |
| | Autoriz. | Liquid. | %Liq./Aut. | Autoriz. | %Liq./Aut. | PLO | LOA | PLO | PLO/PLO | PLO/LOA | |
| Ministério das Cidades / SEDU | 1.478,3 | 912,0 | 61,7 | 1.825,0 | 39,6 | 534,9 | 1.318,6 | 769,0 | 43,8 | -41,7 | |
| Cia. Trens Urb. Porto Alegre - Trensurb | 159,7 | 95,7 | 59,9 | 135,3 | 73,2 | 156,2 | 159,6 | 200,5 | 28,4 | 25,6 | |
| Cia. Brasileira de Trens Urbanos-CBTU | 1.128,2 | 840,4 | 74,5 | 1.167,9 | 56,8 | 962,8 | 993,4 | 979,1 | 1,7 | -1,4 | |
| Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito | 82,9 | 42,6 | 51,4 | 74,7 | 43,0 | 96,6 | 96,6 | 130,6 | 35,2 | 35,2 | |
| T O T A I S | 2.849,1 | 1.890,7 | 66,4 | 3.202,9 | 47,4 | 1.750,5 | 2.568,2 | 2.079,2 | 18,8 | -19,0 | |

Como se pode notar, no conjunto das dotações, o órgão apresenta um ganho relevante em relação ao PLO de 2004, ou seja, um crescimento (nominal) de 18,8%. Porém, quando se examina a distribuição dos recursos por programas fica evidenciado que esse ganho deriva, essencialmente, de dois fatores: expressiva expansão das alocações em favor da urbanização de assentamentos precários (que passam de R\$ 10,2 milhões para R\$ 181,6 milhões) e elevação dos compromissos com o cumprimento de sentenças judiciais (que crescem 25,1%). Todas as demais expansões são bastante modestas em termos nominais.

No demonstrativo que se segue, evidencia-se a distribuição dos gastos por grupos de natureza da despesa (GND). A par de uma provisão de quase 10% do montante dos recursos para a formação da “Reserva de Contingência”, são destinados R\$ 362,8 milhões para investimentos, ou seja, cerca de 1/3 dos previstos na LOA de 2004 e reduzida parcela dos quase R\$ 2,0 bilhões autorizados nos anos de 2002 e 2003. Quanto à expansão nos gastos com “Outras Despesas Correntes”, deve-se à elevação dos custos operacionais das empresas, com a atualização monetária dos contratos e com os programas de apoio aos Estados e Municípios.

TABELA 46 - DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR GND - 2002 / 2005

| G N D s | R\$ milhões | | | | | | | | | |
|----------------------------|-------------|------------|----------|------------|-------|---------|-------|---------|---------------|--|
| | 2.002 | | 2.003 | | 2.004 | | 2.005 | | % 2005 / 2004 | |
| | Autoriz. | %Liq./Aut. | Autoriz. | %Liq./Aut. | PLO | LOA | PLO | PLO/PLO | PLO/LOA | |
| Pessoal e Encargos Sociais | 245,7 | 93,1 | 243,1 | 84,1 | 306,5 | 306,6 | 363,7 | 18,7 | 18,6 | |
| Juros e Encargos da Dívida | 178,1 | 85,3 | 240,4 | 54,2 | 188,9 | 188,9 | 147,4 | -22,0 | -22,0 | |
| Outras Despesas Correntes | 378,9 | 53,4 | 345,7 | 60,0 | 325,5 | 327,5 | 470,8 | 44,6 | 43,8 | |
| Investimentos | 1.668,6 | 57,4 | 1.930,8 | 31,1 | 283,4 | 1.098,9 | 362,8 | 28,0 | -67,0 | |
| Inversões Financeiras | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Amortização da Dívida | 377,8 | 92,5 | 403,7 | 92,8 | 509,3 | 509,4 | 561,7 | 10,3 | 10,3 | |
| Reserva de Contingência | 0,0 | 0,0 | 39,2 | 0,0 | 136,9 | 136,9 | 172,8 | 26,2 | 26,2 | |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | | |
|---------------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|
| TOTAIS | 2849,1 | 66,4 | 3.202,9 | 47,4 | 1.750,5 | 2.568,2 | 2.079,2 | 18,8 | -19,0 |
|---------------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|

8 SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL**8.1 SEGURANÇA PÚBLICA**

Considerando-se apenas as Unidades Orçamentárias específicas da área de Segurança Pública (Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento de Polícia Federal, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal e Fundo Nacional de Segurança Pública), todas vinculadas ao Ministério da Justiça, a Proposta Orçamentária para o exercício de 2005 alcança o montante de R\$ 4,577bilhões.

Não obstante, se considerada a Função 06 – Segurança Pública, os gastos previstos para o exercício de 2005 alcançam o valor de R\$ 4,755 bilhões.

O conjunto dos valores alocados na Proposta Orçamentária para 2005 nas Unidades Específicas e na Função 06 - Segurança Pública, bem como a comparação desses com os orçamentos dos exercícios de 2003 (liquidado) e 2004 (PL e autorizado), constam da seguinte Tabela:

TABELA 47 - SEGURANÇA PÚBLICA - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003/2005)

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

| Unidade Orçamentária / Órgão | 2003 | 2004 | | 2005 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | Liquidado | Proj. Lei | Autorizado | Proj. Lei |
| Unidades Específicas da Área | 3.347.941.119 | 3.538.737.249 | 3.723.604.035 | 4.577.075.896 |
| 30107 DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL | 1.060.201.154 | 1.072.735.535 | 1.089.133.393 | 1.409.477.998 |
| 30108 DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL | 1.700.973.333 | 1.704.000.058 | 1.860.770.493 | 2.181.816.056 |
| 30907 FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL | 121.410.361 | 200.129.835 | 202.179.835 | 260.000.000 |
| 30909 FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES FIM DA POLÍCIA FEDERAL - FUNAPOL | 160.502.264 | 207.871.821 | 215.271.821 | 325.781.842 |
| 30911 FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNSP | 304.854.007 | 354.000.000 | 356.248.493 | 400.000.000 |
| Outras Unidades | 214.260.916 | 144.239.771 | 298.905.546 | 178.364.623 |
| 20118 * AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGENCIA - ABIN | 59.511.256 | 96.309.771 | 95.425.912 | 132.930.949 |
| 30101 * MINISTÉRIO DA JUSTIÇA | 6.391.182 | 12.480.000 | 9.685.000 | 12.012.001 |
| 30109 * DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO | | | | 2.021.673 |
| 53101 * MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL | 148.358.478 | 35.450.000 | 193.794.634 | 31.400.000 |
| TOTAL | 3.562.202.035 | 3.682.977.020 | 4.022.509.581 | 4.755.440.519 |

OBS.: * Valores classificados na Função 06 - Segurança Pública

Registra-se que o orçamento proposto pelo Poder Executivo para as Unidades Específicas de segurança pública (R\$ 4,577 bilhões.) é superior aos valores constantes da Proposta Orçamentária para 2004, e ao montante autorizado para o corrente exercício, em 29,34% e 22,92%, respectivamente. Se considerados os gastos de outras unidades do Governo Federal classificados na Função 06 – Segurança Pública, o valor proposto no Projeto de Lei em exame (R\$ 4,755 bilhões) é superior àqueles constantes do PLO 2004 e dos valores autorizados para o corrente exercício, em 29,12% e 18,22%, respectivamente.

Considerando os gastos individualizados por Unidade Orçamentária, observa-se que o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal – FUNAPOL foi o mais beneficiado com os acréscimos de recursos na Proposta Orçamentária para 2005 – incremento de 56,72% em relação ao PLO 2004 e 51,34% comparativamente ao autorizado para o corrente exercício.

8.2 DEFESA NACIONAL

A proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo para as Unidades da área da Defesa Nacional, todas vinculadas ao Ministério da Defesa, alcança o montante de R\$ 32,065 bilhões, excluindo-se as unidades integrante do Orçamento de Investimento (52212 – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO / R\$ 50 milhões e 52221 – Indústria de Material bélico – IMBEL / R\$ 1,7 milhão).

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

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

TABELA 48 - DEFESA NACIONAL - EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (2003/2005)

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

| Unidade Administrativa/Orçamentária | 2003 | 2004 | | 2005 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Liquidado | Proj. Lei | Autorizado | Proj. Lei |
| MINISTÉRIO DA DEFESA | 682.517.896 | 743.621.398 | 1.121.629.340 | 1.230.645.696 |
| 52101 MINISTÉRIO DA DEFESA | 619.274.926 | 664.076.827 | 1.038.084.772 | 1.124.568.712 |
| 52901 FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA | 5.937.546 | 3.092.415 | 3.092.413 | 4.124.144 |
| 52902 FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS | 52.462.028 | 70.429.005 | 74.429.004 | 95.414.337 |
| 52903 FUNDO DO SERVIÇO MILITAR | 4.843.396 | 6.023.151 | 6.023.151 | 6.538.503 |
| COMANDO DA AERONÁUTICA | 6.527.103.479 | 7.656.226.827 | 7.950.168.165 | 8.700.368.654 |
| 52111 COMANDO DA AERONÁUTICA | 5.783.269.032 | 6.421.913.142 | 6.686.859.709 | 7.388.741.188 |
| 52133 SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR | 3.066.142 | 2.901.479 | 6.383.349 | 4.613.604 |
| 52211 CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA | 3.417.651 | 10.239.866 | 14.958.866 | 13.316.079 |
| 52911 FUNDO AERONÁUTICO | 686.329.123 | 1.123.293.683 | 1.144.087.584 | 1.203.627.218 |
| 52912 FUNDO AEROVIÁRIO | 51.021.531 | 97.878.657 | 97.878.657 | 90.070.565 |
| COMANDO DO EXÉRCITO | 12.134.223.407 | 12.266.897.780 | 12.504.114.251 | 14.298.143.047 |
| 52121 COMANDO DO EXÉRCITO | 11.807.036.600 | 11.819.634.220 | 12.056.850.755 | 13.862.800.645 |
| 52222 FUNDAÇÃO OSÓRIO | 4.472.165 | 4.521.462 | 4.521.457 | 5.648.671 |
| 52921 FUNDO DO EXÉRCITO | 322.714.642 | 442.742.098 | 442.742.039 | 429.693.731 |
| COMANDO DA MARINHA | 6.484.976.539 | 7.323.135.633 | 7.305.923.831 | 7.836.156.357 |
| 52131 COMANDO DA MARINHA | 6.235.161.818 | 6.221.561.555 | 6.238.030.477 | 7.080.003.806 |
| 52931 FUNDO NAVAL | 226.186.203 | 1.049.364.841 | 1.015.684.130 | 695.329.466 |
| 52932 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO | 23.628.518 | 52.209.237 | 52.209.224 | 60.823.085 |
| TOTAL | 25.828.821.321 | 27.989.881.638 | 28.881.835.587 | 32.065.313.754 |

Na Proposta Orçamentária para 2005, verifica-se acréscimo dos recursos para a Defesa Nacional de 14,56%, relativamente ao PL 2004, e de 11,02%, comparativamente ao autorizado para 2004, sendo que o Comando do Exército apresenta-se como a Unidade mais beneficiada (16,56% e 14,35%, respectivamente).

Pela tabela seguinte, é possível concluir-se que a distribuição dos recursos orçamentários por GND permanece praticamente inalterada, relativamente aos exercícios anteriores de 2003 e 2004, com forte comprometimento desses nos GNDs 1 (pessoal e Encargos Sociais – 74,48%) e 3 – Outras Despesas Correntes (12,95%).

A dotação proposta para o GND 4 – Investimento é de 3,72% do total dos recursos destinados à Defesa Nacional, permanecendo praticamente no mesmo patamar dos exercícios anteriores. Há que se observar que os valores destinados a investimento – reaparelhamento, pesquisa, desenvolvimento tecnológico – tem sido o principal foco de discussão e contestação do orçamento da Defesa Nacional, o que deverá repetir-se no exame do PLO 2005.

TABELA 49 – DEFESA NACIONAL – Comparativo GND (2003/2005)

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

| GND | 2003 | | 2004 | | AUTORIZADO | | 2005 | |
|--------------------------------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| | LIQUIDADO | % | PL | % | | % | PL | % |
| 1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 21.111.535.762 | 81,74 | 21.204.392.508 | 75,76 | 21.354.727.072 | 73,94 | 23.882.760.025 | 74,48 |
| 2 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA | 460.647.376 | 1,78 | 1.183.788.015 | 4,23 | 1.182.684.432 | 4,09 | 1.509.623.657 | 4,71 |
| 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES | 2.839.260.346 | 10,99 | 3.150.607.660 | 11,26 | 3.510.872.051 | 12,16 | 4.152.112.518 | 12,95 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| 4 - INVESTIMENTOS | 884.362.539 | 3,42 | 987.883.889 | 3,53 | 1.400.366.443 | 4,85 | 1.193.701.901 | 3,72 |
| 5 - INVERSÕES FINANCEIRAS | 12.362.049 | 0,05 | 1.865.704 | 0,01 | 1.720.000 | 0,01 | 3.145.963 | 0,01 |
| 6 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA | 520.653.249 | 2,02 | 668.366.384 | 2,39 | 672.159.455 | 2,33 | 982.139.937 | 3,06 |
| 9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA | 0 | 0,00 | 792.977.478 | 2,83 | 759.296.814 | 2,63 | 341.829.753 | 1,07 |
| TOTAL | 25.828.821.321 | 100,00 | 27.989.881.638 | 100,00 | 28.881.826.267 | 100,00 | 32.065.313.754 | 100,00 |

9 INVESTIMENTO POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O Projeto de Lei Orçamentária para 2005 prevê investimentos da ordem de R\$ 47,3 bilhões, o que representa acréscimo de 16,4% em relação aos R\$ 40,6 bilhões constantes do PLOA 2004 e de 4,2% em relação aos R\$ 46,0 bilhões autorizados no Orçamento para 2004.

Do total de investimentos constantes do PLOA para 2005, R\$ 35,8 bilhões pertencem ao Orçamento de Investimento das Estatais - acréscimo de 9,2% em comparação com o PLOA 2004 e 8,4% em comparação com o autorizado para 2004, e R\$ 11,5 bilhões alocados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - incremento de 46,6% em relação ao PLOA 2004 e queda de 12,0% em relação ao autorizado para 2004.

9.1 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

A regionalização dos investimentos ainda é problemática na proposta orçamentária para 2005. Cerca de 39,9% dos investimentos na esfera Fiscal constam de programações “nacionais”. No entanto, deve-se mencionar que, no PLOA 2004, as dotações “nacionais” correspondiam a 50,0% dos investimentos da esfera fiscal, o que aponta para uma melhoria da transparência de 2004 para 2005, fato explicado parcialmente pelo § 2º do art. 2º da Lei do Plano Plurianual 2004/2007 que determina: “Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir do exercício de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação”.

O problema de regionalização identificado na proposta orçamentária, provocado pelas dotações “Nacionais”, transmite-se para a execução do orçamento. No caso dos investimentos de 2003, nas esferas Fiscal e da Seguridade Social, 47,22% dos investimentos pertenciam a dotações “Nacionais”.

A tabela seguinte apresenta os valores dos investimentos das esferas Fiscal e da Seguridade Social por região. Em relação à proposta anterior, destaca-se o crescimento de 109,2% dos investimentos na Região Nordeste, decorrente principalmente da previsão de R\$ 980,0 milhões para Transposição do Rio São Francisco, além de outros R\$ 80,0 milhões destinados a sua revitalização. Em conseqüência, a participação da Região Nordeste na distribuição dos investimentos saltou de 16,5%, na proposta de 2004, para 23,6% em 2005. Além disso, observa-se que os valores para cada região, em 2005, são superiores aos do projeto de lei orçamentária para 2004 e aos executados em 2003.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

TABELA 50 – INVESTIMENTO POR REGIÃO

Fiscal e da Seguridade Social - R\$ milhões

| Região | Liquid. 2003 (a) | PL 2004 (b) | Autoriz. 2004 (c) | PL 2005 (d) | % 2005 s/Total | Varição % (e = d / b) | Varição % (f = d / c) |
|-----------------|---------------------|-----------------|----------------------|------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| Não Regionaliz. | 22,85 | - | - | - | | | |
| NA | 3.046,45 | 3.900,02 | 4.806,58 | 4.843,70 | 42,23% | 24,20% | 0,77% |
| NE | 1.104,14 | 1.293,14 | 2.681,89 | 2.705,74 | 23,59% | 109,24% | 0,89% |
| SD | 906,55 | 936,29 | 1.990,45 | 1.289,11 | 11,24% | 37,68% | -35,24% |
| CO | 460,35 | 617,33 | 1.130,97 | 1.012,53 | 8,83% | 64,02% | -10,47% |
| NO | 540,82 | 531,79 | 1.364,21 | 852,20 | 7,43% | 60,25% | -37,53% |
| SL | 370,97 | 545,26 | 1.053,29 | 733,49 | 6,40% | 34,52% | -30,36% |
| EX | - | - | - | 31,90 | 0,28% | | |
| Total | 6.452,13 | 7.823,83 | 13.027,38 | 11.468,68 | 100,00% | 46,59% | -11,96% |

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Comparando-se a Proposta Orçamentária para 2005 com o autorizado para 2004, observa-se que, com exceção da Região Nordeste, as demais regiões tiveram suas dotações destinadas a investimentos reduzidas em cerca de 30%, em média.

A análise estadualizada mostra que os investimentos das esferas Fiscal e da Seguridade Social, previstos na Proposta Orçamentária para 2005, para os Estados do Amapá, do Mato Grosso do Sul, do Maranhão e de São Paulo, são inferiores aos do Projeto de Lei do Orçamento para 2004. No caso do Maranhão, os investimentos para 2005 são inferiores até mesmo ao executado em 2003. Por outro lado, verifica-se que o Estado de Minas Gerais tem os maiores valores de investimentos por estado, no que se refere ao executado em 2003 e às propostas para 2004 e 2005.

Comparando-se a proposta vigente e o autorizado para 2004, com exceção do Distrito Federal (+37%) e do Amazonas (+3,8%), as dotações para investimentos dos demais apresentaram um decréscimo de cerca de 37%, em média.

Observa-se, ainda, significativo aumento de 808,3%, de 2004 para 2005, das dotações programadas para a Região Nordeste não-estadualizadas (NE), que saltaram de R\$ 143 milhões, em 2004, para R\$ 1,3 bilhão em 2005, decorrente, em grande medida, do projeto de transposição do Rio São Francisco. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos valores liquidados em 2003 e das propostas orçamentárias para 2004 e 2005.

TABELA 51 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Fiscal e Seguridade Social R\$ milhões

| Região | UF | Liquid 2003 (a) | PL 2004 (b) | Autoriz 2004 (c) | PL 2005 (d) | % 2005 s/Total | Varição % (e = d / b) | Varição % (f = d / c) |
|------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| CO | DF | 100,33 | 232,69 | 339,14 | 464,92 | 4,05% | 99,81% | 37,09% |
| | GO | 111,83 | 112,81 | 280,63 | 243,22 | 2,12% | 115,60% | -13,33% |
| | MS | 114,03 | 157,91 | 254,58 | 143,98 | 1,26% | -8,82% | -43,44% |
| | MT | 123,30 | 99,69 | 221,20 | 114,93 | 1,00% | 15,29% | -48,04% |
| | CO | 10,85 | 14,24 | 35,42 | 45,47 | 0,40% | 219,32% | 28,39% |
| | Subtotal | | 460,35 | 617,33 | 1.130,97 | 1.012,53 | 8,83% | 64,02% |
| EX | EX | - | - | - | 31,90 | 0,28% | - | - |
| | Subtotal | | | | 31,90 | 0,28% | | |
| NA | NA | 3.046,45 | 3.900,02 | 4.806,58 | 4.843,70 | 42,23% | 24,20% | 0,77% |
| | Subtotal | 3.046,45 | 3.900,02 | 4.806,58 | 4.843,70 | 42,23% | 24,20% | 0,77% |
| NAO INFORM | NAO INFORM. | 22,85 | - | - | - | - | - | - |
| | Subtotal | 22,85 | | | | | | |
| NE | NE | 124,94 | 143,08 | 142,33 | 1.299,62 | 11,33% | 808,29% | 813,11% |
| | BA | 183,55 | 311,83 | 538,12 | 318,31 | 2,78% | 2,08% | -40,85% |
| | PE | 194,94 | 227,85 | 417,83 | 247,77 | 2,16% | 8,74% | -40,70% |
| | CE | 156,91 | 147,06 | 322,12 | 192,55 | 1,68% | 30,94% | -40,22% |
| | PI | 108,40 | 97,02 | 233,81 | 160,69 | 1,40% | 65,63% | -31,27% |
| | PB | 67,79 | 58,68 | 191,86 | 119,04 | 1,04% | 102,85% | -37,95% |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | | | | | | | | |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|
| | RN | 65,38 | 67,05 | 189,05 | 113,19 | 0,99% | 68,81% | -40,13% |
| | MA | 115,43 | 103,75 | 248,28 | 95,33 | 0,83% | -8,12% | -61,61% |
| | SE | 25,83 | 63,68 | 189,48 | 80,48 | 0,70% | 26,38% | -57,53% |
| | AL | 60,96 | 73,13 | 209,00 | 78,76 | 0,69% | 7,70% | -62,32% |
| | Subtotal | 1.104,14 | 1.293,14 | 2.681,89 | 2.705,74 | 23,59% | 109,24% | 0,89% |
| NO | PA | 103,65 | 167,06 | 304,32 | 206,98 | 1,80% | 23,89% | -31,99% |
| | AM | 56,06 | 87,62 | 195,13 | 202,60 | 1,77% | 131,22% | 3,83% |
| | TO | 123,14 | 56,91 | 211,13 | 127,84 | 1,11% | 124,61% | -39,45% |
| | NO | 44,09 | 49,07 | 67,83 | 70,29 | 0,61% | 43,26% | 3,63% |
| | RR | 35,15 | 19,41 | 112,23 | 68,70 | 0,60% | 253,98% | -38,78% |
| | AC | 74,73 | 30,78 | 100,02 | 63,78 | 0,56% | 107,18% | -36,23% |
| | AP | 27,15 | 71,25 | 176,70 | 61,55 | 0,54% | -13,62% | -65,17% |
| | RO | 76,85 | 49,68 | 196,87 | 50,46 | 0,44% | 1,58% | -74,37% |
| | Subtotal | 540,82 | 531,79 | 1.364,21 | 852,20 | 7,43% | 60,25% | -37,53% |
| SD | MG | 497,59 | 382,37 | 774,09 | 538,12 | 4,69% | 40,73% | -30,48% |
| | RJ | 126,96 | 277,70 | 518,21 | 317,76 | 2,77% | 14,43% | -38,68% |
| | SP | 198,05 | 180,77 | 475,04 | 179,21 | 1,56% | -0,86% | -62,27% |
| | SD | 26,46 | 52,49 | 60,81 | 135,04 | 1,18% | 157,30% | 122,07% |
| | ES | 57,49 | 42,97 | 162,30 | 118,98 | 1,04% | 176,91% | -26,69% |
| | Subtotal | 906,55 | 936,29 | 1.990,45 | 1.289,11 | 11,24% | 37,68% | -35,24% |
| SL | RS | 151,04 | 240,59 | 413,33 | 302,58 | 2,64% | 25,77% | -26,79% |
| | SC | 83,67 | 136,87 | 307,33 | 213,36 | 1,86% | 55,88% | -30,58% |
| | PR | 125,11 | 135,66 | 291,76 | 139,67 | 1,22% | 2,95% | -52,13% |
| | SL | 11,15 | 32,14 | 40,87 | 77,89 | 0,68% | 142,32% | 90,59% |
| | Subtotal | 370,97 | 545,26 | 1.053,29 | 733,49 | 6,40% | 34,52% | -30,36% |
| Total | | 6.452,13 | 7.823,83 | 13.027,38 | 11.468,68 | 100,00% | 46,59% | -11,96% |

Fonte: SIAFI/PRODASEN

9.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS

Do total de R\$ 35,8 bilhões destinados no PLOA 2005 no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais, R\$ 26,7 bilhões são investimentos do Grupo Petrobrás, sendo R\$ 19,5 bilhões no Brasil e R\$ 7,1 no Exterior.

Do total dos investimentos das estatais, 30,9% estão alocados na Região Sudeste, 30,2% em nível Nacional, R\$ 19,9% no Exterior e 9,2% na Região Nordeste.

Verifica-se, assim, que, na esfera Investimentos das Estatais, as dotações “nacionais” correspondiam a 27,0% em 2004 e perfazem 30,2% em 2005. Essa concentração de investimentos regionalizados como “nacionais” dificulta a avaliação do cumprimento do disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que os Orçamentos Fiscal e de Investimentos das Estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Mencione-se que as dotações relativas ao Estado do Mato Grosso do Sul registram um crescimento acentuado, de cerca de 846,4% em relação ao PLOA 2004. Tal crescimento decorre do projeto de “Implantação da 2ª fase da Usina Termelétrica de Três Lagoas”, cuja dotação atinge R\$ 95,2 milhões, no PLOA 2005.

TABELA 52 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

| | | Investimento das Empresas Estatais R\$ milhões | | | | | |
|--------|----|------------------------------------------------|-----------------------|------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Região | UF | PL 2004 (b) | Autoriz 2004 (c) | PL 2005 (d) | % 2005 s/Total | Variação % (e = d / b) | Variação % (f = d / c) |
| CO | CO | 29,71 | 29,71 | 105,74 | 0,30% | 255,89% | 255,89% |
| | DF | 67,39 | 67,39 | 61,74 | 0,17% | -8,37% | -8,37% |
| | GO | 19,91 | 19,91 | 12,95 | 0,04% | -34,97% | -34,97% |
| | MS | 11,31 | 11,31 | 107,03 | 0,30% | 846,37% | 846,37% |
| | MT | 95,19 | 95,19 | 91,83 | 0,26% | -3,53% | -3,53% |

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

| | Subtotal | 223,51 | 223,51 | 379,28 | 1,06% | 69,70% | 69,70% |
|--------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|
| EX | EX | 8.173,38 | 8.173,38 | 7.121,97 | 19,88% | -12,86% | -12,86% |
| | Subtotal | 8.173,38 | 8.173,38 | 7.121,97 | 19,88% | -12,86% | -12,86% |
| NA | NA | 9.726,31 | 9.737,31 | 10.824,80 | 30,22% | 11,29% | 11,17% |
| | Subtotal | 9.726,31 | 9.737,31 | 10.824,80 | 30,22% | 11,29% | 11,17% |
| NE | AL | 40,46 | 40,46 | 96,90 | 0,27% | 139,49% | 139,49% |
| | BA | 368,23 | 376,98 | 324,92 | 0,91% | -11,76% | -13,81% |
| | CE | 77,25 | 77,35 | 103,43 | 0,29% | 33,89% | 33,72% |
| | MA | 110,85 | 110,85 | 75,15 | 0,21% | -32,21% | -32,21% |
| | NE | 1.902,72 | 1.902,72 | 2.504,47 | 6,99% | 31,63% | 31,63% |
| | PB | 7,49 | 7,49 | 13,66 | 0,04% | 82,41% | 82,41% |
| | PE | 27,58 | 27,58 | 23,45 | 0,07% | -15,00% | -15,00% |
| | PI | 40,31 | 40,31 | 116,49 | 0,33% | 188,98% | 188,98% |
| | RN | 19,46 | 23,46 | 27,13 | 0,08% | 39,42% | 15,65% |
| | SE | 8,92 | 8,92 | 10,56 | 0,03% | 18,40% | 18,40% |
| | Subtotal | 2.603,27 | 2.616,12 | 3.296,15 | 9,20% | 26,62% | 25,99% |
| NO | AC | 26,99 | 26,99 | 64,88 | 0,18% | 140,42% | 140,42% |
| | AM | 276,89 | 276,89 | 567,65 | 1,58% | 105,01% | 105,01% |
| | AP | 70,07 | 100,07 | 94,98 | 0,27% | 35,55% | -5,09% |
| | NO | 377,75 | 398,00 | 347,42 | 0,97% | -8,03% | -12,71% |
| | PA | 728,91 | 755,16 | 556,21 | 1,55% | -23,69% | -26,35% |
| | RO | 37,06 | 37,06 | 131,71 | 0,37% | 255,38% | 255,38% |
| | RR | 27,59 | 27,59 | 46,79 | 0,13% | 69,58% | 69,58% |
| | TO | 21,53 | 21,53 | 16,23 | 0,05% | -24,60% | -24,60% |
| | Subtotal | 1.566,79 | 1.643,29 | 1.825,87 | 5,10% | 16,54% | 11,11% |
| SD | ES | 238,78 | 242,78 | 208,41 | 0,58% | -12,72% | -14,16% |
| | MG | 316,43 | 316,43 | 445,76 | 1,24% | 40,87% | 40,87% |
| | RJ | 3.597,36 | 3.674,96 | 3.675,24 | 10,26% | 2,17% | 0,01% |
| | SD | 3.451,57 | 3.451,57 | 5.940,90 | 16,59% | 72,12% | 72,12% |
| | SP | 1.257,10 | 1.257,10 | 790,54 | 2,21% | -37,11% | -37,11% |
| | Subtotal | 8.861,24 | 8.942,85 | 11.060,85 | 30,88% | 24,82% | 23,68% |
| SL | PR | 230,71 | 230,71 | 121,48 | 0,34% | -47,34% | -47,34% |
| | RS | 992,09 | 1.043,09 | 816,25 | 2,28% | -17,72% | -21,75% |
| | SC | 14,46 | 14,46 | 17,20 | 0,05% | 18,93% | 18,93% |
| | SL | 416,90 | 416,90 | 354,20 | 0,99% | -15,04% | -15,04% |
| | Subtotal | 1.654,16 | 1.705,16 | 1.309,13 | 3,65% | -20,86% | -23,23% |
| Total | | 32.808,65 | 33.041,61 | 35.818,05 | 100,00% | 9,17% | 8,40% |

Fonte: SIAFI/PRODASEN

10 DESPESAS FINANCEIRAS**10.1 DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL**

A Dívida Líquida do Setor Público fechou o primeiro semestre de 2004 em R\$ 948,2 bilhões, representando 56% do PIB. Desse montante, cerca de 63% são de responsabilidade do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), cabendo o restante aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

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



No quadro abaixo, relacionamos os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária para 2005, e que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da dívida em cada exercício:

TABELA 53 - ESTOQUE DA DÍVIDA DO GOVERNO CENTRAL

| | R\$ bilhões | | | | |
|------------------------------------------|--------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
| Dívida Pública Federal | Dez/2001 | Dez/2002 | Dez/2003 | Dez/2004 | Dez/2005 |
| Dív. Mob. Federal Interna – DPMFi | 670,2 | 816,,2 | 956,7 | 1.101,7 | 1.287,9 |
| - em mercado | 485,8 | 534,1 | 681,5 | 798,5 | 954,7 |
| - na carteira do Bacen | 184,3 | 282,1 | 275,2 | 303,2 | 333,2 |
| Dívida Pública Federal Externa | 213,8 | 224,1 | 229,2 | 222,0 | 224,6 |
| - contratual | 56,6 | 57,7 | 55,2 | 44,9 | 39,2 |
| - mobiliária | 157,2 | 166,4 | 174,0 | 177,1 | 185,4 |

Fonte: Informações Complementares PLOA/2005.

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

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

De acordo com a Mensagem, a Secretaria do Tesouro Nacional-STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. No que se refere ao primeiro ponto, verifica-se, no quadro relativo a “Resultados e Projeções 2003 e 2004 da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi” (pág. 93 da Mensagem), que, entre 2003 e junho de 2004, aumentou a participação de títulos prefixados (de 12,5 para 16,8%), ao mesmo tempo em que se reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 10,8 para 8,9%) e à taxa Selic (de 61,4 para 57,5%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

Essa melhoria na composição, porém, teve como efeito colateral indesejado a redução nos prazos de maturação. Justamente pelo fato de os credores assumirem o risco de mudanças na política monetária e/ou cambial, há uma resistência à aquisição de títulos prefixados de longo prazo. Com isso, houve redução no prazo médio da DPMFi entre 2003 e junho de 2004, de 31,3 para 29,8 meses, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 35,3 para 42,3%. No orçamento, o reflexo dessa estratégia foi a sensível elevação das dotações para o serviço da dívida, notadamente para o refinanciamento.

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

10.2 SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

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

No Projeto de Lei Orçamentária para 2005, podem-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

10.2.1 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Os juros no orçamento são estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, abrangem o Governo Federal (orçamentos fiscal e da seguridade social) e são



calculados tomando por base o montante da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional (em poder do público e em carteira do Banco Central). São os juros incidentes sobre o estoque bruto da dívida do Governo Federal (mobiliária e contratual), não sendo descontados os juros referentes a títulos em carteira do Banco Central, nem os juros recebidos pelo Tesouro.

Na tabela abaixo, estão relacionadas as dotações para juros e encargos em cada exercício:

TABELA 54 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

R\$ 1,00 bilhão

| Ano | valores |
|-------------------------|----------------|
| 2003 (Realizado) | 65,7 |
| 2004 (Previsto) | 117,4 |
| 2005 (Previsto) | 110,8 |

Fontes: SIAFI e PLOA/2005

Observando os dados acima, verificamos que estes divergem sensivelmente daqueles constantes das Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2005, que aponta os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

TABELA 55 – JUROS NOMINAIS

R\$ 1,00 bilhão

| Ano | valores |
|----------------------------|----------------|
| 2003 (Realizado) | 100,9 |
| 2004 (Reprogramado) | 75,1 |
| 2005 (Previsto) | 80,3 |

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA/2005

Isso ocorre basicamente em função de os juros no orçamento representarem a autorização legal para a realização das despesas efetivas, em regime de caixa, dado o vencimento de parcela da dívida bruta da União no respectivo ano.

Diferentemente, no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, computam-se os juros nominais independentemente do pagamento. Neste conceito, mede-se a contribuição dos juros, em regime de competência, para o resultado fiscal do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central do Brasil), expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal - NFSP.

No conceito nominal, as despesas com juros refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a própria evolução do estoque líquido da dívida. Do ponto de vista orçamentário, a manutenção de elevados desembolsos com juros para 2005 reflete o encurtamento do perfil da dívida, implicando o vencimento de uma parcela significativa da dívida no próximo exercício.

10.2.2 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

A proposta orçamentária para 2005, no que se refere à amortização da dívida, reflete a combinação de uma parcela crescente da dívida prefixada com redução nos prazos de maturação, indicando um vencimento de maior percentual da dívida em 2005, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício. Com isso ampliou-se a previsão de desembolsos com amortização:

TABELA 56 – DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ 1,00 bilhão

| Grupo de Natureza de Despesa - 6 | 2003 | | 2004 | | 2005 |
|---------------------------------------------|-------------|------------------|-------------|---------------------|-------------|
| | Lei | Liquidado | Lei | Proj. de Lei | |
| AMORTIZAÇÃO | 582,3 | 462,6 | 925,9 | | 1.003,5 |
| - Refinanciamento | (522,1) | (365,8) | (860,0) | | (935,3) |

Fonte: SIAFI e PLOA/2005



Como em anos anteriores, na amortização da dívida, serão utilizados, preponderantemente, recursos obtidos por meio da fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, que indicam o mero refinanciamento da dívida de cerca de R\$ 935,3 bilhões. Dos recursos a serem aplicados no abatimento efetivo, cabe destaque para as seguintes fontes:

TABELA 57 - PRINCIPAIS FONTES UTILIZADAS NA AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA

| | R\$ milhão |
|------------------------------------------------------------------|------------|
| Fonte 100 (Recursos Ordinários) | R\$ 19.515 |
| Fonte 152 (Resultado do Banco Central) | R\$ 3.202 |
| Fonte 159 (Retorno de Refin. de Dívidas de Médio e Longo Prazos) | R\$ 18.113 |
| Fonte 173 (Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios) | R\$ 14.138 |
| Fonte 197 (Dividendos - União) | R\$ 4.162 |

11 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Na Proposta Orçamentária para 2005, o Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito- apresenta dotação total de R\$ 23,6 bilhões, com uma pequena redução em relação aos R\$ 23,8 bilhões autorizados para 2004.

No exercício financeiro de 2003, foram liquidados R\$ 13,3 bilhões, sendo o substancial aumento em 2004 e 2005 explicado pelo fato de o Governo Federal ter concentrado no órgão as dotações relativas aos financiamentos da União que anteriormente encontravam-se consignados em outros órgãos, além de terem sido criadas novas unidades orçamentárias. Essa nova estrutura facilita a identificação dos financiamentos e subsídios concedidos com recursos orçamentários, porém apresenta o inconveniente de tornar menos explícito o real volume de recursos à disposição de cada ministério.

Na Proposta Orçamentária para 2005, cabe destacar, inicialmente, a exclusão, nas dotações da Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dos recursos para Formação de Estoques Públicos – AGF, passando os mesmos a constar apenas do orçamento da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Essa era uma recomendação técnica antiga, uma vez que, pela sistemática anterior, havia dupla contagem dessas dotações.

Dentre as demais ações que sofreram modificações significativas, quando comparadas as autorizações orçamentárias para 2004 e a proposta para 2005, cumpre mencionar:

- a) Os recursos sob supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, apresentam aumentos significativos na proposta para 2005. Na ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – Implantação, a dotação proposta é de R\$ 888,15 milhões (R\$ 200,86 milhões em 2004). Na ação Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados – Recuperação, a dotação proposta é de R\$ 549,34 milhões (R\$ 121,58 milhões em 2004).
- b) Dentre as dotações sob supervisão da STN, cabem destacar as dotações para a ação Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF, que passaram de R\$ 2,08 bilhões em 2004 para R\$ 3,51 bilhões em 2005 (a dotação liquidada em 2003 foi de R\$ 1,38 bilhão).

12 TÓPICOS ESPECIAIS

12.1 OBRAS IRREGULARES

O regime imposto às obras com indícios de irregularidades graves impede a transferência e/ou alocação de recursos da União para serem aplicados nessas obras. Esse regime encontra-se consubstanciado nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Na LDO 2005, a fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves está prevista no Capítulo VIII, arts. 97 a 99. São consideradas irregularidades graves aquelas que recomendem a paralisação cautelar das obras, por apresentarem, entre outras situações:

- a) potencial de ocasionar prejuízos significativos ao Erário ou a terceiros;
- b) possam ensejar nulidade de licitações e/ou contratos.

O PLOA 2005, encaminhado pelo Poder Executivo, possui, no Anexo VI, 86 (oitenta e seis) obras com indícios de irregularidades graves.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 51, DE 2004 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

A LDO 2005 prevê, no art 98, que o TCU deve encaminhar, até 30 de setembro e até 30 de novembro, relações consolidadas e atualizadas das obras com indícios de irregularidade. De fato, o TCU já encaminhou à CMO a primeira atualização requerida.

Essa atualização arrola 70 obras a serem inseridas no Anexo de obras com indício de irregularidades graves. Esse conjunto de obras tem consignado, no PLOA 2005, dotações que atingem R\$ 320,9 milhões.

Cabe esclarecer que a inclusão de um empreendimento no anexo de obras com indício de irregularidades graves não implica, necessariamente, em sua paralisação total, podendo a irregularidade estar adstrita a um contrato, licitação ou parte da obra.

Ressalte-se que várias obras constam do Quadro de Obras com Indícios de Irregularidades Graves desde, pelo menos, o Orçamento de 2002, o que caracteriza paralisação por um período de mais de dois exercícios. Isso enseja que essas obras já possam ser consideradas como obras inacabadas, sendo pouco provável que esses contratos sejam realmente saneados.

Essa situação pode indicar, após estudo caso a caso, a aplicação da sustação de contrato pelo TCU ou pelo Congresso Nacional, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal, e a execução de nova licitação para concluir a obra.

Considerando-se o projeto de lei orçamentária para 2005, as obras que estão nos quadros de obras com indícios de irregularidade grave desde 2002 são:

TABELA 58 – OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES DE 2002

| Programa de Trabalho | Descrição da Ação |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 26.782.0236.1516.0101 | Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 no Estado do Pará - Divisa PA/TO - Marabá - Altamira - Itaituba |
| 26.782.0237.5710.0015 | Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-242/TO - Peixe - Paranã - Taguatinga |
| 26.782.0237.5710.0011 | Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-230/TO - Divisa MA/TO - Divisa TO/PA |
| 26.782.0237.5710.0105 | Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-235/TO - Divisa TO/MA - Divisa TO/PA |
| 26.784.0237.5750.0015 | Construção de Eclusas de Tucuruí - No Estado do Pará |
| 26.782.0237.3768.0101 | Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins- BR-222/PA- Trecho D.Eliseu-Entroncamento BR-158/PA |
| 26.782.0237.3768.0101 | Adequação de trechos rodoviários na BR-060 no Estado de Goiás- Divisa DF/GO- Entroncamento BR-153/GO |
| 08.043.0199.1078.0044 | Construção da Escola Agrotécnica Federal em Nova Andradina |
| 14.421.0661.18440014 | Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais - No Estado de Goiás |
| 25.752.0296.33600001 | Sistema de Transmissão de Itaipu (PR) - São Paulo (SP) (Reforços nas Torres da LT 750kV Foz - Ivaiporã III, LT Ivaiporã - Itaberá I e II e na LT Itaberá - Tijuco Preto I e II) - Nacional |
| 13.076.0447.1347.0583 | Construção da Barragem do Arroio Quebracho em Bagé |
| 13.077.0458.1244.1076 | Reurbanização e Canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba |
| 18.544.0515.52560021 | Construção da Adutora do Italuís com 45 km no Estado do Maranhão - No Estado do Maranhão |
| 20.607.0379.52500101 | Implantação do Perímetro de Irrigação Rio Preto com 7.600 há no Distrito Federal - Em Brasília - DF |
| 20.607.0379.52480101 | Construção da Adutora Serra da Batateira com 18,8 km no Estado da Bahia - No Município de Sobradinho - BA |
| 26.607.1038.5680.0021 | Construção de Obras de Infra-Estrutura de Irrigação de Uso Comum / Projeto Salango - No Estado do Maranhão |



12.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 21,12 bilhões, no PLOA 2005. Desse montante, R\$ 5,58 bilhões (Fonte 100) integram a unidade orçamentária 90000 - Reserva de Contingência e R\$ 15,54 bilhões (recursos próprios e vinculados) estão distribuídos por outras unidades, com destaque para: Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 7,7 bilhões; Agência Nacional de Petróleo, com R\$ 1,9 bilhão; e Agência Nacional de Telecomunicações, com R\$ 1,3 bilhão⁴⁴.

Convém destacar as principais fontes de recursos que compõem o GND 9, são elas: Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180), com R\$ 7,8 bilhões; Recursos Ordinários (Fonte 100), com R\$ 5,58 bilhões; Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142), com R\$ 3,9 bilhões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia (Fonte 174), com R\$ 1,0 bilhão.

Note-se que os R\$ 5,58 bilhões consignados para a unidade 90000 – Reserva de Contingência encontram-se distribuídos da seguinte forma: R\$ 5,16 bilhões para a ação 0105 Reserva de Contingência – Fiscal, e R\$ 0,42 bilhão para a ação 0213 Reserva de Contingência para Garantir o Reajuste dos Benefícios da Seguridade Social decorrente do Aumento Real do Salário-Mínimo (art. 59, inciso I, da Lei nº 10.934, de 2004).

Esse valor atende aos ditames legais da LRF⁴⁵ e da LDO 2005⁴⁶, pois equivale a 2% da receita corrente líquida. Além disso, metade da reserva está classificada como despesa primária e o restante como despesa financeira. Como, na lei orçamentária, deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional poderá dispor de R\$ 2,79 bilhões para atender a demandas da sociedade materializadas sob a forma de emendas.

Ressalte-se que, como apenas esses R\$ 2,79 bilhões, do total de R\$ 21,12 bilhões, foram identificados como despesa primária, os demais R\$ 18,33 bilhões (despesa financeira) não deverão ser remanejados para gastos primários, pois tal procedimento comprometeria a obtenção do superávit primário fixado na proposta orçamentária e requereria uma redução compensatória na despesa primária.

Não se pode deixar de comentar que parece inadequada a inclusão, na UO 90000, da mencionada ação 0213, que pretende assegurar o reajuste dos benefícios decorrente do aumento real do salário-mínimo, no caso de o crescimento real do PIB *per capita* em 2004 ser maior que o valor projetado na proposta (2,51 %, que somados aos 5,54% correspondente à variação do INPC perfaz aumento de 8,19%). Inadequada, na medida em que está sendo dada uma destinação aos recursos e que o impacto da variação entre a estimativa e a realização do PIB *per capita* afeta órgãos e programas orçamentários específicos, de modo que a mesma deveria estar alocada nas unidades orçamentárias correspondentes dos Ministérios da Previdência, do Desenvolvimento Social e do Trabalho, e não constar da reserva de contingência (global)⁴⁷.

Ressalte-se, também, que as despesas com seguro-desemprego, abono salarial, benefícios previdenciários e de prestação continuada têm natureza primária e, como a parcela da Reserva de Contingência para Garantir o Reajuste dos Benefícios da Seguridade Social decorrente do Aumento Real

⁴⁴ Essa parcela de R\$ 15,5 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se “esterilizada”, pois se destina a compor o superávit primário.

⁴⁵ “Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:... III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: a) (VETADO); b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

⁴⁶ “Art. 12. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.”

⁴⁷ Por definição, a reserva de contingência deve conter dotações globais, não especificamente destinadas, que poderão ser utilizadas ao longo do exercício para a abertura de créditos adicionais, como preceitua o Decreto-Lei nº 1.763/80: “Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais”.



do Salário-Mínimo foi classificada como despesa financeira, sua alocação, por intermédio de crédito, nas devidas unidades orçamentárias exigirá compensação a fim de se manter o superávit primário.

12.3 SALÁRIO-MÍNIMO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 estabeleceu regra para a recuperação do poder de compra do salário-mínimo, determinando, além da reposição das perdas inflacionárias, calculada pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* em 2004.

Com base na projeção do crescimento real do PIB *per capita* para 2004, constante da proposta orçamentária, **o salário-mínimo será reajustado para R\$ 281,28, correspondendo a aumento de 8,19%, sendo 5,54% correspondente à variação do INPC e 2,51% ao crescimento real do PIB *per capita*.**

Em razão de os valores constantes da proposta orçamentária, que são afetados pela variação do salário-mínimo, terem sido estimados com base em projeção do crescimento do PIB *per capita* para 2004, foram alocados na **Reserva de Contingência** R\$ 400 milhões, para o caso de o crescimento real do PIB *per capita* em 2004 ser maior que o valor projetado. Deve-se ressaltar, entretanto, que esta reserva foi classificada como financeira e, se houver necessidade de sua alocação nos subtítulos afetados, será necessária compensação a fim de manter o superávit primário, pois as despesas vinculadas ao valor do salário mínimo são efetivamente primárias.

A concessão de aumento do salário-mínimo acima do valor de R\$ 281,28 acarretará, para cada R\$ 1,00 (um real), acréscimo líquido de R\$ 132,4 milhões nas despesas, e para cada 1% a mais de aumento, acréscimo de R\$ 344,3 milhões. Ante essa hipótese, está sendo proposto o item 9.1.1, na Parte B deste Parecer Preliminar, de modo a possibilitar à Relatoria Geral a apresentação de emenda com vistas à compatibilização do projeto de lei orçamentária com o reajuste do salário-mínimo acima dos parâmetros estabelecidos pela LDO 2005.

12.4 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O Órgão Orçamentário 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - contém previsão para 2005 de R\$ 75,56 bilhões, dos quais estão destinados R\$ 69,87 bilhões para transferências propriamente ditas, R\$ 5,62 bilhões para pagamento de pessoal dos Estados e DF e R\$ 70 milhões para investimentos.

No Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, estão previstas dotações de R\$ 21,48 bilhões, representando incremento em relação aos R\$ 20,26 bilhões autorizados em 2004 e aos R\$ 18,66 bilhões liquidados em 2003. No Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a proposta indica R\$ 22,48 bilhões, contra R\$ 21,20 bilhões autorizados em 2004 e R\$ 19,62 bilhões liquidados em 2003.

O art. 159, inciso III, da Constituição Federal, consoante a Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004, determina que, do produto da arrecadação da CIDE prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal. Na proposta orçamentária, estão previstas dotações de R\$ 1,93 bilhão no órgão Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na ação Recursos para a Repartição da CIDE, atendendo ao mandamento constitucional.

12.4.1 TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS PARA COMPENSAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, (Lei Kandir) desonerou da incidência do ICMS os bens destinados a exportação. Em razão disso, passou-se a incluir, no orçamento da União, dotações para compensar as perdas de arrecadação decorrentes. De 1998 a 2003, foram distribuídos os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

TABELA 63 - TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES – LEI KANDIR

| | R\$ mil | | | | | |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ANO | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| VALOR | 2.199.999 | 2.789.715 | 3.246.801 | 3.045.447 | 3.361.692 | 3.293.155 |

Fonte: SIAFI.



Na Lei Orçamentária para 2004, havia a previsão inicial de distribuição de 4,3 bilhões a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações – Fundo de Compensação de Exportações. Porém, esse Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que acrescentou o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda depende de regulamentação por lei complementar específica. Dessa forma, para manter os repasses relativos à compensação de exportações ao longo do corrente exercício, o Governo Federal cancelou as dotações do Fundo, alocando R\$ 2,9 bilhões para distribuir segundo os critérios da Lei Kandir (modificados pela Lei Complementar 115, de 26 de dezembro de 2002) e R\$ 0,9 bilhão a título de Auxílio Financeiro aos Entes Federados Exportadores, a serem distribuídos conforme os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 193, de 2004.

Na Proposta Orçamentária para 2005, porém, não há previsão de recursos para compensação das exportações. Essa situação se deve à falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que dispõe que, “nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União”(grifos nossos), não definindo, entretanto, um valor mínimo.

Vale salientar que está sendo proposto o item 9.1.2, na Parte B deste Parecer Preliminar, de modo a possibilitar à Relatoria Geral, a depender de sua disponibilidade de recursos, a apresentação de emenda com vistas a incluir, no Orçamento Federal, a transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da desoneração das exportações.



B- PARTE ESPECIAL

Esta parte estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser observados para a apresentação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2005, bem como para a elaboração dos Pareceres pelas Relatorias Setoriais e Geral.

I. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DA RELATORIA GERAL E DAS RELATORIAS SETORIAIS COM A RELATORIA DO PROJETO DE REVISÃO DO PPA 2004-2007

1. O Relator Geral e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária, nos termos das Normas para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03, atuarão em conjunto com o Relator e os comitês de assessoramento do projeto de lei de revisão do plano plurianual – PL nº 52/2004-CN, de modo a promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados projetos de lei, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal.
2. As metas físicas aprovadas no projeto de lei orçamentária serão inseridas no projeto de revisão do plano plurianual.
3. Com vistas a garantir a observância do art. 5º da Lei nº 10.933, de 11/08/04, lei do plano plurianual, a admissibilidade de emenda ao projeto de lei orçamentária que venha a resultar na inclusão de ação nova, caso não conste daquela lei, dependerá da especificação, por parte do autor, dos atributos que definem a ação no plano plurianual, tais como as datas de início e de conclusão, o valor global, o valor e as metas para os exercícios de 2005 a 2007, observado ainda o disposto nos art. 7º, VI, das Normas para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03.

II. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS “INDIVIDUAIS” E “COLETIVAS”

4. As emendas coletivas e individuais serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2005 proposto pelo Poder Executivo – PLOA 2005, nos termos regimentais, e serão apreciadas por área temática, conforme o Anexo RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS, constante deste Parecer.
5. É fixado o limite máximo global de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para apresentação e aprovação de emendas “individuais”, no número máximo de vinte, por mandato parlamentar.
6. As emendas deverão:
 - 6.1. ser elaboradas e compatibilizadas com a lei do plano plurianual e seu projeto de revisão, observado os itens “1” a “3” deste Parecer Preliminar;
 - 6.2. atender às disposições constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 – LDO/2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), em particular o disposto nos seus arts. 29 a 40 e 63, § 4º.
 - 6.3. ser compatíveis com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
 - 6.4. indicar somente um produto e sua respectiva meta para cada Subtítulo, bem como referir-se a uma só localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinado.
7. A emenda objetivando a alocação de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para atender despesas na programação de empresa constante do Orçamento de Investimento será feita exclusivamente no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, na forma de participação acionária da União no capital da empresa, com a explicitação do fim a que se destinam os recursos, cabendo às Relatorias a respectiva adequação técnica, no âmbito do Orçamento de Investimento.



- 7.1. Não poderá ser acatada emenda destinando recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

III. DAS EMENDAS DE RELATOR

8. As Relatorias somente farão emendas de Relator com a finalidade de:

- 8.1. correção de erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica verificadas no Projeto de Lei, em especial quanto à:

8.1.1. adequação da programação às disposições da LDO/2005 e compatibilização com a lei do plano plurianual e seu projeto de revisão, observado os itens “1” a “3” deste Parecer Preliminar;

8.1.2. realização de correções necessárias para assegurar o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais que estabeleceram vinculações de receitas a Órgãos, Unidades Orçamentárias ou despesas específicas;

8.1.3. adequação da classificação institucional, funcional ou programática da despesa e compatibilização de fontes de recursos.

- 8.2. alterações decorrentes de destaques aprovados.

9. É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2005, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.

- 9.1 Não se aplica o disposto no item “9” às iniciativas do Relator-Geral para compatibilização do projeto de lei orçamentária:

9.1.1. com o reajuste do salário-mínimo acima dos parâmetros estabelecidos pela LDO/2005;

9.1.2. para inclusão de dotações a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores, segundo os critérios da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), modificado pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

10. As emendas de Relator terão seu espelho publicado como parte integrante do relatório, com a devida justificativa técnica e legal e serão classificadas segundo sua finalidade, nos seguintes tipos:

10.1. À RECEITA - alterações, com a devida comprovação técnica e legal, constante do relatório do comitê de avaliação de receitas orçamentárias, aprovado pela Comissão, que visem corrigir as receitas previstas no projeto de lei orçamentária:

10.1.1. de reestimativa positiva - destinadas a aumentar a estimativa de receita constante no projeto de lei orçamentária;

10.1.2. de reestimativa negativa - destinadas a reduzir a estimativa de receita constante do projeto de lei orçamentária;

10.2. À DESPESA – alterações que visem corrigir as despesas previstas no projeto de lei orçamentária:

10.2.1. de acréscimo - alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa da fundamentação técnica ou legal, para criação de subtítulo ou aumento de dotação:

10.2.1.1. à despesa - destinadas a criação de subtítulo novo ou aumento da dotação de subtítulo já existente no projeto de lei orçamentária, com indicação de seqüencial de cancelamento;



- 10.2.1.2. para inclusão de reestimativa - destinadas à criação de subtítulo novo, sem indicação de seqüencial de cancelamento, para incorporar à despesa eventuais reestimativas de receitas, com vistas a sua utilização como fonte de cancelamento;
- 10.2.1.3. para recomposição – destinadas a recompor dotação cancelada, total ou parcialmente, com indicação de seqüencial de cancelamento, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto de lei orçamentária.
- 10.2.2. de ajuste técnico - alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa do dispositivo legal, tais como:
 - 10.2.2.1. para troca de fontes – remanejamento de fontes entre programas de trabalho propostos no projeto de lei orçamentária ou aprovada na fase setorial, visando à obtenção de fonte de recursos utilizáveis para o atendimento das emendas, desde que não alterado o montante da programação originalmente proposta pelo Poder Executivo ou aprovada na fase setorial;
 - 10.2.2.2. para adequação das fontes – remanejamento de fontes entre programas de trabalho, visando a ajustar inadequações na alocação de fontes de recursos, mantidas as dotações de cada programa de trabalho;
 - 10.2.2.3. para adequação da classificação institucional ou funcional-programática: destinada à adequação de unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação e subtítulo que exclui, na totalidade, as dotações de um seqüencial antigo criando um novo, com respaldo técnico ou legal, desde que sejam mantidas as finalidades da ação e subtítulo;
 - 10.2.2.4. para remanejamento: destinado à adequação de função, subfunção, programa, ação e subtítulo, com a criação de seqüenciais decorrente de aglutinação ou desmembramento de outros seqüenciais existentes, inclusive com alteração de unidade orçamentária;
 - 10.2.2.5. para adequação de detalhamento de programação: destinada à alteração de indicador de resultado primário, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso e esfera constante de programação de trabalho encaminhada na proposta de lei orçamentária.
- 10.3. DE CANCELAMENTO - diminuição ou cancelamento total de dotação devido a erros e omissões:
 - 10.3.1. por reestimativa negativa – destinadas a cancelar dotações para compensar eventuais reestimativas negativas de receitas;
 - 10.3.2. de despesa - provenientes de erros na especificação das despesas constantes do projeto encaminhado pelo Executivo.
- 11. As modalidades de emenda previstas nos itens 10.1, 10.2.1.2 e 10.3.1 cabem exclusivamente à Relatoria Geral.



IV. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

12. Ressalvados os casos decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal, é vedado às Relatorias o cancelamento, ainda que parcial, de:
 - 12.1. dotações consignadas a despesas obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Natureza de Despesa - GND 1) e a despesas com Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e com Amortização da Dívida (GND 6);
 - 12.2. demais dotações consignadas com identificador de resultado primário RP = 1 (despesa de natureza primária obrigatória);
 - 12.3. programação integral das seguintes Unidades Orçamentárias:
 - 12.3.1. 25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais;
 - 12.3.2. 25904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
 - 12.3.3. 25914 – Fundo de Garantia à Exportação – FGE;
 - 12.3.4. 28904 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC;
 - 12.4. dotação consignada na programação da Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 0 (despesa de natureza financeira);
 - 12.5. dotações consignadas no âmbito das atividades “08.242.0065.2561 – Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência” e “08.241.1282.2559 – Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa”, na programação da Unidade Orçamentária “55901 - Fundo Nacional de Assistência Social”;
 - 12.6. dotações à conta de recursos oriundos de operações de crédito internas e externas (fontes: 146 a 149, 246 a 249), e suas respectivas contrapartidas, devidamente comprovadas e identificadas na proposta orçamentária (id.uso: 1, 2 ou 3), bem como à conta de recursos oriundos de doações (fontes: 194, 195, 196, 295 e 296);
 - 12.6.1. Não se aplica a vedação deste item “12.6” ao cancelamento para a individualização e a especificação das destinações de recursos derivados de operações de crédito e de suas contrapartidas, quando aquelas forem comprovadamente compatíveis com o instrumento contratual da operação;
 - 12.6.2. Caberá à Relatoria Geral a adoção das providências necessárias à correção de distorções ou inadequações que vierem a ser constatadas nas dotações a que se refere este item “12.6”, inclusive quando estas forem identificadas pelas Relatorias Setoriais;
 - 12.7. dotações à conta de recursos da fonte “140 - Contribuições para os Programas PIS/PASEP” consignadas na programação da Unidade Orçamentária “38901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT”, em consonância com o disposto no art. 239 da Constituição;
13. Com vistas à manutenção do resultado primário fixado na LDO/2005, é vedado às Relatorias Setoriais o acolhimento de emenda relativa a despesa primária com recursos decorrentes do cancelamento de dotações consignadas a despesas identificadas como de natureza financeira, nos termos do art. 7º, § 4º, I, da referida LDO.

V. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

14. As Relatorias deverão observar, em virtude de disposições constitucionais e legais, as restrições no que diz respeito ao remanejamento de fontes vinculadas e próprias.



VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

15. Respeitadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens “12” a “14” deste Parecer Preliminar, serão cancelados, de forma linear, 15% (quinze por cento) das dotações superiores a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) para utilização pelas Relatorias Setoriais, observadas as respectivas áreas temáticas em que forem efetuados os cancelamentos.
16. Excluídas as dotações previstas no item “32”, serão, também, passíveis de utilização pelas Relatorias Setoriais, para o atendimento de emendas à despesa, recursos decorrentes de cancelamento de dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) e com Inversões Financeiras (GND 5) nas programações das Unidades Orçamentárias dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, efetuado em estrita observância das vedações e restrições estabelecidas nos itens “12” a “14” e respeitados os limites máximos fixados no item “17”, todos deste Parecer.
17. O cálculo dos limites máximos para cancelamento de dotações de que trata os itens “15” e “16” deste Parecer, dentro do conjunto de unidades orçamentárias que compõem cada área temática, atenderá aos seguintes parâmetros:
 - 17.1. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) terá como limite global o percentual de 40% (quarenta por cento) do total das dotações relativas a este GND, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem em qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;
 - 17.2. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Inversões Financeiras (GND 5), realizados por cada relator setorial, terá como limite global o percentual de 20% (vinte por cento) do total das dotações relativas a este GND, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem em qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;
 - 17.3. não se incluem nos limites mencionados nos itens “17.1” e “17.2” os cancelamentos efetuados nos termos do item “24.4.7” deste Parecer.
18. Poderão, ainda, ser utilizados pelas Relatorias Setoriais os recursos que vierem a lhes ser distribuídos pela Relatoria Geral, nos termos do que dispõe o item “35” deste Parecer Preliminar.
19. Excluem-se da possibilidade de cancelamento pelas Relatorias Setoriais, como forma de geração de recursos para atendimento de emendas à despesa, as dotações consignadas, no PLOA/2005, a Outras Despesas Correntes (GND 3).

VII. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

20. O acolhimento de emendas à despesa no âmbito do Orçamento de Investimento será efetuado pelas Relatorias Setoriais mediante remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa, até o limite global de 20% (vinte por cento) da sua programação de despesas, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS

21. A Relatoria Setorial que apreciar a programação dos recursos destinados:



- 21.1. à erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, nos termos do art. 60, § 6º do ADCT, e ao FUNDEF - verificará o cumprimento dos limites e das ações arroladas para tal fim pelo Poder Executivo;
 - 21.2. ao DNIT - observará, no acolhimento de emendas, a necessidade de atendimento ao disposto no art. 40 da LDO/2005;
 - 21.3. ao Ministério da Saúde - verificará o cumprimento do disposto no art. 77, inciso I, alínea “b” e § 2º, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, com a interpretação dada pela Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União;
 - 21.4. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - verificará o cumprimento do disposto no art. 54, inciso I, da LDO/2005.
 - 21.5. à irrigação - verificará o cumprimento do que dispõe o art. 42 do ADCT da Constituição Federal;
22. As Relatorias Setoriais levarão em consideração:
- 22.1. na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2004 (Constituição Federal, art. 167, § 2º);
 - 22.2. para fins da alocação de recursos, as orientações emanadas do Comitê de que trata o item "28.3" relativas a obras com indícios de irregularidades, devendo justificar, em seus relatórios, a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotação em subtítulo correspondente.
23. As Relatorias Setoriais:
- 23.1. verificarão, na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, a regularidade das obras mencionadas no art. 18 da LDO/2005, em especial no que diz respeito ao cumprimento do disposto no art. 105 da mesma Lei, e observarão a penalidade de que trata o disposto no § 3º do supracitado art. 18;
 - 23.2. em observância ao determinado no art. 45 da LRF combinado com o art. 39, § 2º, da LDO/2005, somente poderão aprovar emendas que contemplem obras novas, com valor superior ao fixado no art. 18, § 1º, da LDO/2005, desde que conste de sua justificação a estimativa de seu custo global, discriminando seu acolhimento em demonstrativo específico.
24. As Relatorias Setoriais, nos seus relatórios:
- 24.1. em capítulo à parte, destacarão as apreciações relativas ao Orçamento de Investimento;
 - 24.2. em anexo próprio e no âmbito de suas áreas temáticas, analisarão os critérios específicos utilizados, pelo Executivo, na programação proposta no PLOA/2005 e indicarão os critérios utilizados para o acolhimento de emendas;
 - 24.3. explicitarão os padrões de custos unitários médios adotados como referenciais para o acolhimento de emendas, em consonância com o disposto no art. 105 da LDO/2005;
 - 24.4. farão constar os seguintes demonstrativos, emitidos por intermédio de sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:
 - 24.4.1. dos pareceres às emendas “individuais” à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, códigos numéricos representativos das classificações institucional e funcional e programática, denominação do Subtítulo, decisão e o valor aprovado;
 - 24.4.2. dos pareceres às emendas “coletivas” e “de Relator” apresentadas, por Unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, códigos



- numéricos representativos das classificações institucional e funcional e programática, denominação do Subtítulo, decisão e o valor aprovado;
- 24.4.3. dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de suas relatorias, por Unidade da Federação;
- 24.4.4. dos cancelamentos e acréscimos efetuados, por Órgão Orçamentário e por Projetos/Atividades/Operações Especiais;
- 24.4.5. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para cada Subtítulo;
- 24.4.6. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para os Subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e constantes do relatório à Comissão Mista nos termos do art. 98 da LDO/2005, efetuados ao amparo do art. 97 da mesma Lei;
- 24.4.7. das dotações consignadas, no PLOA/2005, aos Subtítulos correspondentes a obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e que forem integralmente canceladas em função destes indícios, bem como das emendas não aprovadas pela mesma razão;
- 24.4.8. do conjunto das obras com irregularidades graves identificadas pelo Tribunal de Contas da União nas Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas as irregularidades.
- 24.5. indicação à Relatoria Geral:
- 24.5.1. para fins de apropriação por esta, eventuais recursos decorrentes da aprovação de emendas de cancelamento que não forem utilizados na fase da Relatoria Setorial;
- 24.5.2. para a adoção, por esta, das providências necessárias à sua correção, as distorções ou inadequações que vierem a constatar nas dotações a que se refere o item "12.6".
25. As Relatorias Setoriais que apropriarem recursos da fonte 179 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza demonstrarão em seus relatórios os critérios utilizados para a alocação desses recursos.

IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO

26. Caberá à Relatoria-Geral:

- 26.1. avaliar e emitir parecer sobre o texto do PLOA/2005 e seus anexos;
- 26.2. por intermédio das emendas apresentadas, adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas;
- 26.3. indicar, em seu relatório, as emendas aprovadas pelas Relatorias Setoriais que tiverem seus pareceres modificados por contrariar o disposto neste Parecer Preliminar;
- 26.4. avaliar as despesas com pessoal e encargos constantes da proposta orçamentária, em especial no tocante às alterações de gasto com pessoal propostas no anexo de que trata o art. 85 da LDO/2005;
- 26.5. avaliar os valores constantes da proposta orçamentária apropriados no Programa "0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".



X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

27. A Relatoria Geral e as Relatorias Setoriais atuarão de forma conjunta de modo que as alterações produzidas no PLOA/2005, resultantes do efeito dos cancelamentos e da aprovação das emendas "individuais", "coletivas", e "de Relator", respeitem o disposto no art. 39 da LDO/2005 e sejam orientadas no sentido de reduzir as disparidades intra e inter-regionais;
28. Para apoio às Relatorias Setoriais e à Relatoria Geral, serão constituídos, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de três e o máximo de sete integrantes, assegurada sempre a participação de, no mínimo, um membro da minoria, pelo menos, os seguintes Comitês:
 - 28.1. Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;
 - 28.2. Comitê de Avaliação das Emendas;
 - 28.3. Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União.
29. Os Comitês mencionados no item "28" deste Parecer apresentarão relatórios, que integrarão o relatório final e estarão previamente disponíveis na Comissão, bem como na internet, e subsidiarão as Relatorias Setoriais.
 - 29.1 O relatório final do Comitê de que trata o item "28.1" será apreciado e votado em separado pela Comissão.

XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL

30. Respeitadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens "12" a "14" deste Parecer Preliminar, serão canceladas, para utilização pela Relatoria Geral, de forma linear, 3% (três por cento) das dotações superiores a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) no Grupo de Natureza de Despesa GND 3 - Outras Despesas Correntes, consignadas nos seguintes elementos de despesa:
 - 30.1. 14 – Diárias – Civil;
 - 30.2. 30 – Material de Consumo;
 - 30.3. 32 – Material de Distribuição Gratuita;
 - 30.4. 33 – Passagens e Despesas com Locomoção;
 - 30.5. 35 – Serviços de Consultoria;
 - 30.6. 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
 - 30.7. 37 – Locação de Mão-de-Obra;
 - 30.8. 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica;
 - 30.9. 41 – Contribuições.
31. Com vistas à adequação dos relatórios setoriais, para correção de distorções no PLOA/2005, por ela identificadas ou apontadas pelas Relatorias Setoriais, e para atender ao disposto no item "27" deste Parecer Preliminar, a Relatoria Geral poderá ainda cancelar outras dotações consignadas, no PLOA/2005 a Outras Despesas Correntes - GND 3, tendo como limite global para este cancelamento o valor correspondente a 3,0% (três por cento) da soma das dotações consignadas a despesas classificadas nesse GND, excluídas, desta soma, as dotações cujo cancelamento é vedado no item "12" deste Parecer, podendo os cancelamentos em cada Subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.
32. Serão, também, passíveis de utilização pela Relatoria Geral, para atender o disposto no item "9.1.1" deste Parecer Preliminar e outros projetos de relevante interesse social,



recursos decorrentes de cancelamento de dotações consignadas no Órgão Orçamentário 74000 - Operações Oficiais de Crédito, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 5 – até o limite de 50% do valor total de cada subtítulo, efetuado em estrita observância das vedações e restrições estabelecidas nos itens “12” a “14” deste Parecer.

33. A Relatoria Geral poderá apropriar recursos adicionais decorrentes de reestimativas de receitas, que venham a ser identificados no relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, inclusive ao amparo do que dispõe o art. 96 da LDO/2005, o qual constituirá parte integrante deste Parecer Preliminar.
 - 33.1. Na apropriação dos recursos de que trata este item, serão respeitadas as vinculações constitucionais e legais.
34. Os recursos consignados na Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 2 (despesa de natureza primária discricionária), serão destinados, prioritariamente, para o atendimento às emendas individuais.
35. Dos recursos de que tratam os itens “33” e “34” deste Parecer, deduzidos os recursos destinados ao atendimento de emendas "individuais" e excetuados aqueles vinculados constitucional ou legalmente, sessenta por cento (60%) serão distribuídos entre as dez áreas temáticas na razão direta do número de emendas “coletivas” apresentadas no âmbito de cada uma delas.
 - 35.1. No cálculo de que trata este item, não são computadas as emendas “coletivas” consideradas inadmitidas pelo Comitê de Avaliação de Emendas.
36. A Relatoria Geral poderá, ainda, apropriar recursos decorrentes:
 - 36.1. das correções de distorções e inadequações de que trata o item “12.6.2” deste Parecer Preliminar;
 - 36.2. de remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa do Orçamento de Investimentos, quando as Relatorias Setoriais não utilizarem integralmente o limite global de que trata o item “20” deste Parecer.

XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

37. Identificada pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária a redução na receita estimada pelo Poder Executivo, a Relatoria Geral explicitará, no relatório final, os mecanismos e critérios para a redução da programação das despesas no PLOA/2005.
38. As emendas aos projetos de lei de créditos adicionais à lei orçamentária para 2005, que tenham por finalidade o cancelamento da anulação de dotações orçamentárias, conforme art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64, devem indicar, em compensação, a programação suplementada ou acrescida a ser cancelada no projeto de lei.



ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS

| ÁREA TEMÁTICA | MATÉRIAS RELATIVAS A⁴⁸ |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I – Poderes do Estado e Representação | Poder Legislativo Poder Judiciário Ministério Público da União Presidência da República Ministério das Relações Exteriores |
| II – Justiça e Defesa | Ministério da Justiça Ministério da Defesa |
| III – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo | Ministério da Fazenda Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Ministério do Turismo Encargos Financeiros da União Operações Oficiais de Crédito Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal |
| IV – Agricultura e Desenvolvimento Agrário | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| V – Infra-Estrutura | Ministério dos Transportes Ministério das Comunicações Ministério de Minas e Energia |
| VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte | Ministério da Educação Ministério da Cultura Ministério da Ciência e Tecnologia Ministério do Esporte |
| VII – Saúde | Ministério da Saúde |
| VIII – Trabalho, Previdência e Assistência Social | Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Previdência Social Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| IX – Integração Nacional e Meio Ambiente | Ministério da Integração Nacional Ministério do Meio Ambiente |
| X – Planejamento e Desenvolvimento Urbano | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério das Cidades |

⁴⁸ Inclui seus órgãos, entidades e fundos.



II - VOTO

Pelas razões expostas no relatório, somos pela aprovação deste Parecer.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2004.

SENADOR ROMERO JUCÁ

Relator-Geral