

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD

ORÇAMENTO 2003

**NOTA TÉCNICA Nº 12/2002
SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DA
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA
2003**



NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 12 /2002
SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003 -
PLN nº 60/2002

1. INTRODUÇÃO	3
2. SUMÁRIO EXECUTIVO	3
2.1 Cenário econômico.....	3
2.2 Dívida pública.....	4
2.3 Os encargos com juros.....	4
2.4 Metas fiscais e o superávit primário no PLOA 2003.....	5
2.5 Receita.....	6
2.6 Renúncia de receitas e subsídios	6
2.7 Educação.....	7
2.8 Saúde.....	7
2.9 Previdência e Assistência Social.....	7
2.10 Agricultura e Desenvolvimento Agrário	8
2.11 Segurança Pública.....	8
2.12 Investimentos e inversões financeiras	9
2.13 Despesas com sentenças judiciais e precatórios.....	9
2.14 Obras irregulares.....	9
2.15 A “regra de ouro” no PLOA 2003.....	9
2.16 As metas e prioridades da LDO 2003	10
3. O CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003.....	10
3.1 CENÁRIO ECONÔMICO, 2000-2003	10
3.2 CENÁRIO FISCAL, 2001-2005.....	17
3.3 EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FISCAL.....	18
3.4 METAS FISCAIS NA LDO/2003 E NO PLOA/2003	20
4. SUPERÁVIT PRIMÁRIO – APURAÇÃO E COMPOSIÇÃO.....	22
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	23
4.2 COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO.....	24
5. AVALIAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA.....	27
5.1 RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2003	27
5.2 RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF NO ORÇAMENTO DE 2003	30
6. DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	32
7. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PASSÍVEIS DE CONTINGENCIAMENTO NO PLOA 2003....	36
8. DESPESAS FINANCEIRAS	37
8.1 O ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	37
8.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO	40
8.3 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	40
8.4 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA.....	41
8.5 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO.....	42



9. ANÁLISE DA PROPOSTA POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO.....	43
9.1 GRUPO DE DESPESA	43
9.2 DESPESAS POR FUNÇÃO	46
9.3 DESPESAS POR PROGRAMAS.....	49
9.4 REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA	49
10. DESPESA NA ÁREA SOCIAL.....	54
10.1 SAÚDE.....	54
10.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO	58
10.3 EDUCAÇÃO	62
11. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	63
12. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA.....	66
13. TÓPICOS ESPECIAIS	67
13.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	67
13.2 PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR	69
13.3 SEGURANÇA PÚBLICA.....	71
13.4 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	73
13.4 A ESTIMATIVA DA RECEITA DA CIDE NO ORÇAMENTO 2003	74
13.5 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS.....	75
13.6 PROGRAMAÇÕES COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE.....	76
13.7 METAS E PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO 2003 E NO PLOA 2003	78
13.7.1 O ordenamento legal do Anexo de Metas e Prioridades	78
13.7.2 Comparativo das prioridades definidas na LDO/2003 e o PLOA/2003.....	79
13.7.3 A falta de efetividade das prioridades definidas na LDO.....	79



1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica traz uma análise dos principais aspectos relativos à proposta orçamentária da União para 2003¹, constante do PLN nº 60, de 2002 (Mensagem nº 190, 762 na origem), e tem como objetivo subsidiar os parlamentares nas discussões sobre a matéria. A sua elaboração toma por base estudos realizados pelos núcleos temáticos das Consultorias de Orçamento, os quais estão disponíveis para consulta pelos parlamentares.

A tramitação do PLOA no Poder Legislativo, segundo a Resolução nº 01/2001, compreende as seguintes etapas básicas: a) publicação dos avulsos; b) audiências públicas com órgãos e entidades do Poder Executivo; c) discussão e aprovação do parecer preliminar; d) apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária; e) análise, discussão e votação do orçamento por área temática (relatores setoriais), incluindo as emendas; f) análise, discussão e votação do conjunto das áreas (relator geral), no âmbito da Comissão e no plenário do Congresso. Quanto aos prazos de tramitação, aguarda-se a revisão do cronograma para este exercício, tendo em vista o calendário eleitoral. As principais conclusões deste trabalho são apresentadas no Sumário Executivo a seguir.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este sumário não pretende abordar todos os temas analisados nesta Nota. Visa reunir, sinteticamente, as análises mais significativas.

2.1 Cenário econômico

1. A economia brasileira está atravessando dificuldades que continuarão por algum tempo a se refletir nos orçamentos federais. A previsão oficial de crescimento do PIB para 2002 é de apenas 1,5%. Para 2003, as perspectivas econômicas se deterioraram; a previsão oficial de crescimento de 3% está sendo revista para baixo pelo mercado.
2. A evolução da maior economia do mundo (EUA) vem sendo lenta. Os riscos de guerra no Golfo e de aumento do barril de petróleo continuam presentes. Os investidores estão avessos a assumir riscos.
3. A grande dependência de financiamento externo do Balanço de Pagamentos (BP) e a já elevada dívida do País tornam a economia brasileira vulnerável, elevando as taxas de risco e de câmbio. A média do câmbio em setembro foi de, aproximadamente, R\$ 3,25/US\$, e o risco - país acima de 2.000 pontos.
4. Aspecto positivo é a velocidade do ajustamento externo: nossas necessidades de recursos, dada pela diferença entre o déficit em conta corrente e os investimentos estrangeiros diretos líquidos foi de US\$ 8 bilhões em 2000; caiu para US\$ 0,5 bilhão em 2002 e para 2003 espera-se que não que apresente excedente de US\$ 1,6 bilhão.
5. Para isto, vem contribuindo o desempenho da balança comercial cujo saldo acumulado atingiu US\$ 7,8 bilhões em setembro. Prevê-se que poderá superar US\$ 9,0 bilhões em 2002. Como resultado, o déficit em conta corrente do BP cairá de

¹ Não representa, necessariamente, a opinião da Comissão Mista ou de seus membros.



US\$ 27,0 bilhões, em doze meses, medido em agosto de 2001, para US\$ 15,2 bilhões no mesmo período para 2002. Com isso, reduz-se a chamada vulnerabilidade externa.

6. Um dos aspectos negativos da desvalorização cambial é o aumento da dívida líquida do setor público que atingiu 58,3% do PIB em fins de agosto, quando a taxa de câmbio era de R\$ 3,00/US\$.
7. Outro aspecto negativo é que a persistente pressão cambial está afetando os preços internos: a Ata do Copom de 18/09 reviu a inflação para acima de 5,5% (limite superior de tolerância). O IGP-DI para os meses de julho e agosto de 2002 ficou acima do previsto na proposta, resultando num acumulado no ano, até agosto, de 8,73% contra 7,06% na proposta.

2.2 Dívida pública

8. A dívida líquida federal está estimada em R\$ 492,9 bilhões, ou 33,9% do PIB, segundo a LDO/2003. Com a piora do cenário econômico (manutenção da taxa Selic, elevada desvalorização cambial e menor crescimento do PIB), o montante da dívida deverá ser superior a essa estimativa.
9. O crescente estoque da dívida pública mobiliária federal interna (R\$ 884 bilhões em dez/2003) reflete, além da apropriação de juros ao principal, a incorporação de passivos contingentes (“esqueletos”), novas emissões para a cobertura de programas específicos e a desvalorização cambial. Já o estoque da dívida externa (R\$ 228 bilhões em dez/2003) tem sido afetado principalmente pela desvalorização do real frente ao dólar.
10. A despesa com a amortização da dívida inclui o refinanciamento, cujo valor passa de R\$ 220 bilhões no projeto de lei de 2002 para 522 bilhões em 2003. Esse aumento reflete a redução dos prazos de vencimento dos títulos da dívida do governo federal.
11. As autoridades vêm enfatizando que a dívida é administrável. As projeções de evolução da relação dívida/PIB indicam um valor abaixo de 50% em 2010, considerando-se que haverá uma apreciação cambial passado o período de tensão eleitoral, que a taxa de juros real cairá para 9% ao ano e que o PIB a partir de 2003 crescerá 3,5%, mantendo-se o superávit primário de 3,75% do PIB por longo período.

2.3 Os encargos com juros

12. Os encargos com juros previstos nos orçamentos são os seguintes: a) 2001 – R\$ 52,8 bilhões (realizado); b) 2002 - R\$ 57,7 bilhões (reprogramado); c) 2003 – R\$ 93,6 bilhões (proposto). Por outro lado, os valores utilizados no quadro das NFSP (déficit) são os seguintes: a) 2001 - R\$ 47,3 bilhões (realizado); b) 2002 - R\$ 54,6 bilhões (reprogramado); c) 2003 – R\$ 67,5 bilhões (proposto). A diferença decorre de metodologias de contabilização: enquanto nos orçamentos os juros obedecem o conceito de caixa e referem-se às dívidas mobiliária e contratual, no quadro das NFSP os juros são computados liquidamente (juros passivos – juros ativos) e no regime de competência.



13. No conceito nominal das NFSP, as crescentes despesas com juros refletem os elevados juros médios que remuneraram os títulos, a desvalorização cambial e a própria evolução da dívida. Na programação orçamentária, além desses fatores, a previsão de elevação das despesas com juros para 2003 em comparação com 2002, reflete ainda o encurtamento de prazos da dívida.

2.4 Metas fiscais e o superávit primário no PLOA 2003

14. Não obstante os insucessos econômicos, as metas fiscais primárias vêm sendo alcançadas com folga até aqui: em 2000 o resultado primário alcançou 3,51% do PIB; em 2001 foi de 3,68% do PIB; para 2002 espera-se 3,88% do PIB e, para 2003 está estimado em 3,75% do PIB (setor público como um todo).
15. O governo federal deverá contribuir em 2003, segundo o PLOA/2003, com 2,80% do PIB (R\$ 39,6 bilhões), sendo 0,55% do PIB (R\$ 7,8 bilhões) das estatais e 2,25% do PIB (R\$ 31,8 bilhões) dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
16. A princípio, seria de se esperar que as receitas primárias fossem direcionadas para custear as despesas primárias, sendo o excesso (superávit primário) utilizado para o pagamento de juros e amortização. No entanto, verifica-se, na proposta, que grande parcela (cerca de R\$ 19 bilhões) dessas receitas não custeiam o serviço da dívida, mas outras despesas financeiras (inversões financeiras e reserva de contingência formada com fontes vinculadas). Por outro lado, parcela de fontes financeiras (cerca de R\$ 9 bilhões) custeiam despesas primárias.
17. A proposta destina R\$ 8,5 bilhões de receitas primárias para a reserva de contingência. Na verdade, tais recursos não serão gastos em 2003, o que aumentará as disponibilidades de caixa do Tesouro. Como isso, obtém-se o efeito pretendido de atuar como redutor do endividamento líquido.
18. Esse mecanismo, apresenta, no entanto, dois outros efeitos: a) do ponto de vista legal, a acumulação de saldos contábeis de fontes vinculadas não utilizadas no pagamento de juros pode levar a um conflito potencial com o art. 8º, parágrafo único, da LRF, que considera que recursos legalmente vinculados não perdem essa qualidade mesmo que utilizados em exercícios posteriores²; b) do ponto de vista democrático, o expediente não favorece a transparência do processo orçamentário.
19. Esse caminho sinuoso para se chegar ao superávit primário de R\$ 31,8 bilhões foi a forma encontrada para contornar as restrições da legislação vigente que vincula parte das receitas orçamentárias primárias (a exemplo da Cide, FAT, demais fundos legais e receitas vinculadas) a despesas específicas, não podendo custear juros e amortização da dívida de forma direta.
20. Portanto, do ponto de vista de uma política fiscal adequada e transparente, o superávit primário requerido atualmente, *ceteris paribus*, indica que seria mais eficaz uma desvinculação de receitas primárias ainda maior do que a vigente sob as regras da emenda constitucional (DRU).
21. Embora a receita primária em 2003 seja maior do que aquela contida na proposta de 2002, houve uma redução na parcela de fontes primárias disponíveis para uso direto

² Aparentemente, o governo pela MP nº 59/2002 pretende dar nova interpretação à regra da vinculação. A MP dispõe, com uma redação não muito clara, sobre a utilização das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2001.



no pagamento do serviço da dívida. O superávit primário só foi viabilizado na proposta com a ajuda das receitas primárias originalmente vinculadas, mas que, no âmbito da elaboração e execução orçamentário-financeira, serão atingidas pelo referido mecanismo de desvinculação.

22. A rigidez orçamentária, refletida na expressiva relação de despesas obrigatórias constantes de anexo específico da LDO/2003, representa significativa restrição à formulação de políticas nos orçamentos. Do total das despesas primárias, as despesas obrigatórias representam R\$ 263,1 bilhões (88,5%), enquanto as discricionárias, passíveis de redução para alcance do resultado primário, apenas R\$ 34,4 bilhões (11,5%), dos quais R\$ 8,1 bilhões estão concentrados nas funções Saúde e Educação, cujas despesas são de difícil redução em face dos percentuais mínimos fixados na Constituição.
23. As principais despesas primárias são: despesas com Pessoal, estimadas em R\$ 76,4 bilhões; Benefícios Previdenciários, em R\$ 97,3 bilhões; demais despesas obrigatórias (EC nº 29, Fundef, etc.), R\$ 40,2 bilhões; e as despesas discricionárias (custeio da máquina administrativa, investimentos, etc.), R\$ 32,0 bilhões.

2.5 Receita

24. A evolução da receita nos últimos anos mostra que a carga tributária praticamente atingiu seu limite. Uma série de medidas³ no âmbito da arrecadação produziram em 2002 receitas extraordinárias que não se repetirão a partir de 2003, ressaltando-se a possível prorrogação da alíquota de 27,5% do IRPF (que pode gerar ganho de cerca de R\$ 1,7 bilhões líquidos para a União).
25. As estimativas das receitas correntes para 2003, no valor de R\$ 341,9 bilhões, incluindo a receita condicionada de R\$ 1,1 bilhões pela manutenção da alíquota de 9% da CSLL (MP nº 66/2001), representam crescimento nominal de apenas 5,6% (inferior ao crescimento nominal esperado do PIB, de 8,95%). Em grande medida, a redução da participação das receitas correntes no PIB, de 24,9% em 2002 para 24,2% em 2003, decorre das arrecadações atípicas ocorridas em 2002 que não se repetirão em 2003, tais como as decorrentes do estoque de IRPJ dos fundos de pensão.
26. Para 2004, dado o delicado equilíbrio fiscal, a situação é bem mais preocupante se considerarmos a redução já prevista da arrecadação da CPMF, da ordem de R\$ 17 bilhões, por força de disposição constitucional.
27. Dos recursos derivados da Cide – Contribuição da Intervenção no Domínio Econômico, de R\$ 7,3 bilhões, R\$ 2,7 bilhões foram destinados à reserva de contingência; do restante, apenas R\$ 1,4 bilhões foram destinados aos investimentos.

2.6 Renúncia de receitas e subsídios

28. Os benefícios tributários são estimados em R\$ 24,0 bilhões para 2003, representando 1,7% do PIB; as renúncias previdenciárias são estimadas em R\$ 9,0 bilhões, significando 0,6% do PIB, e os subsídios financeiros, explícitos e implícitos, são estimados em R\$ 25,8 bilhões, representando 1,8% do PIB.

³ Entre as quais destacam-se as medidas decorrentes das medidas provisórias nº 38/2002 e nº 66/2002.



2.7 Educação

29. Em 2003, as despesas com a função Educação estão fixadas em R\$ 14,1 bilhões, inferiores em R\$ 0,5 bilhão ao autorizado na LOA/2002. Os valores mínimos determinados pela Constituição Federal estão sendo atendidos pela proposta.
30. As despesas com pessoal na função Educação representam R\$ 5,8 bilhões, com crescimento de 15,1%, e as demais despesas correntes R\$ 7,2 bilhões, com redução de 0,8%, em relação à proposta de 2002. Os investimentos, programados em R\$ 392 milhões, apresentam uma redução de 43,5%. Os R\$ 692 milhões restantes destinam-se ao crédito educativo, com crescimento de 4,1%.
31. Dentre os principais itens, ressaltam-se os gastos com Ensino Superior, que representam 50,5% do total da função, seguidos dos gastos com a Assistência à Criança e ao Adolescente (13,1%) e com o Ensino Fundamental (12,4%).
32. Os maiores acréscimos em relação a 2002 de gastos são observados na Assistência Hospitalar e Ambulatorial (46,5%), Educação Infantil (15,4%), Educação Especial (15,0%) e Ensino Superior (14,3%). As maiores reduções são observadas no Ensino Médio (-66,2%) e na Administração Geral (-49,4%).

2.8 Saúde

33. Para 2003, estão sendo destinados ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 28,46 bilhões (1,6% menos que 2002). Desse total, cerca de R\$ 25,65 bilhões destinam-se a ações e serviços públicos de saúde, sendo R\$ 25,12 bilhões em cumprimento à Emenda Constitucional nº 29, de 2000, e R\$ 0,5 bilhão decorrentes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
34. O valor proposto reduz substancialmente a taxa de incremento de recursos que o setor vinha experimentando nos últimos anos. Os programas Qualidade e Eficiência do SUS e Saneamento Básico, que têm grande apelo parlamentar, foram os mais atingidos com expressiva redução em suas dotações.
35. Quanto ao cumprimento da EC nº 29, de 2000, que trata da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, o governo tem-se mantido fiel à interpretação da PGFN e da AGU. Por esta interpretação, o montante de R\$ 25,12 bilhões atende o preceito constitucional. Adotando-se interpretações contrárias (Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, Tribunal de Contas da União), faltariam entre R\$ 828,6 milhões e R\$ 2.283,9 milhões.

2.9 Previdência e Assistência Social

36. A previsão inicial de dispêndio com benefícios previdenciários para 2002 não deve ser confirmada, passando de R\$ 84,44 bilhões para R\$ 88,3 bilhões no valor reprogramado pelo Poder Executivo. Na proposta para 2003 estima-se um gasto total com benefícios previdenciários de R\$ 97,3 bilhões, representando uma elevação de 10% em relação ao reprogramado para 2002.

⁴ Não inclui pagamento de sentenças judiciais



37. A proposta prevê um reajuste do salário mínimo para R\$ 211,00 (Informações Complementares - inciso VIII) concedido de acordo com a inflação acumulada nos doze meses que antecedem abril de 2003, estimada em 5,5%.
38. Cada aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo acarreta um aumento líquido de R\$ 146 milhões nas despesas com benefícios previdenciários, benefícios de prestação continuada (LOAS), seguro desemprego e abono salarial.
39. O déficit previdenciário do regime geral, resultado da diferença entre as receitas do INSS e a despesa com benefícios, vem apresentando trajetória ascendente. Em 1998 o déficit representava 0,83% do Produto Interno Bruto, para 2003 estima-se que ele atingirá 1,35%, passando de R\$ 7,6 bilhões para R\$ 19 bilhões.
40. Estão previstos para o Fundo Nacional de Assistência Social gastos na ordem de R\$ 4,8 bilhões. O pagamento de benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente (LOAS) apresentou elevação, em termos nominais, de 16% em relação ao já autorizado para 2002. Já as demais ações, consideradas discricionárias, apresentaram redução de 29%.
41. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja dotação é de R\$ 16,1 bilhões, representa 85% de todas as dotações do Ministério do Trabalho e Emprego.

2.10 Agricultura e Desenvolvimento Agrário

42. O aumento registrado nos valores da proposta para 2003 para o Ministério da Agricultura deve-se especialmente ao crescimento da amortização da dívida referente à política agrícola pela Conab, tendo havido redução das despesas com custeio (9,6%) e com investimentos (1%). A proposta reduziu os recursos de R\$ 557 milhões, em 2002, para R\$503 milhões, em 2003, com a diminuição concentrada nos programas finalísticos. Observa-se redução da ordem de 38,6% no orçamento do FUNCAFÉ.
43. A participação de fontes do Tesouro, que financiam prioritariamente as despesas primárias foi reduzida. A execução orçamentária e financeira acumulada em 2002 no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, onde se concentram grande parte das iniciativas parlamentares, acumulou até setembro apenas 5,9%. Dos investimentos autorizados (R\$ 341 milhões), apenas 3% foram executados (R\$10 milhões).
44. Os recursos para financiar as ações voltadas ao Desenvolvimento Agrário são semelhantes aos que foram propostos para o atual exercício, com exceção do Ministério de Desenvolvimento Agrário que sofreu uma redução de 44,5%, principalmente no Programa de Agricultura Familiar – Pronaf, cujos recursos de R\$258,5 milhões representam redução de 51%.

2.11 Segurança Pública

45. As principais ações finalísticas constantes do Plano Nacional de Segurança Pública terão em relação ao PLOA 2002 e aos valores liquidados em 2001 decréscimos nominais de 7,5% e 19,5%, respectivamente.



2.12 Investimentos e inversões financeiras

46. As dotações do PROEX foram aumentadas de R\$ 2,211 para R\$ 2,467 bilhões. Trata-se de subsídio relevante aos exportadores no atual quadro de vulnerabilidade das contas externas do País.
47. As despesas com operações oficiais de crédito crescerão de R\$ 9,2 bilhões para R\$ 14,7 bilhões, devendo-se basicamente ao atendimento no âmbito do PROES.
48. Os investimentos federais no orçamento fiscal e seguridade social, previstos na proposta orçamentária para 2003, são de apenas R\$ 7,3 bilhões. Este grupo de despesa é o que mais tem sofrido os efeitos do contingenciamento e do ajuste fiscal. Em 2001, do total autorizado de R\$ 19,5 bilhões, foram empenhados R\$ 14,5 bilhões e pagos R\$ 5,8 bilhões. Os investimentos das estatais alcançarão R\$ 23,8 bilhões, praticamente o mesmo nível da proposta anterior.

2.13 Despesas com sentenças judiciais e precatórios

49. As despesas com pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios e demais) estão previstas em R\$ 2,9 bilhões, um aumento de 24% em relação a proposta do ano anterior. Destaca-se o crescimento da parcela destinada ao cumprimento de sentenças de pequeno valor, que passará de R\$ 225 milhões em 2002 para quase R\$ 1 bilhão em 2003.

2.14 Obras irregulares

50. A proposta para 2003 relaciona em anexo específico as categorias de programação com indícios de irregularidades identificados pelo TCU, cuja execução ficará suspensa até que o Congresso Nacional entenda terem sido sanadas as irregularidades apontadas. Existe um total de R\$ 1,08 bilhão destinado a tais programações. Esse quadro deverá ser atualizado pelo TCU até 30 de setembro e, depois, até 30 de novembro do corrente ano.
51. O referido anexo não discrimina os contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios de irregularidades graves. A informação remetida pelo TCU permitirá a complementação do quadro com a identificação dos contratos que deverão ter sua execução suspensa.

2.15 A “regra de ouro” no PLOA 2003

52. A proposta orçamentária para 2003 não atende a “regra de ouro” no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, pois as despesas de capital (R\$ 612,7 bilhões) são inferiores às operações de crédito (R\$ 629,7 bilhões). Aparentemente, o Governo considera o cumprimento da regra incluindo as operações de crédito e os investimentos das estatais. Este, contudo, é um posicionamento inédito e deverá ser objeto de debate.
53. O crescimento da previsão de despesas com juros (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito) em R\$ 36,1 bilhões, em relação a 2002, é a principal explicação para a dificuldade de cumprimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade.



2.16 As metas e prioridades da LDO 2003

54. A proposta não atende o Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003. Levantamento das Consultorias avalia que, de um total de 596 ações e subtítulos com metas quantificadas no Anexo da LDO enviada pelo Governo e aprovada pelo Congresso, 269 (45,1%) foram integralmente atendidos, 210 (35,2%) foram parcialmente atendidos e 117 (19,6%) sequer foram incluídos na proposta.
55. O processo de fixação e observância das prioridades da LDO/2003 apresenta uma série de deficiências. As ações ou subtítulos previstos na LDO deveriam ter precedência na alocação de recursos. Constata-se, contudo, que no PLOA/2003 novas ações ou subtítulos foram incluídos, excluindo-se outras constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO. Além disso, é necessário promover um esforço visando uma melhor classificação, em termos de prioridade e essencialidade, do grupo de despesas “discricionárias”, dada a generalidade desse conceito.

3. O CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003

Este tópico apresenta um resumo dos cenários econômico e fiscal, bem como um análise da evolução do esforço fiscal e da comparação das metas fiscais na LDO 2003 e PLOA 2003.

3.1 CENÁRIO ECONÔMICO, 2000-2003

A economia brasileira está atravessando dificuldades que continuarão por algum tempo a se refletir nos orçamentos federais.

A retomada brasileira, que parecia estar tendo início em 2000 – expectativa de crescimento real do PIB de 4,4% –, frustrou-se. Em 2001 ficou em apenas 1,5%, que deverá se repetir em 2002⁵. Não houve, no quadro adverso que será descrito a seguir, redução significativa da taxa de juros.

Nestes dois últimos anos acumularam-se fatores negativos. Persiste a crise argentina, que desembocou em moratória e continua sem clara solução à vista. Ela retarda a implantação efetiva do Mercosul e contribui para alimentar dúvidas sobre a capacidade de governo e setor privado brasileiros honrarem seus compromissos. Houve, como agravante, a crise de energia elétrica, anunciada em maio de 2001, que provocou racionamento encerrado somente em fevereiro de 2002.

Não são boas as perspectivas para 2003. É arriscado elaborar projeções tendo em conta os patamares já atingidos pelas diversas variáveis econômicas⁶ pois, a par da deterioração do cenário externo, elas refletem uma primeira reação nervosa dos múltiplos agentes aos rumos da situação política nacional. Por mais cauteloso que tenha

⁵ Segundo o IBGE, no primeiro semestre de 2002 o PIB real a preços de mercado variou apenas 0,14%, em relação ao primeiro semestre de 2001. No segundo trimestre de 2002, a variação foi de 0,99% em relação ao mesmo trimestre do ano passado e de 0,61% em relação ao primeiro trimestre de 2002, na série com ajuste sazonal. A taxa de crescimento no primeiro trimestre de 2002, em relação a igual período do ano anterior, foi negativa (-0,73%). A taxa dos últimos quatro trimestres, em relação aos quatro trimestres anteriores, foi de 0,03%, ou seja, praticamente não variou. Estimativa recente do IPEA reduziu para 1,3% o crescimento do PIB para 2002.

⁶ Esta seção foi concluída em 27 de setembro, a 10 dias das eleições. Por exemplo, a cotação do dólar foi de R\$ 3,88, no fechamento dos negócios, e o risco-Brasil, 2.440.



sido, o Executivo não poderia ter previsto evolução tão desfavorável dos indicadores: houve significativa piora de quase todos eles desde a época do encaminhamento da proposta orçamentária.

As opiniões variam quanto ao que ocorrerá a partir de outubro: (a) a estabilização, ou mesmo a reversão, do quadro atual, por terem os mercados já “precificado” os riscos de crédito decorrentes de eventos futuros; ou (b) a crise, que poderia se instalar de imediato, ou gradualmente até o fim de 2003, levando à reestruturação inevitável da dívida externa e da dívida pública. No segundo caso, o desenlace decorreria em grande medida da percepção de que o regime brasileiro de responsabilidade fiscal, não obstante sua fartura de regras, não contaria com os instrumentos efetivamente capazes de superar o atual impasse e de que as pressões que hoje mais claramente se manifestam na sociedade são no sentido de redução da carga tributária e do revigoramento da capacidade de investimento das administrações subnacionais.

Para 2003, o aumento previsto do PIB brasileiro é de apenas 3%. O crescimento, solução de boa parte dos males da economia, depende do cenário internacional, em particular das perspectivas de nossos parceiros comerciais, e estas são desanimadoras. Tendo como pano de fundo o risco de nova guerra no Golfo e a volta do preço internacional do petróleo à faixa de US\$ 27-30 o barril (chegou a menos de US\$ 19 em dezembro de 2001), todas as estimativas de crescimento do PIB são hoje mais baixas que eram na primeira metade deste ano.

A economia norte-americana perdeu sua exuberância em 2001 (crescimento do PNB de apenas 0,3%, contra média de 4% nos cinco anos anteriores), ao que se acrescentou a reação de consumidores e investidores aos ataques terroristas de setembro. O mau desempenho das bolsas americanas realimentou-se com os escândalos contábeis revelados a partir de dezembro (*Enron*, *WorldCom Inc.* e *Global Crossing*, em especial). O Fundo Monetário Internacional, no relatório *World Economic Outlook* divulgado em 25 de setembro, previu crescimento de apenas 2,2% e 2,6% para a economia norte-americana em 2002 e 2003 (no relatório de abril, a previsão tinha sido de 2,3% e 3,4%, respectivamente). Os Estados Unidos são o principal parceiro comercial brasileiro, respondendo por quase um quarto de nossas exportações. O FMI não endossa a avaliação de que os EUA caminhariam para um “segundo mergulho”, gerado principalmente pelo aumento dos preços do petróleo. As projeções do *WEO* pareceram otimistas para muitos analistas.

Houve desaquecimento da economia mundial e a recuperação tem sido lenta. O crescimento global, que foi de 4,7% em 2000, caiu para 2,2% em 2001. O FMI hoje projeta o crescimento econômico mundial em 2,8% neste ano e, para 2003, em 3,7% (era de 4% em abril). Para os países que compõem a Zona do Euro, com a valorização de sua moeda, a previsão é de um crescimento de 0,9% neste ano e de 2,3% em 2003, (em abril foi de 1,4% e 2,9%, respectivamente). A economia japonesa deve encolher 0,5% em 2002 (em abril, esperava-se variação nula) e crescer 2,1% em 2003 (contra previsão anterior de 1,4%).

Os investidores estão evitando aplicações de risco. Além dos fracos prognósticos da economia mundial, isso também é decorrência da crise do mercado acionário norte-americano e da possibilidade de guerra no Oriente Médio. Mais refratários ainda ao risco ficaram os investidores em relação aos países ditos “emergentes”, entre eles o Brasil. Em nosso caso, confundiram-se e somaram-se a isso a crise da Argentina, as



incógnitas em relação às políticas do próximo Presidente, a concentração de títulos cambiais com vencimentos até o fim deste ano e, de caráter mais duradouro, o diagnóstico de que os fundamentos de nossa economia não são sólidos. A economia estaria vulnerável em duas frentes: a grande dependência do financiamento externo do balanço de pagamentos e a elevada dívida interna, fragilmente estruturada, que o governo talvez não seja capaz de administrar.

Esse quadro refletiu-se nas altas da taxa de risco do país e da taxa de câmbio, acompanhadas da redução do fluxo de divisas para o Brasil, tanto em razão da queda nos investimentos estrangeiros, como da suspensão do crédito externo. Tais movimentos contribuem para que aumente a probabilidade da realização da profecias sobre insolvência externa e interna, ainda que a dependência externa venha a ser atenuada por maiores exportações, estimuladas pela desvalorização do real.

O círculo vicioso aqui referido teve início em abril. Depois de baixar a R\$ 2,30 (média em abril), a cotação do dólar disparou, atingindo a cotação recorde de R\$ 3,70 em 25 de setembro; até esta data, a média em setembro foi em R\$ 3,25, ou seja, variação de cerca de 40% em relação a abril.

A alta da taxa de risco do país⁷ deu-se *grosso modo* no mesmo período e seguindo a variação do dólar. Durante o mês de maio e início de junho, o risco país saiu de 720 e ultrapassou a barreira dos 1.000 pontos básicos. Foi a 1.315 pontos (13,15 pontos percentuais de juros acima dos pagos pelo Tesouro norte-americano) em 16 de junho e a 1.593 pontos em 21 de junho. Em 26 de julho, quando o dólar esteve em R\$ 3,00, o risco- país subiu de 1.751 para 1.849 pontos, novo recorde histórico, acima dos 1.770 pontos de 14 de janeiro de 1999, no auge da crise cambial. Chegou rapidamente a 2.390 pontos, em 31 de julho, superando em desconfiança a Nigéria, pouco antes do anúncio do acordo com o FMI, quando autoridade norte-americana vislumbrou o perigo de os recursos do Fundo irem parar em contas em paraísos fiscais; e recuou a 2.060 pontos em 2 de agosto, depois da retratação dessa autoridade. Estava em 2.126 pontos em 6 agosto, daí para 2.151 pontos em 23 de setembro; e para mais de 2.440 em 27 de setembro.

O balanço de pagamentos é o demonstrativo das transações de um país, setores público e privado, com o resto do mundo para um dado período, que consiste de conta corrente, conta de capital e variação de reservas oficiais. Nossa vulnerabilidade externa decorreria de saldos deficitários em transações correntes (conta corrente) no balanço de pagamentos, que capitais ariscos não se disporem a financiar, considerando que a

⁷ O risco-país é um índice da confiabilidade dos títulos da dívida externa de um país. Quanto maior a incerteza associada a estes títulos, maior será a taxa de juros exigida pelo investidor para aplicar neles. Esta taxa de juros, que é conhecida como "prêmio de risco", permite o cálculo do risco-país e indica, indiretamente, quanto o mercado confia na capacidade do país de honrar seus compromissos. Esse indicador se concentra nos países emergentes. Na América Latina, os índices mais significativos são aqueles relativos às três maiores economias da região: Brasil, México e Argentina. O risco-país é calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos. O banco de investimentos americano J. P. Morgan foi o primeiro a fazer essa classificação, com o denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+). O J. P. Morgan analisa o rendimento dos instrumentos da dívida de um determinado país, principalmente a taxa de juros de títulos da sua dívida pública (*C-bond*, de emissão do Banco Central, no caso do Brasil). Tecnicamente falando, o risco país é a sobretaxa de se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus do Tesouro dos Estados Unidos (*T-bond*), país considerado o mais solvente do mundo, ou seja, o de menor risco para o aplicador. Na determinação dessa sobretaxa, entre outros, são avaliados, principalmente, aspectos como o nível do déficit fiscal, as turbulências políticas, o crescimento da economia e a relação entre arrecadação e a dívida de um país. O risco-país se expressa em pontos básicos: 100 unidades (*basis points*) equivalem a uma sobretaxa de 1%.



balança de serviços e rendas (juros, dividendos, seguros, frete ...) é estruturalmente negativa⁸. Some-se a isso a não-renovação de linhas de crédito de curto prazo.

O Banco Central tem buscado demonstrar que não existe tal vulnerabilidade, uma vez que estão asseguradas as condições de financiamento do déficit em transações correntes. As projeções são as seguintes:

Tabela
Balança de Pagamentos. Usos e Fontes, 2000-2003
(Em bilhões de US\$)

	2000	2001	2002	2003
Usos	-56,6	-58,4	-46,3	-43,4
Conta Corrente	-24,7	-23,2	-17,0	-15,4
Balança Comercial	-0,7	2,6	7,0	9,0
Exportações	55,1	58,2	54,6	59,0
Importações	-55,8	-55,6	-47,6	-50,0
Serviços e Rendas	-25,5	-27,5	-26,2	-26,1
Juros	-14,6	-14,9	-15,0	-14,9
Lucros e Dividendos	-3,3	-5,0	-5,2	-4,6
Viagens Internacionais	-2,1	-1,5	-0,9	-1,2
Demais	-5,4	-6,2	-5,1	-5,5
Transferências Unilaterais	1,5	1,6	2,2	1,7
Amortização de Médio e Longo Prazos	-32	-35,2	-29,2	-28,0
Fontes	56,6	58,4	46,3	43,4
Conta Capital	0,3	0,0	0,2	0,0
Invest. Estrangeiros Diretos	32,8	22,5	16,5	17,0
Investimentos em Portfólio	2,8	2,2	1,5	1,8
Desembolsos Médio/Longo Prazos	37,3	34,6	20,0	26,5
Bônus, <i>Notes e Comm Papers</i>	18,7	17,0	7,1	9,2
Crédito de Fornecedores	2,7	3,3	2,0	2,6
Empréstimos Diretos	15,9	14,3	10,9	14,7
Ativos Brasileiro no Exterior	-6,6	-4,6	-3,8	-4,5
Empréstimos ao Banco Central	-10,4	6,6	11,4	-11,5
Curto Prazo e Outros	-1,8	0,3	2,1	0,1
Ativos de Reservas	2,3	-3,3	-1,7	14,0

Fonte: "Perguntas mais Frequentes sobre a Dívida Externa Brasileira", Tabela 3. Focus, Banco Central do Brasil, 13 de setembro de 2002.

Nossa necessidade externa de financiamento é a diferença entre o déficit em conta corrente e os investimentos estrangeiros diretos líquidos, que incluem os empréstimos entre companhias. Ela vem diminuindo no período: em 2000 foi de US\$ 8 bilhões. Segundo a projeção acima, em 2002 será de meio bilhão de dólares e em 2003

⁸ As transações correntes de um país registram os fluxos internacionais; os estoques são parte da conta de capital (empréstimos recebidos menos empréstimos concedidos). As transações correntes englobam o comércio de bens (balança comercial) e de serviços, os pagamentos de juros e de dividendos e transferências. O saldo em conta corrente de um país é, portanto, suas receitas menos despesas relativas a transações da conta corrente, que é igual à balança comercial e de serviços, mais o fluxo líquido de transferências de rendas e transferências unilaterais (i.e., como doação, sem contrapartida). A balança comercial registra apenas exportações menos importações.



não existirá: os investimentos diretos excederão o déficit em conta corrente em US\$ 1,6 bilhão. Note-se, contudo, como se fará o ajuste de 2002 para 2003: (a) de um lado, o saldo comercial será US\$ 2 bilhões maior; (b) os investimentos estrangeiros diretos em 2003 praticamente igualariam 2002; (c) o fluxo de financiamento de médio e longo prazo aumentaria, revelando confiança no país, em US\$ 6,5 bilhões; e (c) a devolução no ano de empréstimos feitos ao Banco Central será mais que compensada com perda de reservas de US\$ 14 bilhões.

O aumento da cotação do dólar no segundo semestre deste ano, muito maior que se esperava, demonstrou que o setor exportador de fato pode responder ainda melhor do que previsto na tabela. Assim, o saldo positivo acumulado nos 12 meses encerrados na terceira semana de setembro foi de US\$ 8,6 bilhões. Neste ano, o saldo acumulado já está em mais de US\$ 7,2 bilhões, fazendo supor que excederá US\$ 9 bilhões em 2002. As importações também estão caindo mais que esperado. A conta corrente do balanço de pagamentos apresentou, em 12 meses até agosto, um déficit acumulado de US\$ 15,2 bilhões, segundo o Banco Central. O valor foi integralmente financiado por US\$ 20,1 bilhões de investimentos diretos acumulados em 12 meses, no mesmo período. Em agosto do ano passado, o mesmo déficit em 12 meses foi de US\$ 27,0 bilhões, indicando a sensível melhora em 2002.

A cotação do dólar é, no entanto, uma faca de dois gumes. O aspecto negativo é o impacto do aumento na dívida pública. O diretor do Departamento de Pesquisa do FMI, Kenneth Rogoff, reafirmou em 25 de setembro a necessidade de o Brasil reduzir a relação entre dívida e o PIB⁹, sugerindo a necessidade de, para isso, haver "um consenso social e político" e, para alguns analistas, de aumento da meta de superávit fiscal. A dívida líquida do setor público em fim de agosto atingiu R\$ 784,1 bilhões, o equivalente a 58,3% do PIB, quando a taxa de câmbio estava em R\$ 3,00. Contudo, com as oscilações cambiais, para que a meta indicativa da dívida pública para setembro (R\$ 810 bilhões), constante do atual acordo com o FMI, seja atingida, seria necessário que a cotação do dólar retrocedesse para menos de R\$ 3,20, já que em torno da metade da dívida está atualmente indexada ao câmbio.

As autoridades brasileiras vêm procurando demonstrar que a dívida do setor público brasileiro é sustentável e que o país é solvente. Há, com essa finalidade, o estudo oficial mais recente sobre a evolução da dívida do setor público brasileiro¹⁰, apresentado aos investidores externos após a aprovação do novo acordo com o FMI. Nele, as hipóteses são de que o real se apreciará, no longo prazo, a 1,5% ao ano, enquanto a taxa real de juros cairá para 9% e assim permanecerá, o PIB crescerá 3,5% ao ano a partir de 2003 e, o que é mais dramático, o superávit primário continuará por

⁹ O próprio FMI já havia alertado em seu "Relatório de Estabilidade Financeira Global" (12 de setembro) para a encruzilhada brasileira diante de sua dívida pública e sua dívida externa. Segundo aquela instituição, "os acontecimentos do último trimestre nos mercados emergentes" (dos quais o Brasil é o segundo maior, depois do México) "reforçam a importância da implementação consistente de medidas de ajuste e de políticas prudentes de administração da dívida, para atenuar a turbulência do mercado. A continuidade dessas políticas é fundamental para aqueles países dependentes do acesso ininterrupto aos mercados internacionais de capitais internacionais" (versão nossa). O relatório sublinha que "dentro dos mercados emergentes, a evolução dos acontecimentos no Brasil é crucial. Qualquer piora na percepção relativa ao Brasil provavelmente teria repercussão mais ampla, especialmente quando as preocupações dos investidores com a continuidade das políticas e com a solvência da dívida alcançam um grande número de países emergentes".

¹⁰ Nota Técnica nº 25, de julho de 2002 ("Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?", de Ilan Goldfajn, diretor de Banco Central). Os estudos sobre o assunto que o antecederam partiam, naturalmente, de uma situação menos crítica e pressupunham cenários mais otimistas.



uma década equivalente a 3,75% do PIB. Com tais hipóteses, a relação dívida/PIB, declinante, finalmente cairá abaixo de 50% em 2010. Mesmo com hipóteses as mais favoráveis, de taxa real de juros de 7,5% e crescimento de 4,5%, a relação dívida/PIB cruzaria a barreira de 50% em 2007. Resumidamente, o cenário básico é o seguinte (note-se que, quando elaborado o estudo, a meta primária de 2002 era de 3,75% do PIB e o crescimento, 3,5%):

Tabela
Cenário básico de evolução da dívida pública em proporção do PIB e parâmetros, 2002-2011.

	2002	2003	2004	2005	2006
Deflator do PIB (média)	7,59	4,94	3,87	3,63	3,50
Deflator do PIB (dezembro a dezembro)	5,89	4,00	3,75	3,50	3,50
PIB (crescimento real,%)	2,00	3,50	3,50	3,50	3,50
Taxa de Juros Implícita (% a.a.) ⁽¹⁾	17,59	13,36	13,09	12,82	12,82
Taxa de Juros Real Implícita (% a.a.)	11,05	9,00	9,00	9,00	9,00
Depreciação Nominal do Câmbio (%)	22,87	2,46	2,22	1,97	1,97
Resultado Primário (% do PIB)	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
Reconhecimento de "Esqueletos" (% do PIB) ⁽²⁾	1,61	0,65	0,75	0,75	0,75
Dívida Líquida (% do PIB)	58,88	58,27	57,54	56,77	55,94

	2007	2008	2009	2010	2011
Deflator do PIB (média)	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Deflator do PIB (dezembro a dezembro)	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
PIB (crescimento real,%)	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Taxa de Juros Implícita (% a.a.) ⁽¹⁾	12,82	12,82	12,82	12,82	12,82
Taxa de Juros Real Implícita (% a.a.)	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
Depreciação Nominal do Câmbio (%)	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97
Resultado Primário (% do PIB)	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
Reconhecimento de "Esqueletos" (% do PIB) ⁽²⁾	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Líquida (% do PIB)	55,07	53,42	51,69	49,86	47,95

Fonte: Nota Técnica nº 25 do Banco Central do Brasil, julho de 2002. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Da dívida interna líquida.

⁽²⁾ Líquida de receitas de privatizações.

O acordo com o FMI aprovado em 2 de dezembro de 1998 foi renovado por um ano em agosto/setembro de 2001 ("2º acordo", envolvendo recursos de US\$ 15,6 bilhões), e novamente prorrogado ("3º") em agosto/setembro de 2002, até dezembro de 2003. Com os novos recursos (US\$ 30,4 bilhões) e a redução do mínimo disponível de reservas internacionais (para US\$ 5 bilhões), o governo pretendeu reforçar seu poder de fogo para intervir no mercado cambial e suprir linhas de crédito de curto prazo, que se tornaram rarefeitas.

A previsão oficial de crescimento do PIB em 2002 passou a ser de 1,5%, e de 3% em 2003. Resumidamente, nos memorandos de política econômica anterior e atual os cenários são os seguintes:



Tabela
Brasil. Indicadores Econômicos Selecionados, 1999-2003

	1999	2000	2001		2002		2003
	Realizado		Projeção 2º Acordo	Realizado	Projeção 2º Acordo	3º Acordo	Projeção 3º Acordo
	(Em %)						
Crescimento Real do PIB	0,8	4,5	2,2	1,5	3,5	1,5	2,5-3,5
Taxa de Desemprego	7,6	7,1	6,7	6,2	...	...	...
Variação do IPCA	8,9	6,0	6,0	7,7	3,5	...	...
Taxa Média de Juros (Selic)	26,3	17,6	...	17,5	...	...	...
(Em US\$ bilhões)							
Exportações, f.o.b.	48,0	55,1	59,4	58,2	67,0	54,0	58,0
Importações, f.o.b.	49,3	55,8	59,9	55,6	65,0	47,9	49,9
Balanco de Pagamentos							
Saldo em Transações Correntes	-25,4	-24,6	-26,3	-23,2	-24,5	-18,3	-17,4
Saldo da Conta Capital	17,4	19,3	24,8	30,1	23,1	20,4	27,5
Investimento Direto Estrangeiro	28,6	32,8	20,0	22,6	18,0	16,5	17,0
Reservas Internacionais Brutas	35,7	33,0	...	35,9	...	...	...
	(Em % do PIB)						
Necessidades de Financiamento do							
Setor Público ⁽¹⁾	6,0	3,6	3,7	3,7	3,2
Resultado Primário do Setor Público	3,2	3,5	3,35	3,7	3,5	3,88	3,75
Dívida Pública Líquida Consolidada do Setor Público	49,4	49,3	54,2	53,3	53,8	58,9	58,5

Fundo Monetário Internacional, Comunicados à Imprensa de 14 de setembro de 2001 e de 6 de setembro de 2002; e Memorandos de Política Econômica do governo brasileiro (23 de agosto de 2001 e 29 de agosto de 2002). Elaboração dos autores

(1) Harmonizada, para a qual não há dados antes de 2001.

Note-se que o desempenho em 2001 foi de relativo sucesso em relação ao previsto. Já em 2002, a revisão das estimativas do último acordo trouxe considerável piora em comparação com o anterior. Além do crescimento real, a variação de índices de preços é parâmetro fundamental na previsão de diversos itens de receitas e de despesas.

A tabela anterior não revê, para 2002, a inflação prevista, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA). Sabe-se que a meta de 3,5% no ano será superada. A ata da 75ª reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central (17 e 18 de setembro de 2002) esclareceu que “A variação acumulada pelo IPCA em doze meses, que vem apresentando trajetória descendente desde maio, registrou 7,46% em agosto...”. O “Relatório de Inflação” do terceiro trimestre, divulgado em 30 de setembro, elevou de 5,5% para 6,7% a projeção para a inflação de 2002; para 2003, subiu de 2,6% para 4,5%. As novas projeções consideram taxa de juros constantes em 18% ao ano e a taxa de câmbio da véspera da reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) deste mês, que era de R\$ 3,20 por dólar. As projeções antigas, que constavam do relatório de inflação de junho, tinham como pressupostos uma taxa de juros constante de 18,5% ao ano e taxa de câmbio de R\$ 2,68 por dólar.

A tabela a seguir compara a trajetória de preços da proposta, que levou em consideração os índices observados até junho de 2002 e as hipóteses até dezembro de 2003, com as taxas efetivamente observadas até agosto de 2002, e o previsto pelas cinco instituições com maior índice de acerto a curto prazo do mercado, daí em diante.



Tabela
Taxas Mensais e Acumuladas de Variação do IGP-DI e do IPCA, 2001-2003
Estimativas Preliminares

Mês	IGP-DI (%)			IPCA (%)		
	Proposta	FGV	Mercado ^(*)	Proposta	IBGE	Mercado ^(*)
Acumulado 2001	10,40	10,4	...	7,67	7,67	...
Acumulado junho 2002	4,09	4,09	...	2,94	2,94	...
No mês julho 2002	1,90	2,05	...	1,07	1,19	...
No mês agosto 2002	0,94	2,36	...	0,65	0,65	...
Acumulado agosto 2002	7,06	8,73	...	4,72	4,84	...
No mês setembro 2002	0,53	...	2,03	0,43	...	0,50
No mês outubro 2002	0,45	...	1,05	0,44	...	0,43
Acumulado nov./dez. 2002	0,63	...	1,23	0,82	...	0,78
Acumulado 2002	8,80	...	13,48	6,50	...	6,64
Acumulado 2003	6,00	...	5,45	4,00	...	5,27

Fonte: Informações Complementares ao PL nº 60, de 2002; Fundação Getúlio Vargas; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Banco Central do Brasil (Relatório de Mercado de 20 de setembro); e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

Pode-se notar que as discrepâncias são maiores no que tange ao IGP-DI. Não obstante, também existem para o IPCA, índice da mesma família daquele usado para calcular o reajuste do salário mínimo (INPC).

3.2 CENÁRIO FISCAL, 2001-2005

Não obstante insucessos no plano econômico, as metas fiscais primárias vêm sendo alcançadas com folga nesse período. De um lado contribuiu para esse desempenho o aumento da carga tributária (de 33% do PIB em 2000 para 34,4% em 2001, segundo a Secretaria da Receita Federal). Teremos presumivelmente novo recorde em 2002, com o modesto crescimento do PIB, arrecadação crescente devida a tributação de combustíveis, telefonia e eletricidade, além de um volume expressivo de receitas atípicas.

A LDO para 2003 foi otimista, talvez porque à época do envio do projeto de lei ao Congresso não houvesse evidência da deterioração. Quando o projeto foi aprovado, o relator em seu parecer manifestou dúvidas quanto à consecução dos diversos parâmetros.

O quadro a seguir mostra as projeções das variáveis macroeconômicas exigidas na LDO que influem nas estimativas dos principais agregados e nos resultados fiscais e as metas fiscais federais. Mostra ainda como mudaram em relação ao estabelecido anteriormente.

Note-se que os dados acima mostram o comportamento de variáveis que afetam o governo central. Algumas frustrações ficam claras a partir desses dados, no período 2001-2003. É o caso da taxa de câmbio, dos juros e do crescimento.

De forma a refletir o cenário fiscal acordado com o FMI em agosto de 2001 e orientar a elaboração do orçamento federal de 2002, a LDO foi alterada pela Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001. Observe-se que desde a Emenda Constitucional nº 32/01 medida provisória não pode mais alterar LDO, e a nova meta de superávit primário do setor público consolidado para 2002, de 3,88% do PIB, refletiu-se apenas nos dados acerca da reprogramação deste exercício.



O novo acordo com o FMI prevê a adoção de uma política fiscal mais austera que a anteriormente traçada, para garantir a dinâmica da dívida pública. O aumento da meta de superávit primário do setor público consolidado aumentou de 3,5% do PIB em 2003-2005 para 3,75% do PIB, sem que a meta do governo central tivesse sido alterada, pois admitiu-se que os governos regionais e suas estatais responderão pela diferença. Dessa nova meta indicativa, temos as estatais federais contribuindo com superávit de 0,55% do PIB e os governos regionais e suas estatais com 0,95% do PIB.

Tabela
Projeções de Variáveis Macroeconômicas Seleccionadas, 2001-2005

	2001			2002			2003				2004			2005
	LDO ⁽¹⁾	Acordo ⁽²⁾	Observado	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾	Revisão	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾	IDO ⁽⁵⁾	Acordo ⁽⁶⁾	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾	IDO ⁽⁵⁾	IDO ⁽⁵⁾
Câmbio (R\$/US\$ de dez)	1,83	2,35	2,35	2,15	2,40	2,73	2,18	2,43	2,42	2,90	2,21	2,45	2,45	2,48
IGPDI (% aa)	4,0	8,0	10,4	4,0	5,8	8,8	3,5	3,5	4,0	6,0	3,5	3,25	3,0	3,0
IGPDI médio (%)	5,86	9,48	10,37	4,50	5,96	9,48	3,68	4,21	...	7,39	3,50	3,36	...	...
Juros nominais (% aa)	14,2	...	17,3	13,2	16,5	18,3	12,3	13,0	12,8	16,3	12,3	11,8	11,3	10,2
PIB real (%)	4,5	2,2	1,5	4,5	3,5	1,5	4,5	4,0	4,0	3,0	4,5	4,0	4,0	4,5
Governo Central														
"Esqueletos" - Privatização (R\$ bilhões)	0,00	⁽⁷⁾	..	0,43	5,82	...	4,36	8,52	9,21	...	4,72	10,03	11,45	12,21
Dívida Líquida (% do PIB)	27,85	...	33,2	30,32	33,75	...	30,35	34,82	33,90	...	30,18	34,72	33,16	31,93
Resultado Primário (% do PIB)	2,25	1,75	1,86	2,00	2,24	2,37	2,00	2,24	2,25	2,25	2,0	2,24	2,25	2,25
Resultado Nominal (% do PIB)	-1,38	...	-2,13	-2,06	-3,26	-1,84	-1,33	-2,76	-1,55	...	-1,30	-1,52	-0,71	-0,32

Fonte: Leis e medidas provisórias citadas abaixo, PL nº 60, de 2002-CN; e informações complementares. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Lei nº 10210/01, de conversão da MP que alterou a LDO para 2001.

⁽²⁾ Inclui informações constantes da proposta orçamentária para 2002 e informações complementares. Acordo de agosto de 2001.

⁽³⁾ Lei nº 10266/01 (LDO para 2002).

⁽⁴⁾ Medida Provisória nº 2211, de 29/8/01.

⁽⁵⁾ Lei nº 10524/02 (LDO para 2003).

⁽⁶⁾ Inclui informações constantes da proposta orçamentária para 2003 e informações complementares. Acordo de agosto de 2002.

⁽⁷⁾ R\$ 14 bilhões para todo o setor público.

⁽⁸⁾ R\$ 16,1 para todo o setor público.

3.3 EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FISCAL

Os orçamentos anuais, bem como sua execução, sempre trazem implicitamente um determinado resultado fiscal. O orçamento de 1999 explicitou a meta de superávit primário, no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF acordado com o FMI em 1998. Esse programa teve como objetivo fundamental a estabilização da relação dívida líquida/PIB, mediante a geração de significativos superávits primários.

Com efeito, obtiveram-se superávits primários expressivos (superiores a 3,0% do PIB) a partir de 1999, que detiveram parcialmente a escalada do endividamento do setor público consolidado observada nos anos anteriores. Para isso, contribuíram o esforço fiscal¹¹ do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), dos governos subnacionais (Estados e Municípios) e das empresas estatais.

Para 2002, a meta de superávit primário original da LOA, de 3,5% do PIB, foi recentemente aumentada para 3,88%, com o estabelecimento do novo acordo com o FMI, conforme o Memorando de Política Econômica de 4 de setembro de 2002. Para 2003, foi estabelecida a meta de 3,75% do PIB para o setor público consolidado, sendo

¹¹ Aumento da arrecadação, Programa Nacional de Desestatização, Reformas Administrativa e Previdenciária, contenção de despesas (contingenciamentos) e programas de ajustes nos Estados e Municípios.



de 2,55% para o Governo Central e 0,55% para as empresas estatais federais, como veremos adiante.

QUADRO I - SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL - 1998/2003

Exercício	% do PIB					
	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003 ¹
TOTAL	0,01	3,24	3,51	3,68	3,88	3,75

Fonte: Banco Central do Brasil e PLOA/2003

1: Metas atualizadas

É importante observar que os saldos primários obtidos a partir de 1999, mesmo tendo falhado no propósito de estabilizar a relação dívida/PIB, contribuíram para evitar uma trajetória explosiva desse indicador. De fato, o PEF de 1998 objetivava estabilizar essa relação em 46,5% do PIB e, no final de 2001, ela já se encontrava em 53,3% do PIB, correspondentes a R\$ 660,9 bilhões. Não obstante, é sensato supor que, na ausência dessa disciplina fiscal, esse indicador estaria bem mais elevado e, ademais, a transição para o câmbio flutuante teria sido bem mais acidentada. Por outro lado, o cumprimento do ajuste fiscal planejado não foi suficiente para reduzir as taxas de juros aos níveis inicialmente previstos.

Os saldos primários do setor público consolidado decorreram do esforço fiscal do Governo Central, dos governos subnacionais e das empresas estatais. Na esfera federal, a elaboração e execução da LOA implicou significativos superávits nos orçamentos fiscal e da seguridade social (correspondentes ao Governo Central). Ademais, as empresas estatais federais também contribuíram para a geração de superávits, com a política de recomposição das tarifas públicas, destacando-se a PETROBRÁS como a responsável pela maior parte desse resultado.

QUADRO II - SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO - 1998/2003 (% PIB)

Item	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003 ¹
FISCAL e SEGURIDADE	0,56	2,36	1,88	1,86	2,36	2,25
ESTATAIS FEDERAIS	-0,25	0,67	0,94	0,64	0,57	0,55
GOVERNO FEDERAL	0,31	3,03	2,82	2,49	2,94	2,80

Fonte: Banco Central do Brasil e PLOA/2003. 1: Metas atualizadas

Embora o Anexo de Metas Fiscais na LDO¹² indique também metas de resultado nominal e montante da dívida líquida do Governo Central, o objetivo fundamental deste é a fixação da meta de resultado primário. Isto porque os instrumentos de política fiscal do governo atuam apenas sobre esse resultado, em especial, mediante o controle da despesa e sua adequação ao comportamento da receita realizada (contingenciamento). O resultado nominal e a dívida líquida do Governo Central dependem também da taxa de juros e de câmbio, variáveis sobre as quais o governo tem controle apenas parcial. De fato, o contingenciamento foi o instrumento fundamental para a consecução das metas de superávit primário nos anos recentes.

¹² Com o advento da LRF, as metas fiscais passaram integrar permanentemente o corpo da lei de diretrizes orçamentárias, já na LDO aprovada em 2000, mediante anexo específico:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



3.4 METAS FISCAIS NA LDO/2003 E NO PLOA/2003

O Anexo de Metas Fiscais da LDO/2003¹³ estabelece uma meta de superávit primário de 2,25% do PIB para o Governo Central e de 0,55% para o conjunto das empresas estatais federais, meta a ser mantida no triênio 2003-2005.

O Projeto de Lei Orçamentária - PLOA/2003, em consonância com a LDO/2003, prevê uma meta de superávit primário de 2,25% do PIB para o Governo Central, correspondentes a R\$ 31,8 bilhões, e de 0,55% para o conjunto das empresas estatais federais, correspondentes a 7,8 bilhões. Portanto, o PLOA/2003 mantém a política fiscal restritiva implementada a partir de 1999.

As metas fiscais previstas valem tanto para a elaboração como para a execução orçamentária, o que garante sua eficácia. É importante salientar que a alteração das metas fiscais da LDO/2003 não poderá mais ser feita por medida provisória, como aconteceu com a LDO/2002. A Emenda Constitucional nº 32/2001 vedou a edição de medida provisória em matéria orçamentária e, com efeito, caso o Poder Executivo queira rever para baixo¹⁴ a meta de superávit primário fixada na LDO durante o exercício de 2003 terá que fazê-lo mediante projeto de lei ordinária.

Isso amplia a segurança dos agentes do mercado de que o resultado fiscal na LDO é para valer, só podendo ser modificado pela vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo. Esse mecanismo é particularmente relevante em mudanças de governo, já que o primeiro ano de todo governo rege-se pelo PLOA e pela LDO aprovados na gestão precedente.

Embora mantidas as metas da LDO/2003, como proporção do PIB, o valor do superávit difere ligeiramente daquele constante do Anexo de Metas Fiscais, bem como os valores das receitas e despesas não-financeiras. Isso decorreu da mudança na estimativa do valor do PIB nominal para 2003, de R\$ 1.422,1 bilhões para R\$ 1.413,9 bilhões. Com isso a meta de superávit da União foi reduzida de R\$ 39,8 bilhões para R\$ 39,6 bilhões. Tal procedimento justifica-se, pois o relevante é, de fato, a meta como proporção do PIB e não seu valor nominal.

QUADRO III - METAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL PARA 2003

ITEM	LDO/2003		PLOA/2003	
	R\$ BILHÕES	% PIB	R\$ BILHÕES	% PIB
I. RECEITA NÃO-FINANCEIRA	322,6	22,69	327,9	23,19
II. DESPESA NÃO-FINANCEIRA	290,6	20,44	296,1	20,94
III. RESULTADO FISCAL/SEGURIDADE	32,0	2,25	31,8	2,25
IV. RESULTADO ESTATAIS FEDERAIS	7,8	0,55	7,8	0,55
V. RESULTADO GOVERNO FEDERAL	39,8	2,80	39,6	2,80
V. DÍVIDA LÍQUIDA¹	492,9	33,90	n.d.	n.d.

Fonte: LDO/2003 e PLOA/2003

1: A preços de dezembro

¹³ Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002

¹⁴ O Poder Executivo considera que não é necessário alterar as metas de superávit primário quando se deseja aumentá-las em relação aos valores constantes na LDO. Essa interpretação não tem consenso no Congresso Nacional.



O PLOA/2003 foi encaminhada ao Congresso Nacional no contexto de agravamento da situação econômica e da negociação de novo acordo com o FMI. O acordo tornou-se vital para viabilizar a transição para o novo governo, em um contexto de severa crise de liquidez internacional, sendo firmado nos termos do Memorando de Política Econômica de 4 de setembro de 2002. Para 2003, foi estabelecida a meta de 3,75% do PIB para o setor público consolidado, sendo de 2,55% para o Governo Central e 0,55% para as empresas estatais federais.

A receita primária foi estimada em R\$ 327,9 bilhões e a despesa primária (incluindo transferências) fixada em R\$ 296,1 bilhões, resultando em um superávit primário de R\$ 31,8 bilhões, conforme mostra o Quadro III. Para formá-lo, estimam-se as referidas receitas, após as transferências constitucionais e legais, em 19,68% do PIB e as despesas em 17,43% do PIB. As receitas e despesas estão desagregados no Quadro IV, mostrando também a evolução do realizado em 2001 e a execução reprogramada para 2002, conforme o Decreto nº 4.269 de 11 de setembro de 2002.

A receita primária total passa de R\$ 315,6 bilhões, correspondentes a 24,32% do PIB, para R\$ 327,9 bilhões, ou 23,19% do PIB, mostrando um decréscimo da carga tributária. Na projeção orçamentária foram considerados os parâmetros macroeconômicos constantes do PLOA/2003, aplicados à base de arrecadação de 2002, com valores realizados até julho e estimados de agosto a dezembro.

QUADRO IV RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

Especificação	2001		2002		2003	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1.Receita não-financeira	272,6	23,01	315,6	24,32	327,9	23,19
Transferências Constitucionais	43,2	3,65	50,2	3,87	49,7	3,52
2.Receita não-financeira líquida	229,4	19,36	265,4	20,45	278,2	19,68
3.Despesa não-financeira	206,9	17,46	235,7	18,16	246,5	17,43
Pessoal	64,9	5,48	73,2	5,64	76,4	5,40
Benefícios previdenciários	75,8	6,40	88,9	6,85	97,9	6,92
Outras despesas obrigatórias	34,1	2,88	24,4	1,88	40,2	2,84
Despesas discricionárias	32,2	2,72	49,3	3,80	32,0	2,26
4.Resultado primário - fiscal e seguridade	22,0	1,86	30,7	2,36	31,8	2,25
5. Resultado primário das estatais	7,6	0,64	7,5	0,57	7,8	0,55
6. Resultado primário do Governo Federal	29,6	2,49	38,2	2,94	39,6	2,80

Fonte: PLOA/2003 e atualização conforme o Decreto nº 4.369/2003

A receita primária tem um aumento nominal de apenas 3,9% em relação ao total reprogramado para 2002. O comportamento da receita decorre da variação real do PIB de 3,0%, da variação média do nível de preços, de 7,39% (IGP-DI), de outras variáveis e de alterações na legislação tributária. Cabe observar que a Mensagem menciona um crescimento nominal do PIB de 8,95%, de onde se deduz um deflator implícito de 5,78%, menor que a variação média do IGP-DI.

O modesto crescimento da receita primária, considerando os parâmetros utilizados, deve-se às perdas de receita previstas para 2003. Tais perdas decorrem do fim das receitas extraordinárias auferidas neste ano e da previsão da não-prorrogação da alíquota de 27,5% do IRPF (ver item sobre receitas correntes mais adiante).

A despesa primária total (incluindo transferências) aumenta de R\$ 285,9 bilhões, correspondentes a 22,03% do PIB, para R\$ 296,1 bilhões, ou 20,94% do PIB, mostrando um decréscimo expressivo como proporção do produto. Desse total, nada



menos que R\$ 264,1 bilhões referem-se às despesas obrigatórias, incluindo-se as transferências constitucionais e legais, despesas com pessoal e benefícios da previdência social. As despesas discricionárias somam apenas 32,0 bilhões, equivalentes a 10,8% da despesa primária total.¹⁵

A despesa primária aponta para um aumento nominal de apenas 3,6% em relação ao total reprogramado para 2002. As transferências constitucionais e legais crescem na mesma proporção dos respectivos impostos. As despesas com pessoal crescem em função do reajuste linear de 4,0%, reajustes de carreiras específicas, crescimento vegetativo da folha salarial e novas admissões. Já as despesas com benefícios da previdência social dependem basicamente do reajuste do salário mínimo e dos demais benefícios, bem como do crescimento vegetativo dos benefícios concedidos.

Da análise do PLOA/2003, ficam evidentes as limitações orçamentárias que o próximo governo enfrentará. A receita primária total decresce em cerca de 1,1 ponto percentual do PIB, em grande parte devido ao fim das receitas extraordinárias auferidas no atual exercício. Para manter a meta de superávit primário, a despesa primária total também decresce em cerca de 1,1 % do PIB. Considerando o elevado grau de inflexibilidade das despesas, das quais cerca de 90% são obrigatórias, eventual real da receita deverá, *ceteris paribus*, ser compensada por um significativo corte nas despesas discricionárias.

4. SUPERÁVIT PRIMÁRIO – APURAÇÃO E COMPOSIÇÃO

Desde 2000, por força da LRF, passou a ser obrigatório constar da LDO o Anexo de Metas Fiscais. Na prática, isso já vinha ocorrendo desde 1999, quando começaram a constar na LDO metas de superávit primário. No Congresso, esse fato marcou uma mudança na ótica da apreciação da proposta orçamentária, na medida em que novas discussões conceituais passaram a permear o processo de elaboração do orçamento. Aguçou-se o interesse dos parlamentares por questões até então de pouca relevância na Comissão Mista, tais como a metodologia de apuração do superávit primário e, principalmente, como o mesmo é efetivamente gasto.

Neste sentido, ganhou importância a identificação na lei orçamentária das receitas e despesas que têm impacto no cálculo do resultado primário, bem como das respectivas fontes e usos. Uma vez que a lei de finanças públicas tradicional - Lei 4.320/64 - prevê o princípio do orçamento equilibrado com base na receita e na despesa total (o que inclui as categorias corrente e de capital), a questão é como identificar de que forma tais categorias contribuem para a formação do superávit primário. Esperava-se, a princípio, que o valor total do superávit primário (saldo líquido de fontes de receita primária) constasse da proposta orçamentária como exclusivamente vinculado para pagamento de juros e amortização. Entretanto, como veremos adiante, não é isto que ocorre na prática.

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para melhor entender a análise que se segue, cumpre esclarecer o mecanismo de formação do superávit primário. Do ponto de vista das fontes de recursos, o orçamento é

¹⁵ Observe-se que há uma diferença de R\$ 2,4 bilhões entre a despesa discricionária constante desse quadro e aquela apurada com base nos códigos de identificação constante da proposta. Ver seção 6. Despesas primárias obrigatórias e discricionárias.



composto por fontes primárias e financeiras. As fontes primárias correspondem a receitas genuínas, preponderantemente correntes, tais como impostos, taxas e contribuições. Já as fontes financeiras são aquelas que têm predominantemente impacto permutativo no patrimônio público, tais como os empréstimos ao governo (operações de crédito).

Do ponto de vista dos usos, o orçamento contém despesas primárias e financeiras. As despesas primárias são basicamente aquelas com pessoal, benefícios previdenciários, investimentos, subvenções e o custeio da máquina pública. As despesas financeiras são basicamente o pagamento de juros, amortização e inversões financeiras, especialmente a concessão de empréstimos ao setor privado. A diferença entre a receita primária e a despesa primária é o superávit primário.

FONTES (receitas)	USOS (despesas)
Primária	Primária
	Financeira (serviço da dívida)
Financeira	Financeira

Porém, ao contrário do que se poderia esperar, nem toda despesa primária é financiada com fontes primárias. O orçamento contempla ampla combinação de fontes e usos primários e financeiros. Apenas as combinações cruzadas determinam o efeito positivo ou negativo na geração do superávit primário – fonte primária usada em despesa financeira e fonte financeira usada em despesa primária (ver quadro seguinte).

FONTES (receitas)	USOS (despesas)
Primária	Primária
	Financeira (serviço da dívida)
	Financeira (reserva de contingência, inversões financeiras)
Financeira	Primária
	Financeira

O uso de fontes financeiras para financiar despesas primárias causa impacto negativo no resultado primário, enquanto que o uso de fontes primárias para financiar despesas financeiras acarreta efeito positivo neste resultado.

Fonte	Usos	Efeito no resultado primário
Fonte Primária	Despesa primária	Neutro
Fonte Primária	Despesa financeira	Positivo
Fonte Financeira	Despesa Primária	Negativo
Fonte Financeira	Despesa Financeira	Neutro



Retomemos a questão introdutória: a expectativa seria de que o valor do superávit fosse destinado ao pagamento de juros e amortização. Como será demonstrado na análise da composição do resultado primário, isso não ocorre porque quase 60% do superávit primário dos orçamentos fiscal e seguridade está consignado, na proposta, a inversões financeiras (financiamento) e à formação de reservas de contingência para finalidades diversas daquelas pretendidas pela LRF. Cabem aqui duas observações importantes.

Primeiro, as reservas de contingência¹⁶ não são despesas *strictu sensu* e a previsão dessas reservas no orçamento tem a finalidade de registrar que receitas primárias, em boa parte vinculadas (cerca de 77% dessas reservas), não podendo ser gastas em juros ou amortização, serão arrecadadas e poupadas. A contribuição de recursos primários ociosos ao superávit se dá pelo aumento dos haveres financeiros do Tesouro. Embora o texto da lei proposto autorize o Poder Executivo realizar os montantes consignados nessas reservas e naquelas formadas com fontes financeiras com despesas primárias, é improvável que isto ocorra, porque, se ocorresse, o superávit primário fixado não seria alcançado.

Em segundo lugar, existem dificuldades operacionais de apropriação dos encargos da dívida pública¹⁷ no decorrer da execução orçamentária, razão pela qual parcela insignificante dos recursos primários é destinada a juros no orçamento.

Temos por fim as inversões financeiras, que na maior parte das vezes são desembolsos para, direta ou indiretamente, conceder empréstimos ao setor privado. Esse é o caso, por exemplo, dos fundos constitucionais. Segundo a Constituição, eles são constituídos de 3% do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, administrados por bancos regionais de desenvolvimento, para financiar programas voltados para o setor privado. Tais desembolsos não são despesas, pois permanecem no patrimônio federal. Contudo, a parcela do superávit correspondente a esse mecanismo de inversão e outros similares (empréstimos ao setor privado com recursos vinculados) não tem e não podem ter contrapartida em pagamentos do serviço da dívida pública.

4.2 COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

A Proposta Orçamentária de 2003 apresentou R\$ 40,7 bilhões de recursos de fontes primárias destinados ao pagamento de despesas financeiras, o que contribui positivamente para o resultado. Por outro lado, o uso de fontes financeiras para financiar despesas primárias causou impacto negativo de R\$ 8,6 bilhões na formação desse superávit. Após ajustes, atingimos o valor de R\$ 31,8 bilhões de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social correspondente ao percentual do PIB previsto. O restante exigido na LDO será gerado pelas empresas estatais.

¹⁶ A LRF determina que um valor mínimo para a reserva de contingência, formada por recursos destinados a contingências fiscais, seja estipulado na LDO em percentagem da receita corrente líquida, o que não ocorreu em relação a 2003, pois o dispositivo aprovado pelo Congresso foi vetado.

¹⁷ Segundo órgãos técnicos do Executivo fontes diferentes não podem ser usadas para pagamento de juros e amortização do mesmo título. Isto explica o uso de fontes primárias para o pagamento de amortizações, em vez do pagamento de juros, que são pagos na sua quase totalidade com fontes financeiras. O efeito líquido final é que na prática não ocorre amortização de títulos, uma vez que a despesa com juros é superior ao resultado primário, gerando o déficit nominal.



Dentre as fontes primárias, foram destinados R\$ 20,8 bilhões para o pagamento de amortizações (brutas), R\$ 522 milhões para o pagamento de juros, R\$ 10,8 bilhões para Outras Despesas Financeiras, principalmente Inversões, e R\$ 8,6 bilhões para Reservas de Contingência que afetam a composição do superávit primário (o restante R\$ 4,4 bilhões das Reservas de Contingência são fontes financeiras financiando gastos da mesma ordem – e.g. FAT). Dentre as fontes financeiras, R\$ 6,7 bilhões foram utilizados em Outras Despesas Correntes e R\$ 1,6 bilhão em Investimento.

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, 2002 e 2003
COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO**

	R\$ milhões			
Fontes (Origens de Receitas)	2002	2003	B - A	VAR %
Usos (Natureza de Despesas)	A	B		B/A
Fontes Primárias	44.248	40.738	(3.510)	-7,9
Usos (despesas financeiras):	44.248	40.738	(3.510)	-7,9
Juros	178	522	343	192,7
Amortização da Dívida	27.494	20.783	(6.712)	-24,4
Demais Despesas Financeiras	10.599	10.882	283	2,7
Outras Despesas Correntes ⁽¹⁾	78	17	(60)	-77,8
Inversões Financeiras ⁽¹⁾	10.521	10.865	343	3,3
Reserva de Contingência	5.976	8.552	2.576	43,1
Na Lei Orçamentária (LDO/LRF) ⁽²⁾	1.865	1.988	(1.865)	-100,0
Em Unidades Orçamentárias ⁽³⁾	4.111	6.654	(4.111)	-100,0
Fontes Financeiras	(13.931)	(8.646)	5.285	-37,9
Usos (despesas primárias):	(13.931)	(8.646)	5.285	-37,9
Pessoal	(471)	(60)	412	-87,3
Outras Despesas Correntes ⁽⁴⁾	(10.970)	(6.724)	4.246	-38,7
Investimento	(2.182)	(1.582)	601	-27,5
Inversões Financeiras ⁽⁴⁾	(307)	(280)	27	-8,7
Superávit Primário antes do Ajuste	30.317	32.092	1.775	5,9
Ajuste	(1.154)	(300)	854	-74,0
Subsídios Implícitos	(2.481)	(1.501)	979	-39,5
Float	1.327	1.202	(125)	-9,4
Superávit Primário	29.163	31.793	2.629	9,0

⁽¹⁾ Componentes financeiros (ações ou elementos) nos respectivos grupos de natureza de despesa (GNDs)

⁽²⁾ Equivale a 1% da receita corrente líquida que constará da lei orçamentária como reserva de contingência.

⁽³⁾ Recursos primários vinculados. Não inclui reserva financiada com fonte financeira;

⁽⁴⁾ Componentes primários (ações ou elementos) nos respectivos GND's.

Elaboração : Consultorias de Orçamento - Câmara e Senado

O superávit primário, antes de ajustes, financia o excesso de despesas financeiras em relação a receitas financeiras, assim como a parcela da reserva de contingência. Uma forma mais resumida do demonstrativo de usos e fontes do resultado primário pode ser apresentada conforme o quadro abaixo.

Em relação à proposta de 2002, houve queda na soma de recursos primários disponíveis para a formação do superávit. Na proposta anterior, foram R\$ 44,2 bilhões alocados a despesas financeiras, sendo R\$ 27,7 bilhões de recursos para o pagamento de juros e amortização. Em 2003, o projeto dispõe de apenas R\$ 40,7 bilhões de recursos para a mesma finalidade, sendo R\$ 21,3 bilhões, para o pagamento de encargos da dívida. Ou seja, há uma queda de R\$ 7,4 bilhões nos recursos apropriados com tal finalidade. Isto ocorre a despeito do aumento das receitas primárias de R\$ 21,3 bilhões, o que será explicado a seguir.



No caso das fontes financeiras¹⁸ utilizadas para despesas primárias, a queda de R\$ 5,2 bilhões tem como principal justificativa a menor necessidade de recursos para o pagamento do ressarcimento do ICMS dos Estados exportadores, cuja transferência vinculada é também conhecida como “Lei Complementar 87 – Lei Kandir”. A partir de 2003, volta-se à antiga fórmula de ressarcimento aos Estados prevista no Anexo da LC 87, antes substituída, temporariamente, por uma regra simplificada da Lei Complementar 102. Essa mudança provocou uma queda de 50% na despesa relativa à Compensação do ICMS aos Estados (em conjunto com sua vinculação de FUNDEF¹⁹), que passou de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 3,2 bilhão. Outras justificativas são a ausência das aplicações financeiras do Fundo de Combate à Pobreza (fonte 145, em 2002) e a redução dos subsídios, a exemplo da equalização com recursos da fonte 160, do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

No que tange às fontes primárias que financiam despesas financeiras, em 2002, dos R\$ 44,2 bilhões que o orçamento dispunha de fontes primárias destinadas ao pagamento de despesas financeiras, cerca de R\$ 16,4 bilhões tinham destinação específica (empréstimos ao setor privado e reserva de contingência) e R\$ 27,6 bilhões de recursos livres para o pagamento de juros e amortização. Em 2003, o projeto dispõe de apenas R\$ 40,7 bilhões de recursos para a mesma finalidade, sendo que R\$ 19,3 bilhões têm destinação específica (vinculadas), restando apenas R\$ 21,2 bilhões, para o pagamento de encargos da dívida. Daí a queda de R\$ 7 bilhões nos recursos disponíveis para tal objetivo.

Apesar de as fontes primárias terem aumentado em R\$ 21,3 bilhões, passando, então, de R\$ 308,3 para R\$ 329,6 bilhões, isto foi decorrente de dois fenômenos de sentidos opostos ocorridos na receita. Os recursos primários livres de destinação específica (fonte 100) caíram de R\$ 75,2 para R\$ 74,3 bilhões, em contraste com os recursos vinculados, que aumentaram R\$ 178,1 bilhões para R\$ 198,1 bilhões. Deve-se destacar, ainda, que, dentre as receitas primárias vinculadas, as receitas de concessões tinham sua maior parcela destinada ao pagamento de amortizações, no PLOA/2002. Em 2003, essas receitas caíram acentuadamente, de R\$ 6,4 bilhões para R\$ 1,1 bilhão, reduzindo a disponibilidade de recursos para os serviços da dívida.

Como exemplo de receita vinculada que aumentou, podemos citar a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)/Conta Petróleo, que foi projetada em R\$ 6,5 bilhões, para o orçamento 2002, e, passou para R\$ 8,8 bilhões, no PLOA/2003. As compensações financeiras (“royalties”), também vinculadas, aumentaram de R\$ 4,5 bilhões (PL 2002), para R\$ 6,5 bilhões, no PLOA/2003. Por sua vez, receitas financeiras, anteriormente não apropriadas no Orçamento, como as aplicações financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador, passaram a ser registradas.

Muitos órgãos tiveram parcela de suas receitas destinadas (esterilizadas) às reservas de contingência, a exemplo do DNIT/ Ministério dos Transportes - R\$ 2,7 bilhões; FAT - R\$ 4,2 bilhões; ANP - R\$ 707 milhões, e outros, conforme quadro seguinte.

¹⁸ Esclarecemos que a LDO/2003, a exemplo das anteriores, autoriza um rol limitado de despesas que podem ser financiada com operações de crédito.

¹⁹ Parcela da transferência legal prevista na *Lei Kandir* é vinculada ao FUNDEF



PLOA/ 2003 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R\$ milhões	
	VALOR	PART%
24901 – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	498	3,8
32265 – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP	708	5,5
38901 – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	4.217	32,5
39252 – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT	2.762	21,3
41902 – FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – FUST	456	3,5
41903 – FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DAS TELECOMUNICAÇÕES – FUNTTEL	117	0,9
DEMAIS COM RECURSOS VINCULADOS	2.227	17,2
SUBTOTAL - fontes vinculadas	10.985	84,7
90000 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA - (fontes livres -FONTE 100)	1.988	15,3
TOTAL	12.973	100,0

Elaboração : COFF/CD e CONORF/SF

Assim, as reservas, como um todo, aumentaram 51,7% passando de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 12,9 bilhões, sendo que a quase totalidade desse crescimento se deve à parcela de recursos vinculados (R\$ 2,5 bilhões de recursos primários e R\$ 3,7 bilhões de recursos financeiros). A formação de reservas de contingência com fontes vinculadas aumentou significativamente em 2003 (seis vezes o valor do ano anterior). A necessidade de geração de superávit primário pressiona assim receitas legalmente vinculadas, de forma que estas possam, indiretamente, ser direcionadas para a redução da dívida líquida, e não às suas finalidades específicas.

Assim, parcela do superávit primário (60%) não é utilizada diretamente para o pagamento de juros e amortizações, embora contribua para a redução do endividamento líquido, ao aumentar os saldos de disponibilidade de caixa gerados justamente pelas reservas de contingências criadas. O maior saldo de caixa possibilita redução, de forma indireta, da dívida líquida.

Esse artifício, no entanto, de criar reservas de contingência, diminui a transparência da lei orçamentária. A solução para evitá-lo, considerando que se deseja manter o superávit no nível fixado pela LDO, seria uma revisão da legislação, caso a caso, ou de forma linear, a exemplo da DRU – Desvinculação das Receitas da União, cuja vigência se encerra em 2003.

5. AVALIAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA

Neste tópico analisam-se as receitas correntes e as receitas administradas pela SRF.

5.1 RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2003

A proposta orçamentária para 2003 prevê uma redução de 1,8%, em termos reais, das receitas correntes, em relação às receitas reprogramadas para 2002. As receitas correntes de todas as fontes em 2003 estão sendo estimadas em R\$ 341,9 bilhões, em valores nominais, incluídas as receitas condicionadas. Comparando-se com o valor reprogramado para 2002 de R\$ 323,7 bilhões, está sendo esperado um aumento nominal de apenas 5,6%, inferior ao crescimento nominal esperado do PIB de 8,95%²⁰.

²⁰ O aumento real esperado do PIB é de 3%.



De fato, enquanto as receitas correntes nominais correspondem a 24,9% do PIB em 2002, em 2003 essas equivalem a apenas 24,2%.

Além disso, as taxas médias esperadas de inflação para 2003, estimada em 7,39% pelo IGP-DI²¹, e de crescimento real do PIB, estimada em 3%, estariam a indicar um crescimento nominal dessas receitas de aproximadamente 10%, caso sua relação com o PIB fosse mantida, o que não ocorrerá de acordo com a Mensagem encaminhada pelo Executivo. Dentre as receitas que mais contribuirão para essa redução, destacam-se as receitas tributária, patrimonial e de serviços.

Está sendo esperado um aumento nominal de apenas 0,6% na receita tributária, que, para a taxa de inflação média esperada de 7,39%, corresponde a uma redução em termos reais de mais de 6%. Considerando que essa receita responde por cerca de 30% de toda a receita corrente, essa queda real de arrecadação tributária estimada para 2003 representa quase a totalidade da redução de 1,8% dos recursos correntes, em termos reais. Esta redução na carga tributária de impostos, relativamente ao PIB, mantém a tendência de queda que se verificou no último exercício, quando passou de 8,4% em 2001 para uma carga estimada de 7,8% em 2002, sendo esperado atingir 7,2% em 2003.

Dos impostos que contribuem para esse resultado, destaca-se a redução nominal de quase R\$ 3 bilhões na arrecadação estimada do Imposto sobre a Renda para 2003, em grande medida por conta da arrecadação atípica ocorrida em 2002 com a tributação dos Fundos de Pensão. Saliente-se que esta estimativa das receitas tributárias já leva em conta a arrecadação da receita condicionada de cerca de R\$ 1,1 bilhão, correspondente à manutenção da alíquota de 9% da CSLL, em vigor até dezembro de 2002, a partir de janeiro de 2003, que sem a aprovação da MP nº 66/2002 será reduzida para 8%. Saliente-se que a proposta orçamentária para 2003 considera na estimativa da receita a redução²² da alíquota máxima do IRPF de 27,5% para 25%, que equivale a um decréscimo de R\$ 1,8 bilhão.

Com respeito às receitas patrimonial e de serviços, convém destacar apenas seus aumentos nominais abaixo da inflação esperada, com destaque para as quedas nominais, em 2003, de R\$ 0,5 bilhão na receita de concessões e permissões e de R\$ 1,6 bilhão em Outras Receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal, relativamente ao que se espera seja arrecadado em 2002. Acrescente-se ainda o aumento nominal estimado de apenas R\$ 0,1 bilhão para as receitas de Cota-Parte da União em Compensações Financeiras, ou seja, apenas 2% a mais do que se espera arrecadar em 2002 e abaixo, portanto, do aumento médio no nível geral de preços (7,39%) que se estimou para 2003.

Essas considerações sugerem que a redução das receitas correntes previstas para 2003, relativamente ao PIB nominal, encontra explicação nas arrecadações atípicas do Imposto sobre a Renda em 2002, em especial, do estoque de IRPJ incidente sobre os Fundos de Pensão e cujos fluxos nominais normais já foram considerados nas

²¹ A inflação ponta a ponta está prevista em 8,80% para 2002 e 6,00% para 2003. Porém, tomado nos últimos doze meses o IGP-DI vem crescendo de forma constante, por força da pressão provocada pela desvalorização cambial. Em maio de 2002, esse acumulado foi de 9,40%; em junho, subiu para 9,70%; em julho, alcançou 10,17%.

²² Note-se que com a EC 32/01, a MP que verse acréscimo de impostos deverá ser aprovada até o encerrar do exercício, nos termos: “Art. 62 § 2º *Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada*”



estimativas. De fato, verificando-se a evolução da carga tributária nos últimos anos, constata-se que uma série de medidas²³ no âmbito da arrecadação produziram receitas extraordinárias que praticamente se esgotam em 2002.

É importante destacar a dificuldade de se encontrar possíveis fontes adicionais de receita, não incluídas na proposta orçamentária. Como já salientado, receitas atípicas arrecadadas em 2002, como foi o caso dos fundos de pensão, não ocorrerão mais neste ano. Assim, quaisquer alterações nos valores previstos para 2003 só ocorrerão por meio de eventuais mudanças no contexto macroeconômico previsto, isto é, só poderão ocorrer pela atualização dos valores da arrecadação base de 2002 e dos efeitos básicos de variação de preços e quantidades para 2003. A tabela a seguir resume a evolução dos principais itens das receitas correntes.

RECEITAS CORRENTES DO TESOURO NACIONAL, 2002-2003

Especificação	Lei 2002		Reprog 2002		PL 2003		Variação % (c/b - 1)
	(a)	(b)	(b)	(b)	(c)	(c)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Receitas Correntes	331.974	25,6	323.749	24,9	341.935	24,2	5,6
Receita Tributária	108.465	8,4	101.647	7,8	102.286	7,2	0,6
Imposto sobre a Importação	10.554	0,8	7.737	0,6	8.604	0,6	11,2
Imposto sobre a Exportação	35	0,0	82	0,0	89	0,0	8,5
Imposto sobre a Renda	70.070	5,4	68.411	5,3	65.495	4,6	-4,3
Imposto Territorial Rural	236	0,0	202	0,0	222	0,0	9,9
Imposto sobre Produtos Industrializados	21.955	1,7	19.488	1,5	21.553	1,5	10,6
Imposto sobre Operações Financeiras	3.940	0,3	3.995	0,3	4.428	0,3	10,8
Taxas	1.675	0,1	1.551	0,1	1.895	0,1	22,2
Receita de Contribuições	187.514	14,4	187.468	14,4	207.157	14,7	10,5
Contrib. Empreg. Trab. Segurid. Social	68.528	5,3	70.603	5,4	77.171	5,5	9,3
Contrib. Financ. Seguridade Social	49.288	3,8	48.482	3,7	54.130	3,8	11,6
Contrib. do Salário Educação	3.683	0,3	3.317	0,3	3.709	0,3	11,8
Contrib. para o PIS/PASEP	12.296	0,9	11.368	0,9	12.781	0,9	12,4
Contrib. Social s/ Lucro Líquido	9.601	0,7	10.570	0,8	11.222	0,8	6,2
Contrib. para o PIN e PROTERRA	-	-	5	0,0	-	-	-
Contrib. Renda Líq. Conc. Prognósticos	535	0,0	514	0,0	344	0,0	-33,1
Contrib. sobre Movimentação Financeira	20.206	1,6	19.544	1,5	21.637	1,5	10,7
Outras Contribuições	23.377	1,8	23.066	1,8	26.163	1,9	13,4
Receita Patrimonial	10.652	0,8	9.028	0,7	9.188	0,6	1,8
Receita Agropecuária	2	0,0	1	0,0	1	0,0	0,0
Receita Industrial	114	0,0	136	0,0	133	0,0	-2,2
Receita de Serviços	13.450	1,0	13.622	1,0	14.173	1,0	4,0
Transferências Correntes	130	0,0	28	0,0	137	0,0	389,3
Outras Receitas Correntes	11.647	0,9	12.000	0,9	8.960	0,6	-25,3

Fonte: Quadro 2 - Evolução da Receita do Tesouro Nacional – PLOA/2003

PIB's Nominais: 1.297.768,6 milhões (2002), 1.413.909 milhões (2003)

Dentre as receitas correntes destacam-se para 2003 as receitas tributária e de contribuições, que alcançarão o valor de R\$ 231,0 bilhões, representando um crescimento nominal de 3,6% em relação ao valor reprogramado para 2002. As receitas administradas pela SRF serão comentadas em item específico, logo adiante.

As receitas de contribuições, por seu turno, têm como componentes mais relevantes: (a) Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, com R\$ 21,6 bilhões e representando 10,9% das receitas de contribuições; (b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, com R\$ 54,1 bilhões e participação de 27,9% do

²³ Entre as quais destacam-se as medidas decorrentes das medidas provisórias nº 38/2002 e nº 66/2002.



total do grupo; (c) Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (INSS), com R\$ 77,2 bilhões e participação 39,6%; e (d) contribuição para o PIS/PASEP, com R\$ 12,8 bilhões e participação de 6,8%.

5.2 RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF NO ORÇAMENTO DE 2003

A previsão das receitas para 2003 foi realizada pela Secretaria da Receita Federal da seguinte maneira: dos valores da arrecadação-base de 2002 subtraiu-se a arrecadação atípica ocorrida nesse exercício, resultando numa nova base ajustada, sobre a qual incidiram três fatores básicos: variações de preços, de quantidades e de legislação, esperados para 2003.

A arrecadação-base de 2002, por sua vez, foi elaborada com base nas receitas efetivamente realizadas até junho e na previsão de arrecadação de julho a dezembro de 2002.

Na estimativa da receita para 2003 foram utilizados os seguintes parâmetros básicos: variação média do IGP-DI de 7,39%; variação real do PIB de 3,00%; variação da Taxa Média de Câmbio de 7,47%; variação média de Taxa de Juros (Over) de -10,50% e variação da Massa Salarial de 6,29%, fornecidas em 05/08/02 pela Secretaria de Política Econômica - SPE e incluídos os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS PARA 2003 (R\$ Mil)									
RECEITAS	ARRECAD BASE 2002 REPROG (1)	EFEITOS ATÍPICOS (2)	ARRECAD ATÍPICA (3)	BASE AJUSTADA (4)	EFEITOS BÁSICOS			PREVISÃO 2003 (8)	VARIÇÃO % PREVISÃO (8/1)
					PREÇO (5)	QUANT (6)	LEGISL (7)		
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	7.938.788	-		7.938.788	-	-	-	8.665.745	9,16%
I.I. - PETRÓLEO	0	1,0000		0	11,0747	1,0000	0,0000	0	0%
I.I. - DEMAIS	7.938.788	1,0000		7.938.788	1,0747	1,0396	0,9770	8.665.745	9,16%
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	85.792	0,9417	5.000	80.792	1,0747	1,0300	1,0000	89.428	4,20%
IMP. S/ PROD. INDUSTRIALIZADOS	20.243.580	-	(27.000)	20.270.580	-	-	-	22.143.244	9,38%
I.P.I. - FUMO	1.934.497	1,0000		1.934.497	1,0000	1,0296	1,0000	1.991.794	2,96%
I.P.I. - BEBIDAS	1.857.860	1,0000		1.857.860	1,0000	1,0182	1,0000	1.891.682	1,82%
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	2.693.080	1,0100	(27.000)	2.720.080	1,0400	1,0902	1,0000	3.084.189	14,52%
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	5.141.480	1,0000		5.141.480	1,0747	1,0396	0,9885	5.678.090	10,44%
I.P.I. - OUTROS	8.616.662	1,0000		8.616.662	1,0642	1,0357	1,0000	9.497.489	10,22%
IMPOSTO SOBRE A RENDA	75.953.837	-	7.484.780	68.469.057	-	-	-	72.667.842	4,33%
I.R. - PESSOA FÍSICA	4.406.378	0,9798	88.865	4.317.513	1,1143	1,0147	0,8957	4.372.664	-0,76%
I.R. - PESSOA JURÍDICA	29.047.671	0,7169	8.223.041	20.824.630	1,0757	1,0287	1,0000	23.044.496	-20,67%
I.R. - RETIDO NA FONTE	42.499.788	-	(827.126)	43.326.914	-	-	-	45.250.682	26,25%
I.R.R.F. - REND. DO TRABALHO	21.561.407	1,0000		21.561.407	1,1088	1,0000	0,9314	22.266.950	3,27%
I.R.R.F. - REND. DO CAPITAL	13.221.277	1,0833	(1.101.128)	14.322.405	0,9147	1,1257	1,0000	14.747.138	11,54%
I.R.R.F. - REM. PARA O EXTERIOR	4.643.806	1,0000		4.643.806	1,0747	1,0300	1,0000	5.140.191	10,69%
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.073.298	0,9108	274.002	2.799.295	1,0739	1,0300	1,0000	3.096.402	0,75%
I.O.F. - IMP. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	4.031.157	1,0000		4.031.157	1,0739	1,0300	1,0000	4.459.009	10,61%
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	243.689	1,0000		243.689	1,0739	1,0000	1,0000	261.707	7,39%



CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - SF
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

CPMF - CONTRIB. MOV. FINANCEIRA	19.603.282	1,0000		19.603.282	1,0739	1,0300	1,0000	21.683.899	10,61%
COFINS - CONTRIB. SEGURIDADE SOCIAL	49.994.571	0,9973	133.648	49.860.923	1,0739	1,0300	1,0000	55.152.971	10,32%
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	12.234.410	0,9965	43.277	12.191.133	1,0739	1,0300	1,0000	13.485.053	10,22%
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQ.	11.112.831	0,9552	497.898	10.614.933	1,0758	1,0286	1,0000	11.746.748	5,70%
CIDE - COMBUSTÍVEIS	7.632.884	1,0837	(639.200)	8.272.084	1,0000	1,0647	1,0000	8.807.503	15,39%
CONTRIB. P/ PLANO SEG. SOCIAL SERV.	4.271.049	1,0000		4.271.049	1,0691	1,0000	1,0000	4.566.054	6,91%
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	357.397	1,0000		357.397	1,0739	1,0300	1,0000	395.330	10,60%
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.315.687	-	803.995	1.511.692	-	-	-	2.158.646	-6,78%
RECEITAS DE LOTERIAS	1.073.600	-		-	--	--	--	1.037.400	-3,37%
DEMAIS	1.242.087	-		-	--	--	--	1.121.246	-9,73%
SUBTOTAL [A]	216.018.955	-	8.302.398	207.716.557	-	-	-	226.283.180	4,75%
REFIS [B]	1.390.051	1,0000		1.390.051	1,0273	1,0300	1,0000	1.470.760	5,81%
RECEITA ADMINISTRADA [C]=[A]+[B]	217.409.007	-	8.302.398	209.106.609	-	-	-	227.753.940	4,76%

Observa-se, assim, que as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal em 2003 estão sendo estimadas em R\$ 227,7 bilhões, com crescimento nominal em relação ao valor reprogramado para 2002 de 4,76%, o que corresponde a uma participação no PIB da ordem de 16,11%.

Vale destacar os principais itens das receitas tributárias: (a) o Imposto sobre a Renda, com R\$ 72,7 bilhões, participando com 67,1% das receitas tributárias; (b) o Imposto sobre Produtos Industrializados, com R\$ 22,1 bilhões, participando com 20,4%; e (c) Imposto sobre a Importação, com R\$ 8,7 bilhões e participação de 8,0%. As receitas citadas respondem por mais de 95% do grupo receitas tributárias.

Devido ao efeito positivo das variações da taxa de câmbio e do volume de importações, o Imposto de Importação expressa crescimento de 9,2%, passando de R\$ 7,9 bilhões em 2002 para R\$ 8,7 bilhões em 2003. O Imposto sobre Produtos Industrializados tem previsto um aumento de arrecadação da ordem de R\$ 1,9 bilhões, ou seja, 9,4%. O Imposto de Renda para 2003 sofre um decréscimo de 4,3% em relação à previsão para 2002, decorrente da diminuição da alíquota de 27,5% para 25% e da arrecadação atípica relativa ao pagamento dos atrasados dos fundos de pensão.

Para a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, estima-se um aumento de arrecadação da ordem de R\$ 2 bilhões, 10,7% maior do que o previsto para 2002, chegando a arrecadação dessa contribuição a R\$ 21,7 bilhões. Vale a pena comentar a perspectiva de diminuição drástica desta receita prevista para 2004, constante do ADCT art. 84, § 3º, que modifica sua alíquota de 0,38% para 0,08%. Tal alteração deve resultar numa queda na arrecadação em torno de R\$ 17 bilhões.

Com relação à Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico Incidente sobre a Importação de Petróleo e seus Derivados, Gás Natural e seus Derivados, e Álcool Etílico Combustível (CIDE - Combustíveis), há a previsão de um aumento de 15,8% em relação à previsão do ano anterior, passando de R\$ 7,2 para R\$ 8,8 bilhões, uma diferença de R\$ 1,6 bilhões, como decorrência do fato de que em 2002 houve apenas onze meses de arrecadação e em 2003 haverá doze meses.



Há a previsão de um aumento de arrecadação de 10,3% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que passará de R\$ 50 bilhões em 2002 para R\$ 55 bilhões em 2003. A previsão de arrecadação da Contribuição para o PIS/PASEP em 2003 é 10% superior à previsão para 2002, chegando o montante previsto a R\$ 13,5 bilhões. A previsão de arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para o ano de 2003 é 6,0 % superior à prevista para 2002, incluída a sua parcela condicionada à aprovação de legislação ainda neste exercício.

6. DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

Uma característica importante das programações constantes da proposta orçamentária é aquela que abre possibilidade ao ajustamento da despesa durante o processo de alocação de recursos ou de execução orçamentária. Tendo em vista essa característica, as despesas são classificadas em despesas obrigatórias e despesas discricionárias.

As despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto que as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. Essa distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal (art. 9º): reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e limitação de empenho (instrumento de controle orçamentário que reduz temporária ou definitivamente o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual).

A limitação de empenho não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias constituem valores que devem ser executados, não podendo ser reduzidos mesmo no caso de ser necessária a redução geral de despesas como meio de se alcançar o resultado primário fixado na LDO. Além das ações que constituem obrigação legal ou constitucional da União, o § 2º daquele artigo exclui da aplicação daquele ajustamento as despesas que forem ressalvadas na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, para fiscalizar a correta aplicação do processo de limitação de empenho, que abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, tornou-se necessário identificar quais ações constituem obrigação constitucional ou legal da União. A relação dessas ações (não exaustiva) consta de anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 – Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002. Essa relação vem sendo melhor definida ano a ano, à medida que vai sendo consolidado o entendimento do conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, definida no art. 17 da LRF²⁴.

Para o exercício de 2003 foi introduzida na LDO 2003 uma regra que aprimora o processo de identificação e controle da execução das despesas obrigatórias. O art. 5º, § 7º, dessa lei estabelece que o detalhamento da programação da despesa contenha

²⁴ Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.



identificador do caráter obrigatório ou discricionário da despesa. Se a despesa constar do anexo da LDO (art. 100), deverá ser identificada na coluna “R/P” com o algarismo “1” (despesas primária obrigatória); se não constar, o algarismo a ser informado será “2” (despesa primária discricionária). O algarismo “0” identifica as despesas financeiras (sejam obrigatórias sejam discricionárias), objeto de análise específica em outro tópico desta nota técnica. Percebe-se, no entanto, que apesar de constituir um avanço em termos de identificação e acompanhamento da execução das despesas obrigatórias, a norma da LDO ainda não é suficiente para permitir um controle amplo e completo sobre as despesas obrigatórias, pois não normatiza a desagregação das despesas financeiras em obrigatórias e discricionárias.

Informações agregadas e comparadas, sobre o montante dessas despesas (discricionárias e obrigatórias) não acompanharam a proposta orçamentária. Contudo, no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encontram-se disponíveis informações constantes do quadro “Principais Agregados das Despesas Primárias”:

PRINCIPAIS AGREGADOS DAS DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ bilhões)

Discriminação	Realizado 2001		Reprogramado 2002		PLO 2003	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Despesa Total	250,2	21,1	281,1	21,7	296,1	20,9
Transfer. Constitucionais e Legais	43,2	3,6	49,8	3,8	49,7	3,5
Pessoal e Encargos Sociais	64,9	5,5	71,7	5,5	76,4	5,4
Benefícios da Previdência Social	75,8	6,4	87,9	6,8	97,9	6,9
Despesas Obrigatórias ²⁵	34,1	2,9	42,2	3,2	40,2	2,8
Despesas Discricionárias	32,2	2,7	29,5	2,3	32,0	2,3
Legislativo/Judiciário/MPU	2,0	0,2	2,7	0,2	2,7	0,2
Executivo	30,2	2,5	26,8	2,1	29,3	2,1

É de se notar que as despesas obrigatórias constantes do quadro anterior não são apenas aquelas indicadas como tal, mas também as transferências, pessoal e benefícios previdenciários.

Como mencionado, no PLOA/2003 é possível identificar se uma despesa é de natureza financeira ou primária; e, se primária, se tem o caráter obrigatório ou discricionário. Identificadas dessa forma, as despesas obrigatórias e discricionárias no PLOA 2003, foi possível às Consultorias construir a tabela a seguir, que apresenta distribuição das despesas primárias por função.

DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS (POR FUNÇÃO)

Função	Despesas Primárias (R\$ 1,00)	
	Obrigatórias	Discricionárias
Legislativa	2.097.013.878	712.901.060
Judiciária	7.099.498.219	1.342.771.369
Essencial à Justiça	1.154.548.496	209.065.330
Administração	5.575.962.104	2.139.107.622
Defesa Nacional	8.144.329.772	4.386.371.853

²⁵ Considera-se: Valor mínimo da EC nº 29 (Ministério da Saúde), subsídios e subvenções, abono salarial e seguro desemprego, sentenças judiciais, LC nº 87, Fundef complementação, LOAS, doações e despesas primárias do FDA e FNDE.



Função	Despesas Primárias (R\$ 1,00)	
	Obrigatórias	Discricionárias
Segurança Pública	1.492.572.496	911.208.964
Relações Exteriores	382.763.498	558.617.398
Assistência Social	5.787.831.290	1.053.487.583
Previdência Social	130.398.276.738	1.407.883.301
Saúde	21.080.182.995	4.563.876.700
Trabalho	7.431.220.047	795.187.204
Educação	9.747.802.877	3.684.413.618
Cultura	87.355.942	170.239.911
Direitos da Cidadania	158.797.087	325.672.912
Urbanismo	3.252.211	26.279.000
Habitação	0	22.375.000
Saneamento	0	33.589.000
Gestão Ambiental	268.973.370	864.933.819
Ciência e Tecnologia	380.795.107	1.669.469.820
Agricultura	2.602.848.429	964.947.994
Organização Agrária	214.859.279	704.935.300
Indústria	97.466.493	397.516.912
Comércio e Serviços	1.275.719.845	269.200.772
Comunicações	193.191.591	686.390.317
Energia	283.079.261	1.656.995.144
Transporte	300.368.985	2.603.190.534
Desporto e Lazer	0	144.597.000
Encargos Especiais	56.843.008.709	2.111.151.434
TOTAL	263.101.718.719	34.416.376.871

A tabela a seguir contém a comparação dos montantes das despesas obrigatórias e discricionárias previstos para 2003 com a execução estimada para 2002.

DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS (EXECUÇÃO 2002 E PLOA 2003)

Despesa	Previsão 2002 ⁽¹⁾	Projeto de Lei 2003 ⁽²⁾	%
Despesas Primárias	281.1	297.5	100.0
Obrigatórias	251.6	263.1	88.5
Discricionárias	29.5	34.4	11.5

R\$ bilhão

Observa-se que o montante das despesas primárias obrigatórias a ser executado em 2003 aumentou 4,6% em relação à execução orçamentária prevista para 2002, enquanto o das despesas primárias discricionárias aumentou 16,6%. Consta-se que o resultado primário fixado na LDO 2003, da ordem de R\$ 32 bilhões, é bastante próximo do total da despesa discricionária prevista nos orçamentos fiscal e da seguridade social.



As despesas discricionárias representam apenas a 11,5% do total das despesas primárias. Ou seja, apenas um pouco mais de um décimo das despesas primárias é passível de redução durante a execução orçamentária. É sobre essa parcela, na qual estão incluídas as despesas com a manutenção das unidades administrativas e os investimentos, que poderá incidir o mecanismo de contenção de despesas previsto para cumprimento da meta de resultado primário, seja na hipótese de queda da arrecadação seja na de elevação dessa meta em decorrência de alterações na política macroeconômica.

Importante ressaltar que um valor equivalente a R\$ 8,1 bilhões de despesas discricionárias (23,5% do total) está concentrado nas funções saúde e educação, cujos gastos totais (incluindo as despesas obrigatórias) não podem ser inferiores aos valores mínimos determinados pela Constituição.

A seguir é apresentada tabela com as dotações em investimento e outras despesas correntes discricionárias. Verifica-se que a maior parte dessas despesas estão no GND 3, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e das atividades finalísticas, de difícil compressão. Ao se afirmar que as despesas discricionárias representam R\$ 34,4 bilhões, tem-se a falsa impressão de que existe margem para eventuais restrições ao gasto em tal categoria. No entanto, parte dessas despesas são consideradas essenciais, a exemplo das despesas com defesa civil. Ou seja, dentro das despesas discricionárias poderíamos identificar uma nova categoria de gasto, que poderia ser denominada “discricionária essencial”. Aprofundar o corte em tais dispêndios pode comprometer o próprio serviço público federal.

**DESPESAS PRIMÁRIAS
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL (GND3)
E INVESTIMENTOS (GND4)**

Função	GND 3		GND4	
	Primário Obrigatório	Primário Discricionário	Primário Obrigatório	Primário Discricionário
Legislativa	91.077	593.212		119.689
Judiciária	293.537	1.015.541		321.701
Essencial à Justiça	46.901	171.739		36.256
Administração	126.736	2.021.078		116.420
Defesa Nacional	159.355	2.896.794		1.479.898
Segurança Pública	13.000	560.336		350.873
Relações Exteriores	2.681	546.797		11.820
Assistência Social	5.787.831	1.000.802		52.685
Previdência Social	95.439.907	1.355.806		52.077
Saúde	17.985.734	3.756.638		807.238
Trabalho	6.916.457	756.873		38.074
Educação	3.869.301	3.338.394	47.554	344.310
Cultura	5.226	144.237		25.968
Direitos da Cidadania	2.162	164.455		156.218
Urbanismo		11.312		14.967
Habitação		385		21.990
Saneamento		5.503		28.086
Gestão Ambiental	7.678	511.003		344.617
Ciência e Tecnologia	12.869	1.527.923		141.546
Agricultura	1.571.272	672.433		292.515



Organização Agrária	8.303	245.098	97.237	
Indústria	6.589	348.890	48.627	
Comércio e Serviços	1.222.153	194.310	74.891	
Comunicações	8.826	599.867	81.844	
Energia	14.233	1.483.183	173.812	
Transporte	21.164	536.367	2.020.877	
Desporto e Lazer		96.466	48.131	
Encargos Especiais	52.494.891	2.110.300	851	
Total	186.107.883	26.665.744	47.554	7.303.218

Em R\$ Mil

7. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PASSÍVEIS DE CONTINGENCIAMENTO NO PLOA 2003

As despesas discricionárias primárias de todos os poderes, no montante de R\$ 34,4 bilhões, representam 7,1% do total das despesas orçadas para 2003, considerado o “orçamento efetivo” de R\$ 487,4 bilhões, ou seja, depurado do refinanciamento da dívida pública de R\$ 522 bilhões.

As despesas discricionárias do Poder Executivo chegam ao valor de R\$ 32,1 bilhões no PLOA 2003, conforme tabela demonstrativa mostrada mais adiante. Dessas despesas, no entanto, conforme salientado nesta Nota Técnica²⁶, há aquelas destinadas às funções saúde e educação que, em seu total, não podem ser inferiores aos mínimos constitucionais.

Analisando-se o Ministério da Saúde, verifica-se que há um montante de R\$ 4,5 bilhões de despesas com o atributo de discricionárias e alocadas em ações e serviços de saúde. Cumpre esclarecer que essas dotações são discricionárias considerando-as individualmente, mas, que, em sua execução conjunta, devem atingir o gasto mínimo obrigatório da Emenda Constitucional nº 29, que na interpretação do Poder Executivo seria de R\$ 25,1 bilhões. Assim sendo, o valor apontado como discricionário, para efeito de contingenciamento, é ainda menor. Restariam apenas R\$ 44,6 milhões como passíveis de corte.

A partir dessas observações, pode-se entender com maior propriedade, porque nos demonstrativos de despesas discricionárias elaborados pelo Poder Executivo, que acompanham o PLOA 2003 (Quadro 13-Necessidade de Financiamento do Governo Central), não há impropriedade na indicação de R\$ 27,4 bilhões como total das despesas discricionárias totais sujeitas a corte. Tal diferença (R\$ 34,4 – 27,4 bilhões) se explica, em grande parte, pela inclusão de despesas com atributo de discricionárias do Ministério da Saúde como obrigatórias.

Há de se ressaltar ainda a presença no PLOA 2003 de despesas discricionárias em órgãos que tradicionalmente não sofrem contingenciamento, como nos órgãos Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito, pois tratam-se de despesas financeiras, cuja redução não impacta o resultado primário. Finalmente, observa-se que, no quadro a seguir, há a inclusão de despesas discricionárias das

²⁶ Último parágrafo do item “ A DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS: DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DESPESAS DISCRICIONÁRIAS”.



Unidades Orçamentárias da Presidência da República discriminadamente, pois geralmente são também indicadas separadamente nos decretos de contingenciamento.

DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS NO PLOA 2003
(Por órgão do Poder Executivo)

COD	ÓRGÃO	R\$ milhões	
		Despesas Primárias Obrigatórias	Despesas Primárias Discricionárias
20	Presidência da República	560	493
20	Advocacia-Geral da União - AGU		56
20	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN		32
20	Arquivo Nacional		4
20	Fundo de Imprensa Nacional		53
20	Fundo Nacional Antidrogas - Funad		13
20	Gabinete da Presidência da República		203
20	Gabinete da Vice-Presidência da República		2
20	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI		20
20	RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.		24
20	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano		86
22	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.666	488
24	Ministério da Ciência e Tecnologia	606	1.882
25	Ministério da Fazenda	5.263	1.489
26	Ministério da Educação	12.791	3.676
28	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	168	423
30	Ministério da Justiça	2.603	1.291
32	Ministério de Minas e Energia	271	1.524
33	Ministério da Previdência e Assistência Social	107.085	2.392
35	Ministério das Relações Exteriores	489	559
36	Ministério da Saúde *	23.411	4.527
38	Ministério do Trabalho e Emprego	7.916	2.456
39	Ministério dos Transportes	1.659	2.875
41	Ministério das Comunicações	637	637
42	Ministério da Cultura	128	169
44	Ministério do Meio Ambiente	383	600
47	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.903	316
49	Ministério do Desenvolvimento Agrário	414	959
51	Ministério do Esporte e Turismo	24	321
52	Ministério da Defesa	20.985	4.292
53	Ministério da Integração Nacional	371	594
71	Encargos Financeiros da União	95	25
73	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	54.929	169
74	Operações Oficiais de Crédito	3.003	40
75	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	0	0
90	Reserva de Contingência	0	0
Totais		248.359	32.195

*Como observado no texto, inclui-se as despesas discricionárias, apontadas nesta tabela para o MS, como obrigatórias no Quadro 13 que acompanha o PLOA 2003. Observe-se que o mínimo a ser aplicado pela EC n° 29 faz dessas dotações, em seu montante global, de aplicação obrigatória.

8. DESPESAS FINANCEIRAS

Neste item são analisadas as despesas financeiras relativas ao serviço da dívida e às operações oficiais de crédito.

8.1 O ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Dentro da dívida do setor público, os valores relevantes para o fim de estimativa orçamentária das despesas com juros e amortização, referem-se ao estoque bruto da dívida da União, com destaque para a Dívida 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 a seguir relacionamos os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária para 2003, e que serviram de base para o cálculo das despesas com o serviço da dívida em cada exercício:

Discriminação	Estoque da Dívida do Governo Central R\$ bilhões		
	Dez/2001	Dez/2002	Dez/2003
Dívida Mobiliária Federal Interna – DPMFi	736,0	738,2	884,1
- em mercado	521,8	562,2	690,9
- na carteira do Bacen	214,2	176,0	193,2
Dívida Pública Federal Externa	169,3	220,5	228,8
- contratual	44,8	57,6	50,5
- mobiliária	124,5	162,9	178,3

Fonte: Informações Complementares PLOA/2003.

Os crescentes estoques da DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), a cobertura de resultados negativos do Banco Central, novas emissões para a cobertura de programas específicos e a apropriação de encargos ao principal da dívida. Já o estoque da dívida externa tem sido fortemente afetado pela desvalorização do real frente ao dólar, embora isto também impacte a dívida interna indexada ao câmbio.

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

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão gestor da dívida da União, vinha buscando o alongamento dos prazos, a redução dos custos e a diminuição à exposição a riscos, na administração da dívida pública federal. Nesse sentido, adotou como estratégia preferencial no ano de 2001 a colocação de títulos prefixados, uma vez que isso daria mais tranquilidade aos gestores da política econômica, na medida em que permitiria ajustes nas taxas de juros ou de câmbio sem reflexos imediatos sobre o serviço da dívida.

Essa intenção está expressa na Mensagem Presidencial que encaminhou a Proposta Orçamentária para 2001: *“Tal estratégia é de fundamental importância, pois que os títulos prefixados estão menos sujeitos às oscilações do mercado e, conseqüentemente, às alterações na taxa de juros, apresentando, assim, um risco financeiro ao emissor substancialmente inferior àqueles indexados, principalmente os corrigidos pela Taxa Média Selic”*

Porém, diante das incertezas sobre o cenário macroeconômico futuro, o mercado passou a exigir prêmios de risco que dificultaram a continuidade e ampliação dessa estratégia. Nesse contexto, a Mensagem que acompanhou a Proposta Orçamentária de



2002 mudou o enfoque e concentrou-se em enaltecer a ampliação dos prazos médios da dívida, apresentando o seguinte quadro:

PRAZO MÉDIO DA DÍVIDA

ANO	% Rolagem*	Prazo Médio**
1996	79	4,7
1997	56	6,6
1998	52	6,4
1999	53	7,7
2000	54	15,8
2001	31	36,3
2002	27	37,8

(*) Percentual do refinanciamento da DPMFi sobre seu estoque.

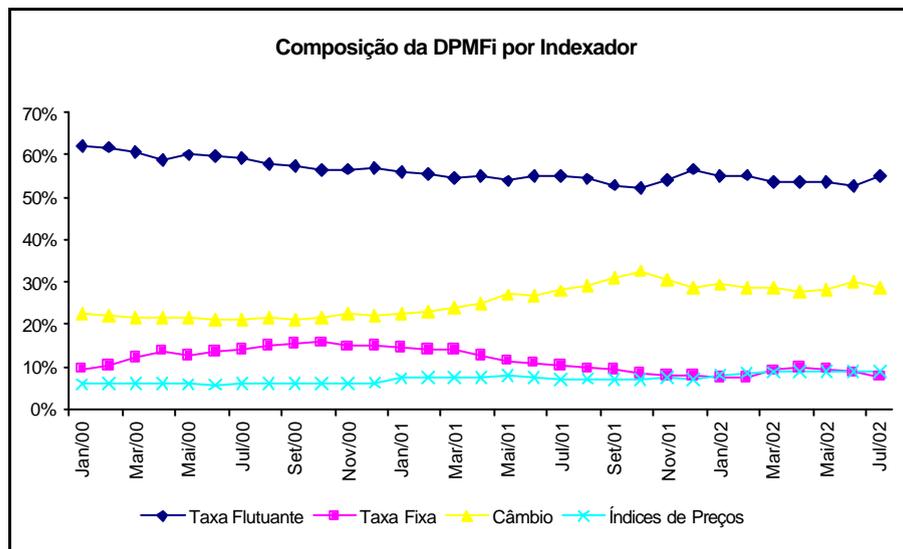
(**) Prazo médio do estoque dos títulos emitidos em oferta pública.

Obs: O prazo médio de 2001 refere-se ao apurado em julho, enquanto o de 2002 é a projeção para o final do exercício.

No orçamento de 2002, o reflexo dessa estratégia foi a sensível redução das dotações para o serviço da dívida, notadamente para a amortização.

De fato, um maior prazo de maturação constitui elemento valioso na administração da dívida pública, uma vez que reduz a necessidade de refinanciamentos, minimizando a exposição a riscos conjunturais. Porém, os prazos maiores da DPMFi foram conseguidos mantendo-se as emissões de títulos pós-fixados, e elevando-se a participação de títulos sujeitos à variação cambial.

No Gráfico a seguir pode-se observar as modificações ocorridas na composição da DPMFi nos últimos anos:



Verifica-se que, ao longo do segundo semestre de 2000 houve um esforço no sentido de aumentar a participação dos títulos prefixados (taxa fixa). A partir do início de 2001, porém, aumentou significativamente a participação da dívida indexada ao câmbio.

Mais recentemente, além do estoque crescente e do tipo de composição, outro



motivo de preocupação é o encurtamento dos prazos médios da dívida. Em julho de 2002, por exemplo, o percentual da dívida com vencimento nos próximos 12 meses chegou a 36,6% do total (contra uma previsão inicial de 27% ao longo de 2002), enquanto o prazo médio de vencimento dos papéis do estoque total da dívida pública caiu para 32,5 meses, número bem inferior aos 37,8 meses inicialmente previstos para este exercício.

Sobre as atuais estratégias utilizadas pelo Tesouro Nacional na condução da Dívida Pública, a Mensagem Presidencial, que encaminhou a proposta para 2003, limita-se a informar que as emissões para refinanciamento da dívida pública no exercício de 2002 possuem prazos médios ponderados de 2,8 meses para as emissões realizadas em mercado, e 3,4 meses para os títulos emitidos para a carteira do Banco Central.

8.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO

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, inclui-se em cada lei orçamentária as previsões de desembolsos decorrentes do vencimento (maturação) de parcela da dívida bruta do Tesouro. Note-se 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 2003, pode-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

8.3 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

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

O quadro a seguir relaciona as dotações para juros e encargos de 2001 a 2003.

Juros e encargos da dívida bruta

Ano	Valores
2001 (Realizado)	52,8
2002 (Reprogramado)	57,7
2003 (Proposto)	93,6

FONTES: SIAFI e PLOA/2003. R\$ bilhão

Observa-se que os dados divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial, que aponta os seguintes valores no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal.



Juros Nominais

Ano	Valores
2001 (Realizado)	47,3
2002(Reprogramado)	54,6
2003 (Previsto)	67,5

FONTE: Mensagem Presidencial nº190-CN. R\$ bilhão

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 ocorre com os valores indicados no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, onde se computam os juros nominais líquidos independentemente do seu pagamento. Neste conceito mede-se a contribuição dos juros, em regime de competência, para o resultado fiscal do Governo Central (Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil), expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal - NFSP. Os juros são líquidos porque consideram também as receitas deste tipo auferidas pelo Governo Central.

No conceito nominal, utilizado no cálculo da NFSP, as crescentes despesas com juros refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos, as variações cambiais e a própria evolução do estoque líquido da dívida.

Do ponto de vista orçamentário, a previsão da elevação das despesas com juros para 2003 em comparação com 2002, reflete também o encurtamento de prazos, que implica o vencimento de uma parcela maior da dívida no próximo exercício. Tal alteração do perfil da dívida pode ser verificada pelo aumento na divergência entre o estimado para 2003 no orçamento (regime de caixa, R\$ 93,6 bilhões) e o das NFSP (regime de competência, R\$ 67,5 bilhões).

8.4 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

A proposta orçamentária para 2003, no que se refere à amortização da dívida, também reflete a nova composição da dívida e a gradual redução dos prazos de maturação. Essa combinação indica um vencimento de maior percentual da dívida em 2003, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício, afetando sensivelmente as previsões de despesas:

Amortização da Dívida (R\$ bilhão)

Discriminação	2001		2002	2003
	Projeto de Lei	Liquidado	Projeto de Lei	Projeto de Lei
AMORTIZAÇÃO	594,5	274,7	277,7	582,3
- Refinanciamento	539,5	219,7	220,5	522,1

A própria Mensagem conclui que “comparando os valores da Proposta Orçamentária de 2003 com aqueles das propostas de 2002 e 2001, observa-se que os valores da proposta de 2003 mostram crescimento em relação a 2002 em decorrência do prazo de emissão destinado ao refinanciamento da dívida.”



Como em anos anteriores, na amortização da dívida serão utilizados preponderantemente recursos obtidos por meio da fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, indicando o refinanciamento da dívida de cerca de R\$ 522,1 bilhões.

Dos recursos a serem aplicados na amortização efetiva (R\$ 60,2 bilhões), cabe destaque para as seguintes fontes.

AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA - PRINCIPAIS FONTES (R\$ milhão)

Fonte 100 (Recursos Ordinários)	14.766
Fonte 111 (Contribuição sobre Combustíveis)	669
Fonte 129 (Recursos de Concessões e Permissões)	851
Fonte 152 (Resultado do Banco Central)	6.448
Fonte 159 (Retorno do Refin. de Dívidas de Médio e Longo Prazos)	4.996
Fonte 163 (Reforma Patrimonial – Privatizações)	1.412
Fonte 173 (Retorno de Op. de Créd. com Estados e Municípios)	10.125
Fonte 187 (Alienação de Títulos e Valores Mobiliários)	587
Fonte 189 (Dividendos – União)	3.889
Fonte 250 (Recursos Próprios não-financeiros)	1.285

8.5 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A proposta orçamentária para 2003, da Unidade Orçamentária Operações Oficiais de Crédito, quando comparada com a Lei Orçamentária para 2002, apresenta substancial incremento no valor total, passando de R\$ 9,2 bilhões para 14,7 bilhões. Esses recursos adicionais se devem basicamente à inclusão de dotações para o financiamento de ações no âmbito do PROES (Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) no valor de R\$ 5,2 bilhões.

No programa Produção e Abastecimento Alimentar, chama a atenção a redução de dotações para Empréstimos do Governo Federal – EGF que passa de R\$ 7,2 milhões para R\$ 5,2 milhões, e para Garantia e Sustentação de Preços que passa de R\$ 253,3 milhões para R\$ 127,5 milhões. Como ambos são instrumentos de apoio à comercialização de produtos agrícolas, a redução de dotações indica “expectativas otimistas” dos elaboradores da proposta em relação aos preços agrícolas e condições de mercado para a próxima safra.

Os recursos para o PROEX foram incrementados em cerca de R\$ 256 milhões, passando de R\$ 2,211 para R\$ 2,467 bilhões. Apesar da alteração favorável nos números, cumpre registrar que boa parte desses recursos já está comprometida na equalização de operações efetuadas no passado.

Do ponto de vista das fontes de recursos a serem aplicadas no pagamento de subsídios de equalização de juros e de preços no âmbito dos programas Produção e Abastecimento Alimentar, Agricultura Familiar e Desenvolvimento da Regiões Produtoras de Cacau, verifica-se que serão utilizados em sua totalidade retornos de operações da própria unidade orçamentária (Fontes 160 e 159). Como já alertado em anos anteriores, essa sistemática contribui para exaurir os recursos das OOC, na medida



em que essas despesas não geram retornos futuros.

Durante a análise da proposta, devem ser apartados R\$ 1,526 bilhão destinados à “formação de estoques reguladores e estratégicos - AGF”, uma vez que valor idêntico consta do orçamento da CONAB, que é a UO responsável pela execução dessa ação.

9. ANÁLISE DA PROPOSTA POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

Neste tópico analisamos as despesas por grupo de natureza e por funcional-programática, por programas e por regionalização.

9.1 GRUPO DE DESPESA

A LDO/2003, art. 5º, estabelece que os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa em seis grupos segundo a natureza do gasto. A classificação por Grupos de Natureza da Despesa visa agrupar despesas com características comuns, cujas dotações devam ter seus totais evidenciados. Observa-se também que o fato do grupo relativo à Amortização da Dívida compreender o refinanciamento (rolagem) traz distorções na comparação dos valores totais do orçamento. Os valores relativos à Reserva de Contingência constituem o sétimo grupo, GND 9.

A evolução dos valores previstos no projeto de lei orçamentária para 2003, em cada GND, em relação à proposta orçamentária para 2002 e ao liquidado em 2001, é mostrada a seguir:

GASTOS POR GRUPO DE DESPESA

GND	R\$ milhão				
	Liquidado 2001	PLOA 2002	PLOA 2003	Variação % D= C/A	Variação % E=C/B
	A	B	C		
1 – Pessoal e Encargos Sociais	65.449,4	69.206,2	76.892,6	17,5	11,1
2 - Juros e Encargos da Dívida	52.816,4	58.452,2	93.644,1	77,3	60,2
3 – Outras Despesas Correntes	175.461,1	196.618,6	213.302,2	21,6	8,5
4 – Investimentos	14.580,4	11.028,9	7.350,8	-49,6	-33,4
5 – Inversões Financeiras	20.446,1	16.466,9	23.054,4	12,8	40,0
6 – Amortização efetiva da Dívida	54.940,2	57.230,0	60.160,30	9,5	5,1
6 – Refinanciamento da dívida	219.741,2	220.468,0	522.154,8	137,6	136,8
9 – Reserva de Contingência	0	8.503,7	12.973,0	-	52,6
Total:	603.434,7	637.974,5	1.009.532,2	67,3	58,2

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002

As despesas com **Pessoal e Encargos Sociais**, que se referem ao pagamento do funcionalismo ativo e inativo da União e de parte do funcionalismo dos ex-territórios e do Distrito Federal, apresentam aumento real de 11,1% em relação à proposta orçamentária para 2002, passando de R\$ 69,2 bilhões para R\$ 76,9 bilhões. A evolução histórica das despesas de pessoal e encargos sociais é apresentada no quadro a seguir.



PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		31,21	39,47	37,89	96,0%
1996	41,35	39,69	42,06	40,90	97,3%
1997	42,58	45,06	46,14	44,53	96,5%
1998	48,17	48,18	48,98	47,95	97,9%
1999	52,17	50,57	51,98	51,57	99,2%
2000	52,12	52,09	58,98	58,24	98,8%
2001	59,57	59,48	65,95	65,45	99,2%
2002	69,21	68,50	71,90	47,54	66,1%
2003	76,89				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão

Os gastos com **Juros e Encargos da Dívida** apresentam acréscimo de 60,2% em relação à proposta para 2002, passando de R\$ 58,5 bilhões para R\$ 93,6 bilhões. Conforme já apontado, esses valores constantes da proposta são computados em regime de caixa, e referem-se apenas à dívida mobiliária federal e contratual de responsabilidade do Tesouro Nacional e não contemplam a dedução os juros a serem recebidos pelo Governo. A evolução histórica das despesas com juros e encargos da dívida é apresentada no quadro a seguir.

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		26,13	25,49	16,77	65,8%
1996	22,26	22,26	23,20	19,49	84,0%
1997	25,25	25,25	26,03	21,03	80,8%
1998	37,16	37,16	38,10	30,81	80,9%
1999	50,32	50,18	52,11	45,36	87,0%
2000	78,12	78,12	78,13	38,83	49,7%
2001	67,80	70,30	71,53	52,82	73,8%
2002	58,45	58,45	57,72	37,29	64,6%
2003	93,64				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão

Os gastos com **Outras Despesas Correntes** apresentam acréscimo de 8,4% em relação à Lei Orçamentária de 2002. Lamentavelmente, a LDO não determinou a abertura dos gastos da previdência e transferências constitucionais e legais em grupo específico, hoje agregados unicamente no grupo de Outras Despesas Correntes – GND3. A evolução histórica de outras despesas correntes é apresentada no quadro a seguir.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		77,12	90,52	77,71	85,8%
1996	111,10	104,63	112,71	92,39	82,0%
1997	113,65	113,02	118,72	105,76	89,1%
1998	120,44	119,14	129,33	120,38	93,1%



CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - SF
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Ano	PL 2002	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1999	125,15	120,88	135,98	131,41	96,6%
2000	142,06	143,57	157,03	152,93	97,4%
2001	183,44	174,65	181,40	175,41	96,7%
2002	196,62	204,35	206,30	122,75	59,5%
2003	213,30				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão

Os itens mais relevantes que compõem esse grupo de despesa para 2002 e 2003 são apresentados no quadro a seguir.

Ação	PL 2002	PL 2003	Variação %
Pagamento de Aposentadorias – previdência geral	51.942,7	61.270,6	18,0
Pagamento de Pensões – previdência geral	19.588,8	22.162,9	13,1
Fundo de Participação dos Municípios – FPM (CF, art. 159)	16.351,2	16.963,8	3,7
Fundo de Participação Estados/DF - FPE (CF, art. 159)	15.624,5	16.209,8	3,7
Atendimento Gestão Plena do Sistema Único de Saúde - SUS	6.447,2	7.461,5	15,7
FUNDEF (CF, art. 212)	6.560,8	6.457,6	- 1,6
Seguro-Desemprego	5.041,5	5.640,7	11,9
Auxílios – previdência geral	5.133,9	5.392,0	5,0
Atendimento Rede Cadastrada – SUS	5.750,7	4.938,9	- 14,1
Pagamento de Aposentadorias Especiais	4.192,0	4.892,6	16,7

Os benefícios previdenciários e as transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios são os itens de maiores volumes de recursos. Os benefícios no âmbito do regime geral (INSS), Pagamento de Aposentadorias e Pagamento de Pensões totalizam R\$ 83,4 bilhões, o que significa um aumento de 16,6 % em relação à proposta orçamentária de 2002.

As transferências por meio dos Fundos de Participação dos Municípios e dos Estados são estimadas em R\$ 33,1 bilhões, **com crescimento de 3,7 % em relação à proposta para 2002.**

Houve uma redução nos valores para **investimento** da ordem de 33,4%, passando de R\$ 11,03 bilhões na proposta para 2002 para R\$ 7,35 bilhões na proposta para 2003. A evolução histórica de investimentos é apresentada no quadro a seguir.

INVESTIMENTOS

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		8,93	10,53	4,73	44,9%
1996	8,12	8,83	10,59	5,71	53,9%
1997	7,75	9,90	11,35	7,54	66,4%
1998	8,35	11,11	13,16	8,28	62,9%
1999	4,93	7,89	9,08	6,96	76,6%
2000	6,76	12,45	14,72	10,10	68,6%
2001	12,13	18,27	19,38	14,56	75,2%
2002	11,03	17,65	18,81	1,65	8,8%
2003	7,35				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão



A evolução histórica dos demais grupos de despesa é apresentada nos quadros a seguir.

INVERSÕES FINANCEIRAS

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		11,40	12,22	6,54	53,5%
1996	11,27	10,93	17,30	13,29	76,8%
1997	10,78	11,52	113,88	65,03	57,1%
1998	21,83	21,12	76,10	71,34	93,7%
1999	14,47	14,17	59,94	56,35	94,0%
2000	15,87	11,57	12,43	11,42	91,9%
2001	14,57	14,96	24,36	20,45	83,9%
2002	16,47	16,86	25,40	10,96	43,2%
2003	23,05				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		159,00	160,28	95,87	59,8%
1996	114,13	114,13	124,81	116,79	93,6%
1997	223,81	223,81	229,47	147,04	64,1%
1998	199,53	200,19	276,91	221,15	79,9%
1999	295,10	295,24	325,81	296,42	91,0%
2000	707,90	709,07	709,00	344,86	48,6%
2001	594,50	607,54	610,34	274,68	45,0%
2002	277,70	277,70	275,79	171,96	62,4%
2003	582,32				

Fonte: SIAFI/STN. R\$ bilhão

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		1,74	0,00		
1996	3,22	3,04	2,42		
1997	6,01	2,73	0,56		
1998	2,40	1,61			
1999	0,86	0,86	0,01		
2000	1,70	5,94	4,72		
2001	6,12	5,00	3,61		
2002	8,50	6,89	5,16		
2003	12,97				

Fonte: SIAFI/STN

9.2 DESPESAS POR FUNÇÃO

A tabela a seguir discrimina a despesa segundo as diversas funções de governo previstas na Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. A função para a qual foi destinado o maior montante de recursos foi a Encargos Especiais, responsável por 46,6% do total de gastos, e que reflete o refinanciamento e serviços das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos.

Outros 40,4% correspondem às cinco seguintes funções: Previdência Social,



com R\$ 131,8 bilhões; Saúde, com R\$ 25,7 bilhões; Educação, com R\$ 14,1 bilhões; Defesa Nacional, com R\$ 12,5 bilhões; e Administração, com R\$ 8,5 bilhões. A Reserva de Contingência, por sua vez, recebeu R\$ 13,0 bilhões, o que representou 2,7% do total.

As funções que apresentaram maior crescimento em sua participação, comparativamente com a proposta de 2002, foram a Reserva de Contingência (52,6%)²⁷ e Energia (51,9%) e Essencial à Justiça (41,7%). As duas primeiras receberam o maior aumento pelo segundo ano consecutivo.

Por outro lado, as maiores perdas relativas ocorreram nas funções Saneamento (-61,5%), Habitação (-61,4%) e Urbanismo (-53,5%). Também pelo segundo ano consecutivo essas três funções estão entre as que sofreram as maiores reduções na proposta orçamentária. Elas sofreram uma redução de 92,1% em relação aos valores liquidados em 2001, tendo passado de R\$ 1.081,9 milhão naquele exercício para R\$ 85,5 milhões na proposta para 2003. Esse fato contrasta com a aprovação da Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu, entre os direitos sociais, o direito à habitação.

DESPESAS POR FUNÇÃO					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL					
Função	R\$ milhão				
	Liquidado 2001 (A)	PL 2002 (B)	PL 2003 (C)	Variação% (C/B)	Variação % (C/A)
01 LEGISLATIVA	2.109,5	2.453,2	2.809,9	14,54 %	33,20 %
02 JUDICIÁRIA	6.715,6	7.278,7	8.442,3	15,99 %	25,71 %
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	859,5	962,3	1.363,6	41,71 %	58,65 %
04 ADMINISTRAÇÃO	7.265,9	10.082,6	8.545,0	-15,25 %	17,60 %
05 DEFESA NACIONAL	11.891,5	11.840,3	12.530,7	5,83 %	5,38 %
06 SEGURANÇA PÚBLICA	2.604,3	1.728,8	2.403,8	39,04 %	-7,70 %
07 RELAÇÕES EXTERIORES	925,8	861,8	941,4	9,23 %	1,68 %
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	5.298,3	6.066,5	6.841,3	12,77 %	29,12 %
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	107.544,3	114.123,1	131.806,2	15,49 %	22,56 %
10 SAÚDE	23.633,9	24.914,9	25.652,1	2,96 %	8,54 %
11 TRABALHO	7.441,1	7.634,4	8.226,4	7,75 %	10,55 %
12 EDUCAÇÃO	11.637,3	13.689,2	14.122,0	3,16 %	21,35 %
13 CULTURA	278,1	249,8	257,6	3,13 %	-7,37 %
14 DIREITOS DA CIDADANIA	584,4	413,3	484,5	17,22 %	-17,10 %
15 URBANISMO	491,4	63,5	29,5	-53,46 %	-93,99 %
16 HABITAÇÃO	357,1	58,0	22,4	-61,44 %	-93,73 %
17 SANEAMENTO	233,4	87,3	33,6	-61,51 %	-85,61 %
18 GESTÃO AMBIENTAL	1.899,3	1.308,6	1.133,9	-13,35 %	-40,30 %
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.591,8	1.943,4	2.050,3	5,50 %	28,80 %
20 AGRICULTURA	5.481,6	8.486,2	8.331,2	-1,83 %	51,99 %
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.329,9	1.537,0	1.489,4	-3,10 %	11,99 %
22 INDÚSTRIA	476,8	440,6	495,0	12,35 %	3,82 %

²⁷ Maiores explicações acerca do acréscimo de 167,1% na Reserva de Contingência são dadas no item específico desta Nota Técnica.



DESPESAS POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

	R\$ milhão				
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.782,1	2.514,2	2.802,3	11,46 %	0,72 %
24 COMUNICAÇÕES	456,1	1.810,5	901,8	-50,19 %	97,70 %
25 ENERGIA	726,4	1.277,6	1.940,1	51,86 %	167,09 %
26 TRANSPORTE	3.961,8	4.129,1	3.589,9	-13,06 %	-9,39 %
27 DESPORTO E LAZER	297,8	141,7	144,6	2,02 %	-51,45 %
28 ENCARGOS ESPECIAIS	174.818,7	182.906,6	227.013,9	24,11 %	29,86 %
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	8.503,7	12.973,0	52,56 %	
TOTAIS	383.693,6	417.506,6	487.377,4	16,74 %	27,02 %

Os investimentos por função são mostrados na tabela seguinte, que traz em ordem decrescente as reduções absolutas por função entre 2002 e 2003:

INVESTIMENTO POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Função	PLOA 2002	PLOA 2003	2002/2003 %	R\$ milhão 2002/2003
24 Comunicações	858,3	81,8	-90,5	-776,50
10 Saúde	1.544,60	807,2	-47,7	-737,40
26 Transporte	2.564,90	2.020,90	-21,2	-544,00
12 Educação	693,7	391,9	-43,5	-301,80
28 Encargos Especiais	238,9	0,8	-99,7	-238,10
20 Agricultura	465,3	292,5	-37,1	-172,80
19 Ciência e Tecnologia	301,7	141,5	-53,1	-160,20
04 Administração	245,9	116,4	-52,7	-129,50
06 Segurança Pública	468,7	350,9	-25,1	-117,80
05 Defesa Nacional	1.596,90	1.479,90	-7,3	-117,00
25 Energia	271,2	173,8	-35,9	-97,40
18 Gestão Ambiental	424,2	344,6	-18,8	-79,60
21 Organização Agrária	155	97,2	-37,3	-57,80
11 Trabalho	89,6	38,1	-57,5	-51,50
17 Saneamento	69,9	28,1	-59,8	-41,80
08 Assistência Social	91,7	52,7	-42,5	-39,00
16 Habitação	57	22	-61,4	-35,00
22 Indústria	80,3	48,6	-39,5	-31,70
15 Urbanismo	42	15	-64,3	-27,00
23 Comércio e Serviços	100,7	74,9	-25,6	-25,80
27 Desporto e Lazer	53	48,1	-9,2	-4,90
07 Relações Exteriores	12,6	11,8	-6,3	-0,80
13 Cultura	22,7	26	14,5	3,30
03 Essencial à Justiça	24,7	36,3	47	11,60
14 Direitos da Cidadania	143,8	156,2	8,6	12,40
02 Judiciária	301,2	321,7	6,8	20,50
01 Legislativa	91,7	119,7	30,5	28,00
09 Previdência Social	18,6	52	179,6	33,40
TOTAL	11.028,80	7.350,60	-33,35	-3.678,20

Fonte: SIAFI e PL n° 60, de 2002

As funções de governo que sofreram as maiores reduções em investimentos foram Comunicações (90,5%), Saúde e Transportes.



9.3 DESPESAS POR PROGRAMAS

Os programas que mais receberam recursos na proposta orçamentária para 2003 foram Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), com R\$ 111.274,5 milhões; Previdência Social Básica, com R\$ 96.221,6 milhões; Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 51.862,6 milhões; e Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 32.673,9 milhões. Esses quatro programas também foram os que mais receberam recursos federais na proposta orçamentária para 2002.

O quadro a seguir demonstra a destinação de recursos para os principais programas do orçamento, segundo o volume de recursos a eles destinados.

DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

R\$ 1,00

Programa	Liquidado 2001 (A)	PL 2002 (B)	PL 2003 (C)	Varição % (C/B)	Varição % (C/A)
0905 OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	72.140.193.313		111.274.532.456		154,25 %
0083 PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	75.620.047.093	82.411.353.670	96.221.627.427	116,76 %	127,24 %
0903 OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	47.014.492.008	51.126.893.630	51.862.621.384	101,44 %	110,31 %
0089 PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	29.246.235.228	28.910.332.679	32.673.931.275	113,02 %	111,72 %
0906 OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	20.147.871.443		30.560.691.602		151,68 %
0750 APOIO ADMINISTRATIVO		24.641.426.957	22.770.562.538	92,41 %	
0909 OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	25.231.889.059	8.449.229.386	19.900.786.507	235,53 %	78,87 %
0023 ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	12.153.050.372	12.986.283.000	13.230.314.009	101,88 %	108,86 %
0999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	8.503.697.365	12.972.981.521	152,56 %	
0902 OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	5.882.996.575	6.383.411.332	6.932.205.640	108,60 %	117,83 %
0041 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5.690.234.336	5.886.741.607	6.463.174.385	109,79 %	113,58 %
0099 NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	5.113.449.370	5.379.325.173	5.841.192.067	108,59 %	114,23 %
0040 TODA CRIANÇA NA ESCOLA	3.025.083.813	4.477.887.720	4.563.734.630	101,92 %	150,86 %
0352 PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR	2.021.069.884	4.147.424.380	4.247.061.340	102,40 %	210,14 %
0001 SAÚDE DA FAMÍLIA	2.768.289.419	3.234.800.000	3.751.700.000	115,98 %	135,52 %
0065 ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2.875.975.703	3.269.517.400	3.742.605.084	114,47 %	130,13 %
0571 PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	3.172.101.422	3.237.015.715	3.667.887.236	113,31 %	115,63 %
0901 OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	2.791.282.423	2.297.740.312	2.860.720.832	124,50 %	102,49 %
0569 PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	1.845.983.772	1.965.539.691	2.609.056.472	132,74 %	141,34 %
0421 FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	2.401.934.795	2.219.130.000	2.523.262.000	113,71 %	105,05 %
0066 VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1.624.967.754	1.908.034.164	2.284.519.508	119,73 %	140,59 %
0791 VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	73.160.018	2.824.131.045	2.212.873.510	78,36 %	3024,70 %
0904 OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1.435.029.842	1.513.574.000	1.655.426.146	109,37 %	115,36 %
0553 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	1.103.659.244	1.293.279.392	1.421.263.000	109,90 %	128,78 %
0351 AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.008.388.704	1.649.735.000	1.340.339.000	81,25 %	132,92 %
0100 ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	2.458.488.264	922.653.732	1.226.859.571	132,97 %	49,90 %
0570 GESTÃO DO PROCESSO ELEITORAL	951.888.808	1.265.524.368	1.182.232.869	93,42 %	124,20 %
0581 DEFESA DA ORDEM JURÍDICA	741.365.314	789.345.484	1.157.003.121	146,58 %	156,06 %
0551 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL	738.421.483	859.897.648	1.010.256.737	117,49 %	136,81 %
0662 COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	22.517.844	31.601.801	1.005.350.645	3181,31 %	4464,68 %

9.4 REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA

A regionalização dos recursos orçamentários deveria garantir a redução das desigualdades inter-regionais, nos termos da Constituição, art. 165, § 6º. No entanto, a



quase absoluta ausência de regionalização dos recursos constantes da proposta orçamentária da União nos últimos anos tem dificultado, sobremaneira, qualquer análise quanto à adequação e suficiência da distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação.

De fato, apenas uma ínfima parte do orçamento tem sua destinação definida desde a proposta de orçamento. O projeto de lei orçamentária para 2003 deixa sem destinação a quase totalidade dos recursos, enquanto que a distribuição efetuada é definida apenas até o nível de Região. Diante da desproporção entre recursos regionalizados e o total do orçamento, fica reduzido o alcance de qualquer análise dos efeitos decorrentes da distribuição dos recursos entre os vários Estados da federação proposta no projeto de lei orçamentária anual.

A regionalização dos gastos somente vem a ocorrer no momento da execução orçamentária. De fato, a Nota de Empenho possui campos intitulados “UF Beneficiada” e “Município Beneficiado” que serviriam para enumerar os Estados beneficiados pelo gasto governamental. Cabe ressaltar, entretanto, que não há definição do que deve ser demonstrado no campo de regionalização das despesas. Por exemplo, não há como concluir, a partir de uma simples investigação nas dotações orçamentárias, se a Região, Estado ou Município apontado foi, de fato, beneficiado pela despesa ou se apenas representou o local onde fica instalada a instituição que a executou. A execução orçamentária no Distrito Federal em 2002, por exemplo, corresponde a cerca de 76,5% do total, contra os 56,4% verificados em 2001, devido ao fato de a maior parte das instituições federais executoras das dotações orçamentárias se encontrarem instaladas em Brasília. Dessa forma, as informações obtidas a partir dos campos “UF Beneficiada” e “Município Beneficiado” não são inteiramente confiáveis.

A adoção de um critério claro dentre os vários existentes, como local do gasto ou universo dos beneficiados, permitiria melhor identificação espacial do dispêndio federal e a observância do dispositivo constitucional supracitado. Determinação nesse sentido pode ser veiculada no texto da lei orçamentária sem ferir o princípio da exclusividade.

A tabela a seguir apresenta a despesa por região, conforme a previsão constante da proposta orçamentária para 2003. Também traz a comparação com a proposta para o exercício de 2002. Verifica-se que a concentração dos recursos na rubrica “Nacional” é elevada (86,6%), o que dificulta a análise da utilização do gasto público como instrumento de combate às desigualdades regionais. Tal detalhamento, como apontado, somente se verificará quando da execução orçamentária.

DESPESA POR REGIÃO				
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL				
R\$ milhão				
Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%
Centro-Oeste	6.729,5	2,2	7.561,4	2,3
Nordeste	13.277,0	4,4	12.673,6	3,8
Norte	4.687,3	1,6	4.609,6	1,4
Sudeste	13.228,6	4,4	14.102,5	4,2
Sul	5.491,4	1,8	5.758,7	1,7



CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - SF
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Nacional	258.409,5	85,6	288.864,1	86,6
Exterior	0,9	0	3,1	0
Total:	301.824,2	100,0	333.573,0	100,0

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.

Obs. 1: Exceto Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida (R\$ 336.150,2 milhões em 2002 e R\$ 675.959,2 milhões em 2003)

Quando se toma por base apenas os recursos destinados a investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que a concentração dos recursos não regionalizados diminui para 53,2%, valor ainda muito elevado para fins de análise da distribuição do gasto. Observa-se, comparando as propostas orçamentárias para 2002 e 2003, que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tiveram pequenos acréscimos em suas participações na distribuição regional dos investimentos, enquanto que as regiões Norte e Nordeste tiveram reduções. Entretanto, cabe ressaltar que, em valores absolutos, todas as regiões tiveram reduções significativas de investimentos, no global a redução foi de 33,3%.

INVESTIMENTOS POR REGIÃO					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (R\$ MILHÃO)					
Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%	2003/2002
					%
Centro-Oeste	532,1	4,8	469,2	6,4	-11,8%
Nordeste	2.374,9	21,5	1.308,6	17,8	-44,9%
Norte	961,3	8,7	532,2	7,2	-44,6%
Sudeste	1.003,6	9,1	681,5	9,3	-32,1%
Sul	633,0	5,7	448,0	6,1	-29,2%
Nacional ¹	5.524,0	50,1	3.911,3	53,2	-29,2%
Exterior	0	0,0	0	0,0	
Total:	11.028,9	100,0	7.350,8	100,0	-33,3%

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.

Observando-se apenas as despesas constantes do Orçamento de Investimentos das Estatais, a distribuição espacial dos recursos se modifica novamente.

DESPESAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS (R\$ MILHÃO)					
Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%	2003/2002
					%
Centro-Oeste	285,2	1,4	308,7	1,3	8,2%
Nordeste	2.563,9	12,0	2.175,0	9,1	-15,2%
Norte	1.167,4	5,5	1.474,1	6,2	26,3%
Sudeste	6.396,0	30,0	5.942,4	24,9	-7,1%
Sul	1.149,0	5,4	1.512,2	6,3	31,6%
Nacional	8.047,7	37,8	8.216,8	34,5	2,1%
Exterior	1.678,3	7,9	4.225,6	17,7	151,8%
Total:	21.287,5	100,0	23.854,8	100,0	12,1%

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.

A participação do volume de recursos na rubrica “Nacional” se reduz para 34,5%. A região com maior previsão de investimentos é a Sudeste, seguida da região Nordeste. Observa-se que os investimentos das estatais têm um acréscimo de 12,1%, mas em razão, principalmente, do aumento dos investimentos no “Exterior” de 151,8%



das empresas ligadas à Petrobrás.

Os dados apresentados não autorizam qualquer conclusão quanto à utilização dos gastos públicos como forma de reduzir as desigualdades regionais, uma vez que a maior parte das despesas, sempre sob a rubrica “Nacional”, terá sua distribuição conhecida quando da execução orçamentária. No PLOA/2003, os gastos com investimentos por Unidade da Federação apresentam as seguintes variações em relação à proposta para 2002:

INVESTIMENTOS POR UF					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL ²⁸ (R\$ MILHÃO)					
UF/Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%	Variação % 2003/2002
DF	101,3	0,9	136,1	1,9	34,4
GO	205,6	1,9	144,9	2,0	-29,5
MS	92,3	0,8	92,8	1,3	0,5
MT	99,9	0,9	77,7	1,1	-22,2
Centro-Oeste ¹	33,1	0,3	17,7	0,2	-46,5
AL	132,6	1,2	70,3	1,0	-47,0
BA	405,8	3,7	188,2	2,6	-53,6
CE	392,2	3,6	176,9	2,4	-54,9
MA	150,3	1,4	100,5	1,4	-33,1
PB	190,7	1,7	68,6	0,9	-64,0
PE	399,8	3,6	242,5	3,3	-39,3
PI	182,2	1,7	139,6	1,9	-23,4
RN	159,2	1,4	55,2	0,8	-65,3
SE	76,7	0,7	49,2	0,7	-35,9
Nordeste ¹	285,2	2,6	217,6	3,0	-23,7
AC	75,5	0,7	49,6	0,7	-34,3
AM	82,3	0,7	66,7	0,9	-19,0
AP	54,4	0,5	35,3	0,5	-34,9
PA	390,3	3,5	170,8	2,3	-56,2
RO	47,0	0,4	27,0	0,4	-42,6
RR	55,4	0,5	35,0	0,5	-36,9
TO	122,2	1,1	87,6	1,2	-28,3
Norte ¹	135,1	1,2	60,2	0,8	-55,4
ES	65,9	0,6	65,2	0,9	-1,1
MG	600,7	5,4	379,8	5,2	-36,8
RJ	97,5	0,9	89,9	1,2	-7,8
SP	213,3	1,9	111,0	1,5	-48,0
Sudeste ¹	26,2	0,2	35,4	0,5	35,1
PR	151,9	1,4	112,8	1,5	-25,7
RS	327,4	3,0	232,0	3,2	-29,2

²⁸ Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002. Obs. 1: Recursos a serem investidos na região, mas sem definição prévia dos estados. Obs. 2: Recursos a serem investidos no País, mas sem definição prévia dos estados.



INVESTIMENTOS POR UF					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL ²⁸ (R\$ MILHÃO)					
SC	138,0	1,3	85,1	1,2	-38,3
Sul ¹	15,7	0,1	18,1	0,2	15,3
Nacional ²	5.524,0	50,1	3.911,3	46,8	-29,2
Total:	11.028,9	100	7.350,8	100	-33,4

Desconsiderando-se os recursos classificados sob a rubrica “Nacional” e das regiões, verifica-se que o estado mais beneficiado em volume de investimentos públicos na proposta orçamentária para 2003 é Minas Gerais, com R\$ 379,8 milhões. Seguem-lhe os estados de Pernambuco (R\$ 242,5 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 232,0 milhões), Bahia (R\$ 188,2 milhões) e Ceará (R\$ 176,9 milhões).

Diante da redução geral nos investimentos da ordem de 33,4% em relação ao proposto para o ano de 2002, houve redução no investimento destinado a todas as Unidades da Federação, com exceção do Distrito Federal (aumento de 34,4%) e Mato Grosso do Sul (aumento de 0,5%). As Unidades que tiveram as menores reduções foram Espírito Santo (-1,1%), Rio de Janeiro (-7,8%) e Amazonas (-19,0%), enquanto que Rio Grande do Norte (-65,3%), Paraíba (-64,0%), Pará (-56,2%), Ceará (-54,9%) e Bahia (-53,6%) tiveram as maiores quedas. A redução relativa nos recursos sem regionalização (sob o título “Nacional”) foi de -29,2%.

A tabela a seguir mostra a regionalização na proposta das principais ações nas áreas sociais e de infra-estrutura, conforme informações complementares encaminhadas pelo Executivo por força da LDO/2003.

REGIONALIZAÇÃO

Gastos de Assistência Social, Educação, Desporto, Habitação, Saúde, Saneamento, Transportes e Irrigação por UF²⁹

R\$ 1,00

COD REG	COD UF	GRUPO								TOTAL
		ASSIST.SOCIAL	DESPORTO	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	IRRIGAÇÃO	SANEAMENT	SAUDE	TRANSPORTE	
CO	DF	2.428.314		412.098.565				243.620.000	6.192.766	664.339.645
	GO	9.711.334		329.418.734		8.546.000		537.940.000	90.812.540	976.428.608
	MS	7.227.398		177.787.673		1.000.000		233.233.000	72.091.982	491.340.053
	MT	8.335.383		229.276.309		2.000.000		261.139.000	55.784.000	556.534.692
	-			27.180.650	2.260.307		2.329.284			31.770.241
		27.702.429		1.175.761.931	2.260.307	11.546.000	2.329.284	1.275.932.000	224.881.288	2.720.413.239
NA	-	4.160.486.610	437.774.000	2.984.852.510	385.000	11.231.123	10.468.000	7.384.721.477	1.347.221.801	16.337.140.521
		4.160.486.610	437.774.000	2.984.852.510	385.000	11.231.123	10.468.000	7.384.721.477	1.347.221.801	16.337.140.521
NE	AL	17.103.191		280.702.642		27.994.690		298.150.000	23.485.279	647.435.802
	BA	82.143.403		736.856.565		54.885.066		1.171.016.000	146.512.677	2.191.413.711
	CE	27.631.133		600.713.522		2.350.000		763.940.000	155.897.631	1.550.532.286
	MA	42.179.245		384.212.748		700.000	60.000	493.258.000	55.867.481	976.277.474
	PB	24.874.050		569.638.033		3.600.000		347.490.000	32.459.907	978.061.990
	PE	76.286.281		704.112.524		31.785.239		774.824.000	115.755.152	1.702.763.196

²⁹ Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, inciso V do Anexo das Informações Complementares ao PLOA 2003.



CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - SF
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

	PI	19.363.815		245.050.618		13.223.605		309.556.000	72.099.167	659.293.205
	RN	29.568.642		437.075.552		1.050.000		281.415.000	17.636.379	766.745.573
	SE	21.700.537		163.643.989		12.148.807		190.150.000	6.206.800	393.850.133
	-			194.767.500	11.038.348	3.399.332	11.547.112		34.500.000	255.252.292
		340.850.297		4.316.773.693	11.038.348	151.136.739	11.607.112	4.629.799.000	660.420.473	10.121.625.662
NO	AC	3.129.000		80.233.043				55.419.000	46.107.167	184.888.210
	AM	7.996.513		219.159.929				238.768.000	25.012.400	490.936.842
	AP	1.097.338		24.525.536				44.486.000	35.235.200	105.344.074
	PA	25.683.909		519.334.058				501.420.000	183.618.731	1.230.056.698
	RO	5.773.594		64.422.081				131.903.000	14.066.228	216.164.903
	RR	3.424.659		41.263.700				40.706.000	8.370.400	93.764.759
	TO	4.898.242		84.384.406		2.000.000		126.244.000	45.919.883	263.446.531
	-			46.512.375	5.440.218		5.743.401	5.000.000		62.695.994
		52.003.255		1.079.835.128	5.440.218	2.000.000	5.743.401	1.143.946.000	358.330.009	2.647.298.011
SD	ES	11.373.528		256.366.761				301.405.109	37.205.131	606.350.529
	MG	55.220.181		1.665.702.714		3.139.076		1.817.073.000	352.689.525	3.893.824.496
	RJ	24.303.855		1.799.690.794				2.264.010.000	50.806.229	4.138.810.878
	SP	47.126.841		638.276.735				4.126.735.300	31.412.783	4.843.551.659
	-			86.484.825	1.947.580		2.063.542		7.880.000	98.375.947
		138.024.405		4.446.521.829	1.947.580	3.139.076	2.063.542	8.509.223.409	479.993.668	13.580.913.509
SL	PR	34.805.212		538.350.260				1.066.360.000	68.916.388	1.708.431.860
	RS	25.444.274		1.248.369.622		1.300.000		1.371.098.000	240.790.032	2.887.001.928
	SC	22.364.947		429.800.037				562.340.000	47.512.400	1.062.017.384
	-			35.038.150	1.303.547		1.377.661			37.719.358
		82.614.433		2.251.558.069	1.303.547	1.300.000	1.377.661	2.999.798.000	357.218.820	5.695.170.530
		4.801.681.429	437.774.000	16.255.303.160	22.375.000	180.352.938	33.589.000	25.943.419.886	3.428.066.059	51.102.561.472

Fonte: órgãos setoriais

10. DESPESA NA ÁREA SOCIAL

Neste tópico são analisados aspectos específicos das áreas de saúde, educação, previdência, assistência social e trabalho.

10.1 SAÚDE

Para atender à EC nº 29, de 2000, que trata das **aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde**, a proposta reserva R\$ 25.117,7 milhões.³⁰

Assunto por demais debatido nos processos orçamentários de 2001 e 2002, e na apreciação da LDO 2003, a apuração do valor mínimo constitucional tem sido objeto de controvérsias, em virtude de divergências de interpretação da EC nº 29, de 2000.³¹

³⁰ Esse é o valor que se apura, aplicando-se a regra estabelecida na Lei nº 10.524, de 2002 (LDO 2003), segundo a qual, para fins de cumprimento da EC nº 29, “considera-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços de dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (§ 2º, do art. 57).

³¹ Explicações mais detalhadas a respeito do assunto podem ser encontradas no Estudo nº 84, de 2000/CONOF/CD, disponível no tópico orçamento da União no site da Câmara dos Deputados; Parecer Preliminar ao Orçamento de



O governo, respaldado em pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e da Advocacia-Geral da União – AGU tem insistido em manter a interpretação adotada nos orçamentos de 2001 e 2002, que menos favorece ao setor, não obstante as posições contrárias do Ministério da Saúde, manifesta em pareceres de seus órgãos técnicos, do Conselho Nacional de Saúde e mesmo até do Tribunal de Contas da União.³²

Conforme mostrado na tabela a seguir, segundo a interpretação que se dê à EC nº 29, os R\$ 25.117,7 milhões destinados a ações e serviços públicos de saúde em 2003 podem tanto atender ao preceito constitucional (hipótese B1, opção da proposta para 2003), excedendo o piso estabelecido em cerca de R\$ 44,6 milhões, quanto não atendê-lo (hipóteses B2, B3 e B4), apresentando, nesse caso, falta de recursos que pode variar de R\$ 828,6 milhões a R\$ 2.283,9 milhões.

GASTOS FEDERAIS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Em R\$ milhões

Descrição	2001	2002	2003	
(A) Gastos orçamentários (*)	22.474,1	23.013,5	25.117,7	
(B) Valores mínimos de aplicação (hipóteses)	B1. Base fixa + PIB ano da execução	21.009,7	23.013,5	25.073,1
	B2. Base fixa + PIB ano anterior	21.726,4	23.687,1	25.946,3
	B3. Base móvel + PIB ano da execução	22.188,1	24.617,6	26.820,7
	B4. Base móvel + PIB ano anterior	22.945,0	25.015,7	27.401,6
(C) Diferenças entre gastos e valores mínimos	(A)-B1	1.464,4	0,0	44,6
	(A)-B2	747,7	-673,5	-828,6
	(A)-B3	286,0	-1.604,1	-1.703,0
	(A)-B4	-470,9	-2.002,1	-2.283,9

Fonte: SIAFI/PRODASEN (dados de 13.09.2002). (*) Gastos orçamentários = Para 2000 e 2001, empenhos efetivamente liquidados no exercício; para 2002, considerou-se o valor mínimo adotado pelo governo.

Obs: Valor mínimo calculado para 2000 = Dotação empenhada em 1999, acrescida de 5%. Variações Nominais do PIB: 2000=12,74%; 2001=9,02%; 2002=9,54% e 2003=8,95%. As duas últimas estimadas a partir do PLO 2003.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2003 reserva recursos da ordem de R\$ 28,46 bilhões ao **Ministério da Saúde**, o que representa redução nominal de 1,6%, em relação ao orçamento autorizado para 2002. Desse total, cerca de R\$ 25,65 bilhões³³ serão aplicados em ações e serviços públicos de saúde, sendo R\$ 25,12 bilhões em cumprimento à EC nº 29, de 2000, e R\$ 0,53 bilhões decorrentes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Conforme se observa na tabela a seguir, a proposta para 2003 apresenta substancial redução na taxa de incremento de recursos, que nos últimos três anos vinha se mantendo acima de 10% ao ano. As alocações em ações e serviços públicos de saúde,

2002 e nos Relatórios Setoriais da Saúde de 2001 e 2002, disponíveis no tópico da Comissão Mista existente no site da Câmara dos Deputados.

³² Em resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família a respeito da melhor interpretação, o TCU proferiu a Decisão nº 143, de 2002, pela qual define que a expressão “valor apurado no ano anterior” contida na alínea “b”, inciso I, do art. 77 do ADCT (acrescido pela EC nº 29, de 2000) deve ser entendida como “valor empenhado no anterior” ou seja, o valor efetivamente gasto no exercício, interpretação essa que difere daquela defendida pelo governo, cuja interpretação tem sido a de conferir a tal expressão o significado de “valor mínimo calculado para o ano anterior”. A tentativa de fazer com que a referida Decisão fosse acatada pelo Poder Executivo restou-se infrutífera com a oposição de veto ao § 3º do art. 57 da LDO 2003.

³³ Nesse total (R\$ 25.645,7 milhões) não estão considerados os gastos com inativos, pensionistas e amortização e encargos da dívida.



que no triênio 2000-2002³⁴ cresceram, em média, 12,5% ao ano, passam na proposta a um decréscimo de 1,8%, em relação a 2002. Tal decorre não só pelo aporte mínimo de recursos no cumprimento da EC nº 29, como também pela diminuição de fontes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, decorrente do exercício do poder discricionário do Executivo em remanejar os recursos para outras áreas como educação e assistência social.³⁵

GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE DE 1999 A 2003 (R\$ MILHÕES)

Descrição	Gastos (*)			Autorizado	PLOA	Variação % (acrécimo) ano a ano				
	1999	2000	2001	2002	2003	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	
Inativos e Pensionistas	1.829,5	2.194,6	2.269,6	2.334,0	2.300	20,0%	3,4%	2,8%	-1,4%	
Dívida (Amortiz/Juros)	155,2	153,2	235,5	465,9	514,2	-1,3%	53,7%	97,8%	10,4%	
Ações e Serviços Públicos de Saúde	Fundo da Pobreza (a)	-	1.156,7	1.245,8	528,0			7,7%	-57,6%	
	EC nº 29, de 2000 (b)	18.349,6	20.351,5	22.474,1	24.867,0	25.117,7	10,9%	10,4%	10,6%	1,0%
	Total (a+b)	18.349,6	20.351,5	23.630,8	26.112,8	25.645,7	10,9%	16,1%	10,5%	-1,8%
Ministério da Saúde (Total)	20.334,30	22.699,2	26.135,9	28.912,8	28.460,0	11,6%	15,1%	10,6%	-1,6%	

Fonte: Siafi: Prodasen. (*) Gastos = Dotação empenhada e liquidada.

GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, POR PROGRAMA, 2000/2003 (R\$ MILHÕES)

PRINCIPAIS PROGRAMAS	Gastos		Autor. 2002	PLOA 2003	Acrécimo % em relação a 2000, 2001 e 2002		
	2000	2001	2002	2003	2003/2000	2003/2001	2003/2002
ATENDIMENTO AMBULAT, EMERG.E HOSPITALAR	10.946,2	12.153,1	13.023,6	13.230,3	20,9	8,9	1,6
SAÚDE DA FAMÍLIA	2.389,9	2.768,3	3.248,8	3.751,7	57,0	35,5	15,5
PREV. / CONTROLE DOENÇAS TRANSMIT. P/ VETORES	437,9	640,5	883,0	941,8	115,1	47,0	6,7
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	271,4	351,4	501,0	932,8	243,7	165,5	86,2
PREV / CONTR / ASSIST. AOS PORTADORES DST/AIDS	699,4	643,8	701,4	636,0	-9,1	-1,2	-9,3
QUALIDADE E EFICIÊNCIA DO SUS	894,2	952,3	1.311,0	371,0	-58,5	-61,0	-71,7
ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL	151,8	169,6	472,6	365,6	140,9	115,6	-22,6
PREV / CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS	206,8	268,1	292,0	299,9	45,0	11,9	2,7
QUALIDADE DO SANGUE	184,1	168,7	184,9	258,7	40,6	53,4	39,9
PREV. E CONTR. DO CÂNCER E ASSIST. ONCOLÓGICA	177,1	218,7	235,3	247,5	39,8	13,2	5,2
SANEAMENTO BÁSICO	239,2	1.364,0	1.233,9	184,2	-23,0	-86,5	-85,1
DEMAIS PROGRAMAS	6.101,3	6.437,6	6.825,4	7.240,5	18,7	12,5	6,1
TOTAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE	22.699,2	26.135,9	28.912,8	28.460,0	25,4	8,9	-1,6

Fonte: SIAFI / PRODASEN

Vale registrar que parte dos recursos do programa Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar migrou para Assistência Farmacêutica. São R\$ 516 milhões destinados à aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais que saem daquele

³⁴ No que se refere a 2002, os números refletem a dotação autorizada até 13.09.2002.

³⁵ Os R\$ 528 milhões do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza constantes da proposta de orçamento do Ministério da Saúde para 2003 representam R\$ 717,8 milhões ou R\$ 628,7 milhões a menos, que os valores, respectivamente, de 2002 (autorizado) e 2001(empenhado).



para este programa. Isso explica o significativo crescimento observado na dotação proposta para Assistência Farmacêutica (86,2%). Não fosse esse ajuste na composição dos valores dos citados programas, o primeiro cresceria 5,5%, em relação ao autorizado para 2002, em vez de 1,6%, e o segundo sofreria redução de 16,8%, em vez de crescer 86,2%.

No que diz respeito aos programas de caráter preventivo, há que se destacar Saúde da Família, cuja proposta de R\$ 3.751,7 milhões representa crescimento nominal de 15,5%, em relação ao autorizado para 2002, e de 57% e 35,5%, em relação aos gastos de, respectivamente, 2000 e 2001. Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores, por sua vez, recebe R\$ 941,8 milhões, mais do que o dobro dos gastos de 2000 (R\$ 437,9 milhões) e quase uma vez e meia os dispêndios de 2001 (R\$ 643,8 milhões). Em relação ao autorizado para 2002, o crescimento é de 6,7%.

Por outro lado, Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doença Sexualmente Transmissíveis (DST) e da AIDS, com recursos da ordem de R\$ 636 milhões está abaixo dos valores dos anos anteriores.

É de se notar ainda a expressiva redução nos programas Qualidade e Eficiência do SUS e Saneamento Básico.³⁶ Ao primeiro, que se destina a investir na infra-estrutura da rede de atendimento do SUS, estão sendo propostos R\$ 371,0 milhões, o que representa redução nominal de 71,7%, 61% e 58,5%, em relação, respectivamente, a 2002 (autorizado), 2001 e 2000 (gastos). No que diz respeito ao segundo, que engloba as ações de abastecimento d'água, esgoto sanitário, melhorias sanitárias e coleta e tratamento de resíduos sólidos (lixo) em municípios com menos de 30 mil habitantes, a dotação prevê R\$ 184,2 milhões, ou seja, 85,1% a menos da dotação autorizada para 2002, ou 86,5% e 23% a menos do efetivamente despendido em, respectivamente, 2001 e 2000.

A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde, por unidade orçamentária, de 2000 a 2003. Verifica-se que a dotação do Fundo Nacional de Saúde, que congrega 87,3 % da dotação do Órgão, cresce 0,68%, em relação ao autorizado para 2002, enquanto a Fundação Nacional de Saúde apresenta diminuição de 27,8%.³⁷

³⁶ Há que se ter em conta que são nesses programas que se concentram as emendas parlamentares oferecidas ao setor. As dotações de 2000, 2001 e 2002, com as quais se faz a comparação, ao contrário do que ocorre com a proposta ora analisada, já sofreram os efeitos das aludidas emendas. Ademais, não se pode ignorar que os anos de 2001 e 2002 foram excepcionais para as ações de saneamento básico, em face do aporte adicional de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (R\$ 1.072,3 milhões, em 2001 e R\$ 845,8 milhões, em 2002). Por último, há que se considerar também que encerra-se em 2003 o projeto REFORSUS, o qual é financiado exclusivamente com recursos externos e respectivas contrapartidas. Nesse projeto prevê-se para 2003 a aplicação de R\$ 97 milhões, valor bem abaixo dos aplicados em 2000 (R\$ 431 milhões), 2001 (R\$ 361 milhões) e 2002 (R\$ 250 milhões).

³⁷ No que tange à redução do orçamento da FUNASA, Cabe a observação da nota 4, visto que o programa Saneamento Básico integra a programação dessa unidade orçamentária.



MINISTÉRIO DA SAÚDE POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

PRINCIPAIS PROGRAMAS	Gastos		Autoriz. 2002	PLOA 2003	Acréscimo % em relação a 2000, 2001 e 2002		
	2000	2001	2002	2003	2003/ 2000	2003/ 2001	2003/ 2002
36201- Fundação Osvaldo Cruz	311,4	362,6	383,6	455,3	46,2%	25,6%	18,7%
36208 - Hospital Cristo Redentor S. A.	-	-	-	51,2			
36209 - Hospital Fêmeina S. A.	-	-	-	30,5			
36210 - Hospital N. S. da Conceição S. A.	-	-	-	183,3			
36211 - Fundação Nacional de Saúde	2.417,9	3.579,80	3.617,10	2.612,7	8,1%	-27,0%	-27,8%
36212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	141,8	172	174,9	207,2	46,1%	20,5%	18,5%
36213 – Agência Nacional de Saúde Suplementar	24,6	44,6	67,8	83,4	239,0%	87,0%	23,0%
36901 - Fundo Nacional de Saúde	19.803,6	21.976,9	24.669,3	24.836,4	25,4%	13,0%	0,7%
TOTAL	22.699,2	26.135,9	28.912,7	28.460,0	25,4%	8,9%	-1,6%

Fonte: SIAFI / PRODASEN. R\$ milhões

Registre-se que, até o exercício financeiro de 2002, os três hospitais vinculados ao Ministério da Saúde – Cristo Redentor, Fêmeina e N.S. da Conceição (Grupo Hospitalar Conceição) – recebiam recursos do Orçamento de Investimentos, na condição de estatais, e do Orçamento da Seguridade Social, por meio da programação do Fundo Nacional de Saúde. A partir de 2003, porém, em cumprimento ao disposto no artigo 59, § 5º, da LDO/2003,³⁸ e do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), tais entidades passam a integrar somente a programação do Ministério da Saúde no Orçamento da Seguridade Social.

10.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO

A fim de alcançar a meta de superávit primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002, o Poder Executivo editou inúmeros Decretos com o intuito de limitar a execução orçamentária e financeira de diversos ministérios. Excluindo os gastos obrigatórios (gastos com pessoal, sentenças judiciais, benefícios previdenciários e benefícios de prestação continuada-LOAS), os demais gastos do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, que inclui o INSS, Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Fundo do Regime Geral da Previdência - FRGP e MPAS Adm. Direta, tiveram uma limitação total de R\$ 425,5 milhões³⁹, representando cerca de 16% dos gastos discricionários desse órgão.

Os **benefícios previdenciários** não se sujeitaram ao contingenciamento, mas limitaram outros gastos da União a fim de garantir o pagamento dessas despesas. Após reprogramações, a previsão inicial de dispêndio com benefícios previdenciários para 2002 foi alterada, passando de R\$ 84,4⁴⁰ bilhões para R\$ 88,3⁴¹. O Poder Executivo apresentou como justificativas para tal reprogramação a elevação do salário mínimo de R\$ 180 para R\$ 200, o reajuste dos benefícios superiores ao mínimo em percentual

³⁸ LDO 2003 = Lei nº 10.524, de 27.07.2002.

³⁹ Decreto nº 4.369, de 11.09.02.

⁴⁰ Não inclui pagamento de sentenças judiciais.

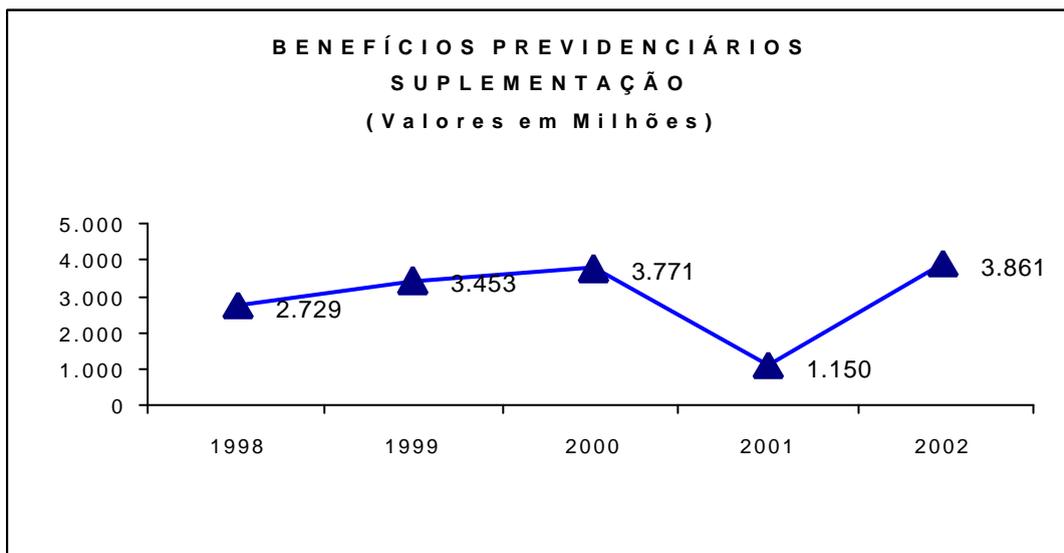
⁴¹ Valores reprogramados para 2002 e retirados do Demonstrativo do Resultado Primário contido na mensagem que encaminhou a proposta 2003. Foi somado a esse valor o float de 1,038 bilhões, informado pelo Executivo, a fim de incluir as despesas no regime de competência, e deduzido o pagamento de sentenças judiciais ajustado.



superior ao estimado e a concessão de benefícios repesados durante a greve dos servidores da Previdência em 2001. Estima-se para 2003 um gasto total com benefícios previdenciários de R\$ 97,3⁴² bilhões, representando uma elevação de 10% em relação ao reprogramado para 2002.

Nos anos de 2001 e 2002 o Congresso Nacional acresceu recursos ao orçamento a fim de garantir a elevação do salário mínimo. Ainda assim, ao fazermos uma análise histórica, percebe-se que a dotação inicial aprovada tem se revelado insuficiente para fazer face ao pagamento dos benefícios previdenciários, gerando a necessidade de aprovação de créditos suplementares, o que revela a subestimação desses gastos.

Nos últimos anos o Congresso Nacional transferiu as discussões sobre o **aumento do salário mínimo** para o debate orçamentário, haja vista que sua elevação traz repercussões às contas públicas via aumento dos gastos com benefícios previdenciários, seguro desemprego e LOAS. A fim de garantir recursos que possibilitassem o aumento real do mínimo, foi aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias o aumento da reserva de contingência na proposta orçamentária para algo em torno de R\$ 6 bilhões de reais. Contudo o Poder Executivo vetou tal dispositivo, alegando que o valor previsto reduziria a margem de alocação na proposta por parte daquele Poder.



As Informações Complementares (inciso VIII, a) ao projeto de lei orçamentária informam que o reajuste do salário mínimo será concedido de acordo com inflação acumulada nos doze meses que antecedem abril de 2003, estimada em 5,5%, elevando-o para R\$ 211. Novamente o Congresso Nacional, se desejar garantir o aumento real do mínimo, terá que se esforçar para encontrar fontes de recursos que possibilitem o alcance desse objetivo. Consta ainda nas Informações Complementares (inciso XXXII) que para cada R\$ 5,00 de aumento no salário mínimo há um impacto líquido de R\$ 733 milhões nas despesas com benefícios previdenciários, benefícios de prestação continuada (LOAS), seguro desemprego e abono salarial, correspondente ao impacto de R\$ 146 milhões para cada R\$ 1,00. A tabela a seguir ilustra o impacto do reajuste do salário mínimo em hipóteses diferenciadas de elevação.

⁴² Proposta Orçamentária 2003. Não inclui pagamento de sentenças judiciais.



IMPACTO DO REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO

VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO (R\$ 1,00)	211,00	240,00	260,00	280,00	300,00
VALOR DO IMPACTO (R\$ bilhões)	-	4,251	7,183	10,115	13,047

O **déficit previdenciário**, resultado da diferença entre a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social e a despesa com benefícios, vem apresentando trajetória ascendente. Em 1998 o déficit representava 0,83% do Produto Interno Bruto, para 2003 estima-se que ele atingirá 1,35%, passando de R\$ 7,6⁴³ bi para R\$ 19 bi, respectivamente.

Um dos fatores que agravam a situação é a baixa cobertura do sistema previdenciário. Das 75,4 milhões de pessoas ocupadas, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2001-PNAD, 31,9 milhões (45,7%) contribuem para institutos de previdência e mais de 41,4 milhões de pessoas (54,3%), não estão protegidas por qualquer tipo de seguro social.

Outro ponto importante é a ineficiência na cobrança dos créditos da Previdência Social. Segundo consta no parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo Federal de 2001⁴⁴, os créditos da Previdência em cobrança administrativa e judicial alcançaram 50 bilhões e 75,6 bilhões, respectivamente. No entanto a efetividade na cobrança dessa dívida é muito baixa, uma vez que o valor arrecadado no exercício de 2001 correspondeu a 0,20% do estoque no âmbito do Ministério da Previdência.

Sobre o assunto, aspecto que vem sendo observado nas recentes programações de despesa no âmbito do MPAS é a discutível focalização dos gastos do programa Arrecadação de Receitas Previdenciárias (R\$ 242,3 milhões), no qual, para o exercício de 2003, prevê-se que 73% das despesas se destinarão a atividades-meio (remuneração dos agentes prestadores de serviços de recolhimento de guias da previdência social e do FGTS), ao passo que a formação de servidores para recuperação de créditos contará com menos de 1% dos recursos do programa.

O **Fundo Nacional de Assistência Social** tem uma previsão de gastos na ordem de R\$ 4,8 bilhões. Cerca de 80% dos gastos do Fundo, no valor de R\$ 3,8 bilhões, são destinados ao pagamento de benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente-LOAS. Essas duas rubricas apresentaram elevação, em termos nominais, de 16% em relação ao já autorizado para 2002. Contudo, as demais ações somadas, consideradas discricionárias, apresentaram redução de 29%, são exemplos: Atendimento à Criança em Creche, com redução de 16%, Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência, com redução de 9% e Atendimento à Pessoa Idosa, com redução de 18%. É bom lembrar que tais reduções foram calculadas em valores nominais. Ao considerarmos a inflação média prevista para 2002, medida pelo IGP-DI, de 9,48%, verifica-se um redução ainda mais acentuada em termos reais.

⁴³ Não inclui pagamento de sentenças judiciais.

⁴⁴ Páginas 39, 40 e 564



No tocante à atuação parlamentar no processo orçamentário, cabe registrar o grande interesse pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que abriga, como já informado, diversas ações sociais voltadas para a criança, adolescentes, idosos, e portadores de deficiências. Convém lembrar que, historicamente, os parlamentares têm elaborado número significativo de emendas nas chamadas Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes e Ações de Geração de Renda Para Populações Carentes (ambas criadas no Congresso Nacional, para amparar as emendas relacionadas à construção de centros comunitários, apoio a pequenos empreendimentos, etc.).

Em se tratando de ações introduzidas pelos parlamentares, convém registrar as gestões do Poder Legislativo visando à alocação das mesmas em programas previstos no Plano Plurianual. Dessa forma, foram abrangidas no programa Comunidade Ativa e no Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER. Apesar disso, resta insignificante a execução financeira dessas ações nos programas citados: do total de R\$ 84,9 milhões previstos na LOA 2002, os valores liquidados até o presente instante atingem apenas R\$ 1,5 milhões.

O **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, cuja dotação é de R\$ 16,1 bilhões, representa 85% de todas as despesas do Ministério do Trabalho e Emprego. Em que pese tais números, sabe-se que, trata-se de segmento pouco sujeito à intervenção parlamentar.

Assim, alguns programas, em razão de sua natureza legal, realmente não se prestariam ao emendamento de suas despesas, a exemplo do seguro desemprego (R\$ 5,8 bilhões). No entanto, outros programas de interesse social são financiados pelos recursos do FAT, nas áreas da qualificação profissional, da geração de emprego e renda e da erradicação do trabalho infantil, sem que o Parlamento possa efetivamente dispor sobre as matérias ali contidas.

No tocante à qualificação de trabalhadores, por exemplo, a distribuição espacial dos recursos financeiros é definida pelo Conselho do FAT (CODEFAT), em razão de vários critérios (nível de escolaridade, índice de pobreza, contrapartida do Estado, etc.) e conforme os Programas Estaduais de Qualificação. Com isso, ainda que haja emendas de parlamentares para programas de qualificação do trabalhador, não há maiores expectativas de que as mesmas sejam executadas.

Parte dos recursos advindos do PIS/PASEP (artigo 239 da Constituição Federal de 1988), ao se agregarem ao FAT, ficam reservados a projetos de desenvolvimento a cargo do BNDES. Na presente proposta orçamentária, o volume desses recursos atinge R\$ 4,3 bilhões, sujeitos exclusivamente à discricionariedade daquela agência de fomento, sem qualquer manifestação do Congresso Nacional.

Lembre-se que, em sede de discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003, a relatoria geral acatou emenda vinculando parte dos recursos do BNDES para o financiamento de pequenas e médias empresas (30% do total do FAT), dispositivo posteriormente vetado pelo Poder Executivo. A aprovação da mencionada emenda (apesar do já citado veto presidencial) representa inovação do Congresso Nacional quanto à sua participação na destinação dos recursos do FAT, procedimento que poderá ser renovado no âmbito da elaboração do Parecer Preliminar, documento que também orientará os procedimentos de distribuição de recursos no atual processo orçamentário.



10.3 EDUCAÇÃO

As despesas previstas com a função Educação, no PLOA/2003, alcançam R\$ 14,1 bilhões, valor superior aos R\$ 13,7 bilhões da PLOA/2002 e inferior aos R\$ 14,6 bilhões autorizados na LOA/2002. Esses R\$ 14,1 bilhões estão distribuídos, quanto à natureza da despesa, da seguinte forma:

- R\$ 5,8 bilhões para pessoal (crescimento de 15,1% em comparação com a proposta de 2002),
- R\$ 7,2 bilhões para outras desp. correntes (redução de 0,8%),
- R\$ 392 milhões para investimentos (redução de 43,5%) e
- R\$ 692 milhões para inversão financeira (crédito educativo) (aumento de 4,1%).

No Quadro XX são apresentadas as principais subfunções relacionadas à Educação, ordenadas em termos de volume de recursos.

EDUCAÇÃO DESPESAS PELAS PRINCIPAIS SUBFUNÇÕES

SUBFUNÇÕES	PLOA		PLOA		Var. % (b)/(a)
	2002 (a)	Part. %	2003 (b)	Part. %	
ENSINO SUPERIOR	6.236.106	45,6	7.127.675	50,5	14,3
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1.846.000	13,5	1.846.000	13,1	0,0
ENSINO FUNDAMENTAL	1.603.853	11,7	1.751.615	12,4	9,2
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1.057.679	7,7	1.043.226	7,4	-1,4
ENSINO PROFISSIONAL	608.972	4,4	679.634	4,8	11,6
ENSINO MÉDIO	595.968	4,4	201.164	1,4	-66,2
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	464.458	3,4	440.261	3,1	-5,2
ADMINISTRAÇÃO GERAL	393.535	2,9	199.059	1,4	-49,4
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	214.564	1,6	314.376	2,2	46,5
EDUCAÇÃO INFANTIL	35.943	0,3	41.464	0,3	15,4
EDUCAÇÃO ESPECIAL	35.150	0,3	40.440	0,3	15,0
OUTRAS	596.950	4,4	437.102	3,1	-26,8
TOTAL	13.689.178	100,0	14.122.016	100,0	3,2

Fonte: PLOA202 e PLOA2003.

Os números evidenciam que, no PLOA/2003, os gastos previstos com Ensino Superior representam pouco mais que a metade (50,5%) do total a ser desembolsado com Educação no orçamento federal. Ao Ensino Fundamental couberam 12,4% do total, ao Ensino Profissional 4,8% e ao Ensino Médio 1,4%. Por sua vez, a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, que engloba as ações do Bolsa-Escola, representa 13,1%, e a subfunção Alimentação e Nutrição responde por 7,4% do orçamento.

A comparação entre os valores das propostas de 2002 e de 2003 revela que, em termos absolutos, as variações positivas mais significativas foram as seguintes: + R\$ 885,6 milhões para Ensino Superior, + R\$ 147,8 milhões para Ensino Fundamental, + R\$ 99,8 milhões para Assistência Hospitalar e Ambulatorial e + R\$ 70,6 milhões para Ensino Profissional. Nos casos do Ensino Superior e do Ensino Profissional, verificou-se que as variações devem-se ao crescimento de dotações para pessoal (são,



respectivamente, R\$ 833 milhões e R\$ 100 milhões a mais para o gnd 1). Já no caso do Ensino Fundamental, a alocação de mais R\$ 225 milhões para distribuição de livros didáticos combinada com reduções ocorridas em outras ações explicam o crescimento.

Por sua vez, algumas subfunções tiveram diminuição expressiva de recursos, com destaque para Ensino Médio (redução de R\$ 394,8 milhões) e para Administração Geral (redução de R\$ 194,5 milhões). O fim do Programa de Apoio aos Estados para a Expansão e melhoria da Rede Escolar do Ensino Médio, que transferia recursos para a expansão e melhoria da rede estadual, responde pela acentuada diminuição dos recursos orçados para Ensino Médio⁴⁵. O aperfeiçoamento na classificação orçamentária, que vem provocando a apropriação de despesas antes consideradas meio como atividades finalísticas, explica a redução dos valores para Administração Geral.

Como se sabe, o caput do art. 212 da Constituição Federal⁴⁶ estabelece que à União cabe destinar anualmente ao menos dezoito por cento da receita com impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino. No PLOA2003, estima-se que esse limite corresponde a R\$ 7,2 bilhões. Conforme consta do Demonstrativo de Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, verificou-se que o valor programado atende plenamente esse dispositivo, pois atinge R\$ 9,8 bilhões.

No mesmo demonstrativo é informado, ainda, que estaria sendo igualmente atendida a subvinculação preceituada no § 6º do Art. 60 do ADCT⁴⁷ pois o valor programado seria de R\$ 3,2 bilhões e o limite constitucional equivaleria a R\$ 2,1 bilhões.

Constatou-se, contudo, que nesse valor estão incluídas dotações destinadas às ações Alimentação Escolar (R\$ 880 milhões) e Saúde do Escolar (R\$ 16,1 milhões). Tal procedimento é indevido, haja vista que são ações suplementares às de desenvolvimento do ensino (art. 212, § 4º da CF) e suas despesas não podem ser computadas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da CF e arts. 70 e 71 da LDB) e, portanto, também não devem ser consideradas para efeito de atendimento da subvinculação em exame.

Efetuada a dedução das dotações correspondentes a essas duas ações (R\$ 896,1 milhões), verifica-se que estão sendo destinados R\$ 2,3 bilhões para Erradicação do Analfabetismo e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Art. 60 do ADCT). Assim o limite constitucional de R\$ 2,1 bilhões encontra-se atendido na proposta orçamentária.

11. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

O **Ministério da Agricultura** recebeu na proposta para 2003 um montante de R\$ 5.641 milhões, 13,2% superior ao valor proposto em 2002 (R\$ 4.983 milhões). A

⁴⁵ A MP 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, em seu art. 19, inciso II, estabelece que a duração do programa limita-se a 2002.

⁴⁶ “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.”

⁴⁷ “§ 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.”



preços constantes⁴⁸ de 2002, o aumento seria de 5,4%.

Assim, em termos absolutos, a proposta para o próximo exercício pode ser considerada razoável, principalmente em face das conhecidas restrições fiscais enfrentadas pela União. Também, em termos relativos, o orçamento do Ministério da Agricultura é objeto de realce, pois apenas cinco Ministérios tiveram acréscimos superiores ao seu. O aumento de 13,2% é, ainda, maior do que o aumento médio observado entre esses órgãos e contrasta com o decréscimo observado nas propostas de oito dessas unidades, dentre as quais destaca-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário com uma redução de 12,8%.

O acréscimo de 13,2% no orçamento do Ministério da Agricultura deve-se, principalmente, ao aumento de 36,6% nas dotações destinadas à CONAB (R\$ 3.085 milhões). A EMBRAPA (com R\$ 716 milhões) e a Administração do Ministério (com R\$ 1.289 milhões) também tiveram aumentos expressivos (9,9% e 9,5%, respectivamente). Esses acréscimos contrastam com a redução da ordem de 38,6% observada no orçamento do FUNCAFÉ. Essa redução explica-se pela previsão de queda nos recursos financeiros diretamente arrecadados pelo FUNCAFÉ, em razão do alongamento do prazo concedido pelo Governo na recente renegociação de suas dívidas.

Nos Grupos de Despesa, nota-se que o aumento na dotação do Ministério da Agricultura deve-se a um acréscimo nos valores destinados à amortização da dívida, que quase triplicaram. Houve, também, aumentos nas despesas com Pessoal (7,7%) e com o pagamento de Juros e Encargos da Dívida (8,3%). Reduziram-se, por outro lado, as já minguadas despesas com custeio (9,6%) e com investimentos (1%).

Como seria de se esperar, as operações especiais (Serviço da Dívida Interna e Externa, Cumprimento de Sentenças Judiciais) foram os programas que puxaram o destacado aumento da dotação do Ministério.

Note-se, entretanto, que dos 38 programas finalísticos que estão sendo executados, apenas seis tiveram acréscimos positivos em suas dotações orçamentárias. Lamenta-se verificar, nessa oportunidade, que programas como o PRONAF, Erradicação da Febre Aftosa, Controle de Fronteiras para a Proteção da Agropecuária, tiveram reduções expressivas de até 50%.

A proposta para as despesas com outros custeios foi reduzida em R\$ 54 milhões, passando de R\$ 557 milhões, em 2002, para R\$ 503 milhões, em 2003. Note-se que em 2000 a proposta para esse grupo de despesa foi superior a R\$ 600 milhões. Pelo que está sendo observado na execução orçamentária do presente exercício, é bastante provável que as unidades orçamentárias do Ministério da Agricultura continuem tendo dificuldades com relação a essa rubrica.

Embora apenas R\$ 5 milhões (0,09%) das dotações do Ministério da Agricultura para 2003 estejam comprometidas regionalmente (com o Nordeste), pode-se observar que cerca de R\$ 418 milhões (7,4%) deverão ser transferidos para entidades privadas, R\$ 43 milhões para estados ou ao Distrito Federal, R\$ 23 milhões para o exterior e R\$ 6 milhões para os municípios. Entretanto, 91% do orçamento será executado pela administração central do Ministério, ou seja, R\$ 5.144 milhões.

A base contingenciável⁴⁹ do Ministério da Agricultura no exercício de 2002 é de

⁴⁸ Considerando-se a previsão de aumento de 7,39% do IGPDI, utilizado na elaboração do PLN nº 60, de 2002.



R\$ 891,8 milhões. A partir do Decreto nº 4.369, de 12-9-2002, essas dotações foram reduzidas para R\$ 655,6 milhões. Como o limite financeiro disponível até dezembro de 2002 chega a apenas R\$ 673,8 milhões, a folga para o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar em 2002 é de somente R\$ 18,1 milhões⁵⁰. Visto isso, teme-se bastante para o que pode vir a acontecer em 2003, pois, nesse exercício, a base contingenciável da proposta orçamentária é de apenas R\$ 488 milhões – ou seja, 75% do valor autorizado pelo citado Decreto de Contingenciamento.

A propósito, note-se que as despesas da espécie primária discricionária, onde se concentram os gastos com outros custeios e com investimentos – despesas modais de emendas parlamentares - constituem menos de dez por cento das despesas totais do Ministério da Agricultura.

No que tange às fontes de recursos, nota-se que a proposta apresentada para 2003 não deixa mais o Tesouro Nacional como principal financiador das despesas do Ministério da Agricultura, pois sua participação cai de 59,4%, em 2002, para 47,8% em 2003. Entretanto, a proposta mantém o Tesouro Nacional financiando 85% das despesas primárias discricionárias e 99,78% das despesas primárias obrigatórias.

Finalmente, quanto à execução, há que se enfatizar, como usualmente se tem feito nas avaliações de final de exercícios, o baixo nível de cumprimento do estabelecido nas leis orçamentárias aprovadas. Assim, ao finalizar o mês de agosto, poder-se-ia esperar que pelo menos dois terços do orçamento estivesse executado. Entretanto, o Ministério da Agricultura apenas pagou R\$ 2.119 milhões - 41,6% do valor autorizado (R\$ 5.334 milhões). Dos 48 programas de sua pauta, apenas oito tiveram execução superior a 67% e metade não chegaram a alcançar 40%. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, por exemplo, onde se concentram a maioria das emendas parlamentares, chegou a setembro deste ano com apenas 5,9% das dotações autorizadas pagas. Como consequência, apenas 3% dos investimentos autorizados (R\$ 341 milhões) foram executados (R\$ 10 milhões).

O **Desenvolvimento Agrário** receberá em 2003 recursos para financiar as ações alocados em três unidades orçamentárias: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, com R\$ 342,8 milhões; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que disporá de R\$ 1.319,1 milhões; e Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, com R\$ 332,7 milhões.

Os valores são semelhantes aos que foram propostos para o atual exercício, com exceção do MDA que apresenta uma redução de 44,5%, por razões que serão explicitadas nesta Nota.

Para a execução dos programas finalísticos, as unidades orçamentárias contarão com R\$ 1.414,2 milhões, valor inferior em 20% ao proposto no PLOA 2002. A distribuição desses recursos é a seguinte: 21,8% para o MDA, 54,6% para o INCRA e 23,6% para o Banco da Terra. A análise feita nesta Nota Técnica exclui os recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda para financiamento e equalização de juros do Pronaf, no valor de R\$ 1.094,4 milhões.

⁴⁹ Chama-se de base contingenciável, o valor das despesas primárias discricionárias autorizadas por lei ou créditos adicionais.

⁵⁰ De um total estimado em R\$175 milhões.



Para o programa Novo Mundo Rural – Assentamento de Trabalhadores Rurais, o Poder Executivo manteve o mesmo valor proposto para o exercício de 2002, ou seja, R\$ 800,0 milhões. A execução está a cargo do INCRA, com 69% dos recursos, destinados, em sua maior parte, à obtenção de terras, e do Banco da Terra para, principalmente, conceder crédito para aquisição de imóveis rurais. A execução, no presente exercício, está em torno de 58%.

O programa Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos será executado pelas três unidades orçamentárias, e contará com recursos da ordem R\$ 191,4 milhões, inferior em 23,6% ao valor proposto para 2002. A redução ocorreu na programação do INCRA, pela exclusão da ação Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais e pela diminuição, em 57%, do valor da ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos. Quanto à execução, o Banco da Terra já comprometeu a totalidade dos recursos, o INCRA executou 50% e o MDA não efetuou gastos significativos.

Ao programa Emancipação de Assentamentos Rurais, de competência do INCRA, está destinando valor semelhante ao proposto no PLOA 2002, ou seja, R\$ 163,6 milhões. O INCRA já comprometeu cerca de 34% dos recursos aprovados para o presente exercício.

O programa Agricultura Familiar – Pronaf, a cargo do MDA, teve os recursos reduzidos em 51%, e disporá de R\$ 258,5 milhões. As ações que perderam recursos, em relação à proposta para 2002, foram Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços, que recebe o maior número de emendas parlamentares, e Seguro-Renda.

Houve, na verdade, alteração na ação Seguro-Renda para Agricultores Familiares do Semi-Árido, que contou, no presente exercício, com recursos de R\$ 253,3 milhões, jamais que, a propósito, ainda não foram utilizados. A única ocorrência que merece registro nessa ação foi o cancelamento, de R\$ 83,5 milhões, pelo Poder Executivo. A ação Seguro-Renda foi substituída pela ação Seguro-Safra, embora a Mensagem Presidencial, no item referente a Transferências Diretas de Renda, ainda utilize a antiga denominação.

A Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, criou o Fundo Seguro-Safra e instituiu o Seguro-Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste, do semi-árido do Estado de Minas Gerais e da região norte do Estado do Espírito Santo, nos municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem. O Fundo, de natureza financeira, vinculado ao MDA, contará com recursos da União, dos Estados e dos Municípios, com os resultados da aplicação financeira dos seus recursos e com a contribuição individual do agricultor familiar.

Para o exercício de 2003, estão previstos R\$ 82,3 milhões para a ação Contribuição ao Fundo Seguro-Safra, com meta de beneficiar 476 mil agricultores.

Quanto à execução, o Pronaf comprometeu apenas 20% dos recursos autorizados para o presente exercício.

12. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O projeto da LOA 2003 contém uma reserva de contingência (GND 9) total de R\$ 12,973 bilhões, dos quais R\$ 1,988 bilhão de fonte 100 estão na unidade orçamentária 90000 – Reserva de Contingência, representando 1% da receita corrente



líquida de R\$ 198,835 bilhões. Os restantes, R\$ 10,985 bilhões de fontes relativas a receitas vinculadas ou diretamente arrecadadas, estão distribuídos por várias outras unidades orçamentárias.

O valor total de R\$ 12,973 bilhões da reserva de contingência foi apresentado como despesa financeira, o que significa que, em regra, nenhuma parte dela poderá ser remanejada pelo Congresso Nacional para o atendimento de emendas, pois isto alteraria o resultado primário.

A reserva de contingência do projeto da LOA 2003 para a Unidade Orçamentária 90000 está, portanto, de acordo com a LRF, cabendo destacar que o Poder Executivo vetou o art. 12 do autógrafo da LDO, no qual o Poder Legislativo procurou garantir recursos equivalentes a 2,5% da receita corrente líquida, da ordem de R\$ 4,971 bilhões, para o atendimento de suas demandas por meio de emendas, entre elas o aumento do salário mínimo.

Ressalta-se que o citado art. 12 previa que a reserva de contingência seria “constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo a, no mínimo, 3% da receita corrente líquida na proposta orçamentária e a 0,5% na lei ...”. A diferença de 2,5% seria reservada para alocação pelo Congresso Nacional, inclusive para eventual aumento do salário mínimo.

13. TÓPICOS ESPECIAIS

Neste item são analisados aspectos específicos do orçamento e que merecem uma consideração em separado.

13.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”

A Constituição Federal em seu art. 167, III, determina que é vedada

“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 no art. 12, § 2º, que:

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

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



Observando as propostas enviadas pelo Executivo desde 1998, verificamos que todas atenderam a “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exceto a de 2001. Mas mesmo nesse ano, foram feitos ajustes durante a discussão da proposta na Comissão Mista de Orçamento, permitindo que o autógrafa enviado à sanção presidencial cumprisse a regra. No entanto, na proposta para 2003, não se verifica a observância dessa regra, conforme o seguinte quadro.

**Verificação do cumprimento da Regra de Ouro
Proposta para 2003 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade**

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	522,1	Investimentos	7,3
Títulos do Tesouro Nacional	100,9	Inversões Financeiras	23,1
Operações de Crédito	6,7	Amortização da Dívida	582,3
Total	629,7	Total	612,7
Diferença	17,0		

FONTE: PL Nº60/2002 – CN

Os orçamentos fiscal e da seguridade social da proposta orçamentária de 2003 trazem um expressivo e inédito volume de operações de crédito (cerca de R\$ 17,0 bilhões) sendo aplicadas no financiamento de despesas correntes.

O Poder Executivo não encaminhou nenhuma explicação oficial sobre essa situação. Informalmente as Consultorias obtiveram a informação de que considerando-se os investimentos das empresas estatais a regra estaria atendida, conforme demonstrado no quadro a seguir. Esse procedimento, no entanto, é controvertido e deverá ser objeto de debates para que seja verificada a sua procedência⁵¹.

**Verificação do cumprimento da Regra de Ouro
Proposta para 2003 – Orçamentos Fiscal, da Seguridade
e de Investimentos das Estatais**

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito por Esfera		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e Seguridade	629,7	Invest., Inv. Financeiras e Amortização	612,7
Orçamento de Investimento das Estatais	5,9	Investimentos	23,8
Total	635,6	Total	636,5
DIFERENÇA			0,9

FONTE: PL Nº60/2002 – CN

Segundo o art. 32, § 3º, da LRF, o cumprimento da “regra de ouro” deve ser verificado ao final do exercício financeiro, considerando-se o total dos recursos de

⁵¹ O Poder Executivo respaldaria essa interpretação no art. 165, §5º, da Constituição Federal:
“§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”(grifo nosso)



operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas. O citado § 2º do art. 12 da LRF, por uma questão de coerência entre planejamento e execução, estabelecia que a “regra de ouro” também deveria ser verificada no projeto de lei. Contudo, esse dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, tendo em vista a decisão do STF, não ocorre descumprimento de norma legal ou constitucional quando a proposta estima, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade, um montante de operações de crédito superior em R\$ 17 bilhões ao das despesas de capital. Mas o fato de na proposta a equivalência entre operações de crédito e despesas de capital não se verificar, sinaliza dificuldades para sua verificação ao longo do exercício, embora não a torne impossível. Essa situação justifica a apresentação, informal, de novo entendimento sobre a abrangência da “regra de ouro” (inclusão das operações de crédito e despesas de capital das estatais), que pelo seu ineditismo e conseqüências, deve merecer apreciação especial da Comissão Mista.

É relevante verificar serem os juros o item de despesa corrente que vem pressionando o orçamento e provocando o crescimento das operações de crédito frente as despesas de capital. Na proposta orçamentária para 2003, verificamos substancial incremento nas despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Fonte 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro):

JUROS A SEREM PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS

(R\$ 1,00 bilhões)

Ano	Valores
2001 (Realizado)	33,4
2002 (Reprogramado)	43,6
2003 (Proposto)	79,7

FONTES: SIAFI e PLOA/2003

O crescimento da previsão de despesas com juros⁵² (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito), em R\$ 36,1 bilhões, é mais que suficiente para explicar a dificuldade de cumprimento da regra de ouro na proposta orçamentária para 2003.

13.2 PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR

A proposta orçamentária para 2003 prevê gastos da ordem de R\$ 2.860,7 milhões com o pagamento de sentenças judiciais, representando um acréscimo de cerca de 24,5% em relação ao montante da proposta para 2002. Os valores encontram-se alocados no programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”. O quadro a seguir evidencia a distribuição dessas despesas por GND, cotejando-a com os correspondentes valores da proposta orçamentária para 2002 e liquidados em 2001:

⁵² A previsão de elevação de despesas com juros para 2003 decorre das altas taxas de remuneração, da forte desvalorização do Real frente ao Dólar e do encurtamento dos prazos da dívida.



PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR

GND	Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003
1-PES	1.531.893.764	1.217.993.670	1.015.513.884
3-ODC	1.251.479.780	1.052.408.467	1.791.543.293
4-INV	2.667.995	8.973.160	
5-IFI	5.240.884	18.365.015	53.663.655
Total	2.791.282.423	2.297.740.312	2.860.720.832

Fonte: SIAFI/Prodasen. R\$ 1,00

Constata-se um expressivo incremento, da ordem de 70%, do pagamento de sentenças judiciais no GND 3 em relação à proposta para 2002, tendo sido reduzida a previsão de gastos com GND 1 em cerca de 17%.

As principais ações presentes na proposta orçamentária relacionadas ao pagamento de sentenças judiciais correspondem às três diferentes formas de execução contra as entidades presentes nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, quais sejam: o tradicional sistema do precatório, os créditos de pequeno valor e a execução direta contra entidades de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista). A tabela a seguir mostra a distribuição da proposta, por ação orçamentária, comparando-a com os exercícios anteriores:

Ação	Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003	% (2003/2002)
0005 CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO (PRECATÓRIOS) DEVIDA PELA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS	2.316.123.420	1.716.554.364	1.541.242.212	-10,21
0022 CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO DEVIDA POR EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	137.503.910	277.172.159	264.608.462	-4,53
0625 CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO DE PEQUENO VALOR DEVIDA PELA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS	337.655.093	225.026.129	973.836.000	332,77
0723 CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO (PRECATÓRIOS) DEVIDA PELA EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES - GEIPOT - ENTIDADE EM DISSOLUÇÃO/LIQUIDAÇÃO	-	78.987.660	81.034.158	2,59
Total	2.791.282.423	2.297.740.312	2.860.720.832	24,50

Fonte: SIAFI/Prodasen

Observa-se para 2003 um aumento substancial de mais de 300% na previsão de gastos com o pagamento de sentenças judiciais de pequeno valor em relação à proposta para 2002.⁵³ Aparentemente, esse acréscimo pode ser explicado pela progressiva implantação dos Juizados Especiais Federais, criados pela Lei nº 10.259/2001. Para os créditos de até sessenta salários-mínimos, o pagamento das condenações processadas nos Juizados Especiais Federais deve ser realizado em até sessenta dias após o trânsito em julgado da decisão judicial, a teor do art. 17 da referida Lei, sob pena de seqüestro de numerário dos entes públicos. Frise-se que a estimativa dos valores dessa rubrica mostra-se problemática, constituindo-se verdadeiro risco fiscal, já que o ritmo de propositura de novas ações judiciais que gerem condenações do Poder Público não é mensurável a priori e tampouco se dispõe de dados de série histórica hábeis a se realizar projeções confiáveis.

⁵³ Na execução orçamentária de 2002, verifica-se que o valor total autorizado para o pagamento dos créditos de pequeno valor já atinge R\$ 348,3 milhões, dos quais R\$ 341,5 milhões já foram empenhados.



No que se refere aos precatórios propriamente ditos, bem como às condenações de entidades de direito privado, constata-se uma redução da previsão de gastos em relação ao exercício anterior.

Quanto à distribuição por unidade orçamentária, releva citar a grande representatividade da “UO 33904 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social”, que fixa despesas de cerca de R\$ 1.161,7 milhões na Proposta para 2003, ante apenas R\$ 567,6 milhões na Proposta para 2002. Esse acréscimo é decorrência direta da progressiva implantação da nova sistemática de execução dos créditos de pequeno valor, categoria em que se insere a grande maioria das cobranças judiciais de benefícios previdenciários.

Um ponto que merece atenção é a atual inadequação da sistemática de classificação de despesas relativas ao pagamento de condenações pecuniárias vincendas a cargo das entidades de direito público. Hoje, em existindo uma condenação judicial que tenha por objeto o pagamento futuro, por parte do Poder Público, de prestações alimentícias mensais, os órgãos têm cumprido esse mandado judicial à conta de categorias de programação erroneamente selecionadas. Normalmente, utiliza-se de alguma atividade,⁵⁴ quando o correto seria realizar esses pagamentos mediante a utilização de operação especial específica.⁵⁵

Esses pagamentos não se confundem, ademais, com a sistemática dos precatórios, razão pela qual também não deveriam ser realizados à conta da Operação Especial “0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) Devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas”. Com efeito, segundo Américo Luís Martins da Silva, as condenações em prestações futuras e vincendas “*encontram cumprimento por simples pedido de inclusão dos nomes dos beneficiários em folhas, desde que corresponda essa inclusão a uma obrigação de fazer. Assim, as prestações futuras e vincendas, ainda não devidas, a nosso ver, devem ser cumpridas através de determinação do juízo singular, expressa em ofício dirigido à pessoa de direito público, pelo qual se comunica a obrigação de, dali em diante, incluir, em suas folhas de pagamento, as prestações correspondentes. O precatório é meio de requisição do pagamento apenas da dívida passiva vencida*”.⁵⁶

Assim, sugere-se que essa questão seja regulada pela LDO, com a criação de uma operação especial para classificar corretamente o pagamento de prestações mensais vincendas resultantes de decisão judicial.

13.3 SEGURANÇA PÚBLICA

A presente análise será feita com base nos programas finalísticos selecionados do PLOA 2003, relacionados com as principais ações constantes do **Plano Nacional de Segurança Pública**.

⁵⁴ A discriminação do gasto somente tem sido realizada em nível de elemento de despesa. Presumivelmente, esses gastos têm sido classificados no elemento 03 – Pensões, o qual, a teor da Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001, abrange despesas com pensões concedidas por lei específica ou por sentenças judiciais.

⁵⁵ De acordo com o art. 3º, IV, da Lei nº 10.524/2002 – LDO para 2003, devem ser classificadas como operação especial as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços

⁵⁶ SILVA, Américo Luís Martins da. Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública. 3ª ed., atualizada e ampliada, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2001, p. 81.



LOA 2003 – PROGRAMAS FINALÍSTICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

					R\$ 1,00
Programa		Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003 (ajustado)	PL 2003
0073	COMBATE AO ABUSO À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	112.000	140.000	140.000	140.000
0152	REINSERÇÃO SOCIAL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	16.398.145	21.259.416	23.212.000	23.212.000
0153	DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	5.537.165	6.855.000	6.672.200	6.672.000
0156	COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	2.276.973	3.700.000	10.915.440	10.915.440
0661	REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	260.812.994	126.060.156	141.654.903	141.654.903
0662	COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	22.517.844	31.601.801	38.717.561	1.005.350.645
0663	SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS	100.391.767	62.074.820	63.848.307	655.886.133
0664	MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	144.045.684	153.043.274	141.226.632	141.226.632
0665	NACIONAL ANTIDROGAS	7.999.097	10.001.219	11.193.619	11.193.619
0666	SEGURANÇA DO CIDADÃO	416.276.036	435.347.000	349.270.039	349.270.039
Total		976.367.705	850.082.686	786.850.701	2.345.521.411

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Na comparação entre o PLOA 2003 ajustado, o PLOA 2002 e os valores liquidados em 2001, observa-se que houve um decréscimo, em termos nominais, da ordem de 7,5% e 19,5%, respectivamente. No aludido resultado foi considerado um ajuste nos valores constantes do PL 2003, para que fosse mantida a mesma base utilizada nos orçamentos dos anos anteriores. Isso porque, no PLOA 2003, constam dos programas “0662 – Combate ao Crime Organizado” e “0663 – Segurança nas Rodovias Federais” as ações “2000 – Administração da Unidade” e “2025 – Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais”. Essas ações, de caráter não-finalístico, encontravam-se, nos exercícios anteriores, no âmbito do programa “0750 – Apoio Administrativo”, todos no âmbito do órgão “30000 – Ministério da Justiça”. Dessa forma, para possibilitar uma comparação fidedigna, expurgaram-se dos valores consignados aos programas selecionados no PLOA 2003 o valor de R\$ 1,558 bilhão. Vale mencionar que esse valor foi tão-somente remanejado entre os programas do referido Órgão, não representando efetivamente uma maior disponibilidade de recursos nas ações finalísticas de segurança pública. Ao contrário, observa-se, como já apontado, que os recursos para a área vem sofrendo cortes ao longo do período em exame. A tabela a seguir detalha o remanejamento de recursos entre programas do Ministério da Justiça:

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
PROGRAMAS COM REMANEJAMENTO DE AÇÕES NO PLOA 2003**

						R\$ 1,00
PROGRAMA	AÇÃO		GND	Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003
0662 COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE *	3-ODC	-	-	123.504.084
			4-INV	-	-	4.500.000
	2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	-	-	838.629.000
0663 SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE*	3-ODC	-	-	22.558.826
			4-INV	-	-	750.000
	2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	-	-	568.729.000



0750	APOIO ADMINISTRATIVO	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE*	3-ODC	1.168.691.030	143.745.231	47.837.577
				4-INV	3.201.302	6.308.480	6.661.000
		2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	1.144.883.708	1.321.957.016	150.665.365
	TOTAL				1.316.776.040	1.472.010.727	1.763.834.852

Fonte: SIAFI/PRODASEN

* Nome da ação alterado em 2002

13.4 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para o exercício de 2003 a Proposta Orçamentária prevê gastos da ordem de R\$76,9 bilhões para pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, que corresponde a 5,43% do PIB projetado para o ano. Os gastos do Poder Legislativo representam 4,0% do total (R\$ 3,1 bilhões), do Poder Judiciário e Ministério Público da União 13,9% (R\$10,6 bilhões) e do Poder Executivo 82,1% (R\$ 63,2 bilhões).

O valor inclui a folha de pagamentos referente aos servidores civis e militares, ativos e inativos e aos pensionistas; a concessão da revisão geral de remuneração aos servidores civis; o pagamento de parcelas do passivo referentes aos índices de 28,86% e de 3,17% nos termos da legislação vigente; a contribuição a entidades de previdência privada; as dotações destinadas ao pagamento de liminares, precatórios e sentenças judiciais além da contratação de novos servidores e da reestruturação remuneratória de cargos e carreiras.

De acordo com a mensagem que encaminha a Proposta Orçamentária, o crescimento dessa despesa, de 4,8% em relação ao valor total reestimado em R\$73,4 milhões para o exercício de 2002, deve-se à concessão de reajustes e às mais de 16.000 novas contratações ocorridas somente no Poder Executivo neste exercício.

Os recursos reservados para as despesas decorrentes de nomeações, novas contratações, revisões remuneratórias e remanejamentos de cargos e funções, no âmbito do Poder Executivo, estão alocados em ações específicas no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dessa forma, constam recursos da ordem de R\$ 569,3 milhões para a Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Ativos e R\$ 553,6 milhões para Inativos e Pensionistas. Segundo a memória de cálculo, contida no Anexo das Informações Complementares, serão destinados R\$250,5 milhões para reestruturação de cargos e carreiras e R\$406,9 milhões para novas contratações. O pagamento de passivos, liminares e precatórios envolverá recursos da ordem de R\$2.788,2 bilhões.

No que concerne ao Poder Legislativo, estão reservados R\$ 26,6 milhões para nomeação de novos servidores, objetivando complementar o quadro de pessoal da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União.

Para custear a reestruturação de carreiras, destinou-se a importância de R\$131,3 milhões para o Senado Federal dar continuidade à implementação do plano de carreira concedido aos servidores em 2002, obedecidos os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

No âmbito do Poder Judiciário, merece destaque a aprovação de leis que concedem reajustes e promovem adequação nos planos de carreira dos servidores do Judiciário e do Ministério Público da União. Os efeitos financeiros decorrentes da aprovação das mencionadas leis podem ser percebidos a partir de 2002. Porém, é importante esclarecer que o impacto orçamentário anual desses planos consta da



Proposta Orçamentária para 2003, que destinou R\$ 1.904,2 bilhão para esse pagamento e R\$ 72,1 milhões para novas contratações.

Quanto à evolução das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, no período de 2000 a 2003, conforme dados do Anexo das Informações Complementares, mostrado a seguir, informa que o crescimento total foi de 32%, sendo 30% no Poder Executivo, 50% no Poder Legislativo, 35% no Poder Judiciário, 98% no MPU e 37% na categoria Demais.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000/2003 POR PODER

R\$ Milhões

Poder	2000		2001		2002		2003	
	Executado	% RCL	Executado	% RCL	Projetado	% RCL	PL	% RCL
Executivo	45.771,5	31,36	50.793,0	30,28	57.630,6	30,56	59.291,5	29,82
Legislativo	2.027,80	1,39	2.426,00	1,45	2.862,60	1,52	3.054,30	1,54
Judiciário	6.617,00	4,53	8.053,90	4,8	8.074,70	4,28	8.953,00	4,5
MPU	562,3	0,39	691,9	0,41	790,6	0,42	1.113,50	0,56
Demais(1)	3.261,90	2,23	3.484,40	2,08	4.067,10	2,16	4.480,20	2,25
Total	58.240,5	39,9	65.449,2	39,02	73.425,6	38,9	76.892,5	38,7

(1) Justiça do DF e Territórios, MPDF, Transf. Roraima, Transf. GDF

Fonte: Informações Complementares- PLDO 2003

13.4 A ESTIMATIVA DA RECEITA DA CIDE NO ORÇAMENTO 2003

Na proposta orçamentária para 2003, os recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE estão estimados em R\$ 8.807,5 milhões, alocados conforme o quadro a seguir:

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003 PROGRAMAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE

Valores em R\$ milhões

Órgão / Unidade Orçamentária	GND 1	GND 2	GND 3	GND 4	GND 5	GND 6	Reserva de Contingência	Total
Ministério dos Transportes	1.562,7	494,1	400,3	1.441,0	45,9	669,8	2.761,8	7.375,6
MT	1.262,4		67,8	2,8	45,9			1.378,9
DNER								0,0
FRANAVE	7,0		6,5	0,8				14,3
TRENSURB	55,3		14,9	23,5				93,7
VALEC	7,6		2,2	25,0				34,8
CBTU	120,8	148,2	138,2	83,2		263,0		753,4
ANTT	25,7		33,6	7,3				66,6



Órgão / Unidade Orçamentária	GND 1	GND 2	GND 3	GND 4	GND 5	GND 6	Reserva de Contingência	Total
ANTAQ	9,3		19,5	1,6				30,4
DNIT	74,6	332,8	117,6	1.296,8		310,6	2.761,8	4.894,2
FMM		13,1				96,2		109,3
Ministério de Minas e Energia			850,0					850,0
Ministério do Meio Ambiente	9,1		16,7	6,1				31,9
Encargos Financeiros da União			50,0		500,0			550,0
Total	1.571,8	494,1	1.317,0	1.447,1	545,9	669,8	2.761,8	8.807,5

Se a intenção do legislador, ao aprovar a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, era destinar os recursos da CIDE, na área de transportes, para investimentos em infra-estrutura, com o conseqüente aumento global do volume de tais investimentos em comparação com orçamentos anteriores, depreende-se, a partir dos números constantes da proposta orçamentária para 2003, a completa frustração dessa expectativa, já que:

- os recursos da CIDE, no Ministério dos Transportes, estão alocados em todos os grupos de despesa, até mesmo em Pessoal e Encargos Sociais (GND 1), conforme Quadro anterior;
- no GND 1, R\$ 1.109,7 milhões destinam-se, inclusive, a atender a esfera Seguridade Social, alocados ao “Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis”;
- não houve a alocação no Ministério dos Transportes de quaisquer recursos ordinários livres do Tesouro Nacional (fonte 100), os quais foram integralmente substituídos pela fonte vinculada (CIDE);
- após a aprovação da Lei que instituiu a CIDE, cuja arrecadação deveria ser destinada, em boa medida, ao financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes, os investimentos do órgão Ministério dos Transportes reduziram-se de R\$ 2.665,8 milhões, na proposta orçamentária 2002, para R\$ 2.020,0 milhões na proposta orçamentária 2003.

13.5 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS

As informações complementares à proposta orçamentária indicam que os benefícios tributários são estimados em R\$ 24,0 bilhões para 2003, representando 1,7% do PIB e 10,6% da receita administrada pela SRF. A região mais beneficiada será a Sudeste, com 48,5% do total dos benefícios, seguida da região Norte, com 21,3%; Sul, com 12,9%; Nordeste, com 12,6% e Centro-Oeste, com 4,7%. Os rendimentos isentos e não tributáveis e as deduções no âmbito do IRPF representam a maior parte dos benefícios, ou seja, 38,1%, seguido da Zona Franca de Manaus com 15,2%; do estímulo às pequenas e micro empresas com 12,3% e desenvolvimento regional com 9,6%.



As renúncias de receitas previdenciárias, por sua vez, são estimadas em R\$ 9,0 bilhões para o mesmo exercício, representando 0,6% do PIB e 11,7% da receita previdenciária. Por tipo de estímulo, a maior parcela cabe ao item segurado especial, com 43,7% do total das renúncias, seguida das renúncias concedidas às entidades filantrópicas com 23,4% e aos optantes do sistema SIMPLES com 18,7%.

Finalmente, os subsídios financeiros, explícitos e implícitos, são estimados em R\$ 25,8 bilhões para 2003, representando 1,8% do PIB. A região Sudeste será a mais aquinhoadada, ficando com 37,2%, seguida da região Nordeste com 20,1%, regiões Centro-Oeste e Sul com 17,0% cada uma e a região Centro-Oeste com 6,6%. Os subsídios explícitos representarão 62,7% do total, ficando os restantes 37,2% com os subsídios implícitos. Os dois maiores subsídios explícitos são o FCVS, com 81,5% dessa espécie, e o PROEX (equalização) com 7,4%. Os maiores subsídios implícitos são os concedidos pelo FAT, com 37,5% da espécie, os concedidos pelos Fundos Regionais de Financiamento do NO-NE-CO, com 28,1% e os dados no âmbito da securitização agrícola, com 21,9%.

13.6 PROGRAMAÇÕES COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE

Na proposta para 2003, houve algumas inovações quanto ao tratamento conferido às obras cuja gestão apresentou indícios de irregularidades graves⁵⁷ com relação às propostas anteriores. A principal delas diz respeito à observância do art. 10, § 10, da LDO 2003⁵⁸.

De fato, a PLOA/2003 contém um anexo específico (Quadro VII – Relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves) das categorias de programação, cuja execução estaria suspensa, por força do art. 86 da LDO/2003⁵⁹.

Trata-se de um quadro preliminar, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Poder Executivo, e que será atualizado em, pelo menos, duas oportunidades, ao longo do processo de apreciação orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional. A primeira atualização ocorrerá trinta dias após o envio da PLOA/2003⁶⁰, isto é, 30 de setembro; a segunda, em 30 de

⁵⁷ LDO/2003, art. 86: “§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: I - ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; II - ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato.”

⁵⁸ LDO/2003, art. 10: “§ 10. Observado o disposto no art. 86 desta Lei, o projeto de lei e a lei orçamentária conterão anexo específico com a relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com base nas informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União.”

⁵⁹ LDO/2003: “Art. 86. O projeto e a lei orçamentária anual poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, nos termos do § 6º deste artigo. ...”

⁶⁰ LDO/2003: “Art. 87. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados. ...”



novembro do corrente ano⁶¹.

Nesse sentido, serão ainda acrescentadas ou retiradas do quadro obras em que o TCU tenha apontado indícios de irregularidades graves e que não constaram da Proposta ou que indevidamente dela fez parte. Os subtítulos eventualmente incluídos podem receber emendas durante o processo de apreciação da PLOA/2003, créditos adicionais ao longo do exercício de 2003, ou mesmo recursos que não tenham sido especificamente consignados quando se tratar de subtítulos mais abrangentes.

A sistemática de utilização dos recursos destinados às obras em comento foi aprimorado na PLOA/2003, passando o Executivo a adotar a sistemática propugnada pelo Congresso Nacional em 2001. Assim, constituiu-se, nas unidades orçamentárias pertinentes, uma reserva de recursos que corresponde à dotação das obras inquinadas. No intuito de especializar tais dotações, utilizou-se como categoria de programação o código de operação especial 0195 – recursos para a retomada de execução de obras e serviços, vinculado ao programa 0909 – operações especiais: outros encargos especiais. A novidade consistiu em registrar um subtítulo para cada obra, ao contrário dos anos anteriores, em que havia apenas um subtítulo para cada unidade orçamentária destinado à referida reserva de recursos.

Desse modo, cabe ao Congresso Nacional deliberar sobre a reversão para o projeto ou atividade original, pelos parlamentares, na fase da elaboração orçamentária. Vale frisar que a PLOA/2003 consignou um total de R\$ 1.080.373.435,00 para as obras em que foram apontados indícios de irregularidades graves pelo TCU.

Em caso de saneamento da irregularidade em data posterior à aprovação da lei orçamentária, ratificado pelo correspondente decreto legislativo, poderia ser autorizado no próprio texto legal a possibilidade do Poder Executivo alterar a classificação para a programação original.

Nessa linha, cumpre ainda observar que o Quadro VII da PLOA/2003 não discrimina os contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios de irregularidades graves. Inexistindo um grau de detalhamento maior das informações, há prejuízo para a execução da funcional por inteiro. Assim, quinze dias após o envio da PLOA/2003 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal deveriam informar à Comissão Mista o relacionamento entre os subtítulos e os contratos vinculados à fiscalização do TCU, sob pena de inclusão no rol do Quadro VII da PLOA/2003⁶² da integralidade da dotação alocada ao subtítulo, impedindo a execução de todos os

⁶¹ LDO/2003, art. 87: “§ 4º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput, sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas, sem prejuízo da atualização das informações relativas às deliberações proferidas para as obras ou serviços cuja execução apresente indícios de irregularidades graves, em 30 de novembro de 2002, disponibilizando, nesta oportunidade, o relatório atualizado na sua página na internet, até a aprovação da Lei Orçamentária.”

⁶² LDO/2003: “Art. 19. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizarão, para a Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, e para a Secretaria de Orçamento Federal, até 15 (quinze) dias após a remessa do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, em meio magnético, a identificação dos subtítulos correspondentes aos contratos relativos às obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União. § 1º Para o cumprimento do disposto no caput, o Tribunal de Contas da União disponibilizará para os órgãos referidos no caput deste artigo, até 1º de agosto, a relação das obras, de acordo com a lei orçamentária para 2002, e seus contratos fiscalizados. § 2º A falta de identificação de que trata o caput deste artigo implicará na consideração de que todos os contratos e subtítulos que possam ser relacionados aos mesmos sejam havidos como irregulares, nos termos do art. 86 desta Lei.”



contratos vinculados à obra.

Tal determinação está em harmonia com a exigência, pela LDO/2003, de evidenciação do rol atualizado das obras constantes do Quadro pela Comissão Mista, inclusive na Internet.⁶³

13.7 METAS E PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO 2003 E NO PLOA 2003

A elaboração da proposta de lei orçamentária anual não vem seguindo o disposto na LDO no que se relaciona ao Anexo de Metas e Prioridades constante dessa lei. A realidade, a seguir demonstrada, caracteriza-se pela falta de efetividade do referido Anexo. Embora as ações ou subtítulos previstos na LDO devam ter precedência na alocação de recursos, foram incluídas diversas novas ações ou subtítulos, sem o atendimento integral ou mesmo com a exclusão daqueles constantes da LDO.

13.7.1 O ORDENAMENTO LEGAL DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

Em consonância com o art. 165, § 2º, da Constituição e, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.524/02 - LDO/2003, as metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2003 são as especificadas no Anexo de Metas e Prioridades, as quais deveriam constar do projeto de lei orçamentária para 2003, e ter precedência na alocação de recursos e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

A LDO/2003 inovou ao determinar no seu art. 2º, § 2º, que o atendimento parcial das metas e prioridades, ou a inclusão de outras prioridades em detrimento das constantes em seu Anexo de Metas deveria ser justificado pelo Poder Executivo. Tal disposição não foi observada pelo Executivo em sua proposta para 2003. Com isso, as ações incluídas no Anexo de Metas e Prioridades, discricionárias ou obrigatórias, assumem o caráter de prioridade.

As despesas obrigatórias, por sua vez, assim caracterizadas por derivarem de obrigação constitucional ou legal da União, foram apenas parcialmente incluídas no Anexo, o que não é coerente. A rigor, não precisariam constar entre as ações prioritárias, pois já estão previstas em Anexo próprio (art. 100 da LDO/2003), em decorrência da LRF, que inclusive as excepciona do contingenciamento. Entende-se, portanto, que, ou se incluem todas as despesas obrigatórias no Anexo de Metas e Prioridades, por serem essencialmente prioritárias, ou dele se excluem tais despesas, que ficariam no Anexo próprio referido, o que nos parece mais adequado.

Considerando que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO contenha apenas despesas discricionárias, a disciplina do art. 2º, § 2º da LDO/2003 (que exige justificativa para incluir novas ações no projeto de lei orçamentária em detrimento daquelas prioritárias) acabou criando uma nova categoria de despesas, dentre as discricionárias, que são justamente aquelas “prioritárias”. Este é um dos papéis constitucionais da LDO.

As prioridades estabelecidas na LDO foram quantificadas em metas e definidas em nível de ação (projeto, atividade ou operação especial), dentre aquelas previstas no Plano Plurianual (atualizado, em nível de ação, por leis orçamentárias posteriores). Nos

⁶³ LDO/2003, art. 86: “§7º A Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, disponibilizará, inclusive pela internet, a relação atualizada das obras e serviços de que trata o caput.”



termos definidos no PPA, nas áreas de infra-estrutura, integração nacional, meio ambiente e desporto as ações poderão ser desdobradas em subtítulos para especificar sua localização geográfica. A LDO/2003 priorizou e quantificou metas para 596 ações e subtítulos (no caso das áreas especificadas).

13.7.2 COMPARATIVO DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO/2003 E O PLOA/2003

O Poder Executivo estimou o valor financeiro do Anexo de Metas e Prioridades, constante da LDO 2003 em R\$ 29,1 bilhões, valor este preservado pelo Congresso Nacional ao remanejar metas equivalentes em cerca de R\$ 2 bilhões.

Do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003, segundo o Poder Executivo, R\$ 22,7 bilhões constaram do PLOA, ou 78% do valor previsto naquela lei. Todavia, integra esse valor a parcela de despesas obrigatórias, já constantes do Anexo próprio previsto no art. 101 da LDO, no valor de R\$ 12,4 bilhões.

Assim, desconsiderando-se as despesas de natureza obrigatória, o PLOA/2003 contemplou, R\$ 10,3 bilhões (R\$ 22,7 bilhões – R\$ 12,4 bilhões), o que equiivale a 61,7% das metas e prioridades inicialmente programadas na LDO, estimadas em R\$ 16,7 bilhões (R\$ 29,1 bilhões – R\$ 12,4 bilhões).

Não foram observadas no PLOA/2003 as prioridades inseridas pelo Congresso Nacional no Anexo de Metas e Prioridades. Conforme levantamento efetuado pelas Consultorias, de um total de 596 ações e subtítulos com metas quantificadas no Anexo da LDO, avaliou-se que 269 (45,1%) foram integralmente atendidos, 210 (35,2%) foram parcialmente atendidos e 117 (19,6%) sequer foram incluídos na proposta.

Ademais, o Poder Executivo tampouco não observou integralmente as metas e prioridades que constaram do próprio PLDO 2003 enviado no primeiro semestre deste ano, excluindo cerca de 5,4% de ações e subtítulos e atendendo parcialmente 41,0% das prioridades definidas.

13.7.3 A FALTA DE EFETIVIDADE DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO

Para efeito de quantificarmos ações e subtítulos acrescidos em detrimento das prioridades definidas na LDO, constatamos que o projeto encaminhado pelo Poder Executivo inseriu 476 subtítulos novos na área de integração nacional, 646 subtítulos novos na área de infra-estrutura e 1.862 ações novas nas demais áreas⁶⁴.

Na Mensagem que encaminhou o PLOA/2003, justificou o Poder Executivo que não foram contempladas ações tradicionalmente incluídas na Lei Orçamentária mediante emendas específicas e localizadas do Congresso Nacional (a exemplo da construção de centro de convenções, feiras e exposições, mecanização agrícola), sob a alegação de que não possuía parâmetro para a localização específica da demanda. Acrescenta que metas e prioridades assinaladas como despesas obrigatórias de caráter continuado foram integralmente atendidas. Adicionalmente, algumas metas socialmente relevantes, que foram subestimadas na LDO/2003, receberam incremento com o correspondente aporte adicional de recursos.

⁶⁴ Excluímos do PLOA/2003 as dotações de natureza financeira ou obrigatórias. Pela natureza de programação (com especificação da localidade), tratamos as áreas de infra-estrutura e integração nacional em nível de subtítulo e as demais áreas em nível de ação.



Embora o critério adotado pelo Poder Executivo justifique os cortes de várias ações, deve-se ressaltar que a maioria dos cortes foram realizados em ações dos setores de infra-estrutura e irrigação, cuja localidade consta do subtítulo. Vale lembrar que as obras em rodovias são definidas por trechos, com localização precisa. Sendo assim, a justificativa encaminhada pelo Executivo carece de respaldo para a maioria das prioridades constantes do Anexo de Metas e Prioridades e excluídas do PLOA 2003.

Do exposto, conclui-se que o mecanismo de fixação e observância das prioridades da LDO/2003 apresenta uma série de deficiências. O Anexo de Metas e Prioridades, em primeiro lugar, deveria ser acompanhado de demonstrativo que ateste a sua consistência fiscal, e a viabilidade de seu atendimento no projeto de lei orçamentária. O que aconteceu neste ano foi que o Poder Executivo, no projeto da LDO/2003 encaminhado, exagerou⁶⁵ na quantificação das metas e prioridades. Outra sugestão é promover um esforço com vistas a uma melhor classificação, em termos de prioridade e essencialidade, do grupo de despesas “discricionárias”, dada a generalidade desse conceito.

Com isso poderia se evitar, a exemplo do que ocorreu, que inúmeras ações discricionárias, porém essenciais (a exemplo de defesa civil, combate ao crime organizado, segurança de rodovias federais), ficassem fora da LDO/2003, tendo porém sido incluídas posteriormente no PLOA/2003.

A tabela a seguir elenca as ações que constam do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003 e que não foram incluídas no projeto de lei orçamentária para 2003.

TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003		
0004		Qualidade e Eficiência do SUS
4525	00	Assist. Financeira à Manutenção de Unidades de Saúde do SUS -
0021		Saúde da Mulher
7704	00	Implantação de serviços em unidades de saúde, para prevenção e tratamento dos agravos decorrentes da violência sexual -
0045		Desenvolvimento do Ensino Médio
1327	00	Expansão e Melhoria da Rede Escolar Estadual do Ensino Médio -
5567	00	Expansão e Melhoria da Rede de Ensino Médio -
0065		Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência
1426	00	Construção, Ampliação e Modernização de Centro de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência -
2043	00	Apoio ao Trabalho Protegido para Pessoas Portadoras de Deficiência -
0066		Valorização e Saúde do Idoso
1394	00	Construção, Ampliação e Modernização de Centro de Atendimento à Pessoa Idosa -
0068		Erradicação do Trabalho Infantil
2602	00	Mapeamento dos Focos de Trabalho Infantil por Município -
0073		Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
7939	00	Campanha Educativa de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil -
0075		Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul
2818	0004	Ações de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Fronteira do Mercosul - AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO FRONTEIRA DO MERCOSUL
0101		Qualificação Profissional do Trabalhador
5420	00	Qualificação de Agentes de Turismo nos Municípios -
5421	00	Qualificação de Cuidadores de Idosos -

⁶⁵ Mesmo se reconhecendo que houve um aumento do superávit primário requerido.



TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003

5422	00	Qualificação de Jovens em Risco Social -
5423	00	Qualificação de Pessoas Portadoras de Deficiência e de Atendentes de Pessoas Portadoras de Deficiência -
5425	00	Qualificação de Trabalhadores da Área da Cultura -
0103		Geração de Emprego e Renda
0710	00	Concessão de Crédito a Cooperativas e Associações de Produção -
0128		Morar Melhor
5011	00	Implantação de Serviços de Saneamento Básico Integrado em Municípios Integrantes da Comunidade Ativa (PASS/BIRD) -
0180		Esporte Solidário
6665	00	Apoio ao esporte em comunidades carentes -
0222		Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
1030	0002	Construção e Implantação do Metrô de Superfície no Espírito Santo - Trecho Viana - Cariacica - Vila Velha - Vitória - Serra
5884	0002	Implantação do Metrô do Rio de Janeiro - Ligação Metrô linhas 3/4
7340	00	Implantação de Metrô de Superfície no Espírito Santo – Trecho Viana - Cariacica - Vila Velha -
0229		Corredor São Francisco
5703	0010	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - Br-020/Pi/Ba - Construção e Pavimentação do Trecho São Raimundo Nonato (Pi) - Barreiras (Ba)
5703	0017	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - Br-367/Mg - Minas Nova - Almenara - Salto da Divisa
5703	9005	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - BR-235/BA- construção do trecho Juazeiro - Divisa BA/SE
5795	0002	Construção de Pontes no Corredor São Francisco - BR-030/BA - Construção de Ponte sobre o Rio São Francisco (Malhada/Carinhanha)
0230		Corredor Leste
5637	0002	Construção de Contornos Ferroviários no Corredor Leste - Em Juiz de Fora - Mg (Km 0)
5704	0009	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO
5704	0020	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-494/RJ - Contorno de Volta Redonda (BR-393/116) - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-101
5704	0022	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Construção do Trecho BR-101 até o entroncamento das BR-040 e BR-116
5704	0025	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-356/MG - Ervália - Muriaé - Divisa MG/RJ
5704	0027	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-352/MG - DIVISA GO/MG - ENTRONCAMENTO MG-190 - ABADIA DOS DOURADOS
5704	9920	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-455/MG PAVIMENTAÇÃO DO TRECHO UBERLÂNDIA - PONTE SOBRE O RIO CABAÇAL
5721	0004	Construção de Acessos Rodoviários no Corredor Leste – BR-120/MG - Construção de Acesso ao Distrito Industrial de Cataguases
5725	0010	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Br-262/Es - Trecho Km 7,4 - Km 71,5
5725	0017	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Br-381/Mg - Belo Horizonte - Governador Valadares
5734	0001	Adequação de Acessos Rodoviários no Corredor Leste – BR-262/ES - EM VITÓRIA (SUL)
5789	0012	Construção de Contornos Rodoviários no Corredor Leste - BR-262/MG - Construção do Contorno de Manhuaçu
5796	0008	Construção de Pontes no Corredor Leste - BR-154/MG - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO PARANAÍBA CACHOEIRA DOURADA DE MINAS - CACHOEIRA DOURADA DE GOIÁS
5835	0101	Adequação de Travessias Urbanas no Corredor Leste - BR-267/040/MG - Em Juiz de Fora
0232		Corredor Sudoeste
7328	9003	Recuperação de trechos ferroviários no Corredor Sudeste - Recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) - Bauru (SP)
0233		Corredor Mercosul
1080	0002	Modernização do Porto de Itajaí - No Estado de Santa Catarina
5251	0042	Recuperação do Molhe do Porto de Imbituba - No Estado de Santa Catarina
5707	0003	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-487/PR - Porto Camargo - Campo Mourão
5707	0008	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - no Estado do Paraná
5707	0009	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-158/SC - MARAVILHA - CAMPO ERE
5727	0110	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-470/SC - DUPLICAÇÃO DO TRECHO



TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003

5798	9001	NAVEGANTES/BLUMENAL - INDAIAL Construção de Pontes no Corredor Mercosul - CONSTRUÇÃO DE PONTE ENTRE BARRA DO GUARITA (RS) E ITAPIRANGA (SC)
5798	9003	Construção de Pontes no Corredor Mercosul - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO ITAJAÍ-AÇU EM ILHOTA
7305	0042	Melhoramento e Ampliação da Infra-estrutura do Porto de São Francisco do Sul - No Estado de Santa Catarina
7463	00	Recuperação das Instalações do Porto de Laguna -
7463	0001	Recuperação das Instalações do Porto de Laguna - No Estado de Santa Catarina
0235		Corredor Nordeste
5388	0001	Recuperação do Porto de Cabedelo - No Estado da Paraíba
0237		Corredor Araguaia-Tocantins
5710	0014	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - No Estado do Tocantins
5710	0015	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-242/TO - Peixe - Paranã - Taguatinga
5710	9001	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-010/TO, Construção do trecho Divisa TO/GO - Divisa TO/MA
5718	00	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins -
5718	0001	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-135/MA - Sobre o Estreito dos Mosquitos
5718	0004	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-153/PA - Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia (São Geraldo/PA - Xambioá/TO)
5735	00	Adequação de Acessos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins -
5787	00	Construção de Anéis Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins -
5805	0002	Construção de Viadutos no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-060/GO - Construção do Viaduto de acesso a Anápolis - DAIA
5877	0002	Ampliação do Porto de Itaqui - No Estado do Maranhão
0238		Corredor Fronteira Norte
5800	9007	Construção de Pontes no Corredor Fronteira Norte - BR-364/RO, CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO MADEIRA EM ABUNÃ
7269	00	Obras de Infra-Estrutura no Porto de Santa Maria do Boiacu (RR) -
0291		Energia no Eixo Arco Norte
7170	00	Interiorização do eixo arco norte -
0296		Energia na Rede Sudeste
3419	00	Implantação de Sistema de Transmissão Tijuco Preto (SP) - Rio de Janeiro (RJ) (360 Km de Linha de Transmissão em 500 Kv e Subestações Associadas) -
0351		Agricultura Familiar - Pronaf
4574	00	Execucao Da Assistencia Tecnica E Extensao Rural -
5696	00	Desenvolvimento do Cooperativismo e Associativismo Rural -
0379		Irrigação e Drenagem
1836	0050	Implantação de Projetos de Irrigação - Projeto de Irrigação de Campo Alegre - GO
1836	0142	Implantação de Projetos de Irrigação - Estado do Tocantins
0410		Turismo: a Indústria do Novo Milênio
7931	00	Construção de Centro de Convenções e Feiras de Exposição -
9001	00	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística -
0414		Municipalização do Turismo
5009	00	Implantação e Ampliação dos Sistemas de Limpeza Pública, Acondicionamento, Coleta, Disposição Final e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Municípios Turísticos -
0461		Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico
3107	00	Implantação de Infra-estrutura para Pesquisa e Desenvolvimento -
0465		Sociedade da Informação - Internet II
3491	00	Rede Nacional de Pesquisa - Internet II -
0468		Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas
4134	00	Fomento a Pesquisas e Estudos Sobre a Mata Atlântica -
4209	00	Consolidação dos Conhecimentos Disponíveis Sobre os Ecossistemas da Mata Atlântica -
0499		Parques do Brasil
1994	00	Implantacao De Sítios Do Patrimonio Mundial Natural E Reservas Da Biosfera -
2969	0006	Gestão, Manejo e Fiscalização de Unidades de Conservação e do Patrimônio Espeleológico - Apoio ao Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas - CECAV



TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003

2969	0026	Gestão, Manejo e Fiscalização de Unidades de Conservação e do Patrimônio Espeleológico - Preservação do Parque das Águas Quentes de Caldas Novas - GO
0500		Turismo Verde
7930	00	Desenvolvimento da infra-estrutura turística na Região Amazônica -
0505		Florestar
2962	0016	Fomento a Projetos de Reflorestamento - Região do Cariri - CE
0506		Florestas Sustentáveis
7812	00	Plano de desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica (PPG-7) -
0515		Proágua Infra-Estrutura
1845	0322	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Canalização de Córregos - Goiânia - GO
1845	0330	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Controle de Enchentes no Córrego Bandeira - Campo Grande - MS
1845	0344	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Obras de Estabilização do Rio Sergipe na Coroa do Meio/Barra dos Coqueiros no Estado de Sergipe
1845	0842	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Controle de Enchentes - Avaré - SP
1845	0845	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - região metropolitana de São Paulo
1851	00	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica -
1851	0103	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Açude Jenipapo no Estado do Piauí
1851	0404	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Canal do Sertão Alagoano - Delmiro Gouveia - AL
1851	0406	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Aproveitamento Hidroagrícola do Rio Balsamo - AL
1851	0408	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção do Sistema de Abastecimento de Água Pão de Açúcar/Olho D'água das Flores - AL
1851	0410	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção do Sistema de Abastecimento de Água da Bacia Leiteira - AL
1851	0412	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica do Sertão Alagoano - AL
1851	0414	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica - Maceió - AL (Pratagy)
1851	0422	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção de Barragens no Norte de Minas/Vale do Jequitinhonha no Estado de Minas Gerais
1851	0450	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Ampliação do Sistema Adutor Alto Sertão/Sertaneja - Porto da Folha - SE
1851	0452	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica - Aracaju - SE
1851	0850	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - PERFURAÇÃO E EQUIPAMENTO DE POÇOS PÚBLICOS - ESTADO DE GOIÁS
1851	1330	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica no Estado do Espírito Santo - Es
1851	1342	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Macro e Micro Drenagem em Municípios da Mesorregião Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro - RJ
3642	00	Proágua - Semi-Árido -
0516		Brasil Joga Limpo
7989	0050	Projetos Demonstrativos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental - Projetos Demonstrativos de Gestão Integrada de Resid. Sólidos e Saneamento Ambiental no Estado de Minas Gerais
0643		Calha Norte
1213	00	Implantação de Unidades Militares na Região da Calha Norte -
9502	00	Construção de Escolas de Ensino Fundamental na Região da Calha Norte -
9504	00	Construção de Aeródromo na Região da Calha Norte -
0666		Segurança do Cidadão
3814	00	Estudos e Pesquisas em Segurança Pública -
0805 (*)		Infra-estrutura Urbana
1920	00	Implantação, Ampliação Ou Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana -
1951	00	Ações de Reestruturação Urbana, Interligação de Áreas Urbanas e de Adequação de Vias -
3178	00	Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano -
0806 (*)		Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário



TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003

1482	00	Mecanização Agrícola -
2356	00	Apoio às Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural -
8009		Organização Produtiva de Comunidades Pobres - Pronager
5565	00	Ações de Geração de Renda para Populações Carentes -
8018		Despoluição de Bacias Hidrográficas
3935	0030	Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - no Estado do Espírito Santo
3935	0032	Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - Despoluição e Recuperação de Bacias Hidrográficas e Lagoas no Estado de Minas Gerais
8035 (*)		Infra-estrutura em Transportes
5885	0002	Desenvolvimento da Infra-Estrutura em Transportes - No Estado de Rondônia

(*) PROGRAMA INTEGRALMENTE EXCLUÍDO DO PLOA/2003

Brasília, 10 de outubro de 2002.

José Rui Gonçalves Rosa
Consultor Geral da CONORF/SF

Eugênio Greggianin⁶⁶
Diretor da COFF/CD

⁶⁶ A elaboração desta nota técnica baseou-se nos estudos parciais elaborados pelos consultores das áreas temáticas das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.