



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS
PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

ORÇAMENTO PARA 2004
(Projeto de Lei nº 31/2003 – CN)

PARECER PRELIMINAR

Presidente: Senador GILBERTO MESTRINHO
Relator-Geral: Deputado JORGE BITTAR

Brasília (DF), setembro de 2003



ÍNDICE

I - RELATÓRIO.....	4
A – PARTE GERAL.....	6
1. A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PPA 2004-2007.....	6
2. CENÁRIO MACROECONÔMICO E TÓPICOS FISCAIS SELECIONADOS.....	9
2.1. A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004.....	9
2.2. CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS.....	9
3. METAS FISCAIS.....	12
4. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS.....	14
4.1. RECEITAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS.....	14
4.2. DESPESAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS.....	19
5. RECEITAS.....	21
5.1. EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS.....	21
5.2. RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	22
5.3. RECEITAS CONDICIONADAS.....	25
6. AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA PARA 2004.....	27
6.1. DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS.....	27
6.1.1. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS.....	27
6.1.2. DESPESAS PRIMÁRIAS PASSÍVEIS DE CONTINGENCIAMENTO.....	32
6.2. DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO.....	34
6.2.1. DESPESAS POR ÓRGÃO.....	34
6.2.2. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA.....	37
6.2.3. DESPESAS POR FUNÇÃO.....	40
6.2.4. DESPESAS POR PROGRAMAS.....	42
6.3. REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA.....	44
6.3.1. INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO.....	44
6.3.2. DESPESAS (GND) POR REGIÃO.....	47
6.4. SAÚDE.....	49
6.4.1. A PROPOSTA PARA O MINISTÉRIO DA SAÚDE.....	49
6.4.2. PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES NA PROGRAMAÇÃO DA SAÚDE.....	51
6.4.3. A PROPOSTA PARA O MINISTÉRIO DA SAÚDE E A EC Nº 29/2000.....	53
6.5. EDUCAÇÃO E CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	55
6.5.1. A PROPOSTA PARA A EDUCAÇÃO.....	55
6.5.2. ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO.....	56
6.5.3. FUNDEF.....	57
6.5.4. CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	57
6.6. TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	58
6.7. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES.....	61
6.8. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	63
6.8.1. AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.....	63
6.8.2. DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	65
6.9. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	67
6.10. INFRA-ESTRUTURA, URBANISMO E INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	69
6.10.1. INFRA-ESTRUTURA.....	69
6.10.2. URBANISMO.....	72
6.10.3. INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	74
7. DESPESAS FINANCEIRAS.....	75
7.1. ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL.....	75
7.2. SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	77
7.2.1. JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA.....	77
7.2.2. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA.....	78
7.3. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO.....	79
8. TÓPICOS ESPECIAIS.....	81
8.1. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	81
8.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA.....	81
8.3. OBRAS IRREGULARES.....	82
8.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	85



B- PARTE ESPECIAL.....	87
I. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DA RELATORIA GERAL E DAS RELATORIAS SETORIAIS COM A RELATORIA DO PROJETO DE PPA 2004-2007.....	87
II. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS “INDIVIDUAIS” E “COLETIVAS”.....	87
III. DAS EMENDAS DE RELATOR.....	88
IV. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	89
V. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	91
VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	91
VII. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO.....	92
VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS.....	92
IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO.....	94
X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL.....	95
XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL.....	95
XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.....	96
<i>ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS.....</i>	<i>97</i>
II - VOTO.....	98



Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 31, de 2003 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004”.

RELATOR–GERAL: Deputado Jorge Bittar

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, tendo em vista o disposto no § 5º do art. 166 da Constituição Federal, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem n.º 100, de 2003 – CN (n.º 414/2003, na origem) encaminhando o Projeto de Lei n.º 31, de 2003 – CN que “ Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2004”.

Na qualidade de Relator-Geral desse Projeto, e atendendo ao disposto no art. 18 da Resolução n.º 01, de 2001 – CN, cabe-nos a honrosa tarefa de emitir Parecer Preliminar sobre a matéria, cuja estrutura básica é a seguinte:

- 1) PARTE GERAL, contendo uma avaliação geral da proposta orçamentária, analisando, entre outros, o cenário econômico-fiscal, as metas fiscais, as despesas, a compatibilização com o Projeto de Lei n.º 30, de 2003- CN (PPA 2004-2007) e a uma avaliação preliminar do comportamento dos parâmetros que balizaram a estimativa da receita orçamentária para 2004; e
- 2) PARTE ESPECIAL, contendo os parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos das relatorias, inclusive quanto ao exame das emendas a serem apresentadas.

A proposta orçamentária de 2004 reflete o resultado das iniciativas adotadas pelo Poder Executivo para reorganizar a economia brasileira e preparar o caminho da retomada do crescimento econômico. Com as medidas duras e severas aplicadas pelo Executivo conseguiu-se reverter o processo de degeneração macroeconômica do Brasil. O risco-Brasil, que em janeiro estava em 2.400 pontos - um valor estratosférico - , hoje situa-se abaixo dos 700 pontos. A inflação brasileira anualizada, que se encontrava na faixa de 40%, está agora entre 7 e 8%. O dólar, que alcançava os R\$ 4,00, neste momento apresenta-se na faixa de R\$ 3,00.

Além disso, graças ao enorme esforço exportador, revertemos o crônico déficit na balança comercial e nas contas correntes do balanço de pagamentos, geramos um saldo de U\$ 10 bilhões na balança comercial do primeiro semestre, e apontamos um superávit anual nesse mesmo item superior a U\$ 20 bilhões.



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

Esse quadro nos oferece uma posição mais confortável para discutir um novo acordo com o FMI buscando eliminar as restrições que limitam os investimentos das empresas públicas e o endividamento do setor público brasileiro. A própria economia brasileira já revela sinais claros de reanimação e as previsões são de que já no último trimestre deste ano sentiremos os primeiros efeitos da retomada do crescimento econômico.

A proposta orçamentária para 2004 é reflexo desse esforço bem sucedido do Poder Executivo, uma vez que apresenta indicadores macroeconômicos melhores do que os que valeram para o início deste ano. Ou seja, trabalharemos com uma inflação anual de 5,5% (IPCA), a taxa de câmbio prevista de R\$ 3,40 reais por dólar e um crescimento econômico de pelo menos 3,5% do PIB. E é esse cenário que nos garante ter a confiança de que os R\$ 40,8 bilhões a mais de receita primária, que estão previstos no orçamento da União para 2004, serão efetivamente realizados.

A proposta reflete também a continuidade do esforço fiscal para manter a dívida pública brasileira controlada. Isso implica gerar um enorme esforço de superávit primário do orçamento fiscal e da seguridade de R\$ 42 bilhões, o que, lamentavelmente, acaba por limitar os gastos sociais e os investimentos em infra-estrutura econômica e de desenvolvimento urbano.

Esta Introdução aborda também três questões que têm sido levantadas em relação à proposta de orçamento de 2004, que devem ser aclaradas antes que a Comissão inicie seus trabalhos. Todas dizem respeito a em que medida estarão disponíveis recursos legítimos em volume suficiente para atender a despesas obrigatórias, fixadas na proposta ou identificadas posteriormente.

A primeira diz respeito ao impacto financeiro dos novos compromissos que a União está assumindo no bojo da reforma tributária. Fala-se aqui em cifra da ordem de quase R\$ 6 bilhões, correspondentes à reinclusão no projeto de dotação para o atendimento da Lei Complementar n.º 115, de 2002, ou de legislação que venha a substituí-la, e à transferência a estados e municípios de 25% dos recursos da CIDE-combustíveis. Preferimos, nesta etapa, considerar que a Comissão saberá, como soube no ano passado, identificar os recursos necessários para ressarcir as unidades da Federação pelo desgravamento das exportações e pelo aproveitamento dos créditos na compra de bens de capital. Levantou-se, também, a possibilidade de aumento da alíquota específica da Contribuição, desde que, com a queda da cotação internacional do petróleo, a medida tenha efeito nulo sobre os preços dos combustíveis no varejo. A idéia de majoração da CIDE foi levantada durante a apreciação do orçamento de 2003, mas não chegou a ser aplicada.

O segundo ponto refere-se ao uso dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza no custeio de despesas da Saúde, para atendimento do piso estabelecido pela Emenda



Constitucional n.º 29, de 2000. É fundamental notar que o novo critério de cálculo do mínimo dessas despesas, aplicado pelo Executivo, foi favorável ao setor, tendo como resultado um excedente de R\$ 2,2 bilhões relativamente ao procedimento anterior. Esse é ganho real da Saúde em 2004. O Governo por sua vez, salienta que a decisão de usar daquela fonte no custeio da Saúde é correta e em nada invalida as vinculações estabelecidas na Constituição. Esse tema será inevitavelmente objeto de debates no decorrer de nossos trabalhos, tanto do aspecto jurídico como de aporte adicional de recursos, que poderá se dar mediante emendas.

Por fim, estamos atentos para a questão dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. A matéria está sendo estudada pelas autoridades e pelos Parlamentares, com vistas a uma solução.

Deve-se ressaltar que a peça orçamentária foi elaborada com muito rigor pelo Ministério do Planejamento. A inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes como habitação, saneamento entre outras o que dificultam as comparações entre alguns programas sociais.

Ao tramitar no Congresso Nacional, esse orçamento merecerá emendas parlamentares que refletirão prioridades regionais e de setores da sociedade. Até o relatório final, serão realizadas ainda as adequações necessárias para ajustar o orçamento ao resultado da reforma tributária em curso no Congresso. Nesse quadro, há plenas condições para que se avance na elaboração do orçamento em relação aos anos anteriores, incorporando o saber técnico acumulado e mantendo o rigor para que se assegure que ele seja executado plenamente.

É nesse contexto que cabe a nós, parlamentares, a partir de um profundo e detalhado exame da proposta apresentada para 2004, procurar soluções que possam mitigar as situações adversas e contribuir para criar iniciativas que gerem novas esperanças para o povo brasileiro.

A – PARTE GERAL

Nesta parte, em atenção ao § 3º, do art. 18, da Resolução nº 01, de 2001-CN, é efetuada uma avaliação geral da proposta orçamentária para 2004, examinado-se, entre outros, o impacto da conjuntura macroeconômica e endividamento sobre as finanças públicas; as metas fiscais; a repercussão no orçamento das reformas tributária e da previdência; a compatibilidade da proposta com o disposto no projeto do PPA 2004-2007 e na LDO 2004; a programação das despesas, com especial atenção àquelas de natureza obrigatória. Contém, ainda, uma análise da receita e avaliação do comportamento recente dos principais parâmetros que fundamentaram o seu cálculo.

1. A LEI ORÇAMENTÁRIA E O PPA 2004-2007

O Sistema de Planejamento e Orçamentos no Brasil, estabelecido pela Constituição de 1988, é composto por três peças: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Os três têm que se integrar harmoniosamente,



devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, compatibilizando ambas com o plano plurianual¹.

O plano plurianual define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA, por sua temporalidade quadrienal (deslocado de um ano do início do mandato presidencial), tem características de plano de governo. A lei de diretrizes orçamentárias, por seu turno, define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, com o objetivo de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual.

O sistema constitucional de planejamento e orçamento da Constituição de 1988, da forma como concebido, nunca pode integrar de forma harmoniosa o planejamento com o orçamento. Essa deficiência se deve especialmente em função da assincronia dos prazos constitucionais de tramitação dos projetos de PPA, LDO e LOA no primeiro ano do mandato presidencial.

A situação ocorre sempre no primeiro ano dos mandatos presidenciais em virtude da inconsistência temporal relativa aos prazos de encaminhamento das leis orçamentárias fixados no art. 35, § 2º, do ADCT, que define, provisoriamente, a data de 31 de agosto para os projetos de lei relativos ao PPA e à LOA e 15 de abril, para o projeto da LDO – até a edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º.

A LDO/2004 não estabeleceu as metas e prioridades da Administração Pública Federal para 2004, conforme preconiza o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, uma vez que, quando de sua elaboração e apreciação, inexistia PPA para o período 2004-2007. Para não deixar lacuna legislativa, a LDO 2004 remeteu ao Projeto de Lei do Plano Plurianual/2004-2007 a tarefa de fixá-las:

“Art. 2º As metas e as prioridades do projeto de lei de orçamento para o exercício financeiro de 2004 serão compatíveis e constarão do projeto de lei do Plano Plurianual para o período 2004-2007.”

No caso dos projetos de PPA e LOA, a dificuldade de compatibilizá-los verifica-se porque ambos chegam ao Congresso Nacional em 31 de agosto, são apreciados em períodos coincidentes e devem ser devolvidos para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa. Além disso, estão sujeitos a emendas coletivas e individuais e possuem relatores gerais e setoriais distintos.

As dificuldades em se elaborar o orçamento anual em conformidade com o plano plurianual fizeram com que fossem criadas disposições que permitiram atualizar o PPA com a própria lei orçamentária. O planejamento de quatro anos perdera a sua eficácia e passaria a ter importância secundária. A definição de ações orçamentárias passou a ser feito de forma antecipada e desconexa do conjunto de diretrizes, objetivos e metas plurianuais.

Pretende-se que nesse novo ciclo de planejamento e orçamentação haja coerência no ordenamento constitucional imposto ao PPA, à LDO e à LOA. Ante o modelo constitucional vigente, deve o processo legislativo de discussão e votação ser adequado e

¹ Ver art. 165, § 7º; art. 166, § 4º e art. 167, § 1º, da Constituição.



capaz de assegurar resultados positivos no que tange à participação do Congresso Nacional, racionalidade e coerência do sistema.

Para proporcionar maior eficácia ao plano plurianual, importantes inovações foram introduzidas no texto do projeto de lei. As metas físicas dos projetos, estabelecidas para o período do plano plurianual constituem-se em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias, de orçamento anual e seus créditos adicionais, sendo referenciais os valores financeiros consignados. Ademais, a inclusão de ações nos programas do PPA por intermédio das leis orçamentárias somente ocorrerá em casos restritos², devendo essas inclusões ocorrerem nos projetos de lei de revisão anuais previstas ao plano ou mediante leis específicas.

A compatibilização dos projetos de lei somente se verificará se houver atuação conjunta do relator do projeto de lei do plano plurianual e de seus comitês de assessoramento com o relator-geral e os relatores setoriais do projeto de lei orçamentária anual, de modo a promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados projetos de lei, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal, especialmente no que se refere aos projetos de investimentos plurianuais e às prioridades e metas para o exercício financeiro de 2004.

Ainda que a LDO tenha atribuído ao PPA a tarefa de fixar as metas e prioridades para o exercício de 2004, a apreciação do mencionado Anexo e das emendas apresentadas pode ser delegada ao Relator-Geral do orçamento, por tratar-se de matéria restrita somente ao próximo exercício financeiro.

No que concerne aos projetos de investimentos plurianuais, o § 1º do art. 167 da Constituição proíbe o início de investimentos de duração plurianual sem prévia inclusão no PPA:

“§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

Assim, é possível iniciar ações, por intermédio da lei orçamentária, relativas a atividades ou mesmo projetos, desde que sejam anuais. Podemos considerar, portanto, que a eficácia do PPA seria a de especialmente definir os investimentos plurianuais, sendo que sua realização física (metas) constitui-se em teto para efeito de orçamentação. Deve haver, portanto, compatibilidade entre as emendas apresentadas ao orçamento com o plano plurianual, de modo que a emenda ao orçamento com a finalidade de incluir projeto plurianual deva repercutir também no PPA, com a apresentação de emenda correspondente ao projeto para o período de quatro anos.

² Texto do projeto de PPA: Art. 7º A inclusão de ações nos programas do Plano Plurianual poderá ocorrer também por intermédio das leis orçamentárias e seus créditos especiais, nos seguintes casos:

I – desmembramento ou aglutinação de uma ou mais ações de finalidades

semelhantes, classificadas como atividade ou operação especial e integrantes do mesmo programa;

II – novas atividades e operações especiais, desde que as despesas delas decorrentes, para o exercício e para os dois anos subsequentes, tenham sido previamente definidas em leis específicas, em consonância com o disposto no art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. Na hipótese de ocorrência do disposto no inciso I do caput deste artigo, as ações resultantes receberão novo código, exceto quando se tratar de ação com código padronizado.



2. CENÁRIO MACROECONÔMICO E TÓPICOS FISCAIS SELECIONADOS

2.1. A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

O valor total da proposta orçamentária para 2004 é de R\$ 1.490,5 bilhões, 40% maior que o orçamento aprovado para 2003. A tabela abaixo compara valores agregados da proposta e do orçamento em vigor.

ORÇAMENTOS 2003 e 2004⁽¹⁾

	R\$ bilhões			
	2003 (Lei)		2004 (Proposta)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento Geral da União	1.060,0	1.060,0	1.490,5	1.490,5
2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	23,9	23,9	32,8	32,8
3. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽²⁾	1.036,1	1.036,1	1.457,7	1.457,7
4. Refinanciamento da Dívida Pública	522,2	522,2	860,0	860,0
5. Orç. Fiscal e da Seguridade, exceto Refinanciamento ⁽³⁾	513,9	513,9	597,7	597,7
6. Orçamento Fiscal	334,1	314,3	388,9	367,9
7. Orçamento da Seguridade Social	179,8	199,6	208,7	229,7
8. <i>Transferência do Orç. Fiscal para o da Seguridade Social</i>		19,8		21,0

Fonte: Orçamento de 2003 e Proposta Orçamentária (PLO) de 2004.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

Em termos relativos, o orçamento de investimento das empresas estatais cresce 37%. A Mensagem afirma que foi levada em consideração na definição dos limites de investimento a geração de recursos de cada estatal. Os investimentos do grupo Petrobras representam 75% do total e crescem 125% em relação ao que constou do orçamento de 2003.

Os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 1.457,7 bilhões, crescendo 40% em relação a 2003. Desse total, R\$ 860 bilhões (60%) referem-se ao refinanciamento da dívida pública: autorização legislativa para a emissão de títulos no montante necessário a atender o vencimento da dívida, preponderantemente mobiliária, que o governo pretende rolar. Assim, o valor efetivo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para o ano de 2004, sem o refinanciamento da dívida e os investimentos das estatais, é de R\$ 598 bilhões, 16% acima do orçamento de 2003.

Ao orçamento da seguridade social cabem despesas de R\$ 230 bilhões e ao fiscal, R\$ 368 bilhões. Após a desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais (DRU), as receitas da seguridade social não são suficientes para cobrir suas despesas, recebendo transferência de R\$ 21 bilhões do orçamento fiscal. A DRU correspondente às receitas da seguridade social é de quase R\$ 28,3 bilhões.

2.2. CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS

O cenário da proposta orçamentária é praticamente o mesmo traçado na LDO³, que prevê a retomada do crescimento econômico a partir de 2004 e a queda da inflação, dentro da meta fixada pelo o Banco Central. A tabela a seguir traz as estimativas dos principais parâmetros da proposta para 2003 e 2004, comparados com 2002.

³ Ver, a propósito, a Nota Técnica n.º 3/03, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.



PRINCIPAIS PARÂMETROS DO ORÇAMENTO, 2002 A 2004

	2002	2003			2004		
	Realizado	LDO 2004	PLO 2004	Mercado	LDO 2004	PLO 2004	Mercado
Crescimento real do PIB (% a.a.)	1,52	2,25	1,80	0,83	3,50	3,50	3,00
Inflação IGP-DI (% a.a.- 12 meses)	26,41	14,50	9,00	8,02	7,50	7,50	6,47
Inflação IGP-DI (% a.a.- média)	13,51	26,84	23,34	...	9,41	7,17	...
Inflação IPCA (% a.a.- 12 meses)	12,53	10,80	10,10	9,59	5,50	5,50	6,10
Inflação IPCA (% a.a.- média)	8,45	15,38	15,07	...	6,18	5,79	...
Câmbio (R\$/US\$ - dez.)	3,53	3,37	3,16	3,10	3,56	3,40	3,35
Câmbio - taxa média	2,92	3,43	3,16	3,11	3,46	3,37	3,26
Selic média acumulada (% a.a.)	19,11	23,66	24,03	...	15,95	15,17	...
Massa salarial (crescimento %)	7,22	12,02	12,28	...	8,60	12,83	...

Fonte: Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) 2004, PLO 2004, PPA 2004 e Banco Central do Brasil (Relatório de Mercado de 19 de setembro de 2003).

Houve anos em que as projeções iniciais dos parâmetros pioraram substancialmente durante a apreciação da proposta orçamentária no Congresso. Dificilmente isso ocorrerá para 2004, tendo em conta os rumos da política econômica, os indicadores disponíveis e o ambiente externo⁴.

Sustentam essas hipóteses positivas os dados recentes, com sinais, ainda que tênues, de recuperação do crescimento industrial, o desempenho vigoroso do setor exportador, a conseqüente redução de nossa vulnerabilidade externa e a aceleração do processo de redução da taxa básica de juros.

As iniciativas do governo federal nos planos fiscal, monetário e institucional têm repercutido positivamente no ânimo dos investidores e nos índices de risco do País. A meta de superávit primário para todo o setor público em 2003, aumentada de 3,75% para 4,25% do Produto Interno Bruto até pelo menos 2007⁵, vem sendo atingida com folga⁶. A política monetária vem sendo gradualmente relaxada porque arrefeceram as pressões inflacionárias, e as reformas previdenciária e tributária estão em andamento.

O Fundo Monetário Internacional completou em 5 de setembro a quarta avaliação do desempenho brasileiro, no âmbito do acordo de setembro de 2002, autorizou o País a sacar o equivalente a US\$ 4,1 bilhões e previu crescimento à frente⁷.

O crescimento brasileiro em 2004 é, em grande medida, dependente das tendências globais. A previsão do FMI/Banco Mundial de crescimento da economia global no ano é de 4,1%, superior ao do relatório de abril de 2003, com a Ásia liderando a retomada.⁸ Para 2004 a economia norte-americana deve crescer 3,9% e a zona do Euro, 1,9%. Para 2003, o FMI conserva sua previsão anterior de crescimento mundial de 3,2%.

Por outro lado, a balança comercial brasileira apresentou, nos últimos doze meses, até agosto, um saldo comercial recorde (US\$ 22,9 bilhões). Para 2003, a expectativa do mercado é de um saldo de US\$ 20 bilhões; já a do IPEA, de US\$ 19,3

⁴ A Argentina, por exemplo, que no passado foi foco de contágio, logrou bom desfecho nas suas negociações com o FMI.

⁵ (http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/ppa_2004/mensagem_presidente.pdf), Projeto de PPA 2004-2007, Mensagem do Presidente da República, pg. 26.

⁶ Até julho de 2003 o superávit primário acumulado de R\$ 44,2 bilhões foi equivalente a 5,05% do PIB, segundo o Banco Central, com dados anteriores à divulgação do PIB do último trimestre. A meta para setembro é de R\$ 54,2 bilhões.

⁷ Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr03151.htm>

⁸ Ver *World Economic Outlook*, setembro de 2003.



bilhões, refletindo um aumento das importações pela retomada do crescimento a partir do segundo semestre deste ano. Para 2004 o mercado espera um saldo de US\$ 16 bilhões⁹; já o IPEA, de US\$ 16,6 bilhões. Para o resultado em conta corrente do balanço de pagamentos a expectativa do mercado é de um saldo negativo de apenas US\$ 1,1 bilhão neste ano e de US\$ 5,0 bilhões para 2004; para o IPEA, US\$ 1,6 bilhão e US\$ 4 bilhões, valores substancialmente inferiores aos registrados em passado recente, ainda assim bem menos otimistas que a proposta de PPA¹⁰. Tudo o mais permanecendo constante, saldos dessa ordem serão perfeitamente financiáveis pelo investimento direto externo esperado para 2003 (US\$ 8,5 bilhões) e para 2004 (US\$ 12,0 bilhões), segundo expectativas do mercado.

No plano interno, há indícios tímidos de recuperação da produção industrial, que, segundo o IBGE, teria avançado 0,4% em julho, com relação ao mês anterior, depois de apresentar quedas sucessivas desde o mês de abril. A taxa de desemprego permanece estável desde junho em 13%, depois de vir aumentando desde dezembro de 2002¹¹. O mesmo vem ocorrendo com o rendimento real médio das pessoas ocupadas.

Não obstante os sinais de retomada da atividade econômica, o crescimento real do PIB em 2003 deverá ficar abaixo daquele previsto na proposta. No primeiro semestre, foi de 0,3%¹², sendo bastante difícil chegar ao 1,8% previsto para este ano. O crescimento em 2003 será de 1%¹³, se confirmadas as estimativas do Executivo para o terceiro e o quarto trimestres do presente exercício. O mercado financeiro, segundo o último relatório do Banco Central, prevê apenas 0,8% de crescimento. Já a mais recente previsão do IPEA (setembro de 2003) foi de crescimento de 0,5% em 2003 (antes, de 1,6%), contestada pelo Ministério da Fazenda. O Ministério de Planejamento e Orçamento emitiu nota técnica reestimando o crescimento da economia para entre 0,7% e 1,1% neste ano¹⁴. Para tanto, o MPO prevê nova queda no terceiro trimestre e forte crescimento no quarto.

As condições para crescimento de 3,5% em 2004, ou mais, continuam presentes, levando-se ainda em conta a base deprimida em 2003. O mercado financeiro projeta crescimento de apenas 3%. No seu mais recente boletim trimestral de conjuntura (setembro), o IPEA reviu sua projeção para 3,5% (no anterior, 3%).

A conclusão relativa ao crescimento do PIB – maior crescimento, diante da base deprimida no ano anterior – vale igualmente para a massa salarial (combinando nível de emprego formal com salário médio), que se encontra em patamar extremamente baixo. Não obstante, o aumento previsto na proposta em relação a 2003 é 50% maior que o esperado quando foi elaborada a LDO, o que se pretende monitorar no período de exame da proposta orçamentária no Congresso.

⁹ Relatório de Mercado de 19.09.2003, do Banco Central do Brasil.

¹⁰ O projeto de PPA 2004-2007 prevê para 2004 um saldo comercial da ordem de US\$ 15,0 bilhões (2,88% do PIB) e um saldo em conta corrente negativo de pouco mais que US\$ 600 milhões (0,12% do PIB).

¹¹ <http://www.ibge.gov.br/>

¹² Resultado divulgado pelo IBGE em 28 de agosto. No primeiro trimestre o PIB cresceu 2% em relação ao mesmo período de 2002; no segundo, regrediu 1,4%.

¹³ Mais exatamente 0,98%, taxa que serviu de hipótese para o novo contingenciamento.

¹⁴ Ver http://www.planejamento.gov.br/noticias/nota_tecnica/nota_mp_sobre_projecao_pib.htm.



3. METAS FISCAIS

A meta de superávit primário para o exercício de 2004 foi continuamente elevada desde 2002, conforme a tabela a seguir, refletindo a necessidade de ajustes fiscais cada vez mais rigorosos, em decorrência da evolução desfavorável da dívida pública.

EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES E DAS METAS FISCAIS PARA O ORÇAMENTO DE 2004^(*)

	R\$ bilhões							
	PROJEÇÕES E METAS SEGUNDO							
	LDO 2002		LDO 2003		LDO 2004		PLO 2004	
Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
<u>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</u>								
Receita Primária	336,7	21,74	330,8	21,55	415,8	23,50	402,2	23,23
Despesa Primária	305,7	19,74	296,2	19,30	372,4	21,05	359,8	20,79
Resultado Primário	31,0	2,00	34,5	2,25	43,3	2,45	42,4	2,45
<u>Outros Resultados</u>								
Resultado Primário das Estatais	6,2	0,40	8,4	0,55	12,4	0,70	12,2	0,70
Resultado Primário da União	37,2	2,40	43,0	2,80	55,7	3,15	54,6	3,15
Resultado Primário do Setor Público	46,5	3,00	53,7	3,50	75,2	4,25	73,6	4,25
Produto Interno Bruto (memo)	1.549		1.535		1.769		1.731	

Fontes: LDO 2002, 2003, 2004 e PLO 2004.

(*) Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

Nem todo o peso do esforço fiscal adicional em 2004 recairá, segundo as projeções, nos orçamentos fiscal e da seguridade social. A responsabilidade pelo aumento do superávit primário do setor público, em 0,75% do PIB, decidido entre a promulgação da LDO de 2003 e a de 2004, foi repartida com as empresas estatais federais (+0,15% do PIB) e os governos regionais (+0,4% do PIB).

A receita primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2004 foi estimada nas LDO de 2002 e 2003, levando-se em consideração fatores negativos e, por esta razão, era inferior ao que foi previsto na LDO de 2004. Foram tidos em conta, em particular, a diminuição da alíquota da CPMF, como estabelece a Constituição, dos atuais 0,38% para 0,08% em 2004, que ocorreria não fora a reforma tributária; o término do adicional de 1% sobre a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, que determinaria perda de arrecadação a partir de 2003, que acabou sendo mantido; e a eliminação do adicional de 2,5 pontos percentuais na alíquota máxima do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos trabalho e do imposto de renda da pessoa física, que se busca agora tornar permanente.

Para 2004, a meta de resultado primário consolidado foi mantida em 4,25% do PIB, dos quais 3,15% competem à União. Em relação à estimativa de receita primária da LDO de 2004, houve na proposta uma pequena queda em proporção do PIB e, por conseguinte, nas despesas – mantido o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2,45% do PIB.

A tabela seguinte decompõe esse resultado em seus grandes agregados, acrescenta o superávit das estatais federais e os compara com dados de 2002 (realizado) e 2003 (reprogramado).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO, 2002 A 2004⁽¹⁾

	2002 (Realizado)		2003 (Reprogramado)		2004 (Proposta)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
<u>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</u>						
I. RECEITA TOTAL	323.971,2	24,52	361.347,3	22,93	402.163,6	23,23
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	52.284,2	3,96	57.410,8	3,64	60.182,4	3,48
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	271.687,0	20,56	303.936,4	19,29	341.981,2	19,76
IV. DESPESAS	240.216,0	18,18	265.014,2	16,82	299.558,4	17,31
V. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	448,0	0,03	50,2	0,00	0,0	0,00
VI. RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV + V)	31.919,0	2,42	38.972,3	2,47	42.422,8	2,45
<u>Empresas Estatais Federais</u>						
VII. RESULTADO PRIMÁRIO	6.319,4	0,48	11.178,0	0,71	12.199,0	0,70
<u>União</u>						
VIII. RESULTADO PRIMÁRIO (VI+VII)	38.238,4	2,89	50.150,3	3,18	54.621,8	3,15

Fonte: PLO 2004 e Secretaria de Orçamentos Federais - MPO. Dados preliminares.

⁽¹⁾ Percentagens podem diferir da Mensagem em razão de valores distintos para o PIB.

A exemplo do que ocorreu em 2003, na proposta de 2004 há reserva de contingência na programação de diversas unidades orçamentárias. Essa esterilização de recursos contribui para a obtenção do resultado primário programado, pois consigna no orçamento receitas primárias sem as despesas primárias correspondentes, cuja execução, se vier a ocorrer, afetará o resultado. Tais reservas estão na tabela a seguir, que inclui, a título de informação, aquelas classificadas como financeiras.



RESERVAS DE CONTINGÊNCIA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2004

		R\$ bilhões
Fonte de Recursos		Valor
100 - Recursos ordinários ⁽¹⁾		3.431,4
900 - Recursos ordinários		1.200,0
A. Subtotal com fontes livres		4.631,4
111 - CIDE-combustíveis		4.379,1
129 - Recursos de concessões e permissões		37,4
134 - Compensação financeira - recursos hídricos		93,8
141 - Compensação financeira - recursos minerais		6,3
142 - Compensação financeira - recursos petróleo		3.586,1
150 - Recursos próprios não financeiros - Tesouro		516,4
157 - Receita de honorários de advogados		163,1
172 - Outras contribuições econômicas		614,2
174 - Taxas pelo exercício do poder de polícia		404,0
176 - Outras contribuições sociais		2,1
250 - Recursos próprios não financeiros - outras gestões		207,7
B. Subtotal com fontes primárias vinculadas		10.010,2
C. Subtotal reservas com fontes primárias (A + B)		14.641,6
180 - Recursos próprios financeiros - Tesouro		8.042,1
280 - Recursos próprios financeiros - outras gestões		381,5
D. Subtotal com fontes financeiras vinculadas		8.423,6
TOTAL		23.065,3

Fonte: PLO 2004.

⁽¹⁾ Não inclui a reserva para emendas de parlamentares.

Dos R\$ 23,1 bilhões das reservas, R\$ 14,6 bilhões refletem o uso de recursos primários e R\$ 8,4 bilhões referem-se a recursos financeiros. Além disso, dos R\$ 10 bilhões provenientes de fontes vinculadas, recursos da CIDE-combustíveis e dos *royalties* do petróleo, somados, respondem por cerca de 80%.

Dos recursos ordinários (“livres”), R\$ 2,5 bilhões correspondem à reserva de contingência propriamente dita. Chama atenção também o fato de, com o restante, estar previsto pagamento de despesas obrigatórias – provimento de cargos dos demais Poderes e sentenças judiciais – que não foram consideradas no cômputo do resultado primário.

4. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS

4.1. RECEITAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS

Como já citado, há condições para crescimento de 3,5% ou mais em 2004. Num primeiro momento, imaginou-se que, apesar do crescimento mais fraco em 2003, as receitas que evoluem com o PIB não seriam em 2004 necessariamente menores que o estimado na proposta, pois os resultados da arrecadação até junho de 2003 já estavam incorporados nas previsões. Verificados os resultados da arrecadação de julho e, principalmente, até agosto, a situação piorou, pois houve frustração significativa em relação à previsão original, atribuída à queda da atividade econômica no segundo



trimestre. Essa frustração resultou em reprogramação financeira relativamente ao resto do corrente exercício. Ainda é cedo, contudo, para se saber se as projeções de 2004, baseadas no exercício de 2003, estão comprometidas. A evolução da arrecadação federal continuará sendo acompanhada cuidadosamente.

O comportamento da arrecadação em 2004 estará fortemente condicionado também a mudanças na legislação tributária, principalmente no tocante aos assuntos objeto das Propostas das Emendas Constitucionais n.º 40 e 41 (reformas previdenciária e tributária).

A tabela a seguir compara as receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2002, 2003 e na proposta para 2004.

RECEITAS PRIMÁRIAS, 2002 A 2004

	2002 (Realizado)		2003 (Reprogramado)		2004 (Proposta)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	323.971,2	24,52	361.347,3	22,93	402.163,6	23,23
I.1 Receita Administrada	224.273,7	16,97	245.931,4	15,61	274.429,3	15,85
I.1.1. Imposto de Importação	7.956,6	0,60	8.846,5	0,56	10.003,2	0,58
I.1.2. IPI	18.622,9	1,41	19.366,0	1,23	21.289,3	1,23
I.1.3. Imposto de Renda	78.973,2	5,98	79.420,8	5,04	83.503,5	4,82
I.1.4. IOF	4.020,6	0,30	4.556,5	0,29	5.045,7	0,29
I.1.5. COFINS	52.067,7	3,94	61.671,8	3,91	72.212,6	4,17
I.1.6. PIS/PASEP	12.776,8	0,97	16.847,4	1,07	18.321,4	1,06
I.1.7. CSLL	13.297,1	1,01	15.146,7	0,96	16.633,3	0,96
I.1.8. CPMF	20.367,0	1,54	23.799,5	1,51	26.263,3	1,52
I.1.9. CIDE-Combustíveis	7.240,9	0,55	7.464,9	0,47	8.302,0	0,48
I.1.10. Cont. Plano de Seguridade do Servidor	4.373,0	0,33	4.108,8	0,26	6.091,9	0,35
I.1.11. Outras Administradas pela SRF	3.224,9	0,24	3.155,2	0,20	2.862,8	0,17
I.1.12. REFIS	1.353,1	0,10	1.547,3	0,10	3.900,4	0,23
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	71.027,7	5,37	79.740,6	5,06	92.575,1	5,35
I.3. Receitas Não Administradas	27.239,3	2,06	34.248,1	2,17	33.866,3	1,96
I.3.1. Concessões	1.820,0	0,14	525,6	0,03	363,9	0,02
I.3.2. Dividendos	3.163,8	0,24	4.170,1	0,26	3.118,5	0,18
I.3.3. Cota-Parte de Comp. Financeiras	7.211,3	0,55	12.232,1	0,78	12.024,9	0,69
I.3.4. Demais Receitas	2.611,4	0,20	3.259,6	0,21	3.223,0	0,19
I.3.5. Receita Própria	8.825,2	0,67	9.879,2	0,63	10.537,9	0,61
I.3.6. Salário-Educação	3.607,7	0,27	4.181,5	0,27	4.598,0	0,27
I.4. FGTS	1.923,6	0,15	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09
I.5. Incentivos Fiscais	-493,1	-0,04	-243,8	-0,02	-273,4	-0,02

Fonte: PLO 2004 e Secretaria de Orçamentos Federais - MPO. Dados preliminares.

(*) Percentagens podem diferir da Mensagem em razão de valores distintos para o PIB.

A receita primária prevista para 2004 é de R\$ 402,2 bilhões, sendo que R\$ 30,2 bilhões estão condicionados à aprovação das reformas no Congresso e de lei ordinária. A receita administrada pela Secretaria da Receita Federal está prevista em R\$ 274,2 bilhões (aumento de 0,2% do PIB, em relação a 2003).

As receitas, não obstante as novas fontes, estão menores (23,2% do PIB) que o previsto na LDO 2004 (23,5% do PIB), mas crescem 0,3% do PIB de 2003 para 2004. estarem proporcionalmente mais elevadas que em 2003 (estimativas de abril).

Na proposta há, como resultado de acréscimo (parte das receitas “condicionadas”) e não mera prorrogação, a contribuição dos inativos (+R\$1,4 bilhão), a cobrança da contribuição previdenciária sobre novo teto de R\$ 2.400,00 (+R\$1,8 bilhão) e – embora não haja ainda lei a respeito tramitando no Congresso – a cobrança da COFINS sobre as importações (+R\$4,4 bilhões).



Essas novas incidências e o fato de a proposta prever receitas administradas, receitas do INSS e salário educação mais elevados (em relação ao PIB) que o reestimado para 2003 têm levado analistas a identificar um novo aumento da carga tributária.

Não obstante os ganhos pontuais de receita, não se pode afirmar que esteja havendo um aumento da carga tributária, por duas razões fundamentais: (a) a arrecadação recorde de referência, constatada em 2002, não será ultrapassada. À exceção dos tributos em que deverão ocorrer receitas novas e do PIS/Pasep, o desempenho previsto da arrecadação em 2004 é pior que o de 2002. No ano passado, receita líquida administrada pela SRF, arrecadação líquida do INSS e salário educação somaram 22,6% do PIB, enquanto em 2004 representarão apenas 21,5% do PIB. Além disso, as demais receitas também caem; e (b) já em relação a 2003, quaisquer comparações devem ser cuidadosas, pois, de um lado, parte dos novos ingressos estimados resultarão da derrubada de liminares obtidas neste ano pelos contribuintes; de outro, a arrecadação do segundo semestre de 2003 está sendo projetada sem levar em conta nem as receitas atípicas que podem ainda vir a ocorrer, nem as novas receitas do REFIS – embora a queda da atividade econômica no segundo e no terceiro trimestres também não tenha sido avaliada em suas devidas proporções.

Seguem-se alguns comentários sobre as principais categorias de receitas:

- O imposto de importação reverte a tendência de queda observada de 2002 para 2003. A estimativa mostra que, em 2004, o crescimento do volume importado em dólares, segundo se pode esperar com a retomada do crescimento econômico, supera o do PIB.
- O imposto sobre produtos industrializados, depois de cair de 2002 para 2003, fica praticamente estável em proporção do PIB em 2004. O componente da receita desse imposto vinculado à importação deve crescer mais que o PIB, como o imposto de importação. Seus outros componentes, fumo, bebidas e automóveis, devem exceder, em quantidade, o crescimento da atividade econômica, pois, segundo as hipóteses da proposta, há demanda reprimida e o cenário para 2004 é promissor. No entanto, a concessão de liminares para o não pagamento do tributo, em relação aos demais produtos, tem afetado o desempenho da arrecadação em 2003¹⁵ que serviu de base às estimativas de 2004. As estimativas foram corrigidas para admitir uma determinada margem de recuperação dessas receitas. Existiria ainda margem para aumento de receitas, mediante a revisão das tabelas de incidência de bebidas e de fumo, produtos sujeitos a alíquota específicas.
- Há forte redução na receita do imposto de renda em relação ao PIB, de 2003 para 2004, para o que concorrem os seguintes fatores: (i) em 2003 estão computados R\$ 2,3 bilhões de arrecadação extraordinária, situação não prevista para 2004; (ii) o aumento da massa salarial em 2004 (30% acima do PIB) estaria concentrado em camadas de baixa renda, portanto isentas; e (iii) os rendimentos de capital serão afetados pela queda na taxa de juros.
- As receitas de COFINS e PIS/Pasep, cujas bases são comuns, evoluem de forma diferente entre 2002 e 2004. Em 2003, entrou em vigor o PIS/Pasep não

¹⁵ Até agosto de 2003, R\$ 970 milhões deixaram de ser recolhidos em decorrência da concessão de liminares.



cumulativo, com aumento da alíquota de 0,65% para 1,65%, aplicada a empresas sujeitas a apuração do lucro real. A nova alíquota deveria ser revista caso não apresentasse efeito nulo sobre a arrecadação. A proposta orçamentária não supõe essa revisão. A SRF atribui os ganhos de arrecadação a fatores outros, tais como a incorporação de novos contribuintes e ampliação da base, e prepara estudo pormenorizado sobre os efeitos da nova legislação, direcionado para as empresas sujeitas à nova sistemática de cobrança. Quanto à COFINS, a proposta orçamentária leva em conta sua transformação em não cumulativa, sob a hipótese de neutralidade arrecadatória.

- Na arrecadação da COFINS também estão incluídos os efeitos da Lei n.º 10.684, de 30/5/03 (aumento de 3% para 4% da alíquota das instituições financeiras) e a cobrança da COFINS sobre a importação de bens e serviços (R\$ 4,4 bilhões), que poderá ser instituída a partir da aprovação da reforma tributária, dependendo dos dispositivos desta reforma que venham a ser promulgados de imediato. O tributo está sujeito à noventena, o que não foi considerado nas previsões.
- O aumento da receita da CSLL reflete o aumento esperado dos lucros e a cobrança integral no exercício do aumento da base presumida das prestadoras de serviços, de 12% para 32%.
- As estimativas de receitas da CIDE-combustíveis refletem a manutenção das mesmas alíquotas específicas por mais um ano e alguma recuperação de créditos tributários suspensos por ação de liminares. Caso se configure a esperada queda do preço do barril de petróleo, haveria espaço para a majoração das alíquotas específicas da contribuição, com ganho adicional de receita.
- As receitas atribuídas ao REFIS em 2004 são elevadas em comparação com 2003, mais que dobrando em relação ao PIB. A nova legislação sobre o REFIS permite o parcelamento de débitos acumulados até fevereiro de 2003, no programa PAES que, sozinho, responde por receita mensal de R\$ 200 milhões ou mais desde julho. O crescimento aparentemente espetacular de 2003 para 2004 decorre do fato de a arrecadação usada para projeção de 2003 ter sido até junho, e esta modalidade de REFIS só apresentar resultados a partir de julho.
- As receitas líquidas do INSS crescem 0,3 ponto percentual do PIB em razão do elevado crescimento esperado da massa salarial e de receitas novas (+R\$ 1,8 bilhão). Neste crescimento da arrecadação está incluída a previsão de recuperação de créditos no montante de R\$ 3,9 bilhões, que equivalem a mais de 4% do total de suas receitas. Excluídos esses dois componentes, a receita do INSS em 2004 será a mesma que em 2003, calculada em relação ao PIB.
- As concessões minguem, passado tempo das privatizações que lhes deram origem.
- As receitas de dividendos, em relação a 2003, caem. A contribuição das principais empresas, Petrobras, CEF, Banco do Brasil e Basa, somadas,



aumenta, e a perda se dá nas demais empresas públicas. Esse item deverá merecer exame detido, para evitar que haja subestimativa de receitas.

- Outro item cujo desempenho é medíocre na proposta orçamentária são os *royalties*, cuja receita cai em termos nominais de 2003 para 2004, e mais fortemente em relação ao PIB. As estimativas refletem essencialmente a queda esperada do preço do barril de petróleo, sendo que o petróleo responde por 85% das compensações financeiras.



4.2. DESPESAS PRIMÁRIAS E AS REFORMAS

A tabela a seguir apresenta as despesas no triênio. Seguem alguns comentários sobre as principais categorias de despesas:

DESPESAS PRIMÁRIAS, 2002 A 2004 ⁽¹⁾						
	2002 (Realizado)		2003 (Reprogramado)		2004 (Proposta)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	52.284,2	3,96	57.410,8	3,64	60.182,4	3,48
I.1. FPE/FPM/IPI-EE	44.596,3	3,37	45.474,3	2,89	48.190,8	2,78
I.2. Fundos Regionais	385,7	0,03	1.360,4	0,09	1.065,2	0,06
Repasse Total	2.828,4	0,21	3.193,8	0,20	3.106,2	0,18
Superávit de Fundos (Ajuste) ⁽²⁾	-2.442,7	-0,18	-1.833,4	-0,12	-2.041,0	-0,12
I.3. Salário Educação	2.405,1	0,18	2.695,8	0,17	3.065,6	0,18
I.4. Compensações Financeiras	4.731,3	0,36	7.698,3	0,49	7.822,5	0,45
I.5. Demais ⁽³⁾	165,8	0,01	182,1	0,01	38,4	0,00
II. OUTRAS DESPESAS	240.216,0	18,18	265.014,2	16,82	299.558,4	17,31
II.1. Pessoal e Encargos Sociais	73.863,9	5,59	78.530,8	4,98	83.870,4	4,85
II.2. Benefícios da Previdência⁽⁴⁾	88.026,7	6,66	106.651,4	6,77	124.038,1	7,17
II.3. Outras Despesas Obrigatórias	21.734,0	1,64	28.116,7	1,78	27.780,7	1,60
II.3.1. Abono e Seguro Desemprego	7.062,5	0,53	8.096,3	0,51	9.103,2	0,53
II.3.2. Lei Kandir (LCs 87/96, 102/00 e 115/02)	3.952,6	0,30	3.900,0	0,25	0,0	0,00
II.3.3. Sentenças Judiciais - demais	823,1	0,06	1.047,5	0,07	1.138,6	0,07
II.3.4. Subvenções Econômicas	725,8	0,05	1.046,5	0,07	283,1	0,02
II.3.5. Subsídios/Subvenções/Securitização	2.999,8	0,23	6.080,6	0,39	5.978,2	0,35
II.3.6. Fundef - Complementação	431,4	0,03	335,7	0,02	701,4	0,04
II.3.7. LOAS	3.539,6	0,27	4.543,1	0,29	5.488,6	0,32
II.3.8. Fundos FDA e FDNE	0,0	0,00	87,2	0,01	208,0	0,01
II.3.9. Créditos Extraordinários	0,0	0,00	800,6	0,05	0,0	0,00
II.3.10. Doações	39,5	0,00	106,1	0,01	138,3	0,01
II.3.11. Indenizações - Proagro	160,8	0,01	45,0	0,00	40,0	0,00
II.3.12. Fundo Constitucional do DF	75,5	0,01	77,1	0,00	249,9	0,01
II.3.13. Fabricação de Cédulas e Moedas			279,9	0,02	0,0	0,00
II.3.14. Reserva de Contingência ⁽⁵⁾					2.535,1	0,15
II.3.15. Fundo de Desenvolvimento Regional					350,0	0,02
II.3.16. FGTS	1.923,6	0,15	1.670,9	0,11	1.566,3	0,09
II.4. Discricionárias	56.591,5	4,28	51.715,4	3,28	63.869,2	3,69
Legislativo/Judiciário/MPU	2.603,0	0,20	2.713,3	0,17	3.551,7	0,21
Fundo de Combate à Pobreza	3.599,1	0,27	4.352,7	0,28	1.958,3	0,11
Ministério da Saúde ⁽⁶⁾	22.456,0	1,70	23.023,8	1,46	29.045,3	1,68
Fundo de Combate à Pobreza	693,1	0,05			3.571,0	0,21
Outras Ações	21.762,9	1,65	23.023,8	1,46	25.474,3	1,47
Outras ⁽⁷⁾	27.933,3	2,11	21.625,6	1,37	29.313,9	1,69

Fonte: PLO 2004 e Secretaria de Orçamentos Federais - MPO. Dados preliminares.

⁽¹⁾ Sob a ótica de caixa. Inclui float e outros ajustes. Percentagens podem diferir da Mensagem em razão de valores distintos para o PIB.

⁽²⁾ Parcela estimada de aumento dos haveres líquidos da União.

⁽³⁾ Não inclui transferências voluntárias.

⁽⁴⁾ Inclui renda mensal vitalícia, para efeito de comparação.

⁽⁵⁾ Somente a reserva para emendas parlamentares.

⁽⁶⁾ Toda a despesa primária da Saúde, exceto pessoal. Não segue a classificação da LDO, para propiciar melhor análise.

⁽⁷⁾ Inclui despesas obrigatórias não enumeradas acima. Ver LDO e Mensagem (pg. 67).

- As transferências para estados e municípios caem continuamente no triênio, em maior parte como resultado de arrefecimento dos impostos de renda e do IPI. As transferências de cota-parte de compensações financeiras, que deverão atenuar o declínio das transferências em 2003, também reduzem sua importância em 2004.



- As despesas com pessoal continuam em queda em relação ao PIB, embora menos acentuada de 2003 para 2004. A proposta prevê aumento das despesas com pessoal de R\$ 5,3 bilhões (crescimento nominal de 6,8%), dos quais reserva R\$ 1,5 bilhão para o reajuste geral dos servidores. Os R\$ 3,8 bilhões restantes são para atender ao crescimento vegetativo da folha, valorização de carreiras e novas contratações.
- Os gastos com benefícios previdenciários são os que mais crescem, seja em termos absolutos (R\$ 17,4 bilhões) ou como proporção do PIB (0,4%). Para tanto, contribuem a política de reposição anual das perdas inflacionárias, o aumento do salário mínimo e o crescimento do número de beneficiários. O ganho real do salário mínimo será nulo, de acordo com as informações oficiais.
- As despesas com abono e seguro desemprego e com a LOAS crescem de 2003 para 2004, não obstante esperar-se menor desemprego e maior crescimento no próximo exercício. Tais despesas variam com o salário mínimo, com a política de inclusão de beneficiários e com o número de meses de manutenção do seguro desemprego.
- Subsídios, subvenções e securitização perdem importância no total das despesas principalmente devido à queda da taxa nominal de juros. Nesta apresentação das despesas primárias, este item engloba os subsídios implícitos que constam do orçamento.
- A complementação da União para o Fundef terá seu valor nominal duplicado.
- Não foram alocados recursos para repasse a Estados e Municípios a título de desoneração das exportações (Lei Kandir). Em 2003, a dotação para essa despesa é de R\$ 3,9 bilhões.
- As despesas de custeio e investimento do Fundo Constitucional do Distrito Federal crescem. A Lei nº 10.633/02, que instituiu o fundo determina que o montante a ser repassado ao Distrito Federal, incluídas as despesas com pessoal, seja corrigido pela variação anual da receita corrente líquida da União acumulada em junho. Existem dúvidas quanto ao acerto da correção adotada na proposta, assunto que continuará sendo examinado durante a apreciação da peça orçamentária.
- Apesar de ter havido acordo em torno da proposta de reforma tributária para que 25% da receita da CIDE-combustíveis fosse entregue a Estados e Municípios, o orçamento de 2004 não contempla este repasse. Custará ao Congresso R\$ 1,7 bilhão para honrar o compromisso, descontada a DRU.
- A entrega de recursos destinados ao financiamento de Fundo de Desenvolvimento Regional está sendo tratada na proposta orçamentária como inversão financeira, apropriando-se como despesa primária R\$ 350 milhões de subsídios implícitos ou equalização de taxas. A despesa existirá se o dispositivo da reforma tributária, aprovada na Câmara, vier a constar da parte da Emenda a ser promulgada.
- O Ministério da Saúde, para despesas com suas ações e serviços, está tendo ganho da ordem de 0,13% do PIB (cerca de R\$ 2,2 bilhões) com novo critério



de cálculo do piso constitucional¹⁶. Excluídas as despesas com pessoal, o aumento da Saúde em relação ao reprogramado para 2003 é de 0,23% do PIB. O cálculo agora, para 2004, é baseado em despesas empenhadas e na variação nominal do PIB em 2003. A previsão de variação nominal do PIB para 2003 é alta, tendo em conta o impacto da variação do IGP-DI em 2002 e início de 2003 no deflator implícito do PIB. No entanto, o impacto no Tesouro dessa necessidade adicional de recursos para atender a Saúde está sendo compensado, pois R\$ 3,6 bilhões dos R\$ 5,5 bilhões do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza estão sendo alocados no Ministério da Saúde e computados para efeito do cumprimento da Emenda Constitucional n.º 29.

5. RECEITAS

5.1. EVOLUÇÃO E PREVISÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS

A previsão das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal é efetuada tomando-se como base principal a arrecadação no ano de 2003 (realizada de janeiro a julho e reestimada de agosto a dezembro), parâmetros básicos de 04/08/03, elaborados pela Secretaria de Política Econômica – SPE, e a inclusão dos efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

Na estimativa da receita para 2004 foram utilizados os seguintes parâmetros básicos: Índice Específico de Receita – IER (55% IPCA e 45% IGP) de 6,41%; variação real do PIB de 3,50%; variação da Taxa Média de Câmbio de 6,76%; variação média de Taxa de Juros (Over) de -34,37% e variação da Massa Salarial de 12,83%.

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal em 2004 estão sendo estimadas em R\$ 286,4 bilhões, com crescimento nominal em relação ao valor reprogramado para 2003 de 1,01%, sem considerar as receitas condicionadas. Contando com as receitas condicionadas, o crescimento nominal é de 12,01%, o que corresponde a uma participação no PIB da ordem de 14,92% e 16,54%, respectivamente.

Vale destacar os principais itens das receitas tributárias: (a) o Imposto sobre a Renda, com R\$ 93,1 bilhões, participando com 69,5% das receitas tributárias; (b) o Imposto sobre Produtos Industrializados, com R\$ 23,3 bilhões, participando com 17,39%; e (c) Imposto sobre a Importação, com R\$ 10 bilhões e participação de 7,48%. As receitas citadas respondem por mais de 94% 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 15,2%, passando de R\$ 8,7 bilhões em 2003 para R\$ 10 bilhões em 2004. O Imposto sobre Produtos Industrializados tem previsto um aumento de arrecadação da ordem de R\$ 2,9 bilhões, ou seja, 14,1%. O Imposto de Renda para 2004 sofre um acréscimo de 5,3% em relação à previsão para 2003, desde que seja aprovada a manutenção da alíquota máxima do Imposto de Renda – Pessoas Físicas em 27,5%; caso contrário, o acréscimo é de 3,17%.

Para a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, estima-se um aumento de arrecadação da ordem de R\$ 2,7 bilhões, 11,2% maior do que o previsto para 2003, chegando a arrecadação dessa contribuição a R\$ 26,3 bilhões; caso não se

¹⁶ Ver Mensagem (p. 33).



mantenha a alíquota em 0,38, passando para 0,08, haveria uma redução drástica na arrecadação dessa contribuição (-20,7 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 Etilíco Combustível (CIDE - Combustíveis), há a previsão de um aumento de 12,9% em relação à previsão do ano anterior, passando de R\$ 7,3 para R\$ 8,3 bilhões, uma diferença de R\$ 948 milhões, como decorrência da recomposição da base devido às ações judiciais no 1º semestre de 2003 e da variação no volume de diesel e gasolina comercializados.

Há a previsão de um aumento de arrecadação de 18,9% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que passará de R\$ 60,8 bilhões em 2003 para R\$ 72,3 bilhões em 2004, desde que seja aprovada a cobrança dessa contribuição sobre a importação de bens ou serviços no exterior; se não for aprovada a PEC da Reforma Tributária, está previsto um aumento dessa contribuição de 11,7%, passando a arrecadação para R\$ 67,9 bilhões, decorrente do crescimento do PIB e da elevação da alíquota para as instituições financeiras de 3% para 4%, com efeito na arrecadação a partir do mês de outubro de 2003 (Lei nº 10.684/03).

A previsão de arrecadação da Contribuição para o PIS/PASEP em 2004 é 10% superior à previsão para 2003, chegando o montante previsto a R\$ 18,4 bilhões. A arrecadação prevista para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para o ano de 2004 é 10,0 % superior ao esperado para 2003, chegando ao montante de R\$ 16,7 bilhões. A previsão de arrecadação da Contribuição para o Plano da Seguridade Social dos Servidores para 2004 é de R\$ 6,3 bilhões, 36,5% superior ao montante de 2003, desde que seja aprovada a cobrança sobre os proventos de aposentadoria e pensões dos servidores públicos da União superiores a R\$ 1.440,00; caso contrário, o aumento seria de 6,9%, decorrente da variação da folha de pagamento dos servidores públicos ativos.

5.2. RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”

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

“Art. 167 São vedados:

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

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

“Art. 12 ...

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



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

Observando as propostas enviadas pelo Executivo desde 1998, verificamos que, com exceção do PLOA/2001, todas apresentavam o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social até o orçamento referente ao ano de 2002. Em 2001, foram feitos ajustes durante a discussão da proposta na Comissão Mista de Orçamento permitindo que o autógrafo enviado à sanção presidencial também cumprisse a regra, sem a necessidade de computar o orçamento de investimento das empresas estatais.

Para o orçamento de 2003, no entanto, não foi possível fazer tal ajuste e houve necessidade de se computar o montante de despesas de capital e receitas financeiras próprias do orçamento de investimento das empresas estatais para se considerar satisfeita a regra de ouro. Na proposta para 2004 constata-se a mesma situação. Considerando-se tão-somente os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a regra de ouro não estaria satisfeita, pois o montante de operações de crédito é superior ao de despesas de capital em R\$ 11,4 bilhões (R\$ 17 bilhões no PLOA 2003), conforme demonstrado no quadro a seguir:

Verificação do cumprimento da Regra de Ouro
Proposta para 2004 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	860,0	Investimentos	7,8
Títulos do Tesouro Nacional	106,9	Inversões Financeiras	32,8
Operações de Crédito	11,2	Amortização da Dívida	926,1
Total	978,1	Total	966,7
DIFERENÇA	11,4		

FONTE: PL Nº31/2003 – CN

Verifica-se, assim, que os orçamentos fiscal e da seguridade social da proposta orçamentária de 2004 trazem um expressivo volume de operações de crédito (cerca de R\$ 11,0 bilhões) sendo aplicadas no financiamento de despesas correntes.

Assim como na proposta para o exercício financeiro de 2003, o cumprimento da regra de ouro no PLOA 2004 considerou o orçamento de investimento das empresas estatais:



Verificação do cumprimento da Regra de Ouro

Proposta para 2004 – Orçamentos Fiscal, da Seguridade e de Investimentos das Estatais

Em R\$ 1,00 bilhão

Operações de Crédito por Esfera		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e Seguridade	978,1	Invest., Inv. Financeiras e Amortização	966,7
Orçamento de Investimento das Estatais	9,2	Investimentos	32,8
Total	983,3	Total	999,5
DIFERENÇA			16,2

FONTE PL Nº31/2003 – CN

O respaldo para essa interpretação pode ser buscado 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)

É relevante analisar que item de despesa corrente vem pressionando o orçamento e provocando o crescimento das operações de crédito frente as despesas de capital. Na proposta orçamentária para 2004, assim como na proposta para 2003, verifica-se 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

ANO	VALORES
2001 (Realizado)	33,4
2002 (Realizado)	36,1
2003 (Reprogramado)	82,7
2004 (Proposto)	92,8

FONTES: SIAFI e PL Nº 31/2003-CN

O crescimento da previsão de despesas com juros¹⁷ (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito), em R\$ 92,8 bilhões, é portanto a variável que tem forçado e dificultado o cumprimento da regra de ouro na

¹⁷ 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.



proposta orçamentária para 2004 no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Registre-se, todavia, que o inciso I do § 1º do art. 53, da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece que o Poder Executivo deve publicar, no último bimestre de cada ano, demonstrativo anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária de forma a evidenciar o cumprimento da regra de ouro prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme disciplinado no § 3º, do art. 32, da LRF. Dispõe o citado § 3º:

“§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observando-se o seguinte:

I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II – se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira contratada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido da despesas de capital;”

Como se vê dos dispositivos legais citados, a verificação da regra de ouro se dá em dois momentos: o primeiro, por ocasião da elaboração do orçamento anual, com a previsão da receita, inclusive de operação de crédito (art. 12, § 2º, da LRF); o segundo, no último bimestre de cada ano, quando a apuração é feita não mais com base em estimativa, mas sim no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício e o das despesas de capital executadas (§ 3º, do art. 32, da LRF).

Assim, pelo critério estabelecido pelo § 3º, do art. 32, da LRF, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo, conforme tabela abaixo, indicam que houve cumprimento da regra de ouro nos exercícios de 2001 e 2002 a saber:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESA DE CAPITAL. ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Itens	Em R\$ milhão	
	Exercício	Financeiro
	2001	2002
Receita de Operação de Crédito (a)	268.667,4	285.579,8
Despesas de Capital (b)	309.707,8	335.855,3
Diferença (a – b)	(41.040,4)	(50.275,5)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária. (www.stn.fazenda.gov.br)

5.3. RECEITAS CONDICIONADAS

A proposta orçamentária para 2004 prevê um total de receitas condicionadas no valor de R\$ 30,2 bilhões, as quais somente se efetivarão com a entrada em vigor de



dispositivos constantes das Propostas de Emenda Constitucional nº 40 e 41 e do Projeto de Lei nº 1.840, de 2003, todos de autoria do Poder Executivo.

No que tange à PEC nº 40, de 2003, da reforma previdenciária, são identificados dois dispositivos que, caso aprovados, poderão originar um acréscimo de arrecadação de R\$ 3,2 bilhões. Essa receita extra seria proveniente da incidência de contribuição sobre proventos de aposentadorias e pensões de servidores públicos da União superiores a R\$ 1.440,00, propiciando uma receita adicional de R\$ 1,4 bilhão, e da fixação de limite máximo de R\$ 2.400,00 para o valor dos benefícios do regime geral do INSS, gerando recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão.

A reforma tributária propugnada através da PEC nº 41, de 2003, por sua vez, é responsável pela parcela mais significativa das receitas condicionadas, pois prorroga a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), mediante a fixação da alíquota de 0,38%, a partir da promulgação da emenda constitucional. Isso implica a revogação de dispositivo do art. 84 do ADCT, que determina a redução da alíquota para 0,08% no exercício financeiro de 2004. A elevação esperada de 0,30 pontos percentuais na alíquota da contribuição, ao longo do próximo ano, permitirá um aumento de R\$ 20,7 bilhões na receita arrecadada.

A PEC da Reforma Tributária prevê, ainda, a criação de um novo tributo - a contribuição social do importador de bens e serviços do exterior, a qual tem potencial para gerar receitas da ordem de R\$ 4,4 bilhões. O valor previsto de arrecadação da nova contribuição baseia-se no pressuposto conservador de que o valor das importações deverá se situar em R\$ 51,9 bilhões em 2004, além disso, contempla o caráter não cumulativo da contribuição, deduzindo de sua base de cálculo as importações de bens duráveis e de combustíveis e lubrificantes, estes últimos já tributados pela CIDE-combustíveis. Assim, o valor total das receitas condicionadas à aprovação da PEC nº 41, de 2003, compõe a cifra de R\$ 25,1 bilhões integralmente destinadas ao orçamento da seguridade.

Além da aprovação das reformas previdenciária e tributária, o Governo Federal conta, ainda, com a tramitação, em regime de urgência, do Projeto de Lei nº 1.840, de 2003, que torna permanente a exigência da alíquota de 27,5% da tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física, a partir do exercício de 2004. Conseqüentemente, a proposição revoga o parágrafo único do art. 21 da Lei nº 9.532, de 1997, onde se busca restabelecer a alíquota máxima de 25%. Segundo simulações realizadas pela Secretaria da Receita Federal, a medida evitará uma redução de receita da ordem de R\$ 1,9 bilhão. À vista do exposto, as receitas condicionadas no valor de R\$ 30,2 bilhões, estão assim distribuídas:



PLOA 2004 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS CONDICIONADAS

Em R\$ bilhão

	Em R\$ bilhão
PEC da Reforma Previdenciária	
Criação de contribuição sobre aposentadorias e pensões dos servidores da União	1,4
Fixação de limite máximo para os benefícios do regime geral de previdência	1,8
PEC da Reforma Tributária	
Elevação da alíquota da CPMF	20,7
Cobrança de contribuição social do importador	4,4
Projeto de Lei nº 1.840/03	
Manutenção da Alíquota de 27,5% da tabela progressiva do IRPF	1,9
Total:	30,2

Fonte: MPOG/SOF.

6. AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA PARA 2004

6.1. DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

6.1.1. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

A lei orçamentária, em nosso ordenamento, é lei temporária e funda-se no princípio da periodicidade, renovando-se a cada exercício financeiro e, durante esse, por seus créditos adicionais. Tal flexibilidade, comum ao direito comparado, que em vários ordenamentos avança na plurianualidade orçamentária, tem sua razão de ser na necessidade de o orçamento ajustar-se às condicionantes financeiras do Estado. Assim, busca-se suprir as carências e anseios da sociedade, otimizando-se permanentemente os recursos públicos disponíveis.

Nesse diapasão, a proposta orçamentária apresenta-se como momento sui generis para a sincronização da programação de trabalho das unidades orçamentárias às reais necessidades de gasto e às receitas que se espera efetivamente arrecadar no exercício subsequente. Abre-se a possibilidade ao ajustamento da despesa durante o processo de alocação de recursos.

Ocorre que o processo orçamentário deve observar, além das vinculações de receitas, pelo lado da despesa, os compromissos fixados para o Estado por intermédio da legislação ordinária, como relações estatutárias e contratuais com seus servidores, a assunção de obrigações no âmbito do sistema financeiro (juros e amortização) ou



decorrentes de decisões judiciais (precatórios), dentre outros. Tais despesas são classificadas como despesas obrigatórias, ao lado das ditas despesas discricionárias, de cunho tipicamente orçamentário, como os investimentos.

As despesas obrigatórias podem-se caracterizar por seu caráter continuado ou trato sucessivo, como nas relações estatutárias dos servidores públicos, ou de prestação instantânea, como parte dos precatório, ou, ainda, de efeitos diferidos no tempo, como a assunção de obrigações no sistema financeiro. Essas despesas 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 LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu mecanismos de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal (art. 9º): reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e limitação de empenho, dito “contingenciamento”, instrumento de controle orçamentário que difere no exercício as autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual, originando ao seu fim cancelamento das dotações, ou, freqüentemente, volume irrazoável de restos a pagar para o exercício subsequente.

A limitação de empenho não pode ser aplicada às despesas obrigatórias por constituírem 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 do art. 9º da LRF 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 consta de anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 – Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Essa relação vem sendo aperfeiçoada ano a ano, à medida que vai sendo consolidado o entendimento do conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, definida no art. 17 da LRF¹⁸.

Para o exercício de 2004, foi aprimorada na LDO a regra que estabelece o processo de identificação e controle da execução das despesas obrigatórias. O art. 6º, § 4º, da referida Lei estabelece que o detalhamento da programação da despesa contenha identificador de resultado primário. Se a despesa constar do rol de despesas obrigatórias da LDO, deverá ser identificada com o algarismo “1” (despesa primária obrigatória); caso contrário, 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 deste Parecer. Já o algarismo “3”, inovação da LDO 2004, identifica outras despesas constantes do

¹⁸ 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”.



Orçamento de Investimento das Estatais que não ensejam alterações no resultado primário.

Uma questão importante associada ao tema é a evolução paulatina da representatividade das despesas obrigatórias no orçamento federal. Esse fenômeno reduz o poder decisório dos agentes políticos, haja vista que restringe cada vez mais o volume de recursos passíveis de serem alocados livremente, segundo as diferentes prioridades de gasto.

Com efeito, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponibiliza na internet trabalho em que enfoca as restrições alocativas advindas dos fenômenos da vinculação de receitas e da obrigatoriedade das despesas¹⁹. De acordo com esse trabalho, o montante de receitas vinculadas já atinge mais de 80% do total dos recursos do Tesouro (considerando-se, inclusive, a Desvinculação das Receitas da União). Do total de receitas desvinculadas, em torno de 55% são destinados a gastos de execução obrigatória. Deve-se frisar, ademais, que a necessidade de cumprimento das metas de resultado primário comprime ainda mais o volume de recursos livres à disposição dos agentes políticos para as decisões de gasto.

Dentre os principais fatores que contribuem para o acréscimo da participação das despesas obrigatórias no orçamento, destacam-se o crescimento das despesas com o pagamento dos benefícios da Previdência Social e dos benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (benefícios de prestação continuada devidos a idosos e pessoas portadoras de deficiência), a previsão de um montante mínimo a ser despendido anualmente com ações e serviços de saúde (Emenda Constitucional nº 29/2000) e a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Por conseguinte, já se justifica a colocação da discussão sobre despesas obrigatórias/discricionárias na agenda política nacional. Não obstante a definição constitucional ou legal de um montante mínimo a ser gasto em determinada área de governo garanta um fluxo de recursos importante para setores tidos como prioritários, do ponto de vista da alocação racional dos recursos públicos, o fenômeno é questionável. A margem de manobra dos formuladores de políticas públicas reduz-se consideravelmente, dificultando a otimização dos resultados sociais e econômicos da gestão fiscal.

No PLOA/2004, é possível identificar se uma despesa é de natureza financeira ou primária; e, caso primária, se tem o caráter obrigatório ou discricionário.

Em seguida, é apresentada comparação dos montantes das despesas obrigatórias e discricionárias previstas nos Projetos para 2004 e para 2003:

¹⁹ "Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal", fevereiro 2003.
http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/Vinculacoes_Consolidado.pdf



DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Em R\$ bilhões

Despesa	PLOA 2003 (A)	PLOA 2004 (B)	B/A%
Despesas Primárias	297,5	361,5	21,5
Obrigatórias	263,1	316,0	20,1
Discricionárias	34,4	45,5	32,3

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2004

Observa-se que a previsão das despesas primárias obrigatórias para 2004 aumentou 20,1% em relação à Proposta para 2003, enquanto que a das despesas primárias discricionárias cresceu 32,3%.

As despesas discricionárias representam apenas 12,6% do total das despesas primárias. Ou seja, pouco mais de um décimo das despesas primárias é passível de remanejamento ou redução durante a execução orçamentária. É sobre essa parcela, na qual estão incluídas as despesas com a manutenção das unidades administrativas e com 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 ou mesmo na de elevação das previsões de despesas obrigatórias.

Vale salientar que, acrescido do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o PLOA para 2003 previa um total de R\$ 58,3 bilhões para despesas primárias discricionárias (R\$ 23,9 bilhões do Orçamento das Estatais). Já para 2004, o PLOA prevê R\$ 67,0 bilhões (R\$ 21,5 bilhões do Orçamento das Estatais)²⁰.

No quadro seguinte, listam-se as despesas primárias por função, discriminadas segundo sua obrigatoriedade ou discricionariedade:

²⁰ Para 2004, estão previstos, também, R\$ 11,4 bilhões classificados com indicador de resultado primário 3 - outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não ensejam alterações no resultado primário.



DESPESAS PRIMÁRIAS POR FUNÇÃO – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Em R\$ Milhões

FUNÇÃO	PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS	PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS
ADMINISTRAÇÃO	7.237,40	3.053,40
AGRICULTURA	3.135,60	941,2
ASSISTÊNCIA SOCIAL	7.351,80	1.926,00
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	490,9	2.018,90
COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.290,20	248,5
COMUNICAÇÕES	128,9	494,9
CULTURA	86,9	214,4
DEFESA NACIONAL	7.765,00	4.034,60
DESPORTO E LAZER	9,1	121,7
DIREITOS DA CIDADANIA	132,2	437,4
EDUCAÇÃO	8.329,40	6.198,40
ENCARGOS ESPECIAIS	72.655,60	1.486,50
ENERGIA	238,9	453,4
ESSENCIAL À JUSTIÇA	1.513,20	300,1
GESTÃO AMBIENTAL	815,1	765,8
HABITAÇÃO	350	8
INDÚSTRIA	248,4	538,9
JUDICIÁRIA	7.799,60	1.900,80
LEGISLATIVA	2.514,30	869,4
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	183	997,5
PREVIDÊNCIA SOCIAL	159.395,90	1.315,70
RELAÇÕES EXTERIORES	357,6	796,2
RESERVA DE CONTINGÊNCIA		2.535,10
SANEAMENTO		48,2
SAÚDE	22.958,90	9.406,00
SEGURANÇA PÚBLICA	995,7	833,4
TRABALHO	9.614,50	805,3
TRANSPORTE	170,7	2.290,80
URBANISMO	188,3	501,7
TOTAL	315.957,0	45.542,5

Fonte: Proposta orçamentária para 2004

Em valores absolutos, as funções que incorporam os maiores gastos discricionários são Saúde (R\$ 9,4 bilhões), Educação (R\$ 6,2 bilhões) e Defesa Nacional (R\$ 4,0 bilhões). Mister salientar que um valor equivalente a R\$ 15,6 bilhões de despesas discricionárias (aproximadamente 34,3% 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, impedindo seu eventual remanejamento para outra área, se necessário.

A seguir, é apresentado quadro com as dotações discricionárias para Investimento e Outras Despesas Correntes. Verifica-se que a maior parte dessas despesas estão no GND 3, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e para atividades finalísticas, de difícil compressão. Ao se mencionar que as despesas discricionárias representam R\$ 45,5 bilhões, tem-se a falsa impressão de que existe margem para eventuais restrições a gastos em tal categoria. No entanto, boa parte dessas despesas é



considerada essencial, a exemplo das despesas com defesa civil. Aprofundar cortes em tais rubricas pode comprometer o próprio serviço público federal.

**DESPESAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2004
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND3)
E INVESTIMENTOS (GND4)**

Em R\$ milhão

Principais Funções	GND 3		GND4	
	Primário Obrigatório	Primário Discricionário	Primário Obrigatório	Primário Discricionário
Previdência Social	121.504,5	1.264,5		51,2
Encargos Especiais	64.609,4	308,0	22,6	00,0
Saúde	19.639,3	7.998,6		1.407,4
Trabalho	9.113,8	771,0		34,3
Assistência Social	7.335,7	1.677,9		122,1
Educação	2.318,0	5.764,6	48,8	433,8
Agricultura	2.037,7	651,4		289,7
Comércio e Serviços	1.273,6	211,3		37,2
Demais	1.381,0	14.814,1	00,0	5.376,7
Total	229.212,9	33.461,4	71,4	7.752,4

Fonte: Proposta orçamentária para 2004

6.1.2. DESPESAS PRIMÁRIAS PASSÍVEIS DE CONTINGENCIAMENTO

As despesas discricionárias primárias de todos os Poderes, no montante de R\$ 45,5 bilhões, representam 7,6% do total das despesas orçadas para 2004, considerado o montante total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 597,6 bilhões, depurado o refinanciamento da dívida pública de R\$ 860,0 bilhões.

As despesas discricionárias do Poder Executivo chegam ao valor de R\$ 42,6 bilhões no PLOA 2003, conforme quadro demonstrativo adiante exposto. Incluídas nesse montante, sem embargo, conforme já salientado, há despesas 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\$ 9,4 bilhões com o atributo de dotações discricionárias e alocadas em ações e serviços de saúde. Cumpre esclarecer que essas dotações são discricionárias considerando-as individualmente, porém, em sua execução conjunta, devem atingir o gasto mínimo obrigatório da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Assim sendo, para efeito de limitação de empenho, o valor apontado como discricionário é consideravelmente menor.

Frise-se, ademais, que a LDO para 2004 previu, no art. 71, parágrafo único, que certas despesas discricionárias, elencadas no Anexo IV da Lei, estarão livres do contingenciamento, caso a estimativa atualizada da receita seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária.



Após a oposição dos vetos presidenciais, o rol do Anexo IV foi sensivelmente reduzido, mantendo-se a proteção das dotações para “ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional”, “ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia”, “programação específica relativa ao processo eleitoral municipal de 2004” e “promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins – Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda (CF, ADCT, art, 13, §6º)”. Em se verificando a condição legal, pois, essas despesas discricionárias não poderão ser contingenciadas, devendo o esforço de contenção incidir sobre as demais programações discricionárias. Assim sendo, a proteção a determinadas programações implica em ônus equivalente a ser suportado pelas demais programações primárias discricionárias.

No quadro seguinte, ilustra-se a distribuição das dotações primárias obrigatórias e discricionárias por órgão orçamentário. Vale ressaltar que a comparação entre os Projetos para 2003 e 2004 deve ser realizada com cautela, em função das sensíveis alterações havidas nas programações de unidades orçamentárias de determinados órgãos (a exemplo do Ministério da Saúde e da Presidência da República) de um exercício para outro.

DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS POR ÓRGÃO – PL 2003 E PL 2004 - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

ÓRGÃO	Em R\$ milhão			
	Primárias	Primárias	Primárias	Primárias
	Obrigatórias	Obrigatórias	Discricionárias	Discricionária
	PLOA 2003	PLOA 2004	PLOA 2003	PLOA 2004
01 Câmara dos Deputados	1.518,2	1.733,4	357,3	430,1
02 Senado Federal	1.109,0	1.469,6	290,6	321,5
03 Tribunal de Contas da União	518,2	512,6	85,1	117,7
10 Supremo Tribunal Federal	128,1	144,8	66,5	66,5
11 Superior Tribunal de Justiça	344,3	359,9	64,4	71,6
12 Justiça Federal	3.194,4	4.212,7	482,4	536,9
13 Justiça Militar da União	153,2	164,1	15,9	21,5
14 Justiça Eleitoral	1.324,2	1.604,2	268,1	665,1
15 Justiça do Trabalho	4.665,5	5.395,8	372,9	456,3
16 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	494,4	635,2	72,6	79,6
20 Presidência da República	560,4	1.016,2	492,6	1.219,8
22 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.665,9	1.777,0	487,8	609,6
24 Ministério da Ciência e Tecnologia	606,3	659,8	1.882,2	1.999,7
25 Ministério da Fazenda	5.263,1	5.448,9	1.489,2	1.558,3
26 Ministério da Educação	12.791,3	11.971,5	3.675,7	6.155,9
28 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	168,2	173,9	423,3	454,1
30 Ministério da Justiça	2.603,1	2.669,1	1.290,9	1.166,7
32 Ministério de Minas e Energia	270,8	415,4	1.524,2	545,5
33 Ministério da Previdência e Assistência Social	107.084,7	128.146,8	2.392,1	1.315,7
34 Ministério Público da União	1.292,9	1.280,7	145,3	196,0
35 Ministério das Relações Exteriores	488,8	480,0	558,6	796,2
36 Ministério da Saúde	23.410,7	25.685,0	4.527,1	9.406,0



ÓRGÃO	Primárias	Primárias	Primárias	Primárias
	Obrigatórias	Obrigatórias	Discricionárias	Discricionárias
	PLOA 2003	PLOA 2004	PLOA 2003	PLOA 2004
38 Ministério do Trabalho e Emprego	7.916,0	11.775,4	2.455,8	769,4
39 Ministério dos Transportes	1.658,9	1.621,3	2.874,7	2.290,4
41 Ministério das Comunicações	636,6	678,8	636,5	494,9
42 Ministério da Cultura	127,5	129,8	168,6	213,4
44 Ministério do Meio Ambiente	382,9	422,9	599,9	467,1
47 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.903,3	4.178,5	316,0	821,3
49 Ministério do Desenvolvimento Agrário	414,5	397,1	959,0	997,5
51 Ministério do Esporte e Turismo	23,8	09,4	320,7	121,7
52 Ministério da Defesa	20.985,0	21.314,0	4.291,5	4.030,7
53 Ministério da Integração Nacional	370,6	391,7	594,5	788,9
54 Ministério do Turismo		29,3		203,9
55 Ministério da Assistência Social		7.346,3		1.514,8
56 Ministério das Cidades		383,5		531,9
71 Encargos Financeiros da União	95,0	2.352,0	25,0	34,2
73 Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	54.929,3	64.911,7	168,9	107,9
74 Operações Oficiais de Crédito	3.002,8	4.058,6	40,5	1.429,1
75 Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal				
90 Reserva de Contingência				2.535,1
Totais	263.101,7	315.957,0	34.416,4	45.542,5

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2004

6.2. DESPESAS POR ÓRGÃO E CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO

6.2.1 DESPESAS POR ÓRGÃO

A classificação institucional do Orçamento Público abrange dois níveis, órgão e unidade orçamentária. As unidades orçamentárias, categoria mais analítica nessa classificação, agrupam-se em órgãos e são identificadas por códigos numéricos de cinco dígitos, em que os dois primeiros indicam o órgão orçamentário. A classificação institucional tem por finalidade precípua revelar as unidades administrativas responsáveis pela efetivação das despesas públicas²¹.

O exercício financeiro de 2003 é marcado por expressivas alterações na classificação institucional orçamentária, em relação aos anos anteriores, em virtude da reestruturação administrativa implementada pelo Governo Federal que assumiu em janeiro. Diversos órgãos foram criados, transformados, desmembrados ou transferidos para outras estruturas hierárquicas. Diante disso, a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2003 autorizou o Poder Executivo a proceder, mediante decreto, a alterações no Orçamento a fim de adequá-lo à nova estrutura organizacional daquele Poder. Já em

²¹ Em alguns casos especiais, essa finalidade não é observada, como nos Órgãos 71000 – Encargos Financeiros da União, 73000 – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, 74000 – Operações Oficiais de Crédito, 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e 90000 – Reserva de Contingência.



14.01.2003, o Executivo fez uso dessa autorização, procedendo à transferência de dotações para os novos órgãos.

Dentre as alterações mais significativas trazidas pelo Decreto em questão, cabe citar:

- criação dos seguintes novos órgãos orçamentários: 54000 – Ministério do Turismo, desmembrado do antigo Ministério do Esporte e Turismo; 55000 – Ministério da Assistência e Promoção Social, desmembrado do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social; e 56000 – Ministério das Cidades, abrangendo, dentre outros, a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDUR – da Presidência da República;

- criação, no âmbito do Órgão 20000 – Presidência da República, das Unidades Orçamentárias 20121 – Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 20122 – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 20123 – Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e 20124 – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca;

- transferência das seguintes unidades orçamentárias para o Órgão 20000 – Presidência da República: 20224 – Agência Nacional do Cinema, antes no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e 20928 – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA, antes no Ministério da Justiça.

A Proposta para 2004 mantém, grosso modo, a distribuição de órgãos de 2003, não obstante tenham ocorrido alterações nas unidades orçamentárias e programações de alguns órgãos. O quadro seguinte apresenta as despesas por órgão, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

Gastos por Órgão – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Em R\$ milhão

Órgão	Liquidado 2002 (A)	PLOA 2003 (B)	Autorizado 2003 (C)	Reprogr. 2003 (D)	PLOA 2004 (E)	% (E/D)
01000 – CÂMARA DOS DEPUTADOS	1.729,7	1.875,5	1.934,4	(1)	2.163,5	
02000 – SENADO FEDERAL	1.238,1	1.402,4	1.454,2	(1)	1.795,2	
03000 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	579,3	603,6	627,6	(1)	630,9	
10000 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	158,6	194,6	194,6	(1)	211,3	
11000 – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	384,3	408,6	408,6	(1)	431,5	
12000 – JUSTIÇA FEDERAL	3.684,2	3.676,8	3.846,2	(1)	4.749,7	
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	146,8	169,1	169,1	(1)	185,6	
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	1.893,8	1.592,3	1.678,1	(1)	2.269,3	
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	4.956,4	5.038,4	5.138,3	(1)	5.852,1	
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	513,0	567,0	567,0	(1)	714,8	



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.622,4	1.337,6	3.069,9	2.744,7	2.275,2	-17,1%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	3.892,8	5.640,5	5.814,3	5.503,6	7.337,4	33,3%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.078,7	3.183,6	3.326,6	3.283,1	3.710,5	13,0%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	9.090,0	9.607,5	10.100,1	10.070,1	8.614,2	-14,5%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	16.659,3	17.697,5	18.145,0	17.804,0	18.818,0	5,7%
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	925,6	1.135,8	1.352,8	1.238,4	827,3	-33,2%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.703,8	4.017,7	4.054,7	3.785,2	3.946,6	4,3%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.753,9	2.555,4	2.956,7	2.537,7	3.004,0	18,4%
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ¹	99.573,2	109.490,1	104.675,9	104.428,2	129.469,0	24,0%
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1.123,6	1.438,2	1.456,7		1.476,7	
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.437,9	1.047,4	1.052,4	1.022,7	1.281,2	25,3%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	28.293,3	28.460,0	30.609,2	28.989,2	35.799,3	23,5%
38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	15.099,1	18.902,5	20.834,3	20.572,6	26.771,0	30,1%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	7.449,4	9.163,0	11.180,1	8.940,1	9.172,7	2,6%
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	973,8	2.091,8	2.114,0	1.917,3	2.124,8	10,8%
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	277,3	297,6	389,5	254,2	345,0	35,7%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	968,1	1.038,6	1.410,6	973,9	1.476,0	51,6%
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	1.561,9	3.457,1	3.603,6	3.559,1	5.174,8	45,4%
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.828,6	1.994,7	2.240,1	1.833,0	1.456,4	-20,5%
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE ²	525,4	356,1	376,0	59,5	131,1	120,3%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	28.223,6	27.823,1	28.373,1	26.994,8	27.989,9	3,7%
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	4.935,3	4.984,9	6.858,8	5.051,1	4.634,2	-8,3%
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO			377,3	153,4	233,2	52,1%
55000 - MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL			5.740,6	5.489,8	8.861,2	61,4%
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES			3.126,0	1.318,1	1.750,6	32,8%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	127.593,3	154.197,5	154.528,9	154.528,9	183.882,6	19,0%
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	60.668,1	55.098,2	62.586,1	62.551,1	65.019,6	3,9%
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	7.409,7	14.705,6	14.955,6	14.955,6	24.113,4	61,2%
75000 - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA				529.391,3		60,9%



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	231.975,8	512.293,4	529.391,3	851.820,7		
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA		1.988,4	4.905,5	4.905,5	7.166,5	46,1%
Total	674.928,0	1.009.532,2	1.055.623,8	1.457.686,7		

(1) Informação não disponível

Uma comparação mais acurada entre os diversos exercícios resta prejudicada em face das profundas alterações na classificação institucional havidas desde o início de 2003. Houve mudanças importantes no PL para 2004, a exemplo da inclusão, no Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito, de unidades orçamentárias antes dispersas em outros órgãos e da transposição de ações voltadas para o combate à fome da Presidência da República para o Ministério da Saúde.

A comparação que reflete o cenário macroeconômico e a disciplina fiscal atual, mais realista é a análise que confronta as dotações autorizadas no PLOA 2004 com a reprogramação para 2003, entendida como os valores totais autorizados, por Poder, órgão ou unidade orçamentária, considerados os limites de movimentação de empenho definidos nos Decretos nºs 4.571/03 e 4.708/03 (decretos de contingenciamento).

Cumpra assinalar, ainda, que a comparação entre o autorizado para 2003 e a Proposta para 2004 evidencia quedas expressivas nas dotações de órgãos como o Ministério das Cidades (-44,0%), o Ministério da Integração Nacional (-32,4%) e o Ministério dos Transportes (-18,0%), o que já era previsível. Historicamente, esses Órgãos recebem grande fluxo de dotações por ocasião da tramitação orçamentária no Congresso Nacional, de sorte que as dotações do autógrafo são significativamente superiores às do Projeto de Lei.

6.2.2. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

A Lei nº 10.707/2003 (LDO para 2004) define, no art. 6º, §2º, que os grupos de natureza de despesa constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto. São seis grupos: 1 – pessoal e encargos sociais, 2 – juros e encargos da dívida, 3 – outras despesas correntes, 4 – investimentos, 5 – inversões financeiras e 6 – amortização da dívida. Além disso, o §3º do referido artigo dispõe que a reserva de contingência será identificada pelo dígito 9 na classificação por GND.

Importa mencionar que o valor global do GND 6 - amortização da dívida - compreende o refinanciamento da dívida pública, o que distorce seus quantitativos. Nesse sentido, séries históricas comparativas devem ser construídas desconsiderando-se o refinanciamento da dívida.

A evolução dos valores previstos na Proposta para 2004, em cada GND, relativamente à Proposta Orçamentária para 2003 e ao liquidado em 2002 é evidenciada em seguida, depurando-se a rolagem da dívida:



Gastos por Grupo de Despesa – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

GND	Em R\$ milhão				
	Liquidado 2002 (A)	PLOA 2003 (B)	PLOA 2004 (C)	Variação % (D)=(C)/(B)	Variação % (E)=(C)/(A)
1 – Pessoal e encargos sociais	75.029,0	76.892,6	84.291,1	9,6 %	12,3 %
2 – Juros e encargos da dívida	55.260,7	93.644,1	117.830,0	25,8 %	113,2 %
3 – Outras despesas correntes	208.783,0	213.302,2	263.291,3	23,4 %	26,1 %
4 – Investimentos	10.126,8	7.350,7	7.823,8	6,4 %	-22,7 %
5 – Inversões financeiras	20.936,2	23.054,4	32.752,8	42,1 %	56,4 %
6 – Amortização da dívida	81.053,7	60.160,2	66.056,2	9,8 %	-18,5 %
9 – Reserva de contingência		12.973,0	25.600,3	97,3 %	
Total	451.189,4	487.377,4	597.645,3	22,6	32,5

Fonte: SIAFI e Proposta para 2004.

Relativamente à Proposta para 2003, verificam-se acréscimos nominais significativos para os Grupos 2 – juros e encargos da dívida (25,8%), 3 – outras despesas correntes (23,4%) e 5 – inversões financeiras (42,1%)²². Os investimentos mantiveram-se no mesmo nível da Proposta para 2003.

Quando se compara a Proposta com o gasto liquidado em 2002, constata-se queda expressiva nos investimentos (-22,7%) e grandes aumentos nas estimativas de despesa com juros e encargos da dívida (113,2%) e inversões financeiras (56,4%). Ressalte-se que o exercício de 2002 foi totalmente atípico no que se refere às receitas extraordinárias, da ordem de R\$ 21,5 bilhões, o que favoreceu maior aporte de recursos nas diversas programações.

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

Consoante visto no Quadro anterior, os gastos com outras despesas correntes cresceram 23,4% em relação à Proposta do ano anterior. A seguir, são listadas as 10 principais ações deste Grupo, em ordem decrescente de dotação no PLOA para 2004:

²² O expressivo incremento nas inversões financeiras está associado, dentre outros fatores, à criação das Ações 004C – Financiamento de programas de desenvolvimento regional, com R\$ 1,8 bilhão, e 002E – Financiamento e equalização de juros no âmbito do Programa de incentivo à implementação de projetos de interesse social – PIPS (MP nº 122, de 2003), com R\$ 1,2 bilhão, e ao acréscimo de cerca de R\$ 1,7 bilhão das transferências do PIS/PASEP do FAT para o BNDES e de cerca de R\$ 0,9 bilhão da Ação 2130 - Formação de estoques públicos, a cargo da CONAB.



Outras Despesas Correntes por Ação²³

Em R\$ milhão

AÇÃO	PLOA 2003 (A)	PLOA 2004 (B)	Varição % (C)=(B)/(A)
0132 – PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS	61.270,6	59.309,8	-3,20
0134 – PAGAMENTO DE PENSÕES	22.162,9	22.371,8	0,94
0045 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM (CF, ART.159)	16.963,8	20.145,4	18,76
0044 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE (CF, ART.159)	16.209,8	19.250,4	18,76
0010 – PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS - ÁREA RURAL		15.227,0	---
0906 – ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS HABILITADOS EM GESTÃO PLENA DO SISTEMA E NOS ESTADOS HABILITADOS EM GESTÃO PLENA/AVANÇADA		11.776,8	---
0136 – PAGAMENTO DE AUXÍLIO DOENÇA PREVIDENCIÁRIO, AUXÍLIO DOENÇA ACIDENTÁRIO E AUXÍLIO RECLUSÃO	5.392,0 ¹	10.746,4	99,3
0047 - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF (CF, ART.212)	6.457,6	7.276,1	12,68
0583 – PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO	5.640,7	7.038,0	24,77
001Q – PAGAMENTO DE PENSÕES - ÁREA RURAL		6.011,7	---

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2004

¹ Valor da Ação 0136 – Pagamento de auxílios.

Verifica-se que o elenco das principais ações do GND 3 alterou-se no Projeto para 2004, relativamente ao ano precedente. Na área da Previdência Social, v.g., as ações 0132 – pagamento de aposentadoria e 0134 – pagamento de pensões foram cindidas, criando-se ações específicas para o pagamento de aposentadorias e pensões da área rural. Somando-se as novas ações às antigas, verifica-se um incremento significativo da previsão de pagamento dos benefícios previdenciários, em confronto com o PL para 2003²⁴.

O acréscimo nas dotações dos Fundos de Participação é razão direta do aumento da previsão de arrecadação do imposto de renda e do IPI. Já a Ação 0906 - Atenção à saúde da população nos municípios habilitados em gestão plena do sistema e nos Estados habilitados em gestão plena/avançada - é nova, abrangendo quase 1/3 da dotação global do Ministério da Saúde no PLOA 2004.

Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, os investimentos da Proposta atingem R\$ 7,8 bilhões, o que significa um pequeno acréscimo nominal de 6,4% em

²³ Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.

²⁴ Para mais informações, consultar o item sobre a Previdência Social deste Parecer.



relação ao PL do exercício anterior e uma queda nominal substancial de 22,7% sobre o valor liquidado em 2002.

No que concerne à distribuição dos investimentos por programa, o quadro seguinte apresenta as 10 maiores dotações da Proposta para 2004 deste Grupo, comparativamente ao PL para 2003:

Investimentos por Programa

PROGRAMA	PLOA 2003 (A)	PLOA 2004 (B)	Em R\$ milhão
			Evolução % (C)=(B)/(A)
0220 – MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL	625,8	1.086,6	73,6
0122 – SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO		498,1	
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	252,9	296,9	17,4
0632 – REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA	540,3	227,2	-57,9
1127 – SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA		206,5	
1075 – ESCOLA MODERNA		179,2	
1295 – DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS		169,5	
0623 – PROTEÇÃO AO VÔO E SEGURANÇA DO TRÁFEGO AÉREO	210,0	166,8	-20,6
0661 – MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL	125,0 ¹	162,0	29,6
0631 – DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	153,5	159,7	4,1

Fonte: SIAFI e Proposta Orçamentária para 2004

¹Corresponde ao valor do Programa 0661 – Reestruturação do sistema penitenciário

Uma vez mais, infere-se que a alteração das nomenclaturas e códigos da classificação programática prejudica a elaboração de séries históricas. Os programas arrolados sem dotação em 2003 estão sendo criados no PPA 2004-2007. Dentre os programas mantidos, destaque para os acréscimos consideráveis de dotação para manutenção da malha rodoviária federal (73,6%) e para a modernização do sistema penitenciário nacional (29,6%). Por outro lado, em relação à Proposta para 2003, são sacrificados os programas de reaparelhamento e adequação da Força Aérea Brasileira (-57,9%) e proteção ao vôo e segurança do tráfego aéreo (-20,6%).

6.2.3 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 77,8% 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.



Excluindo juros e amortizações, a função previdência lidera as alocações com 38,8%, seguida por Encargos Especiais (21,8%); Saúde (7,8%); Reserva de Contingência (5,7%); Educação (3,7%) e Agricultura (2,9%).

As funções que apresentaram maior crescimento em sua participação, comparativamente com a proposta de 2003, foram Urbanismo (2237%), Habitação (1500%) e Indústria (578%). O expressivo crescimento em Habitação e Urbanismo é explicado pelos insignificantes montantes destinados na proposta para 2003.

Por outro lado, as maiores perdas relativas ocorreram nas funções Energia (-62%), Comunicações (-28%), Segurança Pública (-18%) e Transportes (-10%).

Em alusão aos montantes liquidados em 2002, a análise revela que as funções Energia (-91%), Desporto e Lazer (-51%), Saneamento (-50%) e Transportes (-37%) foram as que alcançaram maiores decréscimos relativos. A tabela abaixo revela as aplicações em ordem decrescente das dotações consignadas na proposta para o próximo exercício financeiro, excluída das despesas referentes a juros e amortizações (GNDs 2 e 6).

Comparativo por Função²⁵
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Em R\$ milhão

Função	Liq. 2002	PL 2003	PL 2004	(%) 2004	PI 2004/ Liq 2002	PL 2004/ PL 2003
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	123.218	131.806	160.712	38,8 %	30%	22%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	74.873	73.209	90.001	21,8 %	20%	23%
10 – SAÚDE	25.435	25.652	32.369	7,8 %	27%	26%
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	12.973	23.423	5,7 %	-	81%
12 – EDUCAÇÃO	13.223	14.122	15.365	3,7 %	16%	9%
20 – AGRICULTURA	5.500	8.331	11.852	2,9 %	115%	42%
05 - DEFESA NACIONAL	12.617	12.531	11.800	2,9 %	-6%	-6%
04 – ADMINISTRAÇÃO	8.229	8.545	11.756	2,8 %	43%	38%
11 – TRABALHO	8.478	8.226	10.420	2,5 %	23%	27%
02 – JUDICIÁRIA	8.187	8.442	9.700	2,3 %	18%	15%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	6.513	6.841	9.278	2,2 %	42%	36%
01 – LEGISLATIVA	2.474	2.810	3.384	0,8 %	37%	20%
22 – INDÚSTRIA	418	495	3.358	0,8 %	704%	578%
26 – TRANSPORTE	5.142	3.590	3.243	0,8 %	-37%	-10%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.831	2.802	2.749	0,7 %	50%	-2%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.507	2.050	2.510	0,6 %	67%	22%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	2.202	2.404	1.966	0,5 %	-11%	-18%
21 - ORGANIZAÇÃO	1.381	1.489	1.843	0,4 %	34%	24%

²⁵ Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.



AGRÁRIA

03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	1.044	1.364	1.813	0,4 %	74%	33%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	1.265	1.134	1.581	0,4 %	25%	39%
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	1.328	941	1.154	0,3 %	-13%	23%
25 - ENERGIA	7.819	1.940	740	0,2 %	-91%	-62%
15 - URBANISMO	487	30	690	0,2 %	42%	2237%
24 - COMUNICAÇÕES	566	902	646	0,2 %	14%	-28%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	411	484	570	0,1 %	38%	18%
16 - HABITAÇÃO	127	22	358	0,1 %	182%	1500%
13 - CULTURA	240	258	301	0,1 %	26%	17%
27 - DESPORTO E LAZER	265	145	131	0,03 %	-51%	-10%
17 - SANEAMENTO	97	34	48	0,01 %	-50%	44%
Total	314.875	333.573	413.759	100,00 %	31%	24%

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

6.2.4 DESPESAS POR PROGRAMAS

Diversos programas sofreram alterações em sua nomenclatura. Além disso, foram introduzidos outros que não constaram das leis orçamentárias anteriores, refletindo as inovações programáticas do plano plurianual 2004-2007. Dessa forma, resta prejudicada uma comparação efetiva dos programas propostos no projeto com os valores pertinentes a exercícios anteriores.

Mesmo assim, a análise da proposta orçamentária para 2004 mantém as relações percentuais concernentes aos programas que receberam maiores alocações em exercícios pretéritos. Excluindo o refinanciamento da dívida interna, com R\$ 815,8 bilhões (56% do montante das consignações referentes aos orçamentos Fiscal e da Seguridade), bem como as parcelas das demais programações destinadas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal que totalizam R\$ 44,2 bilhões (fonte 143), os programas que mais receberam recursos na proposta orçamentária para 2004 foram Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), com R\$ 131,8 bilhões (22%); Previdência Social Básica, com R\$ 122,2 bilhões (20%); Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 61,3 bilhões (10%); Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com R\$ 44,4 bilhões (7%) e Previdência de Inativos e Pensionistas da União, com R\$ 35,6 bilhões (6%). Esses cinco programas também foram os que mais receberam recursos federais na proposta orçamentária para 2003.

O quadro a seguir demonstra a destinação de recursos para os principais programas do orçamento, segundo o volume de recursos a eles destinados na proposta para 2004.



DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Em R\$ milhão

Programa	Liq. 2002	PL 2003	PL 2004	(%) 2004	PI 2004/ Liq 2002	PL 2004/ PL 2003
0905 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)		111.275	131.879	22%	-	19%
0083 - PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	87.102	96.222	122.274	20%	40%	27%
0903 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	57.312	51.863	61.354	10%	7%	18%
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)		30.561	44.475	7%	-	46%
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	33.161	32.674	35.680	6%	8%	9%
0999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	12.973	25.600	4%	-	97%
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	24.910	22.771	21.171	4%	-15%	-7%
0902 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	7.046	6.932	20.485	3%	191%	196%
1220 - ATENÇÃO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE			15.215	3%	-	-100%
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	10.273	19.901	10.072	2%	-2%	-49%
0099 - INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA			9.306	2%	-	-
1073 - UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI			6.649	1%	-	-
0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR			6.367	1%	-	-
1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES			5.350	1%	-	-
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	2.489	2.861	4.944	1%	99%	73%
0065 - PROTEÇÃO SOCIAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA			4.644	0,8%	-	-
0571 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	3.531	3.668	4.191	0,7%	19%	14%
1214 - ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE			4.041	0,7%	-	-
1054 - GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO			3.507	0,6%	-	-
1061 - BRASIL ESCOLARIZADO			3.461	0,6%	-	-
1282 - PROTEÇÃO SOCIAL À PESSOA IDOSA			2.839	0,5%	-100%	-100%



Programa	Liq. 2002	PL 2003	PL 2004	(%) 2004	PI 2004/ Liq 2002	PL 2004/ PL 2003
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.251	1.340	2.131	0,4%	70%	59%

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

6.3 REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA

6.3.1 INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

A regionalização dos recursos orçamentários deve garantir a redução das desigualdades inter-regionais, nos termos da Constituição, art. 165, § 6º. No entanto, a utilização de créditos orçamentários em dotações denominadas “Nacionais” verificada nos últimos anos tem dificultado, sobremaneira, qualquer análise quanto à adequação e suficiência da distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação.

De fato, no que diz respeito aos investimentos previstos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, dos R\$ 7,8 bilhões previstos no PLOA N° 31/2003-CN, apenas R\$ 3,9 bilhões (50,2%) do orçamento tem sua destinação definida a nível de unidade da Federação. O restante, está classificado em programação “Nacional”, ou seja, a sua destinação apenas ocorrerá durante a execução do orçamento, mais especificamente por ocasião do preenchimento da Nota de Empenho, que possui campos intitulados “UF Beneficiada” e “Município Beneficiado”.

Ainda assim cabe ressaltar, que as informações extraídas do SIAFI a partir dos campos de localização mencionados devem ser analisadas de forma bastante criteriosa pois, no passado, já foram constatados casos em que a região, estado ou município apontado como beneficiado na nota de empenho era, na verdade, apenas a localização da unidade orçamentária responsável pela realização da despesa, e não o local efetivo de realização dos investimentos.

O quadro a seguir mostra a distribuição dos investimentos (GND 4) por região considerando o orçamento fiscal e da seguridade social. Também traz a comparação com a proposta para o exercício de 2003. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.

INVESTIMENTOS POR REGIÃO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Região	PLOA 2003		PLOA 2004		Em R\$ milhão 2004/2003	
		%		%		%
Centro-Oeste	469,2	6,4	619,9	7,9%	32,1%	
Nordeste	1.308,6	17,8	1.293,1	16,5%	-1,2%	
Norte	532,2	7,2	526,8	6,7%	-1,0%	
Sudeste	681,5	9,3	938,7	12,0%	37,7%	
Sul	448,0	6,1	545,3	7,0%	21,7%	
Nacional	3.911,3	53,2	3.900,0	49,8%	-0,3%	



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

Região	PLOA 2003	%	PLOA 2004	%	2004/2003 %
Total:	7.350,8	100,0	7.823,8	100,0%	6,4%

Fonte: SIAFI e PL n.º 31, de 2003.

Como acima mencionado, a rubrica “Nacional” concentra grande parte dos recursos (49,8%).

Comparando-se os números de 2004 em relação a 2003 nota-se que apenas as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul foram contempladas com aumentos de investimentos. As regiões Norte e Nordeste tiveram pequenas reduções em valores nominais em relação ao Projeto de Lei encaminhado em 2003.

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

INVESTIMENTO POR REGIÃO
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS

Região	PLOA 2003	%	PLOA 2004	%	Em R\$ milhão
					2004/2003 %
Centro-Oeste	308,7	1,3	223,5	0,7	-27,6
Nordeste	2.175,0	9,1	2.603,3	7,9	+19,7
Norte	1.474,1	6,2	1.566,8	4,8	+6,3
Sudeste	5.942,4	24,9	8.861,2	27,0	+49,1
Sul	1.512,2	6,3	1.654,1	5,0	+9,4
Nacional	8.216,8	34,5	9.726,3	29,7	+18,4
Exterior	4.225,6	17,7	8.173,4	24,9	+93,4
Total:	23.854,8	100,0	32.808,6	100,0	+37,5

Fonte: SIAFI e PL n.º 31, de 2003.

A participação do volume de recursos na rubrica “Nacional” se reduz para 29,7%. Todas as regiões foram contempladas com aumentos, à exceção da região Centro-Oeste, que teve uma diminuição acentuada (-27,6%). A região com maior previsão de investimentos continua sendo a Sudeste. Isso se deve à concentração de estatais dos setores de petróleo e energia elétrica nessa Região. Observa-se que os investimentos das estatais têm um acréscimo de 37,5 %, mas em razão, principalmente, do aumento dos investimentos no “Exterior” de 93,4% das empresas ligadas à Petrobrás.

A tabela a seguir mostra os gastos com investimentos por Unidade da Federação de 2001 até a proposta apresentada neste ano:



ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL²⁶
EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS POR REGIÃO E UF

Em R\$ milhão

RG/UF	Liquidado 2002	PL 2003	Lei + créditos	PL 2004
Região :CO				
DF	142,6	136,1	335,4	232,7
GO	228,3	144,9	403,5	112,8
MS	127,2	92,8	235,3	155,5
MT	161,3	77,7	267,5	104,7
CO	31,1	17,7	42,0	14,2
Subtotal Região:	690,3	469,2	1.283,7	619,9
Região: NA				
NA	4.258,2	3.911,3	4.352,9	3.900,0
Subtotal Região:	4.258,2	3.911,3	4.352,9	3.900,0
Região: NE				
AL	171,0	70,3	274,2	73,1
PI	211,4	139,6	312,8	97,0
PE	429,9	242,5	531,3	227,9
PB	159,4	68,6	326,3	62,5
NE	76,7	217,6	226,4	134,9
MA	124,2	100,5	340,5	103,8
RN	120,9	55,2	236,1	67,1
BA	376,6	188,2	554,5	316,2
SE	96,2	49,2	236,0	63,7
CE	411,0	176,9	461,9	147,1
Subtotal Região:	2.177,4	1.308,6	3.500,0	1.293,1
Região: NO				
TO	136,6	87,6	302,3	56,9
AM	86,1	66,7	225,7	87,6
AP	47,1	35,4	154,7	71,2
NO	94,8	60,2	101,7	39,1
PA	338,3	170,8	387,6	167,1
RO	86,8	27,0	198,0	49,7
RR	61,9	35,0	206,0	19,4
AC	119,2	49,6	211,4	35,8
Subtotal Região:	970,7	532,2	1.787,4	526,8
Região: SD				
SP	473,2	111,0	487,4	180,8
SD	44,3	35,4	41,3	52,5
RJ	199,4	89,9	484,5	277,7
ES	110,8	65,2	256,6	43,0
MG	655,6	379,8	828,8	384,8
Subtotal Região:	1.483,2	681,4	2.098,6	938,7

²⁶ Ressalte-se, conforme mencionado anteriormente, que o exercício de 2002 foi totalmente atípico no que se refere às receitas extraordinárias verificadas naquele ano, reestimadas em cerca de R\$ 21,5 bilhões, o que favoreceu maior aporte de recursos nas diversas programações.



Região: SL				
SL	20,5	18,1	25,7	32,1
PR	163,9	112,8	344,1	135,7
RS	230,4	232,0	493,5	240,6
SC	132,2	85,1	318,9	136,9
Subtotal Região:	547,0	448,0	1.182,2	545,3
Total:	10.126,8	7.350,8	14.204,9	7.823,8

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 2004 é Minas Gerais, com R\$ 382,3 milhões. Seguem-lhe os estados da Bahia (R\$ 311,8 milhões), Rio de Janeiro (R\$ 277,7 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 240,6 milhões) e Distrito Federal (R\$ 232,7 milhões).

Essa série histórica mostra o grau de irregularidade dos gastos com investimentos nos últimos anos, com variação de – 31% entre o liquidado de 2002, em relação ao liquidado de 2001, de 93% entre a LOA 2003 e o PL 2003, ou ainda, a redução de 45% observada entre o PLOA 2004 e a LOA 2003.

Na coluna de 2003, verifica-se que as dotações sofreram grandes alterações no Congresso Nacional. Os gastos autorizados praticamente dobraram em relação ao Projeto enviado pelo Executivo. A grande diferença de valores entre aquele constante do Projeto encaminhado pelo Executivo e o autorizado pelo Congresso Nacional ocorre naturalmente todos os anos, já que as emendas parlamentares se concentram maciçamente em investimentos.

6.3.2 DESPESAS (GND) POR REGIÃO

O quadro abaixo demonstra o total das despesas previstas no PLOA 2004, por Região e Grupo de Natureza de Despesa – GND. O primeiro ponto a destacar é que, do total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no montante de R\$ 1.457,6 bilhões, apenas R\$ 45,5 bilhões, ou seja, 3%, estão destinados no PLOA 2004 às diversas regiões. O restante, 97%, corresponde às dotações denominadas “Nacional” e “Exterior”. Esse fato é explicado porque é justamente nessas programações que estão os Grupos de Natureza de Despesa relacionados a pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2) e amortização da dívida (GND 6), além das transferências constitucionais a Estados e Municípios, que são classificadas na proposta como de dotação “Nacional”.



DESPESAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
POR REGIÃO E GND²⁷

Em R\$ milhão

REGIÃO/GND	LOA 2003 ²⁸		PLOA 2004	
	%		%	
CENTRO-OESTE (TOTAL)	0,8	8.513,6	0,6	8.492,9
1- PESSOAL		4.789,7		5.141,8
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1.877,6		2.109,9
4- INVESTIMENTOS		1.284,7		619,9
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		561,6		621,3
NORDESTE (TOTAL)	1,5	15.501,2	0,8	12.157,6
1- PESSOAL		2.379,8		2.794,6
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		7.913,2		6.199,0
4- INVESTIMENTOS		3.499,5		1.293,1
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		1.708,8		1.870,8
NORTE (TOTAL)	0,6	6.289,5	0,3	4.684,1
1- PESSOAL		1.539,8		1.744,8
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		2.387,7		1.790,5
4- INVESTIMENTOS		1.787,5		526,8
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		574,2		621,5
9- RESERVA DE CONTINGÊNCIA		0,3		0,4
SUDESTE (TOTAL)	1,5	15.890,0	1,0	14.300,6
1- PESSOAL		3.773,6		4.159,4
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		9.961,3		9.125,3
4- INVESTIMENTOS		2.096,9		938,7
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		58,2		77,3
SUL (TOTAL)	0,6	6.633,4	0,4	5.820,2
1- PESSOAL		1.996,3		2.235,1
2- JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		1,0		0,6
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		3.452,6		3.036,2
4- INVESTIMENTOS		1.182,2		545,3
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		0,1		0,2
6- AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		1,3		2,7
EXTERIOR (TOTAL)	0,0	3,1	0,0	0,8
2- JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		-		0,1
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		3,1		-
6- AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA				0,8
NACIONAL (TOTAL)	94,9	983.225,2	96,9	1.412.230,5
1- PESSOAL		62.567,1		68.215,4
2- JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		93.643,1		117.828,9
3- OUTRAS DESPESAS CORRENTES		198.376,9		241.030,4
4- INVESTIMENTOS		4.329,3		3.900,0
5- INVERSÕES FINANCEIRAS		21.473,4		29.561,7
6- AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		582.313,8		926.094,1
9- RESERVA DE CONTINGÊNCIA		20.521,5		25.600,0
TOTAL	100,0	1.036.056,1	100,0	1.457.686,1

Fonte: SIAFI; PLOA 2004

²⁷ A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.

²⁸ Os valores constantes desta coluna referem-se ao projeto de lei encaminhado mais as emendas aprovadas.



Dessa forma, considerando-se apenas as dotações com regionalização já definida no PLOA 2004 (R\$ 45,5 bilhões), as maiores participações proporcionais pertencem às Regiões Sudeste (31,5%) e Nordeste (26,7%). Observa-se, também, que todas as regiões receberão menos recursos quando comparados os valores autorizados na lei orçamentária de 2003 (redução total de 14,0%). Em relação ao projeto de lei orçamentária para 2003, as variações não são significativas (acréscimo total de 1,7%). A tabela abaixo demonstra a evolução das despesas regionalizadas.

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL EVOLUÇÃO DAS DESPESAS REGIONALIZADAS

Em R\$ milhão

	PLOA 2003 (a)	LEI 2003 (b)	PLOA 2004 (c)	PLOA 2004 (%)	(c/b)	(c/a)
CENTRO-OESTE	7.561,4	8.513,6	8.492,9	18,7%	-0,2%	12,3%
NORDESTE	12.673,6	15.501,2	12.157,6	26,7%	-21,6%	-4,1%
NORTE	4.609,5	6.289,5	4.684,1	10,3%	-25,5%	1,6%
SUDESTE	14.102,5	15.890,0	14.300,6	31,5%	-10,0%	1,4%
SUL	5.758,7	6.633,4	5.820,2	12,8%	-12,3%	1,1%
TOTAL	44.705,7	52.827,7	45.455,4	100,0%	-14,0%	1,7%

Fonte: PLOA 2003 e PLOA 2004

6.4 SAÚDE

6.4.1 A PROPOSTA PARA O MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Projeto de Lei Orçamentária para 2004 – PLOA/2004 - aloca R\$ 35,79 bilhões para o Ministério da Saúde (valor superior em 25,77% nominais em relação a 2003), o que representa 15,6 % do Orçamento da Seguridade Social da União. Desse valor, R\$ 32,36 bilhões deverão ser despendidos efetivamente em ações e serviços de saúde. A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde, por Unidade Orçamentária, em 2001 e 2002 (dotação executada, ou seja, dotação empenhada e liquidada), em 2003 (lei mais créditos) e a prevista pelo Projeto de Lei Orçamentária para 2004 (PLOA 2004). Verifica-se que a dotação do Fundo Nacional de Saúde, que congrega 88,69 % da dotação do Ministério, cresce 27,82% nominais em relação a 2003. Esse incremento decorre principalmente do ingresso de novas ações, a exemplo das ações do Programa Transferência de Renda com Condicionais. Por seu lado, a verba da Fundação Nacional de Saúde apresenta crescimento nominal da ordem de 9,03%, em função da inclusão de ações de saneamento.



EVOLUÇÃO DA DESPESA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Unidade Orçamentária	EXEC. 2002	LEI + Créditos 2003	PLOA 2004	Em R\$ milhão
				PLOA 2004 / LEI + Créd. (%)
36201 – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	391,0	455,3	480,1	5,44 %
36208 – HOSPITAL CRISTO REDENTOR S.A.	7,3	51,3	106,2	107,07 %
36209 – HOSPITAL FÊMINA S.A.	2,8	30,5	34,6	13,42 %
36210 – HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A.	2,7	184,1	253,2	37,52 %
36211 – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	3.189,3	2.612,7	2.848,6	9,03 %
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA	193,0	207,2	244,5	17,99 %
36213 – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	61,1	83,4	80,9	-2,95 %
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	24.459,0	24.839,9	31.751,2	27,82 %
Total	28.306,1	28.464,5	35.799,3	25,77 %

A tabela a seguir apresenta a evolução da despesa do Ministério da Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – GND.

EVOLUÇÃO DA DESPESA POR GND

Grupo de Natureza de Despesa –GND	EXEC. 2002	LEI + Créditos 2003	PLOA 2004	Em R\$ milhão
				PLOA/LEI+ Cred.
1 - Pessoal e Encargos Sociais	5.466,9	5.428,4	6.041,2	11,29 %
2 - Juros e Encargos da Dívida	120,5	212,9	245,7	15,42 %
3 - Outras Despesas Correntes	20.947,2	21.715,2	27.642,4	27,30 %
4 – Investimentos	1.521,6	798,7	1.407,4	76,21 %
6 - Amortização da Dívida	249,9	301,3	462,6	53,52 %
Total	28.306,1	28.464,5	35.799,3	25,77 %

Cabe ressaltar que o incremento nominal de 25,77% no orçamento global do Ministério deve-se à inclusão de novos Programas, conforme mencionado anteriormente.

A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde por fontes de recursos. Verifica-se que a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF (155), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas – CSLL (151), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS (153) e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (179) são as principais fontes de financiamento do Órgão. Vale ressaltar que, das fontes que financiam a Saúde, somente a CPMF é vinculada ao Setor. As demais fontes financiam indistintamente ações



do Orçamento da Seguridade Social, em que se inserem a saúde, previdência e a assistência social.

Ressalte-se que a fonte 955 – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira Condicionada – CPMF, que aloca R\$ 11,05 bilhões, está condicionada à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição que altera o Sistema Tributário Nacional. Por outro lado, a fonte 956 – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público, que aloca R\$ 118,64 milhões, está condicionada à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição da Reforma da Previdência.

EVOLUÇÃO DA DESPESA POR FONTES DE RECURSOS

Cód	Descrição	Em R\$ milhão			
		EXEC. 2002	LEI + Créd. 2003	PLOA 2004	PLOA 2004 %
100	RECURSOS ORDINÁRIOS		3.561,0		
		2.927,5			
148	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	535,1	180,6	376,2	1,05 %
150	RECURSOS NÃO-FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	716,8	671,2	766,2	2,14 %
151	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DAS PESSOAS JURÍDICAS	6.367,4	7.662,9	12.016,9	33,57 %
153	CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – COFINS	5.131,8	4.964,6	7.267,7	20,30 %
155	CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	10.478,1	9.130,1	0,4	0,00 %
156	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	525,2	240,2	199,7	0,56 %
179	FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA	551,9	528,0	3.571,0	9,98 %
956	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	-	-	118,6	0,33 %
955	CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	-	-	11.058,2	30,89 %
951	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DAS PESSOAS JURÍDICAS		880,0		
169	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO		241,9	199,7	0,56 %
174	TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA		155,8	169,6	0,47 %
	Total	27.233,8	28.216,3	35.744,2	99,85 %



6.4.2 . PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES NA PROGRAMAÇÃO DA SAÚDE

A proposta orçamentária para 2004 apresenta profundas transformações em relação ao Orçamento de 2003, no que diz respeito aos novos Programas, que constam, também, da proposta do Plano Plurianual de Investimentos 2004/2007.

Como principais Programas constantes da proposta, temos o “1220 – Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde”, que substituiu o antigo “0023 - Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar”. Visa a ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação. Aplica recursos da ordem de R\$ 15,21 bilhões, a maior parte dos dispêndios do Ministério, na promoção de um atendimento com base nos princípios de acesso universal e igualitário aos serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, destinados ao funcionamento dos hospitais públicos federais e ao pagamento da rede credenciada e conveniada.

O Programa “0001 - Saúde da Família” foi substituído pelo “1214 – Atenção Básica em Saúde”, com recursos da ordem de R\$ 4,04 bilhões, visa expandir a saúde da família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, integral e humanizada.

O Programa “003 - Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doença Sexualmente Transmissíveis e da AIDS” foi substituído pelo “1306 – Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis”, que aloca R\$ 761,00 milhões, com o objetivo de reduzir a incidência da infecção pelo vírus da imunodeficiência adquirida – AIDS, e de outras doenças sexualmente transmissíveis e melhorar a qualidade de vida dos pacientes.

Foi introduzido na proposta o Programa “1335 – Transferência de Renda com Condicionais”, com recursos da ordem de R\$ 2,64 bilhões, que visa a combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e a promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios.

Diferentemente de anos anteriores, em que as ações de saneamento na Saúde vinculavam-se a um único Programa (Saneamento Básico) e se resumiam a cinco projetos (água, esgoto, melhorias sanitárias, resíduos sólidos e saneamento em pequenas localidades), a proposta cria três novos Programas, com diversas ações.

A Proposta elimina o antigo Programa “0119 – Saneamento Básico”, trazendo, em seu lugar, os Programas “0122 – Saneamento Ambiental Urbano”, com R\$ 562,00 milhões, que visa a ampliar a cobertura e a melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano; “1287 – Saneamento Rural”, com R\$ 92,00 milhões, com o objetivo de ampliar a cobertura e a melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano em áreas rurais e “8007 – Resíduos Sólido Urbanos”, com R\$ 48,00 milhões.



É de se notar a transferência para a Saúde de ações que antes estavam a cargo da extinta Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU, hoje Ministério das Cidades. São ações que não vinham sendo computadas no piso da Saúde (EC 29/2000) e que o atual governo pretende agora que o seja. Nessa situação encontram-se, por exemplo, todas aquelas do programa Saneamento Ambiental Urbano, com exceção das voltadas a melhorias sanitárias, abastecimento d'água e coleta e tratamento de esgoto em municípios com população de até 30 mil habitantes, as quais tradicionalmente já faziam parte da programação da Saúde.

Da mesma forma, a ação vinculada ao programa Resíduos Sólidos Urbanos, destinada a atender municípios com população acima de 250 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, também migrou para a Saúde. Este é um caso bem emblemático, porquanto verifica-se que no projeto de lei orçamentária para 2004 essa mesma ação está tanto na programação da Saúde (R\$ 25 milhões) quanto na do Ministério das Cidades (R\$4,7 milhões).²⁹

6.4.3 . A PROPOSTA PARA O MINISTÉRIO DA SAÚDE E A EC Nº 29/2000

A Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, estabelece a aplicação mínima para a União e para as Unidades da Federação, no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No que diz respeito à participação da União, a EC nº 29 remete a uma lei complementar, a ser aprovada, a definição das regras permanentes, que deverão vigor a partir de 2005. Enquanto isso, no período de 2000 a 2004, passam a vigorar as normas constantes do art. 77 do ADCT³⁰, in verbis:

1 “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB”.

A Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 – LDO/2003, no § 2º do art. 57, considera “ações e serviços públicos de saúde” a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das

²⁹ A referida ação, embora com códigos diferentes (002N na Saúde e 0650 no Min. das Cidades), tem grafado o mesmo título nas programações de ambas unidades orçamentárias (*Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria do Sistema de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para Prevenção e Controle de Agravos em Municípios com População acima de 250.000 Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas*).

³⁰ “Das regras acima estabelecidas, a contida na alínea “b”, referente ao período de 2001 a 2004, tem dado margem a interpretações diversas, que interferem na apuração do valor mínimo a ser aplicado. As divergências giram, fundamentalmente, em torno das expressões “ações e serviços públicos de saúde”, “valor apurado” e “variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB”.



despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”. No projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2004, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a mesma redação da LDO/2003, acima transcrita, para definir “ações e serviços públicos de saúde”. Ao sancionar Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – LDO/2004, o dispositivo foi vetado.³¹

Excluídas as despesas com pessoal, o aumento da Saúde em relação ao reprogramado para 2003 é de 0,23% do PIB. O cálculo para 2004 considera as despesas empenhadas e a variação nominal do PIB em 2003. A previsão de variação nominal do PIB para 2003 é alta, tendo em conta o impacto da variação do IGP-di em 2002 e início de 2003 no deflator implícito do PIB. No entanto, o impacto no Tesouro dessa necessidade adicional de recursos para atender a Saúde está sendo compensado, pois R\$ 3,6 bilhões dos R\$ 5,5 bilhões do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza estão sendo alocados no Ministério da Saúde e computados para efeito do cumprimento da Emenda Constitucional n.º 29.

O quadro a seguir explicita as despesas com ações e serviços públicos de saúde, inclusive as financiadas com recursos do Fundo da Pobreza (Fonte 179 – R\$ 3,57 bilhões).

GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE - 2004

Programas / GND	Em R\$ milhão			
	GND 1	GND 3	GND 4	Total
0016 – GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE		131,6	19,2	150,9
0122 – SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO		75,6	486,4	562,0
0150 – IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS		154,1	12,8	166,9
0681 – GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS		54,6		54,6
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	2.730,9	633,8	22,6	3.387,4
1138 – DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL		1,0	9,0	10,0
1185 – ASSISTÊNCIA SUPLEMENTAR À SAÚDE	23,5	55,7	1,7	80,9
1186 – PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS		483,9	11,1	495,0
1187 – VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E ZOONOSES		11,3	13,2	24,5
1201 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	34,4	148,4	91,5	274,3
1203 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA E AMBIENTAL EM SAÚDE		1.176,5	50,8	1.227,3
1214 - ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE		4.039,4	1,9	4.041,4
1215 – ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL		14,2	0,6	14,8
1216 - ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE		44,6	157,6	202,2
1218 - DOAÇÃO, CAPTAÇÃO E TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS E TECIDOS		15,3	2,9	18,1
1220 - ATENÇÃO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	530,8	14.657,4	26,8	15.215,0

³¹ A justificativa do veto alegava que “a exclusão das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do montante de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde cria dificuldades para o alcance do equilíbrio orçamentário, em face da escassez dos recursos disponíveis, o que contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto a esse dispositivo”.



Programas / GND	GND 1	GND 3	GND 4	Total
1287 – SANEAMENTO RURAL		9,5	82,5	92,0
1289 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PRODUTOS, SERVIÇOS E AMBIENTES		182,3	14,4	196,7
1291 - SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E QUALIDADE DO SANGUE		246,6	14,2	260,8
1293 – ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS		1.362,0	86,2	1.448,1
1300 – INVESTIMENTO PARA HUMANIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À ATENÇÃO À SAÚDE		113,6	30,4	144,0
1303 - ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIAS E OUTRAS CAUSAS EXTERNAS		5,1	157,8	162,8
1306 - VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E ATENÇÃO EM HIV/AIDS E OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS		755,0	6,0	761,0
1307 - CONTROLE DA TUBERCULOSE E ELIMINAÇÃO DA HANSENÍASE		32,9	9,1	42,0
1308 - VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DA MALÁRIA E DA DENGUE		42,7	33,8	76,5
1311 - EDUCAÇÃO PERMANENTE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE		455,1	9,1	464,1
1312 - ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES ESTRATÉGICAS E EM SITUAÇÕES ESPECIAIS DE AGRAVOS		58,4	10,3	68,7
1314 – PARTICIPAÇÃO POPULAR E INTERSETORIALIDADE NA REFORMA SANITÁRIA E NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE		20,9	0,6	21,5
1318 - GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE		8,0		8,0
1335 – TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES		2.645,5		2.645,5
8007 – RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS		3,0	45,0	48,0
Total	3.319,6	27.637,9	1.407,4	32.364,9

Obs: Os Programas 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União, 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, 0905 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna e 0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa, foram excluídos.

6.5 EDUCAÇÃO E CIÊNCIA E TECNOLOGIA

6.5.1 A PROPOSTA PARA A EDUCAÇÃO

Os gastos previstos pelo governo federal com a função Educação no PLOA 2004 alcançam R\$ 15,36 bilhões, valor R\$ 1,24 bilhão superior ao da proposta para 2003 (R\$ 14,12 bilhão), o que representa um aumento nominal de 8,1%. Esse montante está distribuído, quanto à natureza da despesa, da seguinte forma: R\$ 5,96 bilhões para pessoal (crescimento de 2,2% em comparação com a proposta de 2003), R\$ 8,08 bilhões para outras despesas correntes (aumento de 12,1%), R\$ 0,48 bilhão para investimentos (aumento de 23,0%) e R\$ 0,84 bilhão para inversão financeira – financiamento de estudantes do ensino superior – (aumento de 21,1%).



As subfunções mais representativas em termos de volume de recursos são: Ensino Superior com R\$ 6,26 bilhões (40,8% do total), Transferências³² com R\$ 3,03 bilhões (19,7%), Outros Encargos Especiais³³ com R\$ 2,95 bilhões (19,2%), Ensino Fundamental com 0,90 bilhão (5,8%) e Ensino Profissional com R\$ 0,71 bilhão (4,6%).

Cabe destacar que as ações Funcionamento de Cursos de Graduação, com R\$ 5,87 bilhões (R\$ 5,56 bilhões no PLOA 2003), Auxílio à Família na Condição de Pobreza com Crianças entre Sete e Quinze Anos de Idade Associado à Educação (bolsa-escola), com R\$ 1,82 bilhão (R\$ 1,83 bilhão no PLOA 2003), Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (merenda escolar), com R\$ 1,02 bilhão (R\$ 0,88 bilhão no PLOA 2003), Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior, com R\$ 0,83 bilhão (R\$ 0,68 bilhão no PLOA 2003), Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com R\$ 0,7 bilhão (R\$ 0,66 bilhão no PLOA 2003) e Distribuição de Livros Didáticos, com R\$ 0,7 bilhão (R\$ 0,55 bilhão no PLOA 2003), são as mais significativas da área de educação para 2004.

Constatou-se que a programação do projeto em exame estabelece a aplicação de R\$ 11,6 bilhões para a manutenção e desenvolvimento do ensino, montante que supera em R\$ 3,1 bilhões o valor mínimo constitucional fixado no art. 212³⁴.

6.5.2 ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO

Consta do PLOA 2004 que haveria R\$ 3,8 bilhões para atender à subvinculação constitucional³⁵ que se refere à erradicação do analfabetismo e à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, valor que excederia o limite mínimo de R\$ 2,5 bilhões.

Entretanto, mais uma vez, detectou-se que foram incluídas ações que estão em desacordo com o diploma legal que regulamenta o assunto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)³⁶. Essas ações podem ser divididas em dois grupos principais: as que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino³⁷ (R\$ 1.072

³² Abrange, além de outras ações: Auxílio à Família na Condição de Pobreza com Crianças entre Sete e Quinze Anos de Idade Associado à Educação (bolsa-escola) com R\$ 1,8 bilhão e Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (merenda escolar) com R\$ 1,0 bilhão.

³³ Abrange, além de outras ações: Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) com R\$ 0,7 bilhão e Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental com R\$ 0,3 bilhão.

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

³⁵ "ADCT, art. 60, § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal."

³⁶ Lei nº 9.394/96, arts. 70 e 71.

³⁷ Parece evidente que se não constitui despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, também não pode ser considerada despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental ou gasto com a erradicação do analfabetismo (subconjuntos do primeiro item). É o caso de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica e outras formas de assistência social (inciso iv do art. 71 da LDB).



milhões) e as que se referem à educação infantil³⁸ (R\$ 24 milhões). Retiradas essas impropriedades do cálculo, verifica-se que o valor destinado alcançou R\$ 2,7 bilhões, montante que atende à exigência constitucional.

6.5.3 FUNDEF

O FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96, com o objetivo de garantir um investimento mínimo por aluno/ano e a remuneração condigna do magistério. É um mecanismo de financiamento que busca garantir prioridade ao ensino fundamental público por meio de instrumentos redistributivos para a correção das disparidades entre as unidades da federação e viabiliza a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

A previsão da receita total do Fundo, conforme documento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Ministério da Educação, anexado às informações complementares da Proposta Orçamentária para 2004, é de R\$ 27,8 bilhões e o total de matrículas calculado pelo Censo Escolar alcança 31,5 milhões. Na Proposta Orçamentária para 2004 estão previstos recursos federais de complementação da ordem de R\$ 701 milhões destinados aos fundos estaduais de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí. O valor mínimo nacional está definido em R\$ 537,71 de 1ª a 4ª séries e de R\$ 564,60 de 5ª a 8ª séries e Educação Especial.

Embora o valor mínimo por aluno tenha sido reajustado em 20,56% em relação aos valores de 2003, significando um crescimento real de 13,59%³⁹, cabe observar que, se calculado o valor mínimo por aluno conforme determina a Lei n.º 9.424/96, e aplicando-se a diferenciação de custos de 5ª a 8ª série e Educação Especial (5% de acréscimo), chega-se ao valor de R\$ 864,00 de 1ª a 4ª série e R\$ 907,00 de 5ª a 8ª série e educação especial. Nessa hipótese, o montante da complementação a cargo da União alcançaria, no exercício de 2004, a soma de R\$ 5 bilhões e passariam a receber recursos, além dos Estados citados, Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe.

6.5.4 CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O orçamento previsto do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para 2004 alcança o valor de R\$ 3,7 bilhões, distribuídos entre as 7 (sete) unidades orçamentárias do órgão, conforme a tabela a seguir. Este valor é 16,6% maior que os recursos previstos na proposta orçamentária de 2003 e 11,5% maior que os recursos autorizados no orçamento de 2003. Dentre as unidades orçamentárias do Ministério, destaca-se o crescimento das dotações da INB – Indústria Nucleares do Brasil S/A (47,2%) e da NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (35,6%).

³⁸ O art. 21 da LDB deixa claro que a educação infantil é uma etapa da educação básica que não se confunde com o ensino fundamental (outra etapa).

³⁹ Aplicado o deflator implícito do PIB projetado de 2003 para 2004 (6,14%).



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhão

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Liquidado 2002 (A)	PLOA 2003 (B)	Autorizado 2003 (C)	PLOA 2004 (D)	(D/C)
24101 – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	592,4	779,0	781,2	811,4	3,9%
24201 – CNPQ - CONSELHO NAC. DE DESENV. CIENT E TECNOL.	606,9	653,4	688,4	689,1	0,1%
24204 – CNEN - COMISSÃO NAC. DE DESENV. CIENT. E TECNOL.	267,0	262,4	262,5	295,0	12,4%
24205 – AEB - AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA	23,1	35,9	35,9	50,9	41,8%
24206 – INB - INDÚSTRIA NUCLEARES DO BRASIL S/A	214,5	239,3	239,6	352,7	47,2%
24207 - NUCLEP - NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S/A	41,2	38,8	41,1	55,7	35,6%
24901 - FUNDO DESEN. CIENT.TECNOL.	333,6	1.174,9	1.278,6	1.455,7	13,8%
TOTAL	2.078,7	3.183,6	3.327,2	3.710,5	11,5%

Fonte: SIAFI e PLOA 2004

Tomando-se a despesa por Grupo de Natureza da Despesa (GND), verifica-se que as dotações de “Outras Despesas Correntes” tiveram um incremento para 2004 de R\$ 106,6 milhões (6,1% de crescimento), passando de R\$ 1,74 bilhão (valor autorizado para 2003) para R\$ 1,85 bilhão.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT estão sendo destinados R\$ 1,46 bilhão, recursos estes, em grande parte, para atender as programações dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia. O valor previsto para 2004 é 13,8% maior que o autorizado em 2003 para esta Unidade Orçamentária do MCT.

6.6 TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os órgãos engajados nas ações de trabalho, previdência e assistência social correspondem às unidades orçamentárias abrangidas pelos Ministérios da Previdência Social (33000), do Trabalho e Emprego (38000) e da Assistência Social (55000). O Ministério da Assistência Social foi criado neste ano, pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Há dificuldades na comparação entre os programas e as ações para 2004 com os de exercícios anteriores, devido às substanciais alterações, tanto na sua denominação, quanto na sua codificação.

A primeira comparação possível do PLOA/2004 com outros exercícios é de natureza organizacional, isto é, segregando-se as dotações das unidades orçamentárias responsáveis pela execução do planejamento público federal.

Pela tabela a seguir, identificam-se os valores relativos às esferas fiscal e da seguridade concernentes à execução de 2002 (Executado/2002), ao projeto de lei orçamentária anual para 2003 (PLOA/2003), ao autorizado 2003 e ao projeto para 2004 (PLOA/2004), bem como os respectivos percentuais de alteração.



**Comparativo entre Executado/2002, PLOA/2003,
 Autorizado 2003 e PLOA/2004**

		R\$ em Milhão						
UO	Descrição	(A) Executado 2002	(B) PLOA 2003	(C) Autorizado 2003	(D) PLOA 2004	(E) % PLO 2003/ Exe 2002	(F) % PLO 2004 / PLO 2003	(G) % PLO 2004 / Aut 2003
33000	Ministério da Previdência Social	99.573	109.490	104.676	129.469	10%	18%	24%
33101	Ministério da Previdência Social	164	200	189	198	22%	-1%	5%
33201	Instituto Nacional do Seguro Social	6.365	5.976	6.012	6.171	-6%	3%	3%
33903	Fundo Nacional de Assistência Social*	4.773	4.794	-	-	-	-	-
33904	Fundo do Regime Geral de Previdência	88.271	98.521	98.475	123.100	12%	25%	25%
55000	Ministério da Assistência Social	-	-	5.741	8.861	-	-	54%
55101	Ministério da Assistência Social*	-	-	10	61	-	-	532%
55901	Fundo Nacional de Assistência Social*	-	-	5.731	8.800	-	-	54%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	15.099	18.902	20.834	26.771	25%	42%	28%
38101	Ministério do Trabalho e Emprego	2.961	2.710	2.795	2.899	-8%	7%	4%
38201	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	57	52	52	38	-8%	-27%	-26%
38901	Fundo de Amparo ao Trabalhador	12.081	16.140	17.987	23.833	34%	48%	32%
TOTAL		114.672	128.393	131.251	165.101	12%	29%	26%

Fonte: SIAFI/CONORF.

* Até o projeto de lei orçamentária para 2003 o MPAS incluía despesas do atual Ministério da Assistência Social.

Os gastos previstos pelo governo federal em 2004 para as áreas de Previdência Social, Assistência Social e Trabalho no PLOA 2004 somam R\$ 165,1 bilhões, Evidencia-se, pela tabela anterior, a evolução dos recursos destinados ao Setor, constatando-se um substancial acréscimo (29%), no PLOA/2004, em relação com o PLOA/2003. O aumento de recursos para o Setor também é notável (26%), em comparação com o valor ora autorizado (29 de agosto). Destaca-se, contudo, que a previsão de gastos com benefícios previdenciários, a cargo da Previdência Social, foi elevada pelo Poder Executivo em cerca de R\$ 10 bilhões, mas ainda não está refletida nos valores autorizados. A contar dessa reprogramação, a variação prevista para o período 2003-2004 reduz-se para 17%.

Do valor previsto para 2004, R\$ 129,5 bilhões estão alocados no Ministério da Previdência Social-MPS. Cerca de 95% dos gastos do MPS, R\$ 123,1 bi, destinam-se ao pagamento dos benefícios previdenciários, que são significativamente impactados pelo reajuste do salário mínimo. Segundo as Informações Complementares ao Orçamento (VII, a) encaminhadas pelo Poder Executivo, o salário mínimo sofrerá um reajuste de 7,92%, o que o elevará para R\$ 259 reais. Os demais benefícios superiores ao piso sofrerão um reajuste de 5,27%.

Outros 8,8 bilhões estão alocados no Ministério da Assistência Social-MAS, com variação de 54% em relação ao autorizado em 2003. Tal crescimento é decorrente, principalmente, da transferência das ações destinadas ao pagamento da renda mensal vitalícia do Fundo do Regime Geral de Previdência para o Fundo Nacional de Assistência Social, no valor de R\$ 1,8 bilhões, conforme prevê o art. 58, § 5º da LDO 2004, do



crescimento dos benefícios de prestação continuada que saltaram de R\$ 4,5 bi (autorizado 2003) para R\$ 5,5 bi (decorrente do aumento de beneficiários e da elevação do salário mínimo) e da consignação, no orçamento do FNAS a partir de 2004, dos gastos destinados aos Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda, no valor de R\$ 217 milhões

No Ministério do Trabalho e Emprego-MTE estão previstos gastos na ordem de R\$ 26,8 bi. O seguro-desemprego (R\$ 7,1 bi), o abono salarial (R\$ 1,9), as transferências ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDES (R\$ 6 bi) e a Reserva de Contingência (R\$ 8,2 bi), representam 87% da previsão de gastos do MTE. Destaca-se que a previsão de gastos do Ministério sofreu elevação de 28% em relação ao autorizado para 2004, decorrente, principalmente da significativa elevação da Reserva de Contingência, que passou de R\$ 5,3 bilhões (Lei) para R\$ 8,2 bilhões em 2004. A reserva tem como principal fonte recursos próprios financeiros, que saltaram de R\$ 4,2 bi (Lei) para R\$ 8,2 bi. As transferências constitucionais ao BNDES também apresentaram elevação significativa em função do crescimento das receitas provenientes do PIS/PASEP⁴⁰, em torno de 20%, passando de R\$ 5 bi para R\$ 6 bi.

No tocante ao orçamento de investimento das estatais, coube R\$ 35 milhões à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), situada no âmbito do Ministério da Previdência Social. É o mesmo valor do PLOA/2003, convertido para R\$ 55 milhões, no autógrafo da lei orçamentária vigente. Em 2002, dos R\$ 35 milhões consignados pela lei orçamentária, foram liquidados R\$ 16,89 milhões.

Destaca-se também no setor o montante total das fontes condicionadas, no valor de R\$ 13 bilhões, que encontra-se discriminado na tabela seguinte.

TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Impacto das Fontes Condicionadas

Em R\$ milhão

Fonte	Descrição	PLOA/2004
955	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	5.529,1
953	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS	3.522,5
900	Recursos Ordinários	2.138,4
954	Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social	1.818,1
	Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor	
956	Público	154,4
	Total	13.162,6

Fonte: SIAFI/CONORF.

A próxima tabela descreve a evolução orçamentária dos três ministérios, sob o ponto de vista da classificação econômica, por grupo de natureza da despesa (GND).

⁴⁰ O art. 239, § 1º, da Constituição Federal prevê que pelo menos 40% das receitas do PIS/PASEP serão destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES.



TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Evolução do GND

Em R\$ milhão

Descrição	(A) Executado/2002	(B) Autorizado/2003	(C) % (B/A)	(D) PLOA/2004	(E) % (D/B)
Pessoal e Encargos Sociais	5.785,7	5.756,2	-0,51%	6.038,8	4,91%
Juros e Encargos da Dívida	0,9	13,3	1.334,10%	4,7	-64,42%
Outras Despesas Correntes	104.507,1	115.352,7	10,38%	144.723,7	25,46%
Investimentos	160,7	220,1	36,99%	106,1	-51,81%
Inversões Financeiras	4.217,2	5.056,6	19,90%	6.058,7	19,82%
Amortização da Dívida	17,2*	-	-	1,7	-
Reserva de Contingência	-	4.851,8	-	8.167,5	68,34%
Total	114.671,6*	131.250,7	14,46%	165.101,1	25,79%

Fonte: SIAFI/CONORF.

* Sem R\$ 582.206 do refinanciamento da dívida (fonte 143).

Observa-se que os investimentos no PLOA/2004, reduzem-se a menos da metade do ora autorizado, e a reserva de contingência eleva-se em mais de 68%⁴¹.

O Poder Executivo estima que as despesas previdenciárias superem as receitas em R\$ 61,4 bilhões (3,55% do Produto Interno Bruto – PIB). Desse montante, R\$ 31,5 bilhões (1,82% do PIB) referem-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e R\$ 29,9 bilhões ao Regime Próprio dos Servidores Públicos da União. Segundo a Mensagem Presidencial, no âmbito do FRGP, a necessidade de financiamento decorre de a arrecadação projetada do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – R\$ 92,6 bilhões, com crescimento real de 9% – apresentar-se inferior aos gastos previstos – R\$ 124 bilhões, com crescimento real de 9,24% – com benefícios previdenciários. Destaca-se que a necessidade de financiamento inclui o benefício assistencial relativo à renda mensal vitalícia transferida para o Fundo Nacional de Assistência Social, no valor de R\$ 1,8 bi.

6.7. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES

A proposta orçamentária para 2004 destina R\$ 5,4 bilhões para o Programa 1335 Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, que envolve ações de três unidades orçamentárias distintas: 26101 - Ministério da Educação, 36901 - Fundo Nacional de Saúde e 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social.

Segundo consta do PLOA 2004, o programa em análise tem por objetivo “combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde,

⁴¹ Destaca-se que o valor da Reserva de Contingência foi aprovado em R\$ 5,3 bilhões na lei orçamentária. No decorrer do exercício de 2003 a Reserva sofreu um cancelamento de R\$ 479 milhões para suplementação do abono salarial e do seguro desemprego, reduzindo-se para R\$ 4,8 bi.



educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios”.

Na Mensagem que encaminhou o projeto é dito que o Governo está trabalhando para unificar os programas de transferência de renda, com intuito de promover maior racionalidade à ação estatal, haja vista que a existência de vários programas dessa natureza resulta na superposição de ações e na pulverização de recursos acarretando perda de eficiência e eficácia da ação pública.

Ainda na Mensagem consta que o novo programa distinguir-se-á dos anteriores por estes motivos: “(i) aumentará o valor médio dos benefícios até então concedidos; (ii) tornará homogêneos os critérios de seleção dos beneficiários; (iii) promoverá um atendimento voltado para o núcleo familiar e não apenas para alguns membros da família; (iv) contribuirá para, de forma sistêmica, melhorar o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e educação alimentar; (v) realizará pagamento único; (vi) intensificará o controle social por parte dos beneficiários; (vii) será regularmente avaliado; (viii) será articulado com Estados e Municípios para integração e convergência de ações semelhantes; e (ix) promoverá a implementação de outros programas governamentais de modo a contribuir para a emancipação das famílias atendidas.”

Consta da Mensagem da proposta do PPA 2004-2007 que por meio desse programa o governo “vai transferir mensalmente uma renda monetária para o responsável (preferencialmente a mulher) pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com base no cumprimento de um conjunto de condicionalidades”. O programa é composto pelas seguintes ações:

TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES

Em R\$ Milhão

Ação	Título	Produto/Meta (mil)	UO	Valor	Part. (%)
003Q	Auxílio à família na condição de pobreza extrema para melhoria da situação de segurança alimentar e combate às carências nutricionais.	5.925 famílias atendidas	Fundo Nacional de Saúde	2.645,5	49,45
003U	Auxílio à família na condição de pobreza com crianças entre sete e quinze anos de idade, associado à educação.	6.021 famílias atendidas	Ministério da Educação	1.821,0	34,04
003V	Transferência de renda diretamente às famílias remanescentes de outros auxílios similares.	839 famílias atendidas	FNAS	659,0	12,32
2272	Gestão e administração do programa.	-	FNAS	5,0	0,09
4641	Publicidade de utilidade pública.	-	FNAS	2,0	0,04



Ação	Título	Produto/Meta (mil)	UO	Valor	Part. (%)
6524	Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda.	13.628 famílias atendidas	FNAS	217,4	4,06

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2004

Por fim, cabe destacar que integram o programa Transferências de Renda com Condicionais as seguintes fontes de recursos: 179 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza com R\$ 3.491 milhões, 955 - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira com R\$ 828 milhões, 153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social com R\$ 575 milhões, 100 - Recursos Ordinários com R\$ 321 milhões e 151 - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas com R\$ 134 milhões.

6.8 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

6.8.1 AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

O valor total das dotações consignadas na proposta orçamentária para 2004 do Ministério da Agricultura atinge o montante de R\$ 7.337 milhões – cerca de 30% superior ao valor proposto em 2003 (R\$ 5.640 milhões). Esse aumento pode ser explicado, principalmente, pelo crescimento das dotações nas Funções “28 - Encargos Especiais” (+ 73%) e “20 – Agricultura” (+ 17%).

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA – EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA⁴²

Unidade Orçamentária	Em R\$ milhão		
	2002 (liquidado)	PLOA 2003	PLOA 2004
Min. Agricultura	1.522,8	1.289,5	1.403,4
EMBRAPA	693,3	715,9	812,7
CONAB	981,3	3.085,5	5.096,0
FUNCAFÉ	695,4	549,7	25,2
SUB-TOTAL	3.892,8	5.640,5	7.337,4
<i>Rec Superv FUNCAFÉ</i>			1.201,0*
TOTAL C/ REC SUPERV	3.892,8	5.640,5	8.538,4

⁴² Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.



FONTE: PLOA 2004, PLOA 2003 e SIAFI

* em UO fora do órgão 49.000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário

Praticamente todo esse acréscimo pode ser localizado na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB⁴³, cuja proposta orçamentária cresceu 65% em relação a 2003, passando de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 5,1 bilhões. O “Programa Abastecimento Alimentar”, cujas despesas, quando classificadas no Grupo “Inversões Financeiras”, se destinam a financiar a aquisição de produtos agrícolas para comercialização e formação dos estoques públicos, teve aumento de R\$ 1 bilhão. O pagamento de juros e amortizações da dívida interna da CONAB, fixado, para 2004, em R\$ 2.309 milhões, também teve aumento de R\$ 1 bilhão.

Ou seja, o vultoso crescimento do orçamento do Ministério da Agricultura se resume no aumento do pagamento do serviço da dívida interna da CONAB e no aumento dos recursos para a formação de estoques públicos.

Observa-se, quanto aos demais componentes da despesa do Ministério da Agricultura, um pequeno crescimento no pagamento de pessoal e encargos sociais (da ordem de R\$ 105 milhões) e um saudável crescimento em outras despesas correntes (da ordem de R\$ 143 milhões). Por outro lado, é lamentável verificar que a proposta para gastos com investimentos do Ministério da Agricultura (R\$ 60 milhões) é 19% inferior à de 2003.

A EMBRAPA obteve um aumento expressivo (+ R\$ 97 milhões) em relação à proposta do exercício anterior (R\$ 716 milhões). A redução observada no orçamento do FUNCAFÉ explica-se pela transferência da dotação destinada à aquisição de café para formação do estoque regulador para o âmbito das Operações Oficiais de Crédito (Unidade Orçamentária 74901), onde se encontra consignado o valor de R\$ 1,2 bilhão.

Verifica-se, outrossim, que a proposta para 2004 contém algumas alterações na estrutura programática decorrente de novas denominações, de agregações, supressões e inclusão de novos programas. As alterações administrativas efetivadas, ainda no primeiro semestre de 2003, fortaleceram uma tendência de esvaziamento funcional do Ministério da Agricultura, com a transferência para outros órgãos da responsabilidade de execução de grande parte de suas atividades típicas⁴⁴.

O PRONAF, por exemplo, que teve mais de R\$ 60 milhões executados pelo Ministério da Agricultura durante o período 2000-02, hoje, com exceção das atividades de pesquisa para a agricultura familiar da EMBRAPA, está totalmente transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para esse órgão também foram transferidos as atividades de assistência técnica e extensão rural, que constavam do programa “0360 – Gestão da Política Agropecuária”. Além disso, os programas “0370 – Desenvolvimento da

⁴³ Unidade Orçamentária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

⁴⁴ Atualmente, cerca de cinco órgãos executam atividades classificadas na Função Agricultura: A Presidência da República, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o próprio Ministério da Agricultura.



Pesca” e “0372 – Desenvolvimento da Aqüicultura” foram totalmente transferidos para a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República.

No que tange às fontes de recursos, nota-se que a proposta apresentada para 2004, da mesma forma que em 2003, não deixa mais os recursos do Tesouro Nacional como principal fonte de financiamento das despesas do Ministério da Agricultura. A participação do Tesouro cai de 59,4%, em 2002, para 47,8% em 2003 e chega a apenas 32,5% em 2004.

Convém apontar, ainda, que apenas 8,3% (R\$ 610 milhões) do orçamento proposto para o Ministério da Agricultura se referem a despesas primárias discricionárias – em tese, aquelas passíveis de contingenciamento. Mais de dois terços (R\$ 5 bilhões) são despesas financeiras e 24% (R\$ 1,8 bilhão) são despesas primárias obrigatórias.

A execução da programação das despesas discricionárias deverá ser realizada diretamente, pelo próprio Ministério (85,5%), e por meio de transferências aos estados (4,9%), aos municípios (0,4%), a instituições privadas (5,1%) e ao exterior (4%).

6.8.2. DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A programação orçamentária para 2004 do órgão 49.000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário engloba duas unidades orçamentária (UO): a) 49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário; b) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. O valor total alocado é de R\$1.456.440.142, inferior em 27% (R\$ 538 milhões) à da proposta de 2003, que foi de R\$1.995 milhões, e também inferior ao valor liquidado em 2002, que foi de R\$1.829 milhões. Desse decréscimo observado, a parcela de R\$ 334 milhões referem-se a extinção da unidade 49.901 - Fundo de Terra e da Reforma Agrária – Banco da Terra, bem como pela diminuição de recursos de vários programas.

No entanto, foram criados no órgão 74.000 – OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO duas novas unidades orçamentárias que estão relacionadas ao Desenvolvimento Agrário:

a) 74.203 – Recursos sob supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Min.do Desenv. Agrário, com dotação de R\$ 322 milhões, para financiar a implantação e recuperação de instalações de famílias assentadas;

b) 74.906 – Recursos sob supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra – Min.do Desenv. Agrário, com dotação de R\$ 341 milhões, para financiar a aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos pelas famílias beneficiadas.

O quadro abaixo apresenta a distribuição da dotação entre as unidades orçamentárias do Ministério do Desenvolvimento Agrário:



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO –
EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA⁴⁵

Unidade Orçamentária	Em R\$ milhão		
	2002 (liquidado)	PLOA 2003	PLOA 2004
Min. Des. Agrário	265,3	342,8	332,9
INCRA	1.251,2	1.319,1	1.123,6
Fundo Terras	312,1	332,8	
Subtotal	1.828,6	1.994,7	1.456,4
<i>Rec.sob sup. Fundo Terras</i>			340,6*
<i>Rec.sob sup. INCRA</i>			322,4*
TOTAL C/ REC SUPERV	1.828,6	1.994,7	2.119,4

FONTE: PLOA 2004, PLOA 2003 e SIAFI

* em UO fora do órgão 49.000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário

A proposta para 2004 não apresenta alocação de recursos para os seguintes programas:

- 0047 – Educação de Jovens e Adultos
- 0136 – Novo mundo rural / consolidação de assentamentos
- 0752 – Gestão da Política de Comunicação de Governo
- 0791 – Valorização do servidor público

Foram incluídos os seguintes programas

- 1047 – Desenvolvimento Integrado e Sustentável do semi-árido - CONVIVER
- 1060 – Brasil alfabetizado
- 1116 – Crédito fundiário
- 1120 – Paz no campo
- 1334 – Desenvolvimento sustentável de territórios rurais

A proposta orçamentária de 2004 da administração do MDA é, em valores nominais, aproximadamente, 3% inferior à proposta de 2003. Por grupos de despesa, houve um crescimento nominal de 13% nas despesas de pessoal e encargos sociais e de 75% nas despesas com juros e encargos, além da dotação de R\$ 5,8 milhões para despesas de amortização. Por outro lado, houve redução nominal em outras despesas correntes (- 10%) e em despesa de investimento (- 0,9).

Já a proposta para 2004 do INCRA é cerca de 15% nominalmente inferior à proposta de 2003. Houve decréscimo nas despesas de pessoal (-4%), juros e encargos da dívida (-16%), outras despesas correntes (-6%) e inversões financeiras (-32%). Em

⁴⁵ Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.



compensação, houve incremento nas despesas de investimento (+66%, equivalente a R\$34 milhões) e para amortização da dívida (+ 9%).

Deve-se lembrar que o montante de R\$ 663 milhões foram alocados em duas unidades orçamentárias fora da órbita do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esse valor destina-se a financiar despesas referentes a inversões financeiras.

Em relação à programação de gastos, os principais programas finalísticos apresentam reduções em suas dotações, como o PRONAF (-31%), Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais (ex-Novo Mundo Rural-Assentamento de Trabalhadores Rurais) com queda de 40%, e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária (-47%).

As fontes de financiamento compõem-se de 25% de recursos que estão condicionados à aprovação de receitas pelo Congresso (a maior parte de recursos ordinários do Tesouro Nacional), 25% de operações de crédito e emissão de títulos da dívida agrária, 20% de recursos ordinários e 30% de outros recursos primários. A aplicação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário será feita, diretamente, em 85% da programação do órgão.

6.9 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para o exercício de 2004, a Proposta Orçamentária prevê gastos da ordem de R\$ 84,3 bilhões para pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, o que corresponde a 4,87% do PIB projetado para o ano. A tendência declinante que se observa, a partir do exercício de 2001, da relação “gastos com pessoal / PIB” permanece em 2004, porém menos acentuada.

Os gastos do Poder Legislativo representam 4,30% do total (R\$ 3,6 bilhões), do Poder Judiciário e Ministério Público da União 14,70% (R\$ 12,4 bilhões) e do Poder Executivo 81,0% (R\$ 68,3 bilhões).

O valor total 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 referente aos índices de 28,86% e de 3,17% nos termos da legislação vigente; o pagamento de parcelas relativas ao retroativo do ajuste de remuneração concedido aos Magistrados; a contribuição a entidades de previdência privada; as dotações destinadas ao pagamento de precatórios e sentenças judiciais; a contratação de novos servidores e as reestruturações remuneratórias de cargos e carreiras.

Observe-se que estão destinados R\$2,1 bilhões para pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive as de pequeno valor, de responsabilidade da União e das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

De acordo com a Mensagem que encaminha a Proposta Orçamentária, o crescimento de 6,97% em relação ao valor total reprogramado para o exercício de 2003, R\$78,8 bilhões, é devido não apenas ao crescimento vegetativo da folha, mas, também, à revisão geral das remunerações e à necessidade de reestruturação e recomposição da força de trabalho do Poder Executivo Federal, estimada em 41.080 novas contratações. É



informado, também, que os recursos destinados à revisão geral são da ordem de R\$1,53 bilhão, e para as novas contratações e reestruturação, R\$1,05 bilhão. No entanto, nota-se discrepância nas informações, uma vez que o valor das dotações constantes do orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para novas contratações e reestruturação totaliza R\$1.423,4 bilhão (R\$ 512,4 milhões para reestruturação e R\$911,0 milhões para novas contratações).

No que concerne às despesas e autorizações para os provimentos de cargos e funções vagos ou criados, o PLOA 2004 dá aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União um tratamento menos favorável do que aquele dado ao Poder Executivo.

Enquanto a despesa para o Poder Executivo está corretamente classificada como primária obrigatória (RP 1) e de pessoal (GND 1) na programática – “Pagamento de Pessoal decorrente de Provimentos por meio de Concursos Públicos no âmbito do Poder Executivo – Nacional” na UO - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no valor de R\$ 512 milhões, para os demais Poderes a despesa está classificada como financeira (RP 0) e como Reserva de Contingência (GND 9) na programática – “Reserva de Contingência – Provimento de Cargos e Funções vagos ou criados no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União, inclusive os destinados às Varas da Justiça e Procuradorias Regionais”, no valor de R\$ 250 milhões.

Ademais, conforme reconhecido na própria Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2004⁴⁶, o Poder Executivo transferiu para o Poder Legislativo a distribuição para os correspondentes órgãos/unidades orçamentárias, que já deveria constar do PLOA 2004, das despesas e dos quantitativos relativos ao provimento de cargos e funções dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Adicionalmente, foram alocados recursos nos órgãos específicos, para fazer face às despesas referentes à implementação dos planos que reestruturaram a remuneração dos servidores do Senado Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

O Anexo VII da Proposta Orçamentária contém as autorizações no âmbito de todos os Poderes, para a concessão de vantagens, admissão de novos servidores, criação de cargos, empregos e funções e alterações na estrutura remuneratória de cargos e carreira.

Segundo informações contidas na Mensagem, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais apresentam crescimento, no período de 1997 a 2004, de 89,64%, sendo 79,41% no Poder Executivo, 111,01% no Poder Legislativo e 165,43% no Poder Judiciário e MPU. A expectativa de crescimento, considerando o valor reprogramado para o exercício de 2003 e o proposto para 2004, é de 6,24% no Poder Executivo, 11,12% no Poder Legislativo, 9,75% no Poder Judiciário e no MPU.

46 “No que concerne aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União, estão reservados R\$ 0,25 bilhão para o provimento de cargos e funções vagos ou criados, inclusive para aqueles destinados às Varas da Justiça e Procuradorias Regionais. Esses recursos estão destacados na Reserva de Contingência e deverão ser objeto de alocação durante o processo de apreciação da Proposta Orçamentária pelo Congresso Nacional.”



No que se refere à observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101⁴⁷, de 2000, os percentuais de comprometimento de cada Poder, no período de 2000 a 2004, estão mostrados na tabela a seguir.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL COMO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Em R\$ bilhão

Poder	2000		2001		2002		2003		2004	
	Executado	% RCL	Executado	% RCL	Executado	% RCL	Reprog.	% RCL	Projeto	% RCL
Executivo	48,6	31,36	53,8	30,28	61,9	30,56	64,3	27,3	68,3	25,3
Legislativo	2,0	1,39	2,4	1,45	2,9	1,52	3,2	1,4	3,6	1,4
Judiciário	7,6	4,53	9,2	4,8	10,2	4,28	11,3	6,5	12,4	7,0
TOTAL	58,2	37,28	65,4	36,53	75	36,36	78,8	35,2	84,3	33,71

Fonte: PLOA 2004 e Informações Complementares

6.10 INFRA-ESTRUTURA, URBANISMO E INTEGRAÇÃO NACIONAL

6.10.1 INFRA-ESTRUTURA

O setor de infra-estrutura compreende as ações desenvolvidas fundamentalmente pelas unidades orçamentárias (UOs) abrangidas pelos Ministérios dos Transportes (39000), das Comunicações (41000) e das Minas e Energia (32000). A primeira comparação do PLOA/2004 com outros exercícios é de natureza organizacional, isto é, segregando-se as dotações das unidades orçamentárias responsáveis pela execução do planejamento público federal.

47 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169⁴⁷ da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: cinquenta por cento;
- II - Estados: sessenta por cento;
- III - Municípios: sessenta por cento.

.....

Art. 20. A repartição dos limites globais do artigo anterior não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) dois e meio por cento para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) seis por cento para o Judiciário;

c) quarenta inteiros e nove décimos por cento para o Executivo, destacando-se três por cento para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os

incisos XIII e XIV do art. 214⁷ da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 194⁷, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) seis décimos por cento para o Ministério Público da União;

.....



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

Pela tabela seguinte, identificam-se os valores relativos às esferas fiscal e da seguridade, concernentes à execução de 2002 (Executado/2002), ao projeto de lei orçamentária anual para 2003 (PLOA/2003) e ao projeto para 2004 (PLOA/2004), bem como os respectivos percentuais de alteração.

Comparativo entre Executado/2001, PLOA/2003 e PLOA/2004⁴⁸

Em R\$ milhão

UO	Descrição	(A) Executado 2002	(B) PLOA 2003	(C) % (B/A)	(D) PLOA 2004	(E) % (D/B)
32101	Ministério das Minas e Energia	1.202,7	1.128,8	- 6,2 %	377,7	- 67 %
32202	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais- CPRM	115,5	131,6	14 %	137,2	4,2 %
32263	Departamento de Produção Mineral- DNPM	61,9	74,0	19,6 %	80,7	8,9 %
32265	Agência Nacional de Petróleo- ANP	222,6	1.019,1	4.589 %	2.189,4	115 %
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL	151,2	201,8	33,4%	219,0	8,6 %
Total Ministério das Minas e Energia (32000)		1.753,9	2.555,4	45,7 %	3.004,0	17,6 %
39101	Ministério dos Transportes	1.568,2	1.402,9	- 10,6%	6.108,4	336 %
39201	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	10,0				
39202	Companhia de Navegação do São Francisco	3,0	14,7	390 %	14,4	- 1,9 %
39205	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre	95,7	119,2	24,5%		
39207	Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias SA	41,0	35,5	-13,5%	21,8	- 39 %
39208	Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU	840,5	948,1	12,8%		
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT	45,9	96,2	101 %	108,7	13 %
39252	Agência Nacional de Transportes Aquaviários- ANTAQ	12,1	30,4	151%	35,9	18 %
39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT	4.361,0	5.413,7	18 %	2.581,7	- 53 %
39901	Fundo da Marinha Mercante	472,0	1.102,4	134 %	301,8	- 73 %
Total Ministério dos Transportes (39000)		7.449,4	9.163,0	23 %	9.172,7	1,1%
41101	Ministério das Comunicações	609,2	631,8	3,8 %	683,1	8,1 %
41231	Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL	258,2	635,6	146 %	823,5	29,6 %
41902	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações-FUST		576,4		400,5	- 30 %

⁴⁸ Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos. A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.

Ressalte-se, conforme mencionado anteriormente, que o exercício de 2002 foi totalmente atípico no que se refere às receitas extraordinárias verificadas naquele ano, reestimadas em cerca de R\$ 21,5 bilhões, o que favoreceu maior aporte de recursos nas diversas programações.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 31, DE 2003 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2004

UO	Descrição	(A) Executado 2002	(B) PLOA 2003	(C) % (B/A)	(D) PLOA 2004	(E) % (D/B)
41903	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações- FUNTTEL	106,3	248,0	133 %	217,7	- 12,3 %
Total Ministério das Comunicações (41000)		973,8	2.091,8	115 %	2.124,8	1,6 %
Total Geral		10.177,1	13.810,2	35,7 %	14.301,5	3,6 %

Fonte: SIAFI/CONORF.

Inferese que o montante destinado à Infraestrutura evoluiu 3,6 % (abaixo da correção das receitas).

O Ministério das Minas e Energia obteve um crescimento global de dotações de 17,6%. A Unidade Orçamentária que obteve o maior aumento no seu Orçamento foi a Agência Nacional do Petróleo (115%), e, como veremos, esse aumento está esterilizado nas reservas de continência. A maior redução foi na UO do próprio Ministério, atingindo programas como:

- Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível (0271); e
- Energia Elétrica Cidadã (0273).

No que tange ao Ministério de Minas e Energia, para 2004, os investimentos federais previstos na proposta orçamentária (fiscal e seguridade social) somam R\$ 86 milhões. Os recursos autorizados (lei + créditos adicionais) em 2003 foram R\$ 136 milhões, o que se traduz em queda significativa da Proposta para 2004 em relação ao autorizado para o ano de 2003, de 36,8%. Em 2002, enquanto R\$ 238 milhões foram autorizados, apenas R\$ 38 milhões foram efetivamente liquidados.

O Ministério dos Transportes teve um acréscimo de dotação de 1,1% . Destaca-se o acréscimo dos valores na UO Ministério dos Transportes (336%), também alocado em reserva de contingência. Destacamos as reduções sofridas no DNIT (53%), Fundo da Marinha Mercante (73%) e Valec- Engenharia e Construção de Ferrovias SA (39%). Destacamos que todos os programas relativos ao DNIT sofreram grandes reduções, notadamente:

- Corredor Nordeste (0235)- 66 %;
- Corredor Araguaia-Tocantins (0237)- 52%;
- Corredor São Francisco (0229)- 48%; e
- Corredor Leste (0230)- 50 %.

Os investimentos federais do Ministério dos Transportes na proposta dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2004 montam a R\$ 1,7 bilhão. Cumpre ressaltar que, deste montante, R\$ 1,1 bilhão (65%) destina-se à manutenção da malha rodoviária federal, que abrange a restauração, a conservação preventiva e rotineira e o serviço de manutenção terceirizada de rodovias. Em 2003, os investimentos autorizados (lei orçamentária e créditos aprovados ao longo do ano) somaram R\$ 3,1 bilhões. Assim sendo, a Proposta para 2004 incorpora queda de 45,2% em relação ao autorizado para 2003. No exercício de 2002, por sua vez, dos R\$ 3,9 bilhões de investimentos autorizados, R\$ 2,1 bilhões foram executados (liquidados).



O Ministério das Comunicações teve um acréscimo total de 1,6 % em relação ao PLOA/2003. Nas propostas dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Ministério para 2004, estão previstos R\$ 34 milhões de investimentos federais. Em 2003, esses investimentos foram autorizados (lei + créditos adicionais) em R\$ 84 milhões (a Proposta para 2004 é 59,5% inferior ao autorizado para 2003. Para o exercício de 2002, foram autorizados R\$ 823 milhões em investimentos e liquidados apenas R\$ 38 milhões.

Quanto ao Orçamento de Investimentos das Estatais Federais, os investimentos totais previstos na proposta para 2004 do Setor de Infra-Estrutura somam R\$ 29,3 bilhões. Destes, 97% (R\$ 28,5 bilhões) concentram-se no Ministério de Minas e Energia, dos quais 85% (R\$ 24,3 bilhões) estão relacionados com o Grupo Petrobrás. Em 2003, o montante total autorizado (lei + créditos adicionais) do Orçamento de Investimentos do Setor foi de R\$ 21,2 bilhões (a Proposta para 2004 é superior em 38,2% ao autorizado para 2003), enquanto que, em 2002, atingiu R\$ 18,7 bilhões.

6.10.2 URBANISMO

O Ministério das Cidades, criado no início de 2003, passou a congrega, além das ações afetas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU (habitação, saneamento, infra-estrutura urbana e transportes urbanos), vários programas ligados a questões pertinentes ao desenvolvimento urbano antes afetas aos Ministérios dos Transportes (sistemas de transportes ferroviários) e Ministério da Justiça (ações de segurança e educação de trânsito).

Em razão disso, os demonstrativos a seguir, recuperam os dados dos dois últimos exercícios pertinentes à programação que passou a ser da responsabilidade do Ministério das Cidades, ou seja, aquelas afetas à extinta SEDU, à CBTU, TRENSURB e Fundo de Educação e Segurança de Trânsito. As alocações em favor desse Ministério apresentam o quadro indicado a seguir.

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS⁴⁹

Em R\$ milhão

Unidades Orçamentárias	2.002			2.003		2.004	% 2004 / 2003	
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA
Ministério das Cidades / SEDU	1.478,3	912,0	61,7	322,5	1.758,8	534,9	65,9	-69,6
Cia. Trens Urb. de Porto Alegre - Trensurb	159,7	95,7	59,9	119,2	128,7	156,2	31,0	21,4
Cia. Brasileira de Trens Urbanos - C	1.128,2	840,4	74,5	948,1	1.156,3	962,8	1,6	-16,7
Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito	82,9	42,6	51,4	72,7	72,7	96,6	32,9	32,9
T O T A I S	2.849,1	1.890,7	66,4	1.462,5	3.116,5	1.750,5	19,7	-43,8

No que se refere ao perfil dos gastos segundo a natureza da despesa, desconsideradas as relativas à amortização da dívida (derivadas de compromissos contratuais), o que se observa é que, excetuadas as dotações para pessoal, cujo

⁴⁹ A comparação com valores reprogramados para 2003 (que considera os decretos de contingenciamento) somente é possível por órgão.



crescimento sobre 2003 não deve impressionar, por representar apenas a devida correção sobre o executado em 2001, as alocações em outras despesas correntes ficam contidas em níveis inferiores ao autorizado em 2001 e 2002 e os investimentos apresentam dramática redução, conforme evidencia o demonstrativo abaixo.

DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA

Em R\$ milhão

Unidades Orçamentárias	2.002			2.003		2.004		% 2004 / 2003	
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA	
Ministério das Cidades / SEDU	1.478,3	912,0	61,7	322,5	1.758,8	534,9	65,9		-69,6
Cia. Trens Urb. de Porto Alegre - Trensurb	159,7	95,7	59,9	119,2	128,7	156,2	31,0		21,4
Cia. Brasileira de Trens Urbanos - CBTU	1.128,2	840,4	74,5	948,1	1.156,3	962,8	1,6		-16,7
Fundo de Seg. e Educ. de Trânsito	82,9	42,6	51,4	72,7	72,7	96,6	32,9		32,9
T O T A I S	2.849,1	1.890,7	66,4	1.462,5	3.116,5	1.750,5	19,7		-43,8

No que se refere à estrutura programática, em que pese não existir uma correspondência perfeita entre os programas e ações contidos no PLO/2004 e os adotados em 2002 e 2003, as principais categorias de programação se acham mantidas, embora expressas, em certos casos, sob novas denominações (como ocorre com o programa de saneamento), ou englobadas em categorias mais genéricas (como é o caso do Habitar/Brasil).

Quanto aos valores, a análise evidencia que, excetuados os gastos relativos ao programa “Descentralização do Transporte Ferroviário de Passageiros”, de execução a cargo da CBTU e Trensurb, com relevante aporte financeiro (embora menor que os de 2002 e 2003), das dotações relativas às operações especiais (amortização da dívida e sentenças judiciais) e da parte do programa “Urbanização, Reg. e Integr. de Assentamentos Precários” relativa ao Habitar-Brasil (com aporte de R\$ 90,0 milhões), o restante da programação do órgão apresenta reduções, como evidenciado a seguir.



DOTAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR PROGRAMAS⁵⁰

Em R\$ milhão

Programas	2.002			2.003		2.004	% 2004 / 2003		
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut.	PLO	LOA	PLO	PLO / PLO	PLO / LOA	
Nosso Bairro / Conviver / Habitar-Brasil	128,8	38,5	29,9	20,3	120,3	94,0	363,1	-21,9	
Saneamento e Vida / San. Ambiental	218,3	86,7	39,7	24,7	213,7	15,3	-38,1	-92,8	
Irbano	225,1	127,2	56,5	22,0	295,7	10,2	-53,6	-96,6	
Morar Melhor / Urb. Assent. Precários	647,6	440,5	68,0	0,0	782,9	0,0	-100,0	-100,0	
Infra-estrutura Urbana	10,2	5,0	49,0	4,0	4,0	11,2	180,0	180,0	
Gestão da Política de Desenv. Urbano	22,6	8,4	37,2	8,9	11,2	4,9	-44,9	-56,3	
Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	535,6	332,3	62,0	511,6	729,7	474,1	-7,3	-35,0	
Passageiros	203,9	180,7	88,6	8,1	8,1	25,9	219,8	219,8	
Apoio Administrativo	82,9	42,6	51,4	67,6	122,0	53,0	-21,6	-56,6	
Educação e Segurança no Trânsito	47,7	30,4	63,7	18,7	13,5	31,5	68,4	133,3	
Outros Programas	Sub-Total 1	2.122,7	1.292,3	60,9	685,9	2.301,1	720,1	5,0	-68,7
Op.Especiais: Serv. Div. Externa	463,2	419,9	90,7	536,6	536,6	570,4	6,3	6,3	
Op.Especiais: Serv. Div. Interna	92,7	81,6	88,0	107,5	107,1	127,8	18,9	19,3	
Op.Especiais: Cumpr.Sentenças Judiciais	170,5	96,9	56,8	132,4	132,4	195,3	47,5	47,5	
Reserva de Contingência	0,0	0,0	0,0	0,0	39,2	136,9	100,0	249,2	
Sub-Total 2	726,4	598,4	82,4	776,5	815,3	1.030,4	32,7	26,4	
T O T A I S	2.849,1	1.890,7	66,4	1.462,4	3.116,4	1.750,5	19,7	-43,8	

6.10.3 INTEGRAÇÃO NACIONAL

A proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2004, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), é de R\$ 1.528,0 milhões, 35,43% inferior à proposta apresentada para 2003, e 59,89% inferior à Lei Orçamentária vigente (Lei após vetos).

Cabe ressaltar que, na proposta orçamentária para 2004, não foram incluídas dotações para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Nordeste - FDNE, não obstante o § 3º do art. 3º da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, determinar que "A partir de 2003, até o exercício de 2013, a alocação de recursos do Tesouro para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA será equivalente ao valor da dotação referida no § 2º, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, na forma do regulamento". Idêntico dispositivo consta na MP nº 2.156-5 de 2001 em relação ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE. Em 2003, estão previstos R\$ 465,3 milhões para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e R\$ 698,0 milhões para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE.

Quanto aos investimentos, a proposta 2004 é superior em 29,64% ao proposto pelo Executivo em 2003, embora inferior em 72% à Lei Orçamentária vigente.

⁵⁰ Diversas mudanças nas estruturas dos novos e antigos ministérios, a inclusão e extinção de programas e ações, dotações de ações distribuídas transversalmente em ministérios e funções diferentes dificultam a comparação, podendo trazer distorções em alguns casos.



A proposta apresentada para o Ministério do Meio Ambiente, exercício de 2004, é de R\$ 1.476,0 milhões, 42% superior à apresentada pelo Poder Executivo para 2003 e 6,3% superior ao alocado na Lei Orçamentária vigente (Lei após vetos).

Vale lembrar, no entanto, que foi constituída no Orçamento desse Ministério uma Reserva de Contingência de R\$ 505,7 milhões, cinco vezes maior do que a constante da atual Lei de Meios. Dessa forma, se excluirmos da programação do Órgão os valores das Reservas de Contingências verifica-se que a proposta é inferior em 5,5% à anterior e 24,6% à Lei Orçamentária vigente (Lei após vetos).

O total previsto para investimentos para o próximo ano, de R\$ 49,0 milhões, representa apenas 18% do previsto na Lei Orçamentária para 2003 (Lei após vetos), R\$ 271,4 milhões, e 40% da proposta do Poder Executivo para 2003.

7. DESPESAS FINANCEIRAS

7.1 ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA 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 Central⁵¹.

A Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi atingiu, em julho de 2003, R\$ 932,5 bilhões, sendo R\$ 631,1 bilhões da dívida da Secretaria do Tesouro Nacional e R\$ 301,4 bilhões do Banco Central do Brasil. Para dezembro de 2003 é estimado o montante de R\$ 1.097,6 bilhões. Ao final do exercício de 2004, o estoque da dívida deverá totalizar R\$ 1.221,6 bilhões, sendo o acréscimo da ordem de R\$ 124 bilhões explicado, principalmente, à apropriação de juros nominais pelo critério de competência (R\$ 162,5 bilhões).

⁵¹ Apenas como referência, em julho de 2003, a dívida líquida do setor público alcançou R\$ 877,2 bilhões (57% do PIB). No ano, a variação da dívida líquida correspondeu a 0,47 p.p. do PIB, sendo os principais fatores responsáveis por esse crescimento: a) as necessidades de financiamento responderam por um aumento de 2,92 p.p.; b) o reconhecimento de dívidas registrou aumento correspondente a 0,09 p.p.; c) a variação de paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida a um acréscimo de 0,45 p.p.; d) o efeito do crescimento do PIB, por 0,73 p.p.; e e) a apreciação cambial registrada no ano, em sentido contrário, contribuiu com uma redução correspondente a 3,71 p.p.



Estoque da Dívida Mobiliária Federal Interna 2003-2004

Em R\$ bilhão

Dívida Mobiliária Federal Interna	Total
Estoque em 31 de dezembro de 2003	1.097,6
(+) Emissões Oferta Pública	879,5
(+) Emissões por Colocação Direta	15,7
(-) Pagamentos	933,7
Principal	850,2
Juros	83,5
(+) Juros Nominiais	162,5
(=) Estoque em 31 de dezembro de 2004	1.221,6

Fonte: PL N.º 31/2003-CN

De acordo com a proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional, serão destinados R\$ 11,5 bilhões de recursos de fontes primárias e R\$ 43,3 bilhões das outras fontes financeiras para o abatimento da dívida mobiliária.

No exercício financeiro de 2004, estão previstas emissões por meio de oferta pública de R\$ 879,5 bilhões, com prazo médio de 13,6 meses para as emissões em oferta pública e 7,7 meses para as emissões realizadas para o Banco Central, representando um aumento do prazo médio em relação ao segundo semestre de 2003.

As emissões especiais, de R\$ 15,7 bilhões, podem ser decompostas nas seguintes parcelas: a) R\$ 7,5 bilhões de emissão de títulos de curto prazo do Tesouro Nacional para a cobertura do resultado negativo do Banco Central no segundo semestre, atualizado monetariamente, conforme estabelece o art. 7º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; b) R\$ 6 bilhões referente à emissão para o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Bancária (PROES); c) R\$ 1,2 bilhão destinados ao pagamento de equalizações do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX); e d) R\$ 1 bilhão para securitizações diversas.

Os crescentes estoques da DPMFi nos últimos anos refletem a incorporação de passivos contingentes, 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.

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. 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.

Com relação ao endividamento externo, a proposta orçamentária considera que o estoque deve atingir R\$ 235,5 bilhões em dezembro de 2004, em função do volume



esperado de captações e de financiamentos externos que deverão ser superiores às amortizações do período.

7.2. SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Os desembolsos com o serviço da dívida no orçamento são representados pelos juros (pagos periodicamente ou no vencimento da respectiva operação de crédito) e pela amortização do principal corrigido (pago no vencimento da operação de crédito). Dessa forma, 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 2004, pode-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

7.2.1 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

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

Na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional estão previstas despesas com juros e encargos da dívida de R\$ 117,8 bilhões⁵². As fontes de recursos estão registradas no Quadro a seguir.

Juros e Encargos da Dívida por Fonte

		Em R\$ milhão
	Fonte	Valor
100	RECURSOS ORDINÁRIOS	2.702,9
112	RECURSOS DESTINADOS A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	19,4
	TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL - OUTRAS	
144	APLICAÇÕES	92.833,2
151	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS	144,7
153	CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS	105,7
158	MULTAS INCIDENTES SOBRE RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRF - MF	13,0
	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE	
159	REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	222,7
171	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE	957,2

⁵² Na execução orçamentária de 2002, as despesas com juros e encargos foram de R\$ 55,2 bilhões. O orçamento aprovado para 2003 estimava uma despesa de R\$ 93,6 bilhões, sendo o valor reprogramado igual a R\$ 93,7 bilhões.



	OPERAÇÕES DE CRÉDITO - BEA/BIB	
	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE	
173	OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ESTADOS E MUNICÍPIOS	1.259,0
174	TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	341,9
188	REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOURO NACIONAL	17.685,7
	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE	
189	REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DO CLUBE DE PARIS	93,6
250	RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	633,7
900	RECURSOS ORDINÁRIOS	1.791,1
	TOTAL	117.829,6

Fonte: PL N.º 31/2003-CN

Observa-se que os dados divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial, que aponta R\$ 85,1 bilhões no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal⁵³.

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.

7.2.2. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Na proposta orçamentária para 2004 estão previstas despesas com amortização da dívida de R\$ 926 bilhões⁵⁴, sendo que a maior fonte de recursos é a 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, correspondendo a R\$ 860 bilhões, conforme registrado no Quadro a seguir.

Amortização da Dívida por Fonte

	Fonte	Em R\$ milhão Valor
100	RECURSOS ORDINÁRIOS	3.975,8
112	RECURSOS DESTINADOS A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	129,9
129	RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	143,9
	TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL -	
143	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	860.041,4
144	TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL - OUTRAS	6.279,4

⁵³ Para o exercício financeiro de 2003 os juros nominais reprogramados, constantes do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, são de R\$ 91,5 bilhões.

⁵⁴ Na execução orçamentária de 2002, a despesa com amortização da dívida foi de R\$ 304,3 bilhões. O orçamento aprovado para 2003 estima uma despesa de R\$ 581 bilhões.



APLICAÇÕES		
148	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	6.401,2
151	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS	294,9
152	RESULTADO DO BANCO CENTRAL	3.235,5
153	CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – COFINS	169,3
158	MULTAS INCIDENTES SOBRE RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRF – MF	7,7
159	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	11.358,3
171	OPERAÇÕES DE CRÉDITO - BEA/BIB	4.991,1
173	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ESTADOS E MUNICÍPIOS	12.935,9
174	TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	60,6
186	OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	193,7
187	ALIENAÇÃO DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS	239,7
188	REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOURO NACIONAL	2.107,6
189	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DO CLUBE DE PARIS	511,2
197	DIVIDENDOS – UNIÃO	3.068,4
250	RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	2.311,6
900	RECURSOS ORDINÁRIOS	7.639,7
TOTAL		926.097,6

Fonte: PL N.º 31/2003-CN

O Quadro a seguir registra a evolução das despesas com amortização previstas nas propostas orçamentárias no período 2002-2004. As despesas previstas no exercício de 2004 refletem a nova composição da dívida e a gradual redução dos prazos de maturação, que provoca um vencimento de maior percentual da dívida, assim como rolagens sucessivas dentro do mesmo exercício, afetando as previsões de dotações.

Amortização da Dívida

Discriminação	Em R\$ bilhão		
	2002	Projeto de Lei 2003	2004
Amortização	277,7	582,3	926,1
- Refinanciamento	220,5	522,1	860,0

Nota: Na execução orçamentária de 2002 a despesa com amortização foi R\$ 304 bilhões, sendo R\$ 223,7 bilhões relativos ao refinanciamento.

7.3. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A proposta orçamentária para 2004, no órgão Operações Oficiais de Crédito, quando comparada com a Lei Orçamentária para 2003, apresenta substancial incremento no valor total, que passa de R\$ 14,7 bilhões para 24,1 bilhões, ou seja, crescimento de 63,9%. Mesmo em 2003, o montante das Operações Oficiais de Crédito haviam aumentado com a inclusão, nessa unidade orçamentária, das 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. O novo incremento para 2004 se deve, agora, ao fato de o Governo Federal ter concentrado nesse Órgão as dotações relativas aos financiamentos concedidos pela União que anteriormente encontravam-se consignadas sob a supervisão de outros órgãos.



Essa nova organização do orçamento poderia gerar perda de informações históricas dos gastos setoriais dos Ministérios com financiamentos concedidos. Para evitar esse problema, as classificações de Função e Programa das programações anteriores dos órgãos setoriais foram mantidas de modo a manter a série histórica da execução.

Além disso, o Governo criou novas unidades orçamentárias organizadas por Ministério (órgão) responsável por sua execução, mantendo-se as gestões individualizadas.

Assim, a execução das dotações consignadas no órgão Operações Oficiais de Crédito (74.000) manterá a sua identidade ligada a cada unidade orçamentária criada segundo a competência estabelecida na estrutura administrativa dos diversos órgãos responsáveis, aos quais caberá a elaboração de demonstrativos contábeis restritos ao executado no âmbito de suas gestões orçamentárias.

No Programa Produção e Abastecimento Alimentar, agora chamado Abastecimento Agroalimentar, chama a atenção a redução de dotações para EGF (de R\$ 5,2 milhões para R\$ 3,5 milhões). Apesar disso, observa-se, pela execução do orçamento de 2003, que toda a autorização de R\$ 5,2 milhões já foi paga e que já há pedido de crédito suplementar de R\$ 10 milhões nessa rubrica (PL n.º 26 – 2003 CN). Assim, verifica-se ser muito provável estar subestimada essa dotação. Quanto à Garantia e Sustentação de Preços, houve manutenção do nível de autorização (R\$ 127,5 milhões), mantendo-se a perspectiva otimista dos elaboradores da proposta em relação aos preços agrícolas e condições de mercado para a próxima safra, já que em face desse entendimento, no ano passado, houve redução dessa dotação.

Os recursos para o PROEX tiveram pequena diminuição de sua dotações, após terem sido, no orçamento para 2003, incrementados em cerca de 256 milhões (passando de R\$ 2,211 para R\$ 2,467 bilhões; no PLDO 2004, R\$ 2,459 bilhões). Apesar da manutenção dos números nos mesmos níveis, cumpre registrar que continua existir a necessidade de equalização da taxa de juros, em especial com a manutenção do patamar da moeda americana que se situa em patamar que o setor exportador considera abaixo do desejável. Assim, constata-se ser necessária uma política de incentivo intensa aos setores exportadores, o que passa pelo fortalecimento e ampliação do Programa.

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 Abastecimento Agroalimentar, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau, verifica-se que serão utilizados, à semelhança do orçamento 2003, em quase sua totalidade, retornos de operações da própria Unidade Orçamentária OOC (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.

Por último, devemos salientar que em análise da proposta orçamentária para 2004, à semelhança dos anos anteriores, devem ser apartados R\$ 2,473 bilhões 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 atividade, após receber o empréstimo correspondente previsto na AGF. Salienta-se ainda que a execução desse Programa de Trabalho no orçamento 2003, não passa de 9% da dotação consignada para tal.

Ao mesmo tempo, ressaltamos que, pelo fato das Operações Oficiais de Crédito terem abarcado todas as dotações dos diversos órgãos setoriais, o montante das dotações alocadas para cada pasta do governo diminuiu na mesma proporção.

8. TÓPICOS ESPECIAIS

8.1. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Em síntese, as seguintes alterações na proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Poder Executivo e aprovadas na Câmara dos Deputados, e ora em discussão no Senado Federal, proporcionarão impacto orçamentário:

- Teto remuneratório para todos os servidores da administração pública federal, estadual e municipal;
- No regime geral de previdência, o limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência será atualizado para R\$ 2.400,00;
- No regime de previdência dos servidores públicos, a instituição de contribuição previdenciária para os servidores inativos.

O aumento do limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência, que de R\$ 1.869,34 (mil oitocentos e sessenta e nove reais e trinta e quatro centavos) passará para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), provocará aumento na arrecadação das contribuições previdenciárias devidas pelo segurado. Este impacto foi estimado em R\$ 1,8 bilhão na proposta do executivo para o orçamento de 2004, o que significa que serão afetados mais de 2,2 milhões de segurados. Para o período de 2004 a 2007 representa um incremento da ordem de R\$ 7,6 bilhões na receita previdenciária.

Além disso, a proposta orçamentária encaminhada apresenta previsão de arrecadação, no ano de 2004, de R\$ 1,4 bilhão com a instituição de contribuição previdenciária para financiamento do regime de previdência do servidor público cobrada sobre os proventos e pensões.

8.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Por meio da Exposição de Motivos nº 84/MF/C.Civil, de 30 de abril de 2003, o Poder Executivo encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 41, de 2003, visando alterar o sistema tributário nacional. O texto mantém os padrões de incidência tributária sobre a produção e o consumo, adota como foco central a harmonização das regras de cobrança do ICMS em âmbito nacional, estabelece critérios mais explícitos com vistas à ampliação da progressividade de tributos federais e estaduais e a desoneração das exportações e da folha de salários. Dois outros elementos essenciais da proposta são



a prorrogação, por mais quatro anos, da Desvinculação de Receitas da União – DRU e da Contribuição sobre Movimentação Financeira – CPMF.

A PEC nº 41 envolve implicações orçamentárias e financeiras pois, além da prorrogação da CPMF e da DRU, a proposição introduz alguns fatores passíveis de impactar de forma positiva e negativa o orçamento da União:

Fatores com potencial para impactar positivamente as receitas orçamentárias:

- cobrança de contribuição social ou de intervenção no domínio econômico sobre a importação de mercadorias e serviços;
- criação de contribuição para o financiamento da seguridade social, de caráter não cumulativo, cobrada do importador.

Fatores com potencial para impactar negativamente as receitas orçamentárias:

- desoneração do IPI incidente sobre bens de capital, de acordo com o que dispuser lei ordinária;
- transferência integral do ITR para os municípios que optarem pela sua fiscalização e cobrança;
- destinação de 2% da arrecadação do IR e do IPI para programas de desenvolvimento regional, aplicados por intermédio dos respectivos Estados, nos termos de lei complementar;
- exigência de interstício de noventa dias para a vigência de lei que institua ou eleve empréstimo compulsório em caso de investimento público urgente e relevante, IPI, ITR, IGF e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico;
- transferência de 25% da CIDE sobre petróleo e combustíveis para Estados, DF e Municípios, ressaltando-se que a medida não é auto-aplicável, pois dependerá de aprovação de lei ordinária regulamentadora.
- ressarcimento, pela União, das perdas de receita do ICMS incorridas pelos Estados e DF, decorrentes de todas as alterações previstas na emenda constitucional, incluindo as perdas com desoneração de exportações e bens destinados ao ativo permanente e as decorrentes da adoção do regime unificado do ICMS e sua atribuição preponderantemente ao Estado de destino. Tal ressarcimento será regulado em lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, a ser encaminhado no prazo de noventa dias a partir da promulgação da emenda.

É pertinente registrar que os dispositivos introduzidos pela aprovação da PEC nº 41-A/2003 não acarretam perdas de receitas imediatas, uma vez que dependem de regulamentação.

8.3 OBRAS IRREGULARES

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



Na LDO/2004 (Lei n.º 10.707/03) a fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves está previsto no Capítulo VIII, artigos. 87 a 90. São consideradas irregularidades graves aquelas que recomendem a paralisação cautelar das obras em tela, entre outras situações:

- potencial de ocasionar prejuízos significativos ao Erário ou a terceiros;
- possam ensejar nulidade de licitações e/ou contratos;
- não se submetam ao controle do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais- Siasg.

Ao se confrontar as informações sobre obras constantes da Proposta Orçamentária com as análises constantes no Sistema de Fiscalização de Obras do TCU, identificamos as seguintes inconsistências:

26.784.0230.3503.0032- Ampliação e Recuperação das instalações do Porto de Vitória (ES)- o Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Lincoln Magalhães da Rocha, declarou em Decisão de 16/07/03:

“9.3.1 a presente fiscalização não encontrou razões para manter o bloqueio da execução orçamentária do PT 26.784.0230.3503.0032 - "Ampliação e Recuperação das Instalações do Porto de Vitória - No Estado do Espírito Santo", no que se refere às obras de ampliação dos berços 101 e 102 e instalação de defensas marítimas no Porto de Vitória;”
26.782.0238.5711.0020-“Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Fronteira-Norte - BR-210/RR - Construção do Trecho São João da Baliza - Caroebe - Entre-Rios- Rio Jatapu”, o Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, declarou em Decisão de 20/08/03:

“9.1 - encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam, às Presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando que ainda não foram iniciadas as obras de construção de trechos rodoviários no Corredor Fronteira-Norte - BR-210/RR - trecho São João da Baliza - Caroebe - Entre Rios, Programa de Trabalho n. 26.782.0238.5711.0020, não havendo sido constatadas irregularidades no referido empreendimento;”

26.784.0238.5888.0002- Revitalização do Setor Comercial Portuário em Santana- Estado do Amapá: na Decisão de 24/06/03, relatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, não há indicativo expresso para inclusão da obra no Anexo de Obras com Indícios de Irregularidades Graves.

26.782.0235.5708.0008- Construção de Trechos Rodoviários do Corredor Nordeste - Construção de Ponte sobre o Rio Cocó / Acesso de Ligação a CE-040: na Decisão de 23/07/03, relatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, não há indicativo expresso para inclusão da obra no Anexo de Obras com Indícios de Irregularidades Graves.

26.782.0237.5730.0015- Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-060/DF - Distrito Federal - Divisa DF/GO: O TCU na Decisão de 07/05/03 informa:



“9.1 comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a necessidade de se dar prosseguimento às obras objeto desta fiscalização, retendo-se nas futuras liberações o valor relativo ao débito apurado na Tomada de Contas Especial (TC 010.471/2000-8) até que este Tribunal se manifeste de forma terminativa acerca deste débito; “

Essas obras devem ser objeto de pedidos de informação ao Poder Executivo e ao TCU sobre os motivos e a conveniência de se manterem as mesmas no anexo VIII.

Ressaltamos que várias obras estão constando do Quadro de Obras com Índícios de Irregularidades Graves desde, pelo menos, o Orçamento de 2002, o que caracteriza uma longa paralisação desses empreendimentos. Isso enseja que essas obras já possam ser consideradas como obras inacabadas, sendo pouco provável que esses contratos sejam realmente saneados. É interessante que sejam objeto de análise especial do TCU, no que se refere à possibilidade das irregularidades identificadas serem efetivamente saneadas.

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

As Obras do Ministério dos Transportes que estão nos quadros de obras com indícios de irregularidade grave desde 2002 são:

Programa de Trabalho	Descrição da Ação
26.784.0230.3340.0033	Construção do Terminal de Contêineres no Cais do Caju (RJ) - No Estado do Rio de Janeiro
.....	Adequação de acessos rodoviários no Corredor Leste BR-262/ES - em Vitória (sul)
26.782.0236.1516.0101	Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 no Estado do Pará - Divisa PA/TO - Marabá - Altamira - Itaituba
26.782.0237.5710.0015	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-242/TO - Peixe - Paranã - Taguatinga
26.782.0237.5710.0011	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-230/TO - Divisa MA/TO - Divisa TO/PA
26.782.0237.5710.0105	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-235/TO - Divisa TO/MA - Divisa TO/PA
26.784.0237.5750.0015	Construção de Eclusas de Tucuruí - No Estado do Pará
.....	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins- BR-222/PA- Trecho D.Eliseu-Entroncamento BR-158/PA
26.782.0237.7220.0011	Adequação de trechos rodoviários na BR-060 no Estado de Goiás- Divisa DF/GO- Entroncamento BR-153/GO

Vale salientar, ainda, que o Tribunal de Contas da União deve encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nos termos do art. 88 da Lei n.º 10.707/03, em até 30 dias após o encaminhamento da proposta orçamentária,



informações recentes sobre a execução física, financeira e orçamentária das obras constantes do Orçamento da União.

O § 4º do art. 88 da LDO/2004 prevê que essa relação será atualizada em 30 de novembro de 2003.

Logo, a relação definitiva de obras a serem inseridas no anexo VIII da LOA 2004 só poderá ser elaborada após 30 de novembro de 2003.

8.4 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

As dotações classificadas como reserva de contingência (GND 9) totalizam R\$ 25,6 bilhões no PLOA 2004. Desse montante, R\$ 7,2 bilhões (recursos ordinários, fontes 100 e 900) integram a unidade orçamentária 90000 - Reserva de Contingência e R\$ 18,4 bilhões (recursos próprios e vinculados) estão distribuídos por várias outras unidades, com destaque para: Fundo de Amparo ao Trabalhador com R\$ 8,2 bilhões, Ministério dos Transportes com R\$ 4,4 bilhões e Agência Nacional do Petróleo com R\$ 2,0 bilhões⁵⁵. Para efeito de comparação observe-se que na proposta para 2003 as dotações classificadas como GND 9 totalizaram R\$ 13,0 bilhões e a dotação da UO 90000 era de R\$ 2,0 bilhões.

Note-se que os R\$ 7,2 bilhões da UO 90000 encontram-se subdivididos da seguinte maneira: R\$ 5,1 bilhões para a Reserva de Contingência - Fiscal; R\$ 1,8 bilhão para "Pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado"; e R\$ 0,25 bilhão para "Provimento de Cargos e Funções vagos ou criados no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União".

A parcela de R\$ 5,1 bilhões para a Reserva Fiscal atende aos ditames legais da LRF⁵⁶ e da LDO 2004⁵⁷, pois equivale a 2% da receita corrente líquida⁵⁸ e está classificada metade como despesa primária e metade como despesa financeira. Como na lei orçamentária deverá remanescer apenas 1% da receita corrente líquida, pode-se concluir que o Congresso Nacional poderá dispor de R\$ 2,5 bilhões para atender a demandas da sociedade materializadas sob a forma de emendas.

Ressalte-se que, como apenas esses R\$ 2,5 bilhões dos R\$ 25,6 bilhões foram identificados como despesa primária, os demais R\$ 23,1 bilhões (despesa financeira) não poderão ser remanejados para gastos primários, pois tal procedimento comprometeria a obtenção do superávit primário de R\$ 54,6 bilhões fixado na proposta orçamentária.

⁵⁵ Essa parcela de R\$ 18,4 bilhões, apesar de constar da programação das unidades orçamentárias, encontra-se "esterilizada", pois se destina a compor o superávit primário.

⁵⁶ "Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:... III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: a) (VETADO); b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos."

⁵⁷ "Art. 12. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal."

⁵⁸ A receita corrente líquida está estimada em torno de R\$ 253 bilhões, segundo consta das informações complementares ao PLOA 2004.



Por sua vez, segundo informações obtidas junto à Secretaria de Orçamento Federal, a inclusão de reserva para pagamento de sentenças judiciais ocorreu porque a justiça federal apresentou ao Executivo relação de passivos anteriores à 2000 (precatórios da administração indireta), que foi submetida à apreciação da Advocacia Geral da União - AGU. Assim, como é incerta a efetivação dessas despesas em 2004 (aguarda-se o pronunciamento da AGU), elas não foram alocadas às unidades correspondentes.

Por fim, convém destacar as principais fontes de recursos que compõem a reserva de contingência: Recursos Próprios Financeiros (Fonte 180) com R\$ 8,0 bilhões, Recursos Ordinários (Fonte 100) com R\$ 6,0 bilhões, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis (Fonte 111) com R\$ 4,4 bilhões e Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural (Fonte 142) com R\$ 3,6 bilhões.



B- PARTE ESPECIAL

Esta parte estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser observados para a apresentação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2004, bem como para a elaboração dos Pareceres pelas Relatorias Setoriais e Geral, conforme dispõe o art. 18 da Resolução nº 01, de 2001–CN.

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

1. O Relator Geral e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária, nos termos das Normas para Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03, atuarão em conjunto com o Relator e os comitês de assessoramento do projeto de lei de plano plurianual, de modo a promover os ajustes necessários para compatibilizar os citados projetos de lei, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal, especialmente no que se refere aos projetos de investimentos plurianuais e às prioridades e metas para o exercício financeiro de 2004.
2. As metas físicas constantes do projeto de lei orçamentária serão compatibilizadas com as metas físicas constantes do projeto de plano plurianual.
3. A admissibilidade de emenda ao projeto de lei orçamentária que venha a resultar na inclusão de ação nova dependerá de sua existência na proposta do plano plurianual ou da apresentação da correspondente emenda à proposta do plano plurianual, observado ainda o disposto no art. 7º, VI, das Normas para Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, de 11/09/03.

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

4. As emendas “coletivas” e “individuais” serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2004 proposto pelo Poder Executivo - PLOA/2004, nos termos regimentais, e serão apreciadas por área temática, conforme o Anexo RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS, constante deste parecer.
5. É fixado o limite máximo global de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para apresentação e aprovação de emendas “individuais”, no número máximo de vinte, por mandato parlamentar.
6. As emendas deverão:
 - 6.1. ser elaboradas e compatibilizadas com o projeto de plano plurianual, nos termos dos itens “1.” a “3.” deste Parecer Preliminar;



- 6.2.atender às disposições constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 - LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003), em particular o disposto nos seus arts. 27 a 38 e 61, § 4º;
 - 6.3.ser compatíveis com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
 - 6.4.indicar somente um produto e sua respectiva meta para cada Subtítulo, bem como referir-se a uma só localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinado.
7. A emenda objetivando a alocação de recursos dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para atender despesas na programação de empresa constante do Orçamento de Investimento será feita exclusivamente no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, na forma de participação acionária da União no capital da empresa, com a explicitação do fim a que se destinam os recursos, cabendo às Relatorias a respectiva adequação técnica, no âmbito do Orçamento de Investimento.
- 7.1. Não poderá ser acatada emenda destinando recursos dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

III. DAS EMENDAS DE RELATOR

8. As Relatorias somente farão emendas de Relator com a finalidade de:
- 8.1.correção de erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica verificadas no Projeto de Lei, em especial quanto à:
 - 8.1.1.adequação da programação às disposições da LDO/2004 e compatibilização com o projeto de plano plurianual, nos termos dos itens “1.” a “3.” deste Parecer Preliminar;
 - 8.1.2.realização de correções necessárias para assegurar o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais que estabeleceram vinculações de receitas a Órgãos, Unidades Orçamentárias ou despesas específicas;
 - 8.1.3.adequação da classificação institucional, funcional ou programática da despesa e à compatibilização de fontes de recursos.
 - 8.2.agregação de emendas com o mesmo objetivo ou viabilização do atingimento de resultados pretendidos por um conjunto de emendas no âmbito da Relatoria; e
 - 8.3.no caso da Relatoria Geral, adequação dos pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados.
9. É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de Subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA/2004, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.



10. As emendas de Relator terão seu espelho publicado como parte integrante do relatório, com a devida justificativa técnica e legal e serão classificadas segundo sua finalidade, nos seguintes tipos:
- 10.1. **ACRÉSCIMO**: destinadas a aumento de dotação de Subtítulo novo ou já existente no PLOA/2004 tal como proposto pelo Executivo;
- 10.2. **AJUSTE TÉCNICO**: alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa do dispositivo legal;
- 10.3. **RECOMPOSIÇÃO**: emendas destinadas a recompor dotação cancelada, total ou parcialmente, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no PLOA/2004.

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

11. Ressalvados os casos decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal, é vedado às Relatorias o cancelamento, ainda que parcial, de:
- 11.1. dotações consignadas a despesas obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Natureza de Despesa - GND 1) e a despesas com Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e com Amortização da Dívida (GND 6);
- 11.2. a programação integral das seguintes Unidades Orçamentárias:
- 11.2.1. 14901 – Fundo Partidário;
- 11.2.2. 25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais;
- 11.2.3. 25904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
- 11.2.4. 25914 – Fundo de Garantia à Exportação – FGE;
- 11.2.5. 28904 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC;
- 11.2.6. 33904 – Fundo de Regime Geral de Previdência Social;
- 11.2.7. 73104 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério das Minas e Energia;
- 11.2.8. 73107 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob supervisão do Ministério da Educação;
- 11.2.9. 73108 -Transferências Constitucionais – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;
- 11.2.10. 73109 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério do Esporte;
- 11.2.11. 73901 – Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF;



- 11.3.dotação consignada na programação da Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 0 (despesa de natureza financeira);
- 11.4.dotações no âmbito do Programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, desde que consignadas em consonância com as informações do Poder Judiciário de que trata o art. 23 da LDO/2004;
- 11.5.dotações consignadas no âmbito da Operação Especial “12.846.1061.0304. - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)”, na programação da Unidade Orçamentária “26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”;
- 11.6.dotações consignadas aos Subtítulos “08.242.0065.2561.0001 – Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Portadora de Deficiência - Nacional” e “08.241.1282.2559.0001 – Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa - Nacional”, na programação da Unidade Orçamentária “55901 - Fundo Nacional de Assistência Social”;
- 11.7.dotações à conta de recursos oriundos de operações de crédito internas e externas (fontes: 146 a 149, 246 a 249), e suas respectivas contrapartidas, devidamente comprovadas e identificadas na proposta orçamentária (id.uso: 1, 2 ou 3), bem como à conta de recursos oriundos de doações (fontes: 194, 195, 196, 295 e 296);
- 11.7.1.Não se aplica a vedação deste item “11.7.” ao cancelamento para a individualização e a especificação das destinações de recursos derivados de operações de crédito e de suas contrapartidas, quando aquelas forem comprovadamente compatíveis com o instrumento contratual da operação;
- 11.7.2.Caberá à Relatoria Geral a adoção das providências necessárias à correção de distorções ou inadequações que vierem a ser constatadas nas dotações a que se refere este item “11.7.”, inclusive quando estas forem identificadas pelas Relatorias Setoriais;
- 11.8.dotações à conta de recursos da fonte “140 - Contribuições para os Programas PIS/PASEP” consignadas na programação da Unidade Orçamentária “38901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT”, em consonância com o disposto no art. 239 da Constituição.
- 11.9.dotação consignada no âmbito da operação especial “28.845.0904.0175.0017 – Promoção do Desenvolvimento do Estado do Tocantins – no Estado do Tocantins”, na programação da unidade orçamentária “73.101 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério da Fazenda”.
- 11.10.demais dotações consignadas com identificador de resultado primário RP = 1 (despesa de natureza primária obrigatória);



12. Com vistas à manutenção do resultado primário fixado na LDO/2004, é vedado às Relatorias Setoriais o acolhimento de emenda relativa a despesa primária com recursos decorrentes do cancelamento de dotações consignadas a despesas identificadas como de natureza financeira, nos termos do art. 6º, § 4º, I, da referida LDO.

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

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

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

14. Respeitadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens “11.” a “13.” deste Parecer Preliminar, serão cancelados, de forma linear, 10% (dez por cento) das dotações superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) para utilização pelas Relatorias Setoriais, observadas as respectivas áreas temáticas em que forem efetuados os cancelamentos.

15. Serão, também, passíveis de utilização pelas Relatorias Setoriais, para o atendimento de emendas à despesa, recursos decorrentes de cancelamento de dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) e com Inversões Financeiras (GND 5) nas programações das Unidades Orçamentárias dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, efetuado em estrita observância das vedações e restrições estabelecidas nos itens “11.” a “13.” e respeitados os limites máximos fixados no item “16.”, todos deste Parecer.

16. O cálculo dos limites máximos para cancelamento, dentro do conjunto de Unidades Orçamentárias que compõem cada área temática, de dotações de que trata o item “15.” deste Parecer atenderá aos seguintes parâmetros:

16.1. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Investimentos (GND 4) terá como limite global o percentual de 40% (quarenta por cento) do total das dotações relativas a este GND, podendo os cancelamentos em cada Subtítulo incidirem em qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;

16.2. o total dos cancelamentos em dotações consignadas a despesas com Inversões Financeiras (GND 5) terá como limite global o percentual de 20% (vinte por cento) do total das dotações relativas a este GND, podendo os cancelamentos em cada Subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;

16.3 não se incluem nos limites mencionados nos itens “16.1.” e “16.2.” os cancelamentos efetuados nos termos do item “23.4.7.” deste Parecer.



17. Poderão, ainda, ser utilizados pelas Relatorias Setoriais os recursos que vierem a lhes ser atribuídos pela Relatoria Geral nos termos do que dispõe o item “31.” deste Parecer Preliminar.
18. Excluem-se da possibilidade de cancelamento pelas Relatorias Setoriais, como forma de geração de recursos para atendimento de emendas à despesa, as dotações consignadas, no PLOA/2004, a Outras Despesas Correntes (GND 3).

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

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

VIII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS

20. A Relatoria Setorial que apreciar a programação dos recursos destinados:
 - 20.1. à erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, nos termos do art. 60, § 6º do ADCT, e ao FUNDEF — verificará o cumprimento dos limites e das ações arroladas para tal fim pelo Poder Executivo;
 - 20.2. ao DNIT — observará, no acolhimento de emendas, a necessidade de atendimento ao que dispõe o art. 38 da LDO/2004, bem como analisará os montantes alocados, em cada Estado e no Distrito Federal, ao Projeto “26.782.0220.2841 - Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias”, levando em conta, dentre outros fatores, o fluxo de tráfego e a proporcção da malha rodoviária federal;
 - 20.3. ao Ministério da Saúde — verificará o cumprimento do disposto no art. 77, inciso I, alínea “b” e § 2º, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, com a interpretação dada pela Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União.
 - 20.4. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE — verificará o cumprimento do disposto no art 52, inciso I, da LDO/2004.
21. As Relatorias Setoriais levarão em consideração:
 - 21.1. na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2003 (Constituição Federal, art. 167, § 2º);



- 21.2. para fins da alocação de recursos, as orientações emanadas do Comitê de que trata o item "27.3" relativas a obras com indícios de irregularidades, devendo justificar, em seus relatórios, a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotação em Subtítulo correspondente.
22. As Relatorias Setoriais verificarão, na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, a regularidade das obras mencionadas no art. 17 da LDO/2004, em especial no que diz respeito ao cumprimento do disposto no art. 101 da mesma Lei, e observarão a penalidade de que trata o disposto no § 3º do supracitado art. 17.
23. As Relatorias Setoriais, nos seus relatórios:
- 23.1. em capítulo à parte, destacarão as apreciações relativas ao Orçamento de Investimento;
- 23.2. em anexo próprio e no âmbito de suas áreas temáticas, analisarão os critérios específicos utilizados, pelo Executivo, na programação proposta no PLOA/2004 e indicarão os critérios utilizados para o acolhimento de emendas;
- 23.3. explicitarão os padrões de custos unitários médios adotados como referenciais para o acolhimento de emendas, em consonância com o disposto no art. 101 da LDO/2004;
- 23.4. farão constar os seguintes demonstrativos, emitidos por intermédio de sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:
- 23.4.1. dos pareceres às emendas "individuais" à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, códigos numéricos representativos das classificações institucional e funcional e programática, denominação do Subtítulo, decisão e o valor aprovado;
- 23.4.2. dos pareceres às emendas "coletivas" e "de Relator" apresentadas, por unidade da federação e autor, contendo número da emenda, códigos numéricos representativos das classificações institucional e funcional e programática, denominação do Subtítulo, decisão e o valor aprovado;
- 23.4.3. dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de suas relatorias, por Unidade da Federação;
- 23.4.4. dos cancelamentos e acréscimos efetuados, por Órgão Orçamentário e por Projetos/Atividades/Operações Especiais;
- 23.4.5. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para cada Subtítulo;
- 23.4.6. dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para os Subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e constantes do relatório à Comissão Mista nos termos do



art. 94 da LDO/2004, efetuados ao amparo do art. 93 da mesma Lei;

23.4.7.das dotações consignadas, no PLOA/2004, aos Subtítulos correspondentes a obras com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal de Contas da União e que forem integralmente canceladas em função destes indícios, bem como das emendas não aprovadas pela mesma razão;

23.4.8.do conjunto das obras com irregularidades graves identificadas pelo Tribunal de Contas da União nas Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas as irregularidades.

23.5.Indicação à Relatoria Geral:

23.5.1.para fins de apropriação por esta, eventuais recursos decorrentes da aprovação de emendas de cancelamento que não forem utilizados na fase da Relatoria Setorial;

23.5.2.para a adoção, por esta, das providências necessárias à sua correção, as distorções ou inadequações que vierem a constatar nas dotações a que se refere o item “11.7.”; e

23.5.3.as eventuais reestimativas de receita de empresas constantes do Orçamento de Investimento, bem como sugestões de despesas a serem financiadas pelo acréscimo.

24.As Relatorias Setoriais que apropriarem recursos da fonte 179 e demais recursos do PADH/PISM demonstrarão em seus relatórios os critérios utilizados para a alocação desses recursos.

IX. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO

25.Caberá à Relatoria-Geral:

25.1.avaliar e emitir parecer sobre o texto do PLOA/2004 e seus anexos;

25.2.adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas;

25.3.indicar, em seu relatório, as emendas aprovadas pelas Relatorias Setoriais que tiverem seus pareceres modificados por contrariar o disposto neste Parecer Preliminar;

25.4.avaliar as despesas com pessoal e encargos constantes da proposta orçamentária, em especial no tocante às alterações de gasto com pessoal propostas no anexo de que trata o art. 82 da LDO/2004;

25.5.avaliar os valores constantes da proposta orçamentária apropriados em operações especiais "0901 - Cumprimento de Sentenças Judiciais".



X. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

26. A Relatoria Geral e as Relatorias Setoriais atuarão de forma conjunta de modo que as alterações produzidas no PLOA/2004, resultantes do efeito dos cancelamentos e da aprovação das emendas “individuais”, “coletivas” e “de Relator”, respeitem o disposto no art. 37 da LDO/2004 e sejam orientadas no sentido de reduzir as disparidades intra e inter-regionais.

26.1. As programações de investimento das Unidades Orçamentárias pertencentes à administração indireta do Ministério da Integração Nacional levarão em consideração, em especial, o tamanho da área assistida e a população beneficiada.

27. Para apoio às Relatorias Setoriais e à Relatoria Geral, serão constituídos, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de três e o máximo de sete integrantes, assegurada sempre a participação de, no mínimo, um membro da minoria, designados nos termos do § 2º do art. 11 da Resolução nº 01, de 2001-CN, os seguintes Comitês:

27.1. Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;

27.2. Comitê de Avaliação das Emendas;

27.3. Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União; e

27.4. Comitê de Avaliação dos cancelamentos no GND 3 - Outras Despesas Correntes.

28. Os Comitês mencionados no item “27.” deste Parecer concluirão por relatório, parte integrante do relatório final, que estarão previamente disponíveis na Comissão e na *internet* e subsidiarão as Relatorias Setoriais.

XI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL

29. Com vistas à adequação dos relatórios setoriais, para correção de distorções no PLOA/2004, por ela identificadas ou apontadas pelas Relatorias Setoriais, e para atender ao disposto no item “26.” deste Parecer Preliminar, a Relatoria Geral poderá cancelar dotações consignadas, no PLOA/2004 a Outras Despesas Correntes - GND 3, tendo como limite global para este cancelamento o valor correspondente a 3,0% (três por cento) da soma das dotações consignadas a despesas classificadas nesse GND, excluídas, desta soma, as dotações cujo cancelamento é vedado no item “11.” deste Parecer, podendo os cancelamentos em cada Subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

30. A Relatoria Geral poderá apropriar recursos adicionais decorrentes de reestimativas de receitas, que venham a ser identificados no relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, inclusive ao amparo do que dispõe o art. 92 da LDO/2004, o qual constituirá parte integrante deste Parecer Preliminar.



- 30.1. Na apropriação dos recursos de que trata este item, serão respeitadas as vinculações constitucionais e legais.
- 30.2. As reestimativas de receita integrantes deste Parecer Preliminar somente poderão ser modificadas por proposta do Relator-Geral que conte com manifestação favorável do Comitê e aprovação do Plenário da Comissão.
- 30.3. Os recursos consignados na Unidade Orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”, com identificador de resultado primário RP = 2 (despesa de natureza primária discricionária), serão destinados, prioritariamente, para o atendimento às emendas individuais.
31. Dos recursos de que trata o item “30.” deste Parecer, deduzidos os recursos destinados ao atendimento de emendas “individuais” e excetuados aqueles vinculados constitucional ou legalmente quarenta por cento (40%) serão distribuídos entre as dez áreas temáticas na razão direta do número de emendas “coletivas” apresentadas no âmbito de cada uma delas.
- 31.1. No cálculo de que trata este item, não são computadas as emendas “coletivas” consideradas inadmitidas pelo Comitê de Avaliação de Emendas.
32. A Relatoria Geral poderá, ainda, apropriar recursos decorrentes:
- 32.1. das correções de distorções e inadequações de que trata o item “11.7.2.” deste Parecer Preliminar;
- 32.2. das eventuais reestimativas de receita de empresas constantes do Orçamento de Investimento indicadas pelas Relatorias Setoriais; e
- 32.3. de remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa do Orçamento de Investimentos, quando as Relatorias Setoriais não utilizarem integralmente o limite global de que trata o item “19.” deste Parecer.

XII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

33. Identificada pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária a redução na receita estimada pelo Poder Executivo, a Relatoria Geral proporá, ao Plenário da Comissão, mecanismos e critérios para a redução da programação das despesas no PLOA/2004.
34. Verificada a efetivação de aumento real da arrecadação, o relatório final incluirá, em anexo específico, a nova estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
35. Nos termos do art. 29, § 2º, da Resolução nº 01, de 2001–CN, as emendas aos projetos de lei de créditos adicionais à lei orçamentária para 2004, que tenham por finalidade o cancelamento da anulação de dotações orçamentárias, conforme art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64, devem indicar, em compensação, a programação suplementada ou acrescida a ser cancelada no projeto de lei.



ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS

ÁREA TEMÁTICA	MATÉRIAS RELATIVAS AO/A⁵⁹
I – Poderes do Estado e Representação	Poder Legislativo Poder Judiciário Ministério Público da União Presidência da República Ministério das Relações Exteriores
II – Justiça e Defesa	Ministério da Justiça Ministério da Defesa
III – Fazenda e Desenvolvimento	Ministério da Fazenda Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Encargos Financeiros da União Operações Oficiais de Crédito Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal
IV – Agricultura e Desenvolvimento Agrário	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário
V – Infra-Estrutura	Ministério dos Transportes Ministério das Comunicações Ministério de Minas e Energia
VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	Ministério da Educação Ministério da Cultura Ministério da Ciência e Tecnologia Ministério do Esporte Ministério do Turismo
VII – Saúde	Ministério da Saúde
VIII – Previdência e Assistência Social	Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Previdência Social Ministério da Assistência Social
IX – Integração Nacional e Meio Ambiente	Ministério da Integração Nacional Ministério do Meio Ambiente
X – Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério das Cidades

⁵⁹ Inclui seus órgãos, entidades e fundos.



II - VOTO

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

Sala da Comissão, em 25 de setembro de 2003.

DEPUTADO JORGE BITTAR

Relator-Geral