

CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

ORÇAMENTO PARA 2003 (Projeto de Lei nº 60/2002 – CN)

PARECER PRELIMINAR

Presidente: Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA
Relator-Geral: Senador SÉRGIO MACHADO

Brasília (DF), outubro de 2002

I. RELATÓRIO	4
1. PARTE GERAL.....	5
1.1 CENÁRIO ECONÔMICO 2000-2003	5
1.2 CENÁRIO FISCAL 2001-2005.....	11
1.3 EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FISCAL	12
1.4 METAS FISCAIS NA LDO/2003 E NO PLOA/2003	13
1.5 SUPERÁVIT PRIMÁRIO – APURAÇÃO E COMPOSIÇÃO	15
1.6 AVALIAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA	19
1.6.1 RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2003.....	19
1.6.2 RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF	22
1.6.3 AVALIAÇÃO DA ESTIMATIVA DA RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF	24
1.7 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	26
1.8 DESPESAS DISCRICIONÁRIAS NO PLOA 2003	30
1.9 DESPESAS FINANCEIRAS.....	32
1.9.1 O ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	32
1.9.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO	35
1.9.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO.....	37
1.10 ANÁLISE DA PROPOSTA POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	38
1.10.1 GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (GND).....	38
1.10.2 DESPESAS POR FUNÇÃO	43
1.10.3 DESPESAS POR PROGRAMAS.....	45
1.10.4 REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA	46
1.11 DESPESA NA ÁREA SOCIAL.....	53
1.11.1 SAÚDE.....	53
1.11.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO	56
1.12 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	60
1.13 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA.....	62
1.14 TÓPICOS ESPECIAIS.....	62
1.14.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	62
1.14.2 PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR	64
1.14.3 SEGURANÇA PÚBLICA.....	65
1.14.4 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	67
1.14.5 A ESTIMATIVA DA RECEITA DA CIDE NO ORÇAMENTO 2003	69
1.14.6 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS	70
1.14.7 PROGRAMAÇÕES COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES	70
1.15 METAS E PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO 2003 E NO PLOA 2003	72
1.15.1 O ORDENAMENTO LEGAL DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES.....	72
1.15.2 COMPARATIVO DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO/2003 E O PLOA/2003.....	73
1.15.3 A FALTA DE EFETIVIDADE DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO.....	74
TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003	75

2. PARTE ESPECIAL.....	79
2.I. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS “INDIVIDUAIS” E “COLETIVAS”	79
2.II. DAS EMENDAS DE RELATOR.....	80
2.III. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	81
2.IV. DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	83
2.V. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DAS SEGURIDADE SOCIAL.....	83
2.VI. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELAS RELATORIAS SETORIAIS PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS À DESPESA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO.....	84
2.VII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS.....	84
2.VIII. DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO.....	87
2.IX. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL	88
2.X. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL.....	88
2.XI. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.....	89
II. VOTO.....	92
ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS	91



Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 60, de 2002 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003”.

RELATOR–GERAL: Senador Sérgio Machado

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 nº 190, de 2002 – CN (nº 764/2002, na origem) encaminhando o Projeto de Lei nº 60, de 2002 – CN que “Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2003”.

Na qualidade de Relator-Geral desse Projeto, e atendendo ao disposto no art. 18 da Resolução nº 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, as prioridades de investimentos da LDO/2003 e a uma avaliação preliminar do comportamento dos parâmetros que balizaram a estimativa da receita orçamentária para 2003; 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 participação do Parlamento na elaboração dos orçamentos, e no acompanhamento de sua execução, é, talvez, a característica mais marcante de um sistema democrático.

Desde meados da década de 90, com a reformulação do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o Poder Legislativo tem dado provas crescentes de evolução e maturidade no trato da peça



orçamentária, avaliando-a criticamente e sugerindo mudanças na direção de seu aperfeiçoamento.

Nos últimos anos, além das demandas tradicionais voltadas para aperfeiçoar as ações de governo desenvolvidas nos mais diversos pontos do território nacional, outras necessidades têm sido agregadas à discussão da peça orçamentária, destacando-se a que se refere ao reajuste do salário-mínimo, seja por sua elevada importância social, seja pelo impacto que a fixação dos seus valores provocam na contas públicas.

É conveniente registrar que a proposta para 2003, elaborada em meados deste exercício, foi construída tendo como pano de fundo um cenário econômico difícil, apresentando perdas de itens relevantes de arrecadação em relação a 2002 e, como consequência, uma programação de investimentos bastante tímida. A partir disso, houve acentuada desvalorização cambial e aumento da taxa de juros, o que contribui para agravar esse quadro de dificuldades.

É nesse contexto que cabe a nós, parlamentares, a partir de um profundo e detalhado exame da proposta apresentada para 2003, procurarmos soluções que possam mitigar as situações adversas e contribuir para criar novas esperanças para o ano que se inicia.

1. 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 2003, examinado-se, entre outros, o impacto da conjuntura macroeconômica e endividamento sobre as finanças públicas; as metas fiscais; a compatibilidade da proposta com o disposto no PPA e LDO; 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.

1.1 CENÁRIO ECONÔMICO 2000-2003

A economia brasileira está atravessando dificuldades. A retomada brasileira, que parecia estar tendo início em 2000 – expectativa de crescimento real do PIB de 4,4% –, frustrou-se. Em 2001 ficou em apenas 1,5%, que deverá se repetir em 2002¹. Em vez de uma esperada redução na taxa de juros, o que se verificou foi uma elevação da taxa Selic, a partir do final do primeiro semestre de 2001, para patamar acima de 18% e, recentemente, para 21,0%.

Nestes dois últimos anos, a economia enfrentou um quadro adverso em que se acumularam fatores negativos. No cenário externo, a par dos problemas com a

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



economia americana, adveio a crise argentina, que desembocou em moratória e continua sem clara solução à vista, a qual retardou a implantação efetiva do Mercosul e tem contribuído para alimentar especulações sobre a economia brasileira. No cenário interno, houve a crise de energia elétrica, anunciada em maio de 2001, que provocou racionamento encerrado somente em fevereiro de 2002. Acresça-se a isto tudo a ameaça de uma invasão do Iraque, com seus reflexos inquestionáveis sobre a economia mundial.

Num quadro como esse, onde predominam os movimentos especulativos, não seria recomendável realizar, neste instante, exercícios de futurologia a respeito do cenário sob o qual será executada a lei orçamentária da União para 2003. Em reforço a esta posição, cabe ressaltar que as previsões realizadas pelo Poder Executivo para o segundo semestre de 2002, quando da elaboração do PLOA/2003, foram superadas, na medida em que houve significativa piora de quase todos os indicadores desde a época do encaminhamento da proposta orçamentária.

Assim, este Parecer se restringirá a fazer algumas observações sobre os indicadores tal como considerados pelo Executivo para a elaboração do PLOA.

Para 2003, o aumento real previsto para o PIB brasileiro foi de 3%. O crescimento econômico, contudo, depende em expressiva parcela do cenário internacional, em particular das perspectivas de nossos parceiros comerciais, e sobre este cenário cabem algumas preocupações que são a seguir expostas.

Tendo como pano de fundo o risco da volta do preço internacional do petróleo à faixa de US\$ 27-30 o barril (chegou a menos de US\$ 19 em dezembro de 2001), em função de possível nova guerra no Golfo, as estimativas de crescimento do PIB são hoje mais baixas que eram na primeira metade deste ano.

No caso dos Estados Unidos, principal parceiro comercial brasileiro, respondendo por quase um quarto de nossas exportações, sua economia perdeu a exuberância em 2001 (crescimento do PNB de apenas 0,3%, contra média de 4% nos cinco anos anteriores) e foi, também, atingida pela reação de consumidores e investidores aos ataques terroristas de setembro e pelos escândalos contábeis revelados a partir de dezembro (*Enron*, *WorldCom Inc.* e *Global Crossing*, em especial). O Fundo Monetário Internacional, no relatório *World Economic Outlook* divulgado em 25 de setembro, previu crescimento de apenas 2,2% e 2,6% para a economia norte-americana em 2002 e 2003 e estas projeções do WEO pareceram otimistas para muitos analistas..

Se considerada a economia mundial como um todo, houve desaquecimento em 2001 e a sua recuperação tem sido lenta. O crescimento global, que foi de 4,7% em 2000, caiu para 2,2% em 2001 e o FMI, hoje, projeta o crescimento econômico mundial em 2,8% neste ano e, para 2003, em 3,7%. Para os países que compõem a Zona do Euro, com a valorização de sua moeda, a previsão é de um crescimento de 0,9% neste ano e de 2,3% em 2003, e para a economia japonesa o FMI prevê encolhimento de 0,5% em 2002 e crescimento de 2,1% em 2003.

Como decorrência, os investidores estão evitando aplicações consideradas de risco, onde se enquadram aquelas relacionadas aos países ditos “emergentes”, entre eles o Brasil.

Diante desse panorama, a dependência brasileira de financiamento externo do balanço de pagamentos e a sua elevada dívida interna tem gerado, como já dito, fortes movimentos especulativos, refletidos na alta da taxa de câmbio e na redução do fluxo de divisas para o Brasil, materializada na queda nos investimentos estrangeiros e do crédito



externo. Estas conseqüências têm servido para realimentar o próprio processo especulativo.

O círculo vicioso aqui referido teve início em abril. Depois de baixar a R\$ 2,30 (média em abril), a cotação do dólar disparou, atingindo a cotação recorde de R\$ 3,99 em 10 de outubro, com média em setembro de R\$ 3,40, ou seja, variação de cerca de 48% em relação a abril. A alta da taxa de risco do país² deu-se *grossa modo* no mesmo período e seguindo a variação do dólar. Durante o mês de maio e início de junho, o risco país se situava em 720 pontos e, do final de julho até hoje, tem se mantido sempre acima dos 2.000 pontos. A retração dos investidores e a não renovação de linhas de crédito de curto prazo agravaram a situação do nosso balanço de pagamentos. No entanto, nos últimos meses, a própria alta do dólar estimulou a formação de superávits expressivos na balança comercial, que ajudaram a compensar parte do elevado déficit da balança de serviços e rendas, capitaneado pelas despesas com juros³.

O Banco Central tem argumentado, enfaticamente, que não existe a propalada vulnerabilidade externa do País, uma vez que estão asseguradas as condições de financiamento do déficit em transações correntes. A seguir uma tabela síntese do balanço de pagamento em 2000 e 2001 e as projeções para 2002 e 2003 divulgadas em setembro pelo Banco Central do Brasil.

² O risco-país é um índice da confiabilidade dos títulos da dívida externa de um país, calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos. Este indicador se concentra nos países emergentes.. O banco de investimentos americano J. P. Morgan foi o primeiro a fazer essa classificação, com o denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+). O J. P. Morgan analisa o rendimento dos instrumentos da dívida de um determinado país, principalmente a taxa de juros de títulos da sua dívida pública (*C-bond*, de emissão do Banco Central, no caso do Brasil). Tecnicamente falando, o risco país é a sobretaxa de se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus do Tesouro dos Estados Unidos (*T-bond*), país considerado o mais solvente do mundo, ou seja, o de menor risco para o aplicador. Na determinação dessa sobretaxa, entre outros, são avaliados, principalmente, aspectos como o nível do déficit fiscal, as turbulências políticas, o crescimento da economia e a relação entre arrecadação e a dívida de um país. O risco-país se expressa em pontos básicos: 100 unidades (*basis points*) equivalem a uma sobretaxa de 1%.

³ As transações correntes de um país registram os fluxos internacionais; os estoques são parte da conta de capital (empréstimos recebidos menos empréstimos concedidos). As transações correntes englobam o comércio de bens (balança comercial) e de serviços, os pagamentos de juros e de dividendos e transferências. O saldo em conta corrente de um país é, portanto, suas receitas menos despesas relativas a transações da conta corrente, que é igual à balança comercial e de serviços, mais o fluxo líquido de transferências de rendas e transferências unilaterais (i.e., como doação, sem contrapartida). A balança comercial registra apenas exportações menos importações.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

Balanco de Pagamentos. Usos e Fontes - 2000-2003				
US\$ bilhões				
Período	2000	2001	2002	2003
Usos	-56,6	-58,4	-40,7	-37,0
Transações correntes	-24,7	-23,2	-11,0	-9,0
Balança comercial	-0,7	2,6	11,0	15,0
Exportações	55,1	58,2	59,2	65,0
Importações	-55,8	-55,6	-48,2	-50,0
Serviços e rendas	-25,5	-27,5	-24,2	-25,7
Juros	-14,6	-14,9	-13,9	-14,7
Lucros e dividendos	-3,3	-5,0	-5,1	-5,0
Viagens internacionais	-2,1	-1,5	-0,6	-0,8
Demais	-5,4	-6,2	-4,6	-5,1
Transferências unilaterais correntes	1,5	1,6	2,2	1,7
Amortizações de médio e longo prazos ^{1/}	-32,0	-35,2	-29,7	-28,0
Fontes	56,6	58,4	40,7	37,0
Conta capital	0,3	0,0	0,4	-
Investimentos estrangeiros diretos	32,8	22,5	16,0	16,0
Inv. Em papéis domésticos de longo prazo e ações	2,8	2,2	0,5	1,8
Desembolsos de médio e longo prazos ^{4/}	37,3	34,6	19,4	23,4
Bônus, notes e commercial papers	18,7	17,0	6,6	8,0
Crédito de fornecedores	2,7	3,3	1,9	2,6
Empréstimos	15,9	14,3	10,9	12,9
Ativos brasileiros no exterior	-6,6	-4,6	-6,9	-6,1
Empréstimos ao Banco Central	-10,4	6,5	11,4	-11,1
Curto prazo e demais ^{5/}	-1,8	0,3	-0,3	0,5
Ativos de reservas	2,3	-3,3	0,2	12,4

Fonte: Banco Central. Nota para a Imprensa do Balanco de Pagamentos. Quadro 2
Para 2002 e 2003, trata-se de projeções.

Desde 2000, o déficit em transações corrente tem diminuído, caindo de US\$ 24,7 bilhões para uma previsão de apenas US\$ 9,0 bilhões em 2003. O principal fator para esse resultado é o expressivo superávit do balanço comercial que deve atingir cerca de US\$ 11,0 bilhões em 2002 e US\$ 15,0 bilhões em 2003, contra um déficit de US\$ 0,7 bilhão em 2000.

Em suas manifestações, o governo tem assegurado que a evolução da dívida do setor público é sustentável. Estudo oficial recente demonstra essa tese⁴. Nele, as hipóteses são de que o real se apreciará, no longo prazo, a 1,5% ao ano, enquanto a taxa real de juros cairá para 9% e assim permanecerá, o PIB crescerá 3,5% ao ano a partir de 2003, e o superávit primário continuará por uma década equivalente a 3,75% do PIB. Com tais hipóteses, a relação dívida/PIB, declinante, finalmente cairá abaixo de 50% em 2010. Resumidamente, o cenário básico é o seguinte:

⁴ Nota Técnica nº 25, de julho de 2002 ("Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?", de Ilan Goldfajn, diretor de Banco Central).

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****Cenário básico de evolução da dívida pública em proporção do PIB e parâmetros, 2002-2011.**

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

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

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

⁽¹⁾ Da dívida interna líquida.

⁽²⁾ Líquida de receitas de privatizações.

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

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****Brasil. Indicadores Econômicos Seleccionados, 1999-2003**

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

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

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

Note-se que: (i) a previsão de crescimento do PIB em 2002 passou a ser de 1,5% e entre 2,5 e 3,5% em 2003; (ii) a previsão relativa à balança comercial foi modesta em relação aos resultados hoje esperados para 2002; (iii) a tabela não revê, para 2002, a inflação prevista (medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA). Sabe-se que a meta para 2002, de 3,5%, será superada. O “Relatório de Inflação” do terceiro trimestre, divulgado em 30 de setembro, já projetava uma inflação de 6,7% para 2002 e de 2,6% para 4,5%; (iv) a tabela também não apresenta revisão para a taxa de juros, que, recentemente, foi elevada para 21% ao ano.

No que diz respeito à projeção da inflação para 2002 e 2003, a tabela a seguir compara a trajetória de preços considerada pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA/2003, que levou em consideração os índices observados até junho de 2002 e formulou hipóteses até dezembro de 2003, com as taxas efetivamente observadas até setembro de 2002, e o previsto pelas cinco instituições com maior índice de acerto a curto prazo do mercado, daí em diante.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

Taxas Mensais e Acumuladas de Variação do IGP-DI e do IPCA, 2001 -2003						
Estimativas Preliminares						
Período	IGP-DI			IPCA		
	Proposta	FGV	Mercado(*)	Proposta	IBGE	Mercado(*)
Acumulado 2001	10,4	10,4	...	7,7	7,7	
No mês julho 2002	1,9	2,1	...	1,1	1,2	
No mês agosto 2002	0,9	2,4	...	0,7	0,7	
Acumulado agosto 2002	7,1	8,7	...	4,7	4,8	
No mês setembro 2002	0,5	2,6	2,0	0,4	0,7	0,5
Acumulado setembro 2002	7,6	11,6	...	5,1	5,6	...
No mês outubro 2002	0,5	...	1,1	0,4	...	0,4
Acumulado nov./dez. 2002	0,6	...	1,2	0,8	...	0,8
Acumulado 2002	8,8	...	13,5	6,5	...	6,6
Acumulado 2003	6,0	...	5,5	4,0	...	5,3

Fonte: Informações Complementares ao PL nº 60, de 2002. Fundação Getúlio Vargas. IBGE.

Banco Central (Relatório de Mercado de 20 de setembro).

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

1.2 CENÁRIO FISCAL 2001-2005

Não obstante a evolução econômica desfavorável nos últimos anos, as metas fiscais primárias, embora com dificuldade, foram alcançadas nesse período. Contribuiu para esse desempenho o aumento da carga tributária, de 33% do PIB em 2000 para 34,4% em 2001. Segundo a Secretaria da Receita Federal, esse percentual deverá ser mais elevado em 2002, pelo aumento da tributação sobre os combustíveis, telefonia e eletricidade, além de um volume expressivo de receitas atípicas (fundos de pensão, principalmente).

A LDO para 2003 foi otimista em termos de evolução da economia, porque à época do envio do projeto de lei ao Congresso não havia evidências de evolução desfavorável. O quadro a seguir mostra as projeções das variáveis macroeconômicas exigidas na LDO que influem nas estimativas dos principais agregados e nos resultados fiscais e as metas fiscais federais. Mostra ainda como mudaram em relação ao estabelecido anteriormente.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

Projeções de Variáveis Macroeconômicas Seleccionadas,

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

Fonte: Leis e medidas provisórias citadas abaixo; PL n.º 60, de 2002-CN; e informações complementares.

⁽¹⁾ Lei n.º 10.210/01, de conversão da MP que alterou a LDO

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

⁽³⁾ Lei n.º 10.266/01 (LDO para

⁽⁴⁾ Medida Provisória n.º 2.211, de

⁽⁵⁾ Lei n.º 10.524/02 (LDO para

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

⁽⁷⁾ R\$ 14 bilhões para todo o setor

⁽⁸⁾ R\$ 16,1 para todo o setor

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

1.3 EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FISCAL

A partir de 1999, as leis orçamentárias passaram a explicitar metas de superávit primário expressivos (superiores a 3,0% do PIB), que visavam deter a escalada do endividamento do setor público consolidado observada nos anos anteriores.

Para 2002, a meta de superávit primário original da LOA, de 3,5% do PIB, foi recentemente aumentada para 3,88%, com o estabelecimento do novo acordo com o FMI, conforme o Memorando de Política Econômica de 4 de setembro de 2002. Para 2003, foi estabelecida a meta de 3,75% do PIB para o setor público consolidado, sendo de 2,55% para o Governo Central e 0,55% para as empresas estatais federais.

Os quadros a seguir apresentam os dados sobre o superávit primário:

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL - 1998/2003****% do PIB**

Exercício	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003¹
TOTAL	0,01	3,24	3,51	3,68	3,88	3,75

Fonte: Banco Central do Brasil e PLOA/2003

1: Metas atualizadas

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

Item	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003¹
FISCAL e SEGURIDADE	0,56	2,36	1,88	1,86	2,36	2,25
ESTATAIS FEDERAIS	-0,25	0,67	0,94	0,64	0,57	0,55
GOVERNO FEDERAL	0,31	3,03	2,82	2,49	2,94	2,80

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

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

Embora o Anexo de Metas Fiscais na LDO⁵ indique também metas de resultado nominal e montante da dívida líquida do Governo Central, o objetivo fundamental deste é a fixação da meta de resultado primário. Isto porque os instrumentos de política fiscal do governo atuam apenas sobre esse resultado, em especial, mediante o controle da despesa e sua adequação ao comportamento da receita realizada. O resultado nominal e a dívida líquida do Governo Central dependem também da taxa de juros e de câmbio, variáveis sobre as quais o governo tem controle apenas parcial.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO/2003⁶ estabelece uma meta de superávit primário de 2,25% do PIB para o Governo Central e de 0,55% para o conjunto das empresas estatais federais, meta a ser mantida no triênio 2003-2005.

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

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

⁵ Com o advento da LRF, as metas fiscais passaram integrar permanentemente o corpo da lei de diretrizes orçamentárias, já na LDO aprovada em 2000, mediante anexo específico:

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

⁶ Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

redução da meta constante na LDO. Aliás, foi com base nesta interpretação que ele acordou com o FMI a elevação da meta relativa a 2002.

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

METAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL PARA 2003

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

Fonte: LDO/2003 e PLOA/2003

1: A preços de dezembro

No quadro anterior, nota-se que a receita primária foi estimada para 2003 em R\$ 327,9 bilhões e a despesa primária (incluindo transferências) fixada em R\$ 296,1 bilhões, resultando em um superávit primário de R\$ 31,8 bilhões. Para formá-lo, estimam-se as referidas receitas, após as transferências constitucionais e legais, em 19,68% do PIB e as despesas em 17,43% do PIB. As receitas e despesas estão desagregados no quadro adiante, mostrando também a evolução do realizado em 2001 e a execução reprogramada para 2002, conforme o Decreto nº 4.369 de 11 de setembro de 2002.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

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

Fonte: PLOA/2003 e atualização conforme o Decreto nº 4.369/2002

Nota: O aumento nas despesas obrigatórias de 2002 para 2003 inclui também a reclassificação dos gastos com saúde adotada pelo Poder Executivo.

A receita primária total passa de R\$ 315,6 bilhões, correspondentes a 24,32% do PIB, para R\$ 327,9 bilhões, ou 23,19% do PIB. Na projeção orçamentária foram



considerados os parâmetros macroeconômicos constantes do PLOA/2003, aplicados à base de arrecadação de 2002, com valores realizados até julho e estimados de agosto a dezembro.

O seu aumento nominal é de apenas 3,9% em relação ao total reprogramado para 2002, mesmo tendo sido estimada considerando uma variação real do PIB de 3,0% e uma variação média do nível de preços de 7,39% (IGP-DI), além dos efeitos de outras variáveis. Este modesto crescimento da receita primária deve-se às perdas de receita previstas para 2003. Tais perdas decorrem, basicamente, do fim das receitas extraordinárias auferidas neste ano e da previsão da não-prorrogação da alíquota de 27,5% do IRPF (ver item sobre receitas correntes mais adiante).

A despesa primária total (incluindo transferências) aumenta de R\$ 285,9 bilhões, correspondentes a 22,03% do PIB, para R\$ 296,1 bilhões, ou 20,94% do PIB, mostrando um decréscimo expressivo como proporção do produto entre 2002 e 2003. Desse total, nada menos que R\$ 264,1 bilhões referem-se às despesas obrigatórias, incluindo-se as transferências constitucionais e legais, despesas com pessoal e com o pagamento dos benefícios da previdência social. As despesas discricionárias somam apenas 32,0 bilhões, equivalentes a 10,8% da despesa primária total.⁷

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

Da análise dos números gerais acima expostos ficam evidentes as limitações contidas no PLOA/2003. A receita primária total decresce em cerca de 1,1 ponto percentual do PIB, em grande parte devido ao fim das receitas extraordinárias auferidas no atual exercício. Para manter a meta de superávit primário, a despesa primária total também decresce em mesma dimensão. Considerando o elevado grau de inflexibilidade das despesas, haja vista que cerca de 90% do montante programado referem-se às despesas denominadas obrigatórias (embora, em algumas delas, a proposta do Executivo possa sofrer ajustamento), eventual queda real da receita deverá, *ceteris paribus*, ser compensada por redução de proporção bem maior nas denominadas despesas discricionárias.

1.5 SUPERÁVIT PRIMÁRIO – APURAÇÃO E COMPOSIÇÃO

Desde 2000, por força da LRF, passou a ser obrigatório constar da LDO o Anexo de Metas Fiscais. Na prática, isso já vinha ocorrendo desde 1999, quando começaram a constar na LDO metas de superávit primário. No Congresso, esse fato marcou uma mudança na ótica da apreciação da proposta orçamentária, na medida em

⁷ Observe-se que há uma diferença de R\$ 2,4 bilhões entre a despesa discricionária constante desse quadro e aquela apurada com base nos códigos de identificação constante da proposta. Ver o item 1.7 *Despesas primárias obrigatórias e discricionárias*.



que novas discussões conceituais passaram a permear o processo de elaboração do orçamento. Aguçou-se o interesse dos parlamentares por questões até então de pouca relevância na Comissão Mista, tais como a metodologia de apuração do superávit primário e, principalmente, como o mesmo é efetivamente gasto.

Neste sentido, ganhou importância a identificação na lei orçamentária das receitas e despesas que têm impacto no cálculo do resultado primário, bem como das respectivas fontes e usos.

Em tese, o superávit primário corresponde à diferença entre as receitas de origem não financeira e as despesas não financeiras, bem como o valor total deste superávit deveria constar nos projetos de leis orçamentárias exclusivamente destinado ao pagamento de juros e amortizações. Entretanto, como será demonstrado na análise da composição do resultado primário, isso não ocorre porque quase 60% do superávit primário dos orçamentos fiscal e seguridade está consignado, no PLOA/2003, à formação de reservas de contingência para finalidades, em tese, diversas daquelas pretendidas pela LRF e a inversões financeiras (financiamento).

Cabe aqui uma observação importante. As reservas de contingência⁸ não são despesas *strictu sensu* e a sua previsão no PLOA/2003 está tendo a finalidade de registrar que receitas primárias, em boa parte vinculadas (cerca de 77% destas reservas), não podendo ser gastas em juros ou amortização, serão arrecadadas e poupadas. A contribuição de recursos primários "teoricamente" ociosos ao superávit se dá pelo aumento dos haveres financeiros do Tesouro (o maior saldo de caixa possibilita redução, de forma indireta, da dívida líquida). Embora o texto da lei proposto autorize o Poder Executivo a utilizar os montantes consignados nessas reservas, é improvável que isto venha a ocorrer, porque, nesta situação, o superávit primário fixado não seria alcançado.

No que diz respeito às inversões financeiras, que, na maior parte das vezes, são desembolsos para, direta ou indiretamente, conceder empréstimos ao setor privado (caso, por exemplo, dos fundos constitucionais), cabe dizer que esta alocação de recursos, economicamente falando, não constitui despesa, pois os recursos permanecem, de alguma forma, integrando o patrimônio da União, daí eles integrarem o superávit, embora, evidentemente, não possam ter contrapartida em pagamentos do serviço da dívida pública.

Por fim, cabe lembrar que existem receitas financeiras atendendo despesas não-financeiras, ou seja, receitas financeiras atendendo obras e serviços, subsídios, etc. (exemplo: recursos de operações de crédito financiando obras).

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

Dentre as fontes primárias, foram destinados R\$ 20,8 bilhões para o pagamento de amortizações (brutas), R\$ 522 milhões para o pagamento de juros, R\$ 10,8 bilhões

⁸ A LRF determina que um valor mínimo para a reserva de contingência, formada por recursos destinados a contingências fiscais, seja estipulado na LDO em percentagem da receita corrente líquida, o que não ocorreu em relação a 2003, pois o dispositivo aprovado pelo Congresso foi vetado.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

para Outras Despesas Financeiras, principalmente Inversões, e R\$ 8,6 bilhões para Reservas de Contingência que afetam a composição do superávit primário (os restantes R\$ 4,4 bilhões das Reservas de Contingência são fontes financeiras financiando gastos da mesma ordem – e.g. FAT). Dentre as fontes financeiras, R\$ 6,7 bilhões foram utilizados em Outras Despesas Correntes e R\$ 1,6 bilhão em Investimento.

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

COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO
PLOA 2002 e 2003

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

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

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

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

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

Elaboração : Consultorias de Orçamento - Câmara e Senado

Em relação à proposta de 2002, houve queda na soma de recursos primários disponíveis para a formação do superávit. Na proposta anterior, foram R\$ 44,2 bilhões alocados a despesas financeiras, sendo R\$ 27,6 bilhões de recursos para o pagamento de juros e amortização. Em 2003, o projeto dispõe de apenas R\$ 40,7 bilhões de recursos para a mesma finalidade, sendo R\$ 21,3 bilhões, para o pagamento de encargos da dívida. Apesar do aumento das receitas primárias, há uma queda de R\$ 6,3 bilhões nos recursos apropriados com tal finalidade.

No caso das fontes financeiras⁹ utilizadas para despesas primárias, a queda de R\$ 5,2 bilhões tem como principal justificativa a menor necessidade de recursos para o pagamento do ressarcimento do ICMS dos Estados exportadores, cuja transferência vinculada é também conhecida como “Lei Complementar 87 – Lei Kandir”. A partir de

⁹ Esclarecemos que a LDO/2003, a exemplo das anteriores, autoriza um rol limitado de despesas que podem ser financiada com operações de crédito.



2003, volta-se à antiga fórmula de ressarcimento aos Estados prevista no Anexo da LC 87, antes substituída, temporariamente, por uma regra simplificada da Lei Complementar 102. Essa mudança provocou uma queda de 50% na despesa relativa à Compensação do ICMS aos Estados (em conjunto com sua vinculação de FUNDEF¹⁰), que passou de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 3,2 bilhão. Outras justificativas são a ausência das aplicações financeiras do Fundo de Combate à Pobreza (fonte 145, em 2002) e a redução dos subsídios, a exemplo da equalização com recursos da fonte 160, do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

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

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

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

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

¹⁰ Parcela da transferência legal prevista na *Lei Kandir* é vinculada ao FUNDEF



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

PLOA/ 2003 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

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

Elaboração : COFF/CD e CONORF/SF

Assim, as reservas, como um todo, aumentaram 51,7% passando de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 12,9 bilhões, sendo que a quase totalidade desse crescimento se deve à parcela de recursos vinculados (R\$ 2,5 bilhões de recursos primários e R\$ 3,7 bilhões de recursos financeiros). A formação de reservas de contingência com fontes vinculadas aumentou significativamente em 2003 (seis vezes o valor do ano anterior), o que significa que uma parcela mais expressiva destas receitas legalmente vinculadas está sendo, indiretamente, direcionada para a redução da dívida líquida, em detrimento das suas finalidades específicas.

1.6 AVALIAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA

Neste tópico analisam-se as receitas correntes e as receitas administradas pela SRF. Ao final, é apresentada uma avaliação preliminar sobre o comportamento dos parâmetros que balizaram a estimativa da receita administrada pela SRF, principalmente no que se refere aos índices de inflação previstos e observados para 2002.

1.6.1 RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2003

A proposta orçamentária para 2003 prevê uma redução de 1,8%, em termos reais, das receitas correntes, em relação às receitas reprogramadas para 2002. As receitas correntes de todas as fontes em 2003 estão sendo estimadas em R\$ 341,9 bilhões, em valores nominais, incluídas as receitas condicionadas. Comparando-se com o valor reprogramado para 2002 de R\$ 323,7 bilhões, está sendo esperado um aumento nominal de apenas 5,6%, inferior ao crescimento nominal esperado do PIB de 8,95%¹¹. De fato, enquanto as receitas correntes nominais correspondem a 24,9% do PIB em 2002, em 2003 essas equivalem a apenas 24,2%.

Além disso, as taxas médias esperadas de inflação para 2003, estimada em 7,39% pelo IGP-DI¹², e de crescimento real do PIB, estimada em 3%, estariam a indicar

¹¹ O aumento real esperado do PIB é de 3%.

¹² A inflação ponta a ponta está prevista em 8,80% para 2002 e 6,00% para 2003. Porém, tomado nos últimos doze meses, o IGP-DI vem crescendo de forma constante, por força da pressão provocada pela desvalorização cambial. Em



um crescimento nominal dessas receitas de aproximadamente 10%, caso sua relação com o PIB fosse mantida, o que não ocorrerá de acordo com a Mensagem encaminhada pelo Executivo. Dentre as receitas que mais contribuíram para essa redução, destacam-se as receitas tributária, patrimonial e de serviços.

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

Dos impostos que contribuem para esse resultado, destaca-se a redução nominal de quase R\$ 3 bilhões na arrecadação estimada do Imposto sobre a Renda para 2003, em grande medida por conta da arrecadação atípica ocorrida em 2002 com a tributação dos Fundos de Pensão. Saliente-se que a proposta orçamentária para 2003 considera na estimativa da receita a redução¹³ da alíquota máxima do IRPF de 27,5% para 25%, que equivale a um decréscimo de R\$ 1,8 bilhão.

Cabe ainda destacar que a estimativa das receitas de contribuições leva em conta a arrecadação da receita condicionada de cerca de R\$ 1,1 bilhão, correspondente à manutenção da alíquota de 9% da CSLL, em vigor até dezembro de 2002, a partir de janeiro de 2003, que sem a aprovação da MP nº 66/2002 será reduzida para 8%.

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

Essas considerações sugerem que a redução das receitas correntes previstas para 2003, relativamente ao PIB nominal, encontra explicação nas arrecadações atípicas do Imposto sobre a Renda em 2002, em especial, do estoque de IRPJ incidente sobre os Fundos de Pensão e cujos fluxos nominais normais já foram considerados nas estimativas. De fato, verificando-se a evolução da carga tributária nos últimos anos, constata-se que uma série de medidas¹⁴ no âmbito da arrecadação produziram receitas extraordinárias que praticamente se esgotam em 2002.

julho de 2002, esse acumulado foi de 10,17%; em agosto, subiu para 11,77%; em setembro, alcançou 14,28%.

¹³ Note-se que com a EC 32/01, a MP que verse acréscimo de impostos deverá ser aprovada até o encerrar do exercício, nos termos: “Art. 62 § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada”

¹⁴ Entre as quais destacam-se as medidas decorrentes das medidas provisórias nº 38/2002 e nº 66/2002.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

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

RECEITAS CORRENTES DO TESOUREIRO NACIONAL, 2002-2003								
Especificação	Lei 2002		Reprog 2002		PL 2003		Variação % (c/b – 1)	
	(a)		(b)		(c)			
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		
Receitas Correntes	331.974	25,6	323.749	24,9	341.935	24,2	5,6	
Receita Tributária	108.465	8,4	101.647	7,8	102.286	7,2	0,6	
Imposto sobre a Importação	10.554	0,8	7.737	0,6	8.604	0,6	11,2	
Imposto sobre a Exportação	35	0,0	82	0,0	89	0,0	8,5	
Imposto sobre a Renda	70.070	5,4	68.411	5,3	65.495	4,6	-4,3	
Imposto Territorial Rural	236	0,0	202	0,0	222	0,0	9,9	
Imposto sobre Produtos Industrializados	21.955	1,7	19.488	1,5	21.553	1,5	10,6	
Imposto sobre Operações Financeiras	3.940	0,3	3.995	0,3	4.428	0,3	10,8	
Taxas	1.675	0,1	1.551	0,1	1.895	0,1	22,2	
Receita de Contribuições	187.514	14,4	187.468	14,4	207.157	14,7	10,5	
Contrib. Empreg. Trab. Segurid. Social	68.528	5,3	70.603	5,4	77.171	5,5	9,3	
Contrib. Financ. Seguridade Social	49.288	3,8	48.482	3,7	54.130	3,8	11,6	
Contrib. do Salário Educação	3.683	0,3	3.317	0,3	3.709	0,3	11,8	
Contrib. para o PIS/PASEP	12.296	0,9	11.368	0,9	12.781	0,9	12,4	
Contrib. Social s/ Lucro Líquido	9.601	0,7	10.570	0,8	11.222	0,8	6,2	
Contrib. para o PIN e PROTERRA	-	-	5	0,0	-	-	-	
Contrib. Renda Líq. Conc. Prognósticos	535	0,0	514	0,0	344	0,0	-33,1	
Contrib. sobre Movimentação	20.206	1,6	19.544	1,5	21.637	1,5	10,7	
Financeira								
Outras Contribuições	23.377	1,8	23.066	1,8	26.163	1,9	13,4	
Receita Patrimonial	10.652	0,8	9.028	0,7	9.188	0,6	1,8	
Receita Agropecuária	2	0,0	1	0,0	1	0,0	0,0	
Receita Industrial	114	0,0	136	0,0	133	0,0	-2,2	
Receita de Serviços	13.450	1,0	13.622	1,0	14.173	1,0	4,0	
Transferências Correntes	130	0,0	28	0,0	137	0,0	389,3	
Outras Receitas Correntes	11.647	0,9	12.000	0,9	8.960	0,6	-25,3	
Fonte: Quadro 2 - Evolução da Receita do Tesouro Nacional – PLOA/2003								
PIB's Nominais: 1.297.768,6 milhões (2002) . 1.413.909 milhões (2003)								

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

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

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

As receitas de contribuições, por seu turno, têm como componentes mais relevantes: (a) Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, com R\$ 21,6 bilhões e representando 10,9% das receitas de contribuições; (b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, com R\$ 54,1 bilhões e participação de 27,9% do total do grupo; (c) Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (INSS), com R\$ 77,2 bilhões e participação 39,6%; e (d) contribuição para o PIS/PASEP, com R\$ 12,8 bilhões e participação de 6,8%.



1.6.2 RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

PREVISÃO DE ARRECAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS PARA 2003 (R\$ Mil)									
RECEITAS	ARRECAD BASE 2002 REPROG (1)	EFEITOS ATÍPICOS (2)	ARRECAD ATÍPICA (3)	BASE AJUSTADA (4)	EFEITOS BÁSICOS			PREVISÃO 2003 (8)	VARIÇÃO % PREVISÃO (8/1)
					PREÇO (5)	QUANT (6)	LEGISL (7)		
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	7.938.788	-		7.938.788	-	-	-	8.665.745	9,16%
I.I. - PETRÓLEO	0	1,0000		0	11,0747	1,0000	0,0000	0	0%
I.I. - DEMAIS	7.938.780	1,0000		7.938.780	1,0747	1,0396	0,9770	8.665.745	9,16%
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	85.792	0,9417	5.000	80.792	1,0747	1,0300	1,0000	89.428	4,20%
IMP. S/ PROD. INDUSTRIALIZADOS	20.243.580	-	(27.000)	20.270.580	-	-	-	22.143.244	9,38%
I.P.I. - FUMO	1.934.497	1,0000		1.934.497	1,0000	1,0296	1,0000	1.991.794	2,96%
I.P.I. - BEBIDAS	1.857.860	1,0000		1.857.860	1,0000	1,0182	1,0000	1.891.682	1,82%
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	2.693.080	1,0100	(27.000)	2.720.080	1,0400	1,0902	1,0000	3.084.189	14,52%
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	5.141.480	1,0000		5.141.480	1,0747	1,0396	0,9885	5.678.090	10,44%
I.P.I. - OUTROS	8.616.662	1,0000		8.616.662	1,0642	1,0357	1,0000	9.497.489	10,22%
IMPOSTO SOBRE A RENDA	75.953.837	-	7.484.780	68.469.057	-	-	-	72.667.842	4,33%
I.R. - PESSOA FÍSICA	4.406.378	0,9798	88.865	4.317.513	1,1143	1,0147	0,8957	4.372.664	-0,76%
I.R. - PESSOA JURÍDICA	29.047.671	0,7169	8.223.041	20.824.630	1,0757	1,0287	1,0000	23.044.496	-20,67%
I.R. - RETIDO NA FONTE	42.499.788	-	(827.126)	43.326.914	-	-	-	45.250.682	26,25%
I.R.R.F. - REND. DO TRABALHO	21.561.407	1,0000		21.561.407	1,1088	1,0000	0,9314	22.266.950	3,27%
I.R.R.F. - REND. DO CAPITAL	13.221.277	1,0833	(1.101.128)	14.322.405	0,9147	1,1257	1,0000	14.747.138	11,54%
I.R.R.F. - REM. PARA O EXTERIOR	4.643.806	1,0000		4.643.806	1,0747	1,0300	1,0000	5.140.191	10,69%
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	3.073.298	0,9108	274.002	2.799.295	1,0739	1,0300	1,0000	3.096.402	0,75%
I.O.F. - IMP. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	4.031.157	1,0000		4.031.157	1,0739	1,0300	1,0000	4.459.009	10,61%
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	243.689	1,0000		243.689	1,0739	1,0000	1,0000	261.707	7,39%
CPMF - CONTRIB. MOV. FINANCEIRA	19.603.282	1,0000		19.603.282	1,0739	1,0300	1,0000	21.683.899	10,61%
COFINS - CONTRIB. SEGURIDADE SOCIAL	49.994.571	0,9973	133.648	49.860.923	1,0739	1,0300	1,0000	55.152.971	10,32%
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	12.234.410	0,9965	43.277	12.191.133	1,0739	1,0300	1,0000	13.485.053	10,22%
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQ.	11.112.831	0,9552	497.898	10.614.933	1,0758	1,0286	1,0000	11.746.748	5,70%
CIDE - COMBUSTÍVEIS	7.632.884	1,0837	(639.200)	8.272.084	1,0000	1,0647	1,0000	8.807.503	15,39%
CONTRIB. P/ PLANO SEG. SOCIAL SERV.	4.271.049	1,0000		4.271.049	1,0691	1,0000	1,0000	4.566.054	6,91%
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAP	357.397	1,0000		357.397	1,0739	1,0300	1,0000	395.330	10,60%
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.315.687	-	803.995	1.511.692	-	-	-	2.158.646	-6,78%
RECEITAS DE LOTERIAS	1.073.600	-		-	--	--	--	1.037.400	-3,37%
DEMAIS	1.242.087	-		-	--	--	--	1.121.246	-9,73%
SUBTOTAL [A]	216.018.955	-	8.302.398	207.716.557	-	-	-	226.283.180	4,75%
REFIS [B]	1.390.051	1,0000		1.390.051	1,0273	1,0300	1,0000	1.470.760	5,81%
RECEITA ADMINISTRADA [C]=[A]+[B]	217.409.007	-	8.302.398	209.106.609	-	-	-	227.753.940	4,76%



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

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

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

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

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

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

1.6.3 AVALIAÇÃO DA ESTIMATIVA DA RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF

Finalmente, quanto à **avaliação da estimativa de receita** propriamente dita, principalmente quanto ao emprego dos parâmetros que balizaram o seu cálculo, cabem algumas observações.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

Sabemos que no início do último bimestre de cada ano muitos indicadores econômicos empregados nesses cálculos deixam de ser meras previsões e tornam-se realidade. Assim, nessa época já se dispõe de um cenário mais realista sobre os parâmetros macroeconômicos utilizados, o que propicia o reexame do cenário em que se basearam as estimativas da receita para o ano seguinte.

Estamos observando, neste ano, que a trajetória da inflação para o segundo semestre de 2002 apresenta-se diferente da prevista na proposta orçamentária. A taxa acumulada prevista até setembro era de 7,63%, enquanto que a realizada foi de 11,6%, medida pelo IGP-DI que é o índice empregado na elaboração do orçamento.

Aceitando essa diferença e utilizando para o último trimestre de 2002 a mesma trajetória de inflação contida na proposta, a taxa acumulada no referido ano passa para 12,81%, enquanto sua previsão era de apenas 8,8%. Essa situação é mostrada na Tabela a seguir.

Taxas Mensais e Acumuladas de Variação do IGP-DI
Estimativas Preliminares (em %)
2000-2003

Mês	IGP-DI (%)		
	Proposta	FGV observ.	Mercado
Acumulado em 2000	9,80	9,80	...
Acumulado em 2001	10,40	10,40	...
Acumulado em 2002 até junho	4,09	4,09	...
Julho/2002	1,90	2,05	...
Agosto/2002	0,94	2,36	...
Setembro/2002	0,53	2,64	...
Acumulado em 2002 até setembro	7,63	11,60	...
Outubro/2002	0,45	...	1,83
Novembro/2002	0,39	...	0,89
Dezembro/2002	0,24	...	0,18
Acumulado em 2002	8,80	...	14,86
Acumulado em 2002 –atualizado*	12,81		

Fonte: Informações Complementares ao PL nº 60, de 2002; Fundação Getúlio Vargas; Banco Central do Brasil. (*) valores observados até setembro e previstos na proposta para outubro a dezembro.

Além desse aumento observado no IGP-DI, o próprio COPOM vem sinalizando com o aumento da meta de inflação. O “Relatório de Inflação” do terceiro trimestre, de 30/09/2002, elevou a previsão de taxa de inflação de 5,5% para 6,7%, em 2002, e de 2,6% para 4,5%, em 2003, medida pelo IPCA.

Diante do exposto, deve ser salientado que a simples substituição das taxas de inflação previstas de julho a novembro de 2002 pelas efetivamente observadas, mesmo que sem alteração da inflação esperada para 2003, trará reflexos positivos sobre a arrecadação nominal prevista para próximo exercício. Essa avaliação será aprofundada



pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária e o seu resultado será submetido ao plenário desta Comissão, como adendo a este Parecer, nos termos do art. 19, § 2º, da Resolução nº 01, de 2001 – CN.

1.7 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

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

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

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

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

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

Para o exercício de 2003, foi introduzida na LDO 2003 uma regra que aprimora o processo de identificação e controle da execução das despesas obrigatórias. O art. 5º, § 7º, dessa lei estabelece que o detalhamento da programação da despesa contenha identificador do caráter obrigatório ou discricionário da despesa. Se a despesa constar do anexo da LDO (art. 100), deverá ser identificada na coluna “R/P” com o algarismo “1” (despesas primária obrigatória); se não constar, o algarismo a ser informado será “2” (despesa primária discricionária). O algarismo “0” identifica as despesas financeiras (sejam obrigatórias sejam discricionárias), objeto de análise específica em outro tópico deste Parecer. Percebe-se, no entanto, que apesar de constituir um avanço em termos de

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

identificação e acompanhamento da execução das despesas obrigatórias, a norma da LDO ainda não é suficiente para permitir um controle amplo e completo sobre as despesas obrigatórias, pois não normatiza a desagregação das despesas financeiras em obrigatórias e discricionárias.

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

PRINCIPAIS AGREGADOS DAS DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ bilhões)

Discriminação	Realizado 2001		Reprogramado 2002		PLO 2003	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Despesa Total	250,2	21,1	281,1	21,7	296,1	20,9
Transfer. Constitucionais e Legais	43,2	3,6	49,8	3,8	49,7	3,5
Pessoal e Encargos Sociais	64,9	5,5	71,7	5,5	76,4	5,4
Benefícios da Previdência Social	75,8	6,4	87,9	6,8	97,9	6,9
Despesas Obrigatórias ¹⁵	34,1	2,9	42,2	3,2	40,2	2,8
Despesas Discricionárias	32,2	2,7	29,5	2,3	32,0	2,3
Legislativo/Judiciário/MPU	2,0	0,2	2,7	0,2	2,7	0,2
Executivo	30,2	2,5	26,8	2,1	29,3	2,1

Fonte: página na *internet* do Ministério do Planejamento

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

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

¹⁵ Considera-se: Valor mínimo da EC nº 29 (Ministério da Saúde), subsídios e subvenções, abono salarial e seguro desemprego, sentenças judiciais, LC nº 87, Fundef complementação, LOAS, doações e despesas primárias do FDA e FNDE.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS (POR FUNÇÃO)**

Função	Despesas Primárias (R\$ 1,00)	
	Obrigatórias	Discricionárias
Legislativa	2.097.013.878	712.901.060
Judiciária	7.099.498.219	1.342.771.369
Essencial à Justiça	1.154.548.496	209.065.330
Administração	5.575.962.104	2.139.107.622
Defesa Nacional	8.144.329.772	4.386.371.853
Segurança Pública	1.492.572.496	911.208.964
Relações Exteriores	382.763.498	558.617.398
Assistência Social	5.787.831.290	1.053.487.583
Previdência Social	130.398.276.738	1.407.883.301
Saúde	21.080.182.995	4.563.876.700
Trabalho	7.431.220.047	795.187.204
Educação	9.747.802.877	3.684.413.618
Cultura	87.355.942	170.239.911
Direitos da Cidadania	158.797.087	325.672.912
Urbanismo	3.252.211	26.279.000
Habitação	0	22.375.000
Saneamento	0	33.589.000
Gestão Ambiental	268.973.370	864.933.819
Ciência e Tecnologia	380.795.107	1.669.469.820
Agricultura	2.602.848.429	964.947.994
Organização Agrária	214.859.279	704.935.300
Indústria	97.466.493	397.516.912
Comércio e Serviços	1.275.719.845	269.200.772
Comunicações	193.191.591	686.390.317
Energia	283.079.261	1.656.995.144
Transporte	300.368.985	2.603.190.534
Desporto e Lazer	0	144.597.000
Encargos Especiais	56.843.008.709	2.111.151.434
TOTAL	263.101.718.719	34.416.376.871

Fonte: COFF/CD e CONORF/SF, a partir do site do MPO.

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



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

R\$ bilhão

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

Fonte: COFF/CD e CONORF/SF, a partir do site do MPO.

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

As despesas discricionárias representam apenas 11,5% do total das despesas primárias. Importante ressaltar que um valor equivalente a R\$ 8,1 bilhões destas despesas (23,5% do total) está concentrado nas funções saúde e educação, cujos gastos totais (incluindo as despesas obrigatórias) não podem ser inferiores aos valores mínimos determinados pela Constituição.

Além disso, cabe destacar que parte das despesas discricionárias são consideradas essenciais, a exemplo daquelas com defesa civil. Ou seja, dentre estas despesas poderíamos identificar uma nova categoria, que poderia ser denominada “discricionária essencial”, na qual a realização de cortes profundos em suas dotações poderia comprometer o desenvolvimento de ações fundamentais do poder público federal.

A seguir é apresentada tabela com as dotações em investimento e outras despesas correntes discricionárias. Verifica-se que a maior parte dessas despesas estão no GND 3, em regra para manutenção e custeio da máquina administrativa e das atividades finalísticas, de difícil compressão.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003

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

Em R\$ Mil

Função	GND 3		GND4	
	Primário Obrigatório	Primário Discricionário	Primário Obrigatório	Primário Discricionário
Legislativa	91.077	593.212		119.689
Judiciária	293.537	1.015.541		321.701
Essencial à Justiça	46.901	171.739		36.256
Administração	126.736	2.021.078		116.420
Defesa Nacional	159.355	2.896.794		1.479.898
Segurança Pública	13.000	560.336		350.873
Relações Exteriores	2.681	546.797		11.820
Assistência Social	5.787.831	1.000.802		52.685
Previdência Social	95.439.907	1.355.806		52.077
Saúde	17.985.734	3.756.638		807.238
Trabalho	6.916.457	756.873		38.074
Educação	3.869.301	3.338.394	47.554	344.310
Cultura	5.226	144.237		25.968
Direitos da Cidadania	2.162	164.455		156.218
Urbanismo		11.312		14.967
Habitação		385		21.990
Saneamento		5.503		28.086
Gestão Ambiental	7.678	511.003		344.617
Ciência e Tecnologia	12.869	1.527.923		141.546
Agricultura	1.571.272	672.433		292.515
Organização Agrária	8.303	245.098		97.237
Indústria	6.589	348.890		48.627
Comércio e Serviços	1.222.153	194.310		74.891
Comunicações	8.826	599.867		81.844
Energia	14.233	1.483.183		173.812
Transporte	21.164	536.367		2.020.877
Desporto e Lazer		96.466		48.131
Encargos Especiais	52.494.891	2.110.300		851
Total	186.107.883	26.665.744	47.554	7.303.218

Fonte: COFF/CD e CONORF/SF a partir do PLOA 2003

1.8 DESPESAS DISCRICIONÁRIAS NO PLOA 2003

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

As despesas discricionárias do Poder Executivo chegam ao valor de R\$ 32,1 bilhões no PLOA 2003, conforme tabela demonstrativa mostrada mais adiante. Dessas despesas, no entanto, conforme salientado neste Parecer¹⁶, há aquelas destinadas às funções saúde e educação que, em seu total, não podem ser inferiores aos mínimos constitucionais.

Analisando-se o Ministério da Saúde, verifica-se que há um montante de R\$ 4,5 bilhões de despesas com o atributo de discricionárias e alocadas em ações e serviços de saúde. Cumpre esclarecer que essas dotações são discricionárias considerando-as individualmente, mas, que, em sua execução conjunta, devem atingir o gasto mínimo obrigatório da Emenda Constitucional n° 29, que na interpretação do Poder Executivo seria de R\$ 25,1 bilhões.

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

Há de se ressaltar ainda a presença no PLOA 2003 de despesas discricionárias em órgãos, como Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito, que tradicionalmente não sofrem cancelamento de suas dotações, pois, tratam-se de despesas financeiras, cuja redução não impacta o resultado primário.

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

COD	ÓRGÃO	R\$ milhões	
		Despesas Primárias Obrigatórias	Despesas Primárias Discricionárias
20	Presidência da República	560	493
20	Advocacia-Geral da União - AGU		56
20	Agência Brasileira de Inteligência - ABIN		32
20	Arquivo Nacional		4
20	Fundo de Imprensa Nacional		53
20	Fundo Nacional Antidrogas - Funad		13
20	Gabinete da Presidência da República		203
20	Gabinete da Vice-Presidência da República		2
20	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI		20
20	RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.		24
20	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano		86
22	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.666	488
24	Ministério da Ciência e Tecnologia	606	1.882
25	Ministério da Fazenda	5.263	1.489
26	Ministério da Educação	12.791	3.676
28	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	168	423

¹⁶ Últimos parágrafos do item “DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS”.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

COD	ÓRGÃO	Despesas Primárias Obrigatórias	Despesas Primárias Discricionárias
30	Ministério da Justiça	2.603	1.291
32	Ministério de Minas e Energia	271	1.524
33	Ministério da Previdência e Assistência Social	107.085	2.392
35	Ministério das Relações Exteriores	489	559
36	Ministério da Saúde *	23.411	4.527
38	Ministério do Trabalho e Emprego	7.916	2.456
39	Ministério dos Transportes	1.659	2.875
41	Ministério das Comunicações	637	637
42	Ministério da Cultura	128	169
44	Ministério do Meio Ambiente	383	600
47	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.903	316
49	Ministério do Desenvolvimento Agrário	414	959
51	Ministério do Esporte e Turismo	24	321
52	Ministério da Defesa	20.985	4.292
53	Ministério da Integração Nacional	371	594
71	Encargos Financeiros da União	95	25
73	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	54.929	169
74	Operações Oficiais de Crédito	3.003	40
75	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	0	0
90	Reserva de Contingência	0	0
Totais		248.359	32.195

Fonte: PLOA 2003.

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

1.9 DESPESAS FINANCEIRAS

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

1.9.1 O ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Dentro da dívida do setor público, os valores relevantes para o fim de estimativa orçamentária das despesas com juros e amortização, referem-se ao estoque bruto da dívida da União, com destaque para a Dívida Mobiliária Federal – DPMF, uma vez que esta constitui o instrumento básico de gestão, determinante da evolução da composição, prazos e riscos da dívida de responsabilidade do Governo Central.

No quadro a seguir, relacionamos os valores apresentados nas Informações Complementares que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária para 2003, e que serviram de base para o cálculo das despesas com o serviço da dívida em cada exercício:

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**Estoque da Dívida do Governo Central R\$ bilhões**

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

Fonte: Informações Complementares PLOA/2003.

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

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

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

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

Porém, diante das incertezas sobre o cenário macroeconômico futuro, o mercado passou a exigir prêmios de risco que dificultaram a continuidade e ampliação dessa estratégia. Nesse contexto, a Mensagem que acompanhou a Proposta Orçamentária de 2002 mudou o enfoque e concentrou-se em enaltecer a ampliação dos prazos médios da dívida, apresentando o seguinte quadro:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003

PRAZO MÉDIO DA DÍVIDA

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

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

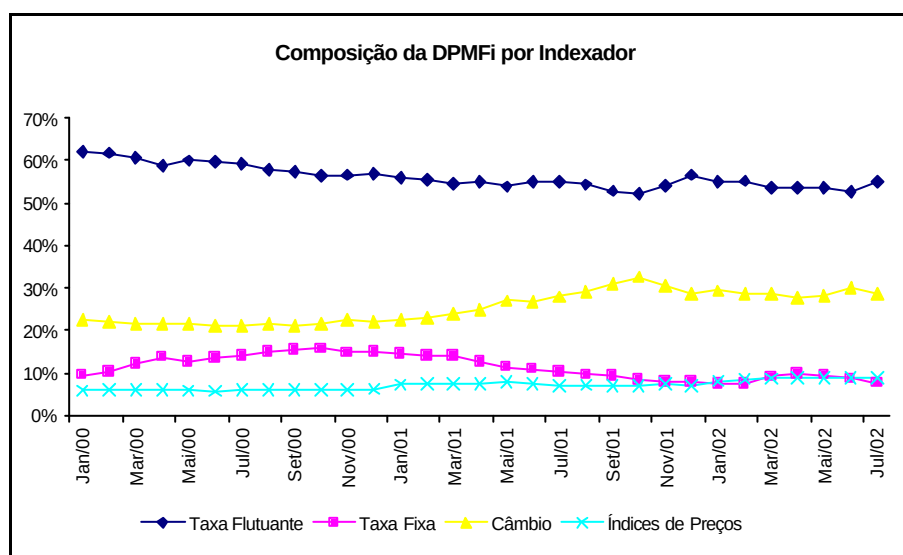
(**) Prazo médio do estoque dos títulos emitidos em oferta pública.

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

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

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

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



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

Mais recentemente, além do estoque crescente e do tipo de composição, outro motivo de preocupação é o encurtamento dos prazos médios da dívida. Em julho de



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

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

1.9.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO

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

No Projeto de Lei Orçamentária para 2003, pode-se identificar essas despesas, selecionando-se os Grupos de Natureza de Despesa 2 (Juros e Encargos da Dívida) e 6 (Amortização da Dívida).

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

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

Juros e encargos da dívida bruta

Ano	R\$ bilhão
2001 (Realizado)	52,8
2002 (Reprogramado)	57,7
2003 (Proposto)	93,6

FONTES: SIAFI e PLOA/2003.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****Juros Nominais**

Ano	R\$ bilhão
2001 (Realizado)	47,3
2002 (Reprogramado)	54,6
2003 (Previsto)	67,5

FONTE: Mensagem Presidencial nº190-CN.

Isso ocorre basicamente em função de os juros no orçamento representarem a autorização legal para a realização das despesas efetivas, em regime de caixa, dado o vencimento de parcela da dívida bruta da União no respectivo ano. Diferentemente ocorre com os valores indicados no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, onde se computam os juros nominais líquidos independentemente do seu pagamento. Neste conceito mede-se a contribuição dos juros, em regime de competência, para o resultado fiscal do Governo Central (Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil), expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal - NFSP. Os juros são líquidos porque consideram também as receitas deste tipo auferidas pelo Governo Central.

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

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

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

Amortização da Dívida

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

Fonte: COFF/CD e CONORF/SF.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

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

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

AMORTIZAÇÃO EFETIVA DA DÍVIDA - PRINCIPAIS FONTES

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

1.9.3 OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

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

No programa Produção e Abastecimento Alimentar, chama a atenção a redução de dotações para Empréstimos do Governo Federal – EGF que passa de R\$ 7,2 milhões para R\$ 5,2 milhões, e para Garantia e Sustentação de Preços que passa de R\$ 253,3 milhões para R\$ 127,5 milhões.

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

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

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



1.10 ANÁLISE DA PROPOSTA POR CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

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

1.10.1 GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (GND)

A LDO/2003, art. 5º, estabelece que os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa em grupos segundo a natureza do gasto. A classificação por Grupos de Natureza da Despesa visa agrupar despesas com características comuns, cujas dotações devam ter seus totais evidenciados. Os valores relativos à Reserva de Contingência constituem o grupo GND 9.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****GASTOS POR GRUPO DE DESPESA**

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

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002

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

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	R\$ bilhão
					% Liq/Aut
1995		31,21	39,47	37,89	96,0%
1996	41,35	39,69	42,06	40,90	97,3%
1997	42,58	45,06	46,14	44,53	96,5%
1998	48,17	48,18	48,98	47,95	97,9%
1999	52,17	50,57	51,98	51,57	99,2%
2000	52,12	52,09	58,98	58,24	98,8%
2001	59,57	59,48	65,95	65,45	99,2%
2002	69,21	68,50	71,90	52,92	73,6%
2003	76,89				

Fonte: SIAFI/STN, até 18/10/2002.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA**

R\$ bilhão

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/ Aut
1995		26,13	25,49	16,77	65,8%
1996	22,26	22,26	23,20	19,49	84,0%
1997	25,25	25,25	26,03	21,03	80,8%
1998	37,16	37,16	38,10	30,81	80,9%
1999	50,32	50,18	52,11	45,36	87,0%
2000	78,12	78,12	78,13	38,83	49,7%
2001	67,80	70,30	71,53	52,82	73,8%
2002	58,45	58,45	57,72	45,77	79,3%
2003	93,64				

Fonte: SIAFI/STN, até 18/10/2002.

Os gastos com Outras Despesas Correntes apresentam acréscimo de 8,4% em relação à Lei Orçamentária de 2002. A evolução histórica de outras despesas correntes é apresentada no quadro a seguir.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES

R\$ bilhão

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/ Aut
1995		77,12	90,52	77,71	85,8%
1996	111,10	104,63	112,71	92,39	82,0%
1997	113,65	113,02	118,72	105,76	89,1%
1998	120,44	119,14	129,33	120,38	93,1%
1999	125,15	120,88	135,98	131,41	96,6%
2000	142,06	143,57	157,03	152,93	97,4%
2001	183,44	174,65	181,40	175,41	96,7%
2002	196,62	204,35	206,30	137,97	66,9%
2003	213,30				

Fonte: SIAFI/STN, até 18/10/2002.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

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

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

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

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

INVESTIMENTOS

R\$ bilhão					
Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		8,93	10,53	4,73	44,9%
1996	8,12	8,83	10,59	5,71	53,9%
1997	7,75	9,90	11,35	7,54	66,4%
1998	8,35	11,11	13,16	8,28	62,9%
1999	4,93	7,89	9,08	6,96	76,6%
2000	6,76	12,45	14,72	10,10	68,6%
2001	12,13	18,27	19,38	14,56	75,2%
2002	11,03	17,65	18,81	2,15	11,4%
2003	7,35				

Fonte: SIAFI/STN, até 18/10/2002.

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

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**INVERSÕES FINANCEIRAS**

R\$ bilhão

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		11,40	12,22	6,54	53,5%
1996	11,27	10,93	17,30	13,29	76,8%
1997	10,78	11,52	113,88	65,03	57,1%
1998	21,83	21,12	76,10	71,34	93,7%
1999	14,47	14,17	59,94	56,35	94,0%
2000	15,87	11,57	12,43	11,42	91,9%
2001	14,57	14,96	24,36	20,45	83,9%
2002	16,47	16,86	25,40	13,41	52,8%
2003	23,05				

Fonte: SIAFI/STN até 18/10/02.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ bilhão

Ano	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	% Liq/Aut
1995		159,00	160,28	95,87	59,8%
1996	114,13	114,13	124,81	116,79	93,6%
1997	223,81	223,81	229,47	147,04	64,1%
1998	199,53	200,19	276,91	221,15	79,9%
1999	295,10	295,24	325,81	296,42	91,0%
2000	707,90	709,07	709,00	344,86	48,6%
2001	594,50	607,54	610,34	274,68	45,0%
2002	277,70	277,70	275,79	206,86	75,0%
2003	582,32				

Fonte: SIAFI/STN até 18/10/02.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

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

Fonte: SIAFI/STN



1.10.2 DESPESAS POR FUNÇÃO

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

Outros 40,4% correspondem às cinco seguintes funções: Previdência Social, com R\$ 131,8 bilhões; Saúde, com R\$ 25,7 bilhões; Educação, com R\$ 14,1 bilhões; Defesa Nacional, com R\$ 12,5 bilhões; e Administração, com R\$ 8,5 bilhões. A Reserva de Contingência, por sua vez, recebeu R\$ 13,0 bilhões, o que representou 2,7% do total.

As funções que apresentaram maior crescimento em sua participação, comparativamente com a proposta de 2002, foram a Reserva de Contingência (52,6%)¹⁷ e Energia (51,9%) e Essencial à Justiça (41,7%). As duas primeiras receberam o maior aumento pelo segundo ano consecutivo.

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

¹⁷ Maiores explicações acerca do acréscimo de 167,1% na Reserva de Contingência são dadas no item específico deste Parecer.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

DESPESAS POR FUNÇÃO					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL					
R\$ milhão					
Função	Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003	Variação%	Variação %
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(C/A)
01 LEGISLATIVA	2.109,5	2.453,2	2.809,9	14,54 %	33,20 %
02 JUDICIÁRIA	6.715,6	7.278,7	8.442,3	15,99 %	25,71 %
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	859,5	962,3	1.363,6	41,71 %	58,65 %
04 ADMINISTRAÇÃO	7.265,9	10.082,6	8.545,0	-15,25 %	17,60 %
05 DEFESA NACIONAL	11.891,5	11.840,3	12.530,7	5,83 %	5,38 %
06 SEGURANÇA PÚBLICA	2.604,3	1.728,8	2.403,8	39,04 %	-7,70 %
07 RELAÇÕES EXTERIORES	925,8	861,8	941,4	9,23 %	1,68 %
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	5.298,3	6.066,5	6.841,3	12,77 %	29,12 %
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	107.544,3	114.123,1	131.806,2	15,49 %	22,56 %
10 SAÚDE	23.633,9	24.914,9	25.652,1	2,96 %	8,54 %
11 TRABALHO	7.441,1	7.634,4	8.226,4	7,75 %	10,55 %
12 EDUCAÇÃO	11.637,3	13.689,2	14.122,0	3,16 %	21,35 %
13 CULTURA	278,1	249,8	257,6	3,13 %	-7,37 %
14 DIREITOS DA CIDADANIA	584,4	413,3	484,5	17,22 %	-17,10 %
15 URBANISMO	491,4	63,5	29,5	-53,46 %	-93,99 %
16 HABITAÇÃO	357,1	58,0	22,4	-61,44 %	-93,73 %
17 SANEAMENTO	233,4	87,3	33,6	-61,51 %	-85,61 %
18 GESTÃO AMBIENTAL	1.899,3	1.308,6	1.133,9	-13,35 %	-40,30 %
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.591,8	1.943,4	2.050,3	5,50 %	28,80 %
20 AGRICULTURA	5.481,6	8.486,2	8.331,2	-1,83 %	51,99 %
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.329,9	1.537,0	1.489,4	-3,10 %	11,99 %
22 INDÚSTRIA	476,8	440,6	495,0	12,35 %	3,82 %
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.782,1	2.514,2	2.802,3	11,46 %	0,72 %
24 COMUNICAÇÕES	456,1	1.810,5	901,8	-50,19 %	97,70 %
25 ENERGIA	726,4	1.277,6	1.940,1	51,86 %	167,09 %
26 TRANSPORTE	3.961,8	4.129,1	3.589,9	-13,06 %	-9,39 %
27 DESPORTO E LAZER	297,8	141,7	144,6	2,02 %	-51,45 %
28 ENCARGOS ESPECIAIS	174.818,7	182.906,6	227.013,9	24,11 %	29,86 %
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	8.503,7	12.973,0	52,56 %	
TOTAIS	383.693,6	417.506,6	487.377,4	16,74 %	27,02 %

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****INVESTIMENTO POR FUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

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

Fonte: SIAFI e PL nº 60, de 2002

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

1.10.3 DESPESAS POR PROGRAMAS

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

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



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

DESPESAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

R\$ 1,00

Programa		Liquidado 2001 (A)	PL 2002 (B)	PL 2003 (C)	Variação % (C/B)	Variação % (C/A)
0905	OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	72.140.193.313		111.274.532.456		54,25 %
0083	PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	75.620.047.093	82.411.353.670	96.221.627.427	116,76 %	27,24 %
0903	OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	47.014.492.008	51.126.893.630	51.862.621.384	101,44 %	10,31 %
0089	PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	29.246.235.228	28.910.332.679	32.673.931.275	113,02 %	11,72 %
0906	OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	20.147.871.443		30.560.691.602		51,68 %
0750	APOIO ADMINISTRATIVO		24.641.426.957	22.770.562.538	92,41 %	
0909	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	25.231.889.059	8.449.229.386	19.900.786.507	235,53 %	-21,13 %
0023	ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	12.153.050.372	12.986.283.000	13.230.314.009	101,88 %	8,86 %
0999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	8.503.697.365	12.972.981.521	152,56 %	
0902	OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	5.882.996.575	6.383.411.332	6.932.205.640	108,60 %	17,83 %
0041	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5.690.234.336	5.886.741.607	6.463.174.385	109,79 %	13,58 %
0099	NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	5.113.449.370	5.379.325.173	5.841.192.067	108,59 %	14,23 %
0040	TODA CRIANÇA NA ESCOLA	3.025.083.813	4.477.887.720	4.563.734.630	101,92 %	50,86 %
0352	PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR	2.021.069.884	4.147.424.380	4.247.061.340	102,40 %	110,14 %
0001	SAÚDE DA FAMÍLIA	2.768.289.419	3.234.800.000	3.751.700.000	115,98 %	35,52 %
0065	ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2.875.975.703	3.269.517.400	3.742.605.084	114,47 %	30,13 %
0571	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	3.172.101.422	3.237.015.715	3.667.887.236	113,31 %	15,63 %
0901	OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	2.791.282.423	2.297.740.312	2.860.720.832	124,50 %	2,49 %
0569	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	1.845.983.772	1.965.539.691	2.609.056.472	132,74 %	41,34 %
0421	FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	2.401.934.795	2.219.130.000	2.523.262.000	113,71 %	5,05 %
0066	VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1.624.967.754	1.908.034.164	2.284.519.508	119,73 %	40,59 %
0791	VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	73.160.018	2.824.131.045	2.212.873.510	78,36 %	2924,70 %
0904	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1.435.029.842	1.513.574.000	1.655.426.146	109,37 %	15,36 %
0553	ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	1.103.659.244	1.293.279.392	1.421.263.000	109,90 %	28,78 %
0351	AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.008.388.704	1.649.735.000	1.340.339.000	81,25 %	32,92 %
0100	ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	2.458.488.264	922.653.732	1.226.859.571	132,97 %	-50,10 %
0570	GESTÃO DO PROCESSO ELEITORAL	951.888.808	1.265.524.368	1.182.232.869	93,42 %	24,20 %
0581	DEFESA DA ORDEM JURÍDICA	741.365.314	789.345.484	1.157.003.121	146,58 %	56,06 %
0551	ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL	738.421.483	859.897.648	1.010.256.737	117,49 %	36,81 %
0662	COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	22.517.844	31.601.801	1.005.350.645	3181,31 %	4364,68 %

1.10.4 REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA

A regionalização dos recursos orçamentários deveria garantir a redução das desigualdades inter-regionais, nos termos da Constituição, art. 165, § 6º. No entanto, a quase absoluta ausência de regionalização dos recursos constantes da proposta orçamentária da União nos últimos anos tem dificultado, sobremaneira, qualquer análise quanto à adequação e suficiência da distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação.

De fato, apenas uma ínfima parte do orçamento tem sua destinação definida desde a proposta de orçamento. O projeto de lei orçamentária para 2003 deixa sem destinação a quase totalidade dos recursos, enquanto que a distribuição efetuada é definida apenas até o nível de Região. Diante da desproporção entre recursos regionalizados e o total do orçamento, fica reduzido o alcance de qualquer análise dos



efeitos decorrentes da distribuição dos recursos entre os vários Estados da federação proposta no projeto de lei orçamentária anual.

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

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

DESPESA POR REGIÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Região	PLOA 2002	%	R\$ milhão	
			PLOA 2003	%
Centro-Oeste	6.729,5	2,2	7.561,4	2,3
Nordeste	13.277,0	4,4	12.673,6	3,8
Norte	4.687,3	1,6	4.609,6	1,4
Sudeste	13.228,6	4,4	14.102,5	4,2
Sul	5.491,4	1,8	5.758,7	1,7
Nacional	258.409,5	85,6	288.864,1	86,6
Exterior	0,9	0	3,1	0
Total:	301.824,2	100,0	333.573,0	100,0

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.

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

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

INVESTIMENTOS POR REGIÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

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

Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.

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

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

DESPESAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS					
					R\$ milhão
Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%	2003/2002 %
Centro-Oeste	285,2	1,4	308,7	1,3	8,2%
Nordeste	2.563,9	12,0	2.175,0	9,1	-15,2%
Norte	1.167,4	5,5	1.474,1	6,2	26,3%
Sudeste	6.396,0	30,0	5.942,4	24,9	-7,1%
Sul	1.149,0	5,4	1.512,2	6,3	31,6%
Nacional	8.047,7	37,8	8.216,8	34,5	2,1%
Exterior	1.678,3	7,9	4.225,6	17,7	151,8%
Total:	21.287,5	100,0	23.854,8	100,0	12,1%
Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.					

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

Os dados apresentados não autorizam, portanto, qualquer conclusão quanto à utilização dos gastos públicos como forma de reduzir as desigualdades regionais, uma vez que a maior parte das despesas, sempre sob a rubrica “Nacional”, terá sua distribuição conhecida quando da execução orçamentária.

Na proposta orçamentária para 2003, os gastos com investimentos por Unidade da Federação apresentam as seguintes variações em relação à proposta para 2002:

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

INVESTIMENTOS POR UF ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL					
R\$ milhão					
UF/Região	PLOA 2002	%	PLOA 2003	%	Variação % 2003/2002
DF	101,3	0,9	136,1	1,9	34,4
GO	205,6	1,9	144,9	2,0	-29,5
MS	92,3	0,8	92,8	1,3	0,5
MT	99,9	0,9	77,7	1,1	-22,2
Centro-Oeste ¹	33,1	0,3	17,7	0,2	-46,5
AL	132,6	1,2	70,3	1,0	-47,0
BA	405,8	3,7	188,2	2,6	-53,6
CE	392,2	3,6	176,9	2,4	-54,9
MA	150,3	1,4	100,5	1,4	-33,1
PB	190,7	1,7	68,6	0,9	-64,0
PE	399,8	3,6	242,5	3,3	-39,3
PI	182,2	1,7	139,6	1,9	-23,4
RN	159,2	1,4	55,2	0,8	-65,3
SE	76,7	0,7	49,2	0,7	-35,9
Nordeste ¹	285,2	2,6	217,6	3,0	-23,7
AC	75,5	0,7	49,6	0,7	-34,3
AM	82,3	0,7	66,7	0,9	-19,0
AP	54,4	0,5	35,3	0,5	-34,9
PA	390,3	3,5	170,8	2,3	-56,2
RO	47,0	0,4	27,0	0,4	-42,6
RR	55,4	0,5	35,0	0,5	-36,9
TO	122,2	1,1	87,6	1,2	-28,3
Norte ¹	135,1	1,2	60,2	0,8	-55,4
ES	65,9	0,6	65,2	0,9	-1,1
MG	600,7	5,4	379,8	5,2	-36,8
RJ	97,5	0,9	89,9	1,2	-7,8
SP	213,3	1,9	111,0	1,5	-48,0
Sudeste ¹	26,2	0,2	35,4	0,5	35,1
PR	151,9	1,4	112,8	1,5	-25,7
RS	327,4	3,0	232,0	3,2	-29,2
SC	138,0	1,3	85,1	1,2	-38,3
Sul ¹	15,7	0,1	18,1	0,2	15,3
Nacional ²	5.524,0	50,1	3.911,3	46,8	-29,2
Total:	11.028,9	100	7.350,8	100	-33,4
Fonte: SIAFI e PL n.º 60, de 2002.					
Obs. 1: Recursos a serem investidos na região, mas sem definição prévia dos estados.					
Obs. 2: Recursos a serem investidos no País, mas sem definição prévia dos estados.					

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

Diante da redução geral nos investimentos, da ordem de 33,4% em relação ao proposto para o ano de 2002, houve redução no investimento destinado a todas as

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**

Unidades da Federação, com exceção do Distrito Federal (aumento de 34,4%) e Mato Grosso do Sul (aumento de 0,5%). As Unidades que tiveram as menores reduções foram Espírito Santo (-1,1%), Rio de Janeiro (-7,8%) e Amazonas (-19,0%), enquanto que Rio Grande do Norte (-65,3%), Paraíba (-64,0%), Pará (-56,2%), Ceará (-54,9%) e Bahia (-53,6%) tiveram as maiores quedas. A redução relativa nos recursos sem regionalização (sob o título “Nacional”) foi de -29,2%.

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****REGIONALIZAÇÃO****Gastos de Assistência Social, Educação, Desporto, Habitação, Saúde, Saneamento, Transportes e Irrigação por UF¹⁸**

R\$ 1,00

COD REGIÃO	COD UF	GRUPO								TOTAL
		ASSIST.SOCIAL	DESPORTO	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	IRRIGAÇÃO	SANEAMENTO	SAUDE	TRANSPORTE	
CO	DF	2.428.314		412.098.565				243.620.000	6.192.766	664.339.645
	GO	9.711.334		329.418.734		8.546.000		537.940.000	90.812.540	976.428.608
	MS	7.227.398		177.787.673		1.000.000		233.233.000	72.091.982	491.340.053
	MT	8.335.383		229.276.309		2.000.000		261.139.000	55.784.000	556.534.692
	-			27.180.650	2.260.307		2.329.284			31.770.241
		27.702.429		1.175.761.931	2.260.307	11.546.000	2.329.284	1.275.932.000	224.881.288	2.720.413.239
NA	-	4.160.486.610	437.774.000	2.984.852.510	385.000	11.231.123	10.468.000	7.384.721.477	1.347.221.801	16.337.140.521
		4.160.486.610	437.774.000	2.984.852.510	385.000	11.231.123	10.468.000	7.384.721.477	1.347.221.801	16.337.140.521
NE	AL	17.103.191		280.702.642		27.994.690		298.150.000	23.485.279	647.435.802
	BA	82.143.403		736.856.565		54.885.066		1.171.016.000	146.512.677	2.191.413.711
	CE	27.631.133		600.713.522		2.350.000		763.940.000	155.897.631	1.550.532.286
	MA	42.179.245		384.212.748		700.000	60.000	493.258.000	55.867.481	976.277.474
	PB	24.874.050		569.638.033		3.600.000		347.490.000	32.459.907	978.061.990
	PE	76.286.281		704.112.524		31.785.239		774.824.000	115.755.152	1.702.763.196
	PI	19.363.815		245.050.618		13.223.605		309.556.000	72.099.167	659.293.205
	RN	29.568.642		437.075.552		1.050.000		281.415.000	17.636.379	766.745.573
	SE	21.700.537		163.643.989		12.148.807		190.150.000	6.206.800	393.850.133
	-			194.767.500	11.038.348	3.399.332	11.547.112		34.500.000	255.252.292
		340.850.297		4.316.773.693	11.038.348	151.136.739	11.607.112	4.629.799.000	660.420.473	10.121.625.662
NO	AC	3.129.000		80.233.043				55.419.000	46.107.167	184.888.210
	AM	7.996.513		219.159.929				238.768.000	25.012.400	490.936.842
	AP	1.097.338		24.525.536				44.486.000	35.235.200	105.344.074
	PA	25.683.909		519.334.058				501.420.000	183.618.731	1.230.056.698
	RO	5.773.594		64.422.081				131.903.000	14.066.228	216.164.903
	RR	3.424.659		41.263.700				40.706.000	8.370.400	93.764.759
	TO	4.898.242		84.384.406		2.000.000		126.244.000	45.919.883	263.446.531
	-			46.512.375	5.440.218		5.743.401	5.000.000		62.695.994
		52.003.255		1.079.835.128	5.440.218	2.000.000	5.743.401	1.143.946.000	358.330.009	2.647.298.011
SD	ES	11.373.528		256.366.761				301.405.109	37.205.131	606.350.529
	MG	55.220.181		1.665.702.714		3.139.076		1.817.073.000	352.689.525	3.893.824.496
	RJ	24.303.855		1.799.690.794				2.264.010.000	50.806.229	4.138.810.878
	SP	47.126.841		638.276.735				4.126.735.300	31.412.783	4.843.551.659
	-			86.484.825	1.947.580		2.063.542		7.880.000	98.375.947
		138.024.405		4.446.521.829	1.947.580	3.139.076	2.063.542	8.509.223.409	479.993.668	13.580.913.509

¹⁸ Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, inciso V do Anexo das Informações Complementares ao PLOA 2003.



REGIONALIZAÇÃO

Gastos de Assistência Social, Educação, Desporto, Habitação, Saúde, Saneamento, Transportes e Irrigação por UF¹⁸

R\$ 1,00

COD REGIÃO	COD UF	GRUPO								TOTAL
		ASSIST.SOCIAL	DESPORTO	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	IRRIGAÇÃO	SANEAMENTO	SAUDE	TRANSPORTE	
SL	PR	34.805.212		538.350.260				1.066.360.000	68.916.388	1.708.431.860
	RS	25.444.274		1.248.369.622		1.300.000		1.371.098.000	240.790.032	2.887.001.928
	SC	22.364.947		429.800.037				562.340.000	47.512.400	1.062.017.384
	-			35.038.150	1.303.547		1.377.661			37.719.358
		82.614.433		2.251.558.069	1.303.547	1.300.000	1.377.661	2.999.798.000	357.218.820	5.695.170.530
		4.801.681.429	437.774.000	16.255.303.160	22.375.000	180.352.938	33.589.000	25.943.419.886	3.428.066.059	51.102.561.472

Fonte: órgãos setoriais

1.11 DESPESA NA ÁREA SOCIAL

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

1.11.1 SAÚDE

Para atender à EC nº 29, de 2000, que trata das **aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde**, a proposta reserva R\$ 25.117,7 milhões.¹⁹

Assunto por demais debatido nos processos orçamentários de 2001 e 2002, e na apreciação da LDO 2003, a apuração do valor mínimo constitucional tem sido objeto de controvérsias, em virtude de divergências de interpretação da EC nº 29, de 2000.²⁰ De qualquer modo, deve-se considerar que durante a apreciação do projeto de lei orçamentária, os gastos com saúde poderão ser acrescidos mediante a apresentação de emendas coletivas ou individuais.

O Poder Executivo, respaldado em pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e da Advocacia-Geral da União – AGU mantém a interpretação adotada nos orçamentos de 2001 e 2002, não obstante existirem posições contrárias do

¹⁹ Esse é o valor que se apura, aplicando-se a regra estabelecida na Lei nº 10.524, de 2002 (LDO 2003), segundo a qual, para fins de cumprimento da EC nº 29, “considera-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (§ 2º, do art. 57).

²⁰ Explicações mais detalhadas a respeito do assunto podem ser encontradas no Estudo nº 84, de 2000/CONOF/CD, disponível no tópico orçamento da União no site da Câmara dos Deputados; Parecer Preliminar ao Orçamento de 2002 e nos Relatórios Setoriais da Saúde de 2001 e 2002, disponíveis no tópico da Comissão Mista existente no site da Câmara dos Deputados.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

Ministério da Saúde, manifesta em pareceres de seus órgãos técnicos, do Conselho Nacional de Saúde e do Tribunal de Contas da União.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2003 reserva recursos da ordem de R\$ 28,46 bilhões ao **Ministério da Saúde**. Desse total, cerca de R\$ 25,65 bilhões²¹ serão aplicados em ações e serviços públicos de saúde, sendo R\$ 25,12 bilhões em cumprimento à EC n.º 29, de 2000, e R\$ 0,53 bilhões decorrentes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A tabela a seguir mostra a evolução dos gastos no Ministério da Saúde nos últimos três anos.

GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE DE 1999 A 2003

Em R\$ milhões

Descrição		Gastos (*)			Autorizado	PLOA	Variação %			
		1999	2000	2001	2002	2003	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002
Inativos e Pensionistas		1.829,5	2.194,6	2.269,6	2.334,0	2.300	20,0%	3,4%	2,8%	-1,4%
Dívida (Amortiz/Juros)		155,2	153,2	235,5	465,9	514,2	-1,3%	53,7%	97,8%	10,4%
Ações e Serviços Públicos de Saúde	Fundo da Pobreza (a)		-	1.156,7	1.245,8	528,0			7,7%	-57,6%
	EC n.º 29, de 2000 (b)	18.349,6	20.351,5	22.474,1	24.867,0	25.117,7	10,9%	10,4%	10,6%	1,0%
	Total (a+b)	18.349,6	20.351,5	23.630,8	26.112,8	25.645,7	10,9%	16,1%	10,5%	-1,8%
Ministério da Saúde (Total)		20.334,30	22.699,2	26.135,9	28.912,8	28.460,0	11,6%	15,1%	10,6%	-1,6%

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

A tabela a seguir mostra, por programa, os valores propostos para 2003 comparados com os autorizados para 2002 e os gastos de 2001 e 2000.

²¹ Nesse total (R\$ 25.645,7 milhões) não estão considerados os gastos com inativos, pensionistas e amortização e encargos da dívida.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, POR PROGRAMA, DE 2000 A 2003**

Em R\$ milhões

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

Fonte: SIAFI / PRODASEN

Vale registrar que parte dos recursos do programa Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar migrou para Assistência Farmacêutica. São R\$ 516 milhões destinados à aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais que saem daquele para este programa. Isso explica o significativo crescimento observado na dotação proposta para Assistência Farmacêutica (86,2%).

No que diz respeito aos programas de caráter preventivo, há que se destacar os programas Saúde da Família, cuja proposta é de R\$ 3.751,7 milhões, e Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores, com R\$ 941,8 milhões. Em relação ao autorizado para 2002, o crescimento é de 6,7%.

Por outro lado, o programa de Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doença Sexualmente Transmissíveis (DST) e da AIDS, com recursos da ordem de R\$ 636 milhões, está abaixo dos valores dos anos anteriores. É de se notar ainda a expressiva redução nos programas Qualidade e Eficiência do SUS e Saneamento Básico.²²

A tabela a seguir mostra a evolução da despesa do Ministério da Saúde, por unidade orçamentária, de 2000 a 2003.

²² Há que se ter em conta que são nesses programas que se concentram as emendas parlamentares oferecidas ao setor. As dotações de 2000, 2001 e 2002, com as quais se faz a comparação, ao contrário do que ocorre com a proposta ora analisada, já sofreram os efeitos das aludidas emendas. Ademais, não se pode ignorar que os anos de 2001 e 2002 foram excepcionais para as ações de saneamento básico, em face do aporte adicional de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (R\$ 1.072,3 milhões, em 2001 e R\$ 845,8 milhões, em 2002). Por último, há que se considerar também que encerra-se em 2003 o projeto REFORSUS, o qual é financiado exclusivamente com recursos externos e respectivas contrapartidas. Nesse projeto prevê-se para 2003 a aplicação de R\$ 97 milhões, valor bem abaixo dos aplicados em 2000 (R\$ 431 milhões), 2001 (R\$ 361 milhões) e 2002 (R\$ 250 milhões).

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003****MINISTÉRIO DA SAÚDE POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA**

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

Fonte: SIAFI / PRODASEN. R\$ milhões

Registre-se que, até o exercício financeiro de 2002, os três hospitais vinculados ao Ministério da Saúde – Cristo Redentor, Fêmina e N.S. da Conceição (Grupo Hospitalar Conceição) – integravam o Orçamento de Investimentos, na condição de estatais, e do Orçamento da Seguridade Social, por meio da programação do Fundo Nacional de Saúde. A partir de 2003, porém, em cumprimento ao disposto no artigo 59, § 5º, da LDO/2003,²³ e do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), tais entidades passam a integrar somente a programação do Ministério da Saúde no Orçamento da Seguridade Social.

1.11.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO

Estima-se para 2003 um gasto total com benefícios previdenciários de R\$ 97,3 bilhões²⁴, representando uma elevação de 10% em relação ao reprogramado para 2002.

Nos últimos anos o Congresso Nacional transferiu as discussões sobre o **aumento do salário mínimo** para o debate orçamentário, haja vista que sua elevação traz repercussões às contas públicas via aumento dos gastos com benefícios previdenciários, seguro desemprego e LOAS²⁵. Por conta disto, nos projetos de lei orçamentária de 2001 e 2002, acresceu recursos ao orçamento da seguridade social a fim de atender a estes gastos.

As Informações Complementares (*inciso VIII, alínea a*) ao projeto de lei orçamentária informam que o PLOA/2003 contempla recursos que permitem a concessão de um reajuste do salário mínimo de acordo com a inflação acumulada nos doze meses que antecedem abril de 2003, estimada em 5,5%, elevando-o para R\$ 211,00.

²³ LDO 2003 = Lei nº 10.524, de 27.07.2002.²⁴ Proposta Orçamentária 2003. Não inclui pagamento de sentenças judiciais.²⁵ A fim de garantir recursos que possibilitassem o aumento real do mínimo, foi aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias o aumento da reserva de contingência na proposta orçamentária para algo em torno de R\$ 6 bilhões de reais. Contudo o Poder Executivo vetou tal dispositivo, alegando que o valor previsto reduziria a margem de alocação na proposta por parte daquele Poder



Consta ainda nas Informações Complementares (*inciso XXXII*) que para cada R\$ 5,00 de aumento no salário mínimo há um impacto líquido de R\$ 733 milhões nas despesas com benefícios previdenciários, benefícios de prestação continuada (LOAS), seguro desemprego e abono salarial, correspondente ao impacto de R\$ 146 milhões para cada R\$ 1,00. A tabela a seguir ilustra o impacto do reajuste do salário mínimo em hipóteses diferenciadas de elevação.

IMPACTO DO REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO

VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO (R\$ 1,00)	211,00	220,00	230,00	240,00
VALOR DO IMPACTO (R\$ bilhões)	-	1,323	2,783	4,243

O **déficit previdenciário**, tal como conceituado e divulgado pelo Executivo (diferença entre a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social e a despesa com benefícios), vem apresentando trajetória ascendente. Em 1998 o déficit representava 0,83% do Produto Interno Bruto, para 2003 estima-se que ele atingirá 1,35%, passando de R\$ 7,6 bilhões²⁶ para R\$ 19 bilhões, respectivamente.

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

Outro ponto importante é a ineficiência na cobrança dos créditos da Previdência Social. Segundo consta no parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo Federal de 2001²⁷, os créditos da Previdência em cobrança administrativa e judicial alcançaram R\$ 50 bilhões e R\$ 75,6 bilhões, respectivamente. No entanto a efetividade na cobrança dessa dívida é muito baixa, uma vez que o valor arrecadado no exercício de 2001 correspondeu a 0,20% do estoque no âmbito do Ministério da Previdência.

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

26 Não inclui pagamento de sentenças judiciais.

27 Páginas 39, 40 e 564



acentuada em termos reais.

O **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, cuja dotação é de R\$ 16,1 bilhões, representa 85% de todas as despesas do Ministério do Trabalho e Emprego, sendo R\$ 5,6 bilhões para o Programa do Seguro Desemprego, R\$ 1,2 bilhões para o pagamento do Abono Salarial, R\$ 4,3 bilhões para aplicação em programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Ressalte-se que no orçamento do FAT foram alocados, como já comentado anteriormente, R\$ 4,2 bilhões como Reserva de Contingência.

1.11.3 EDUCAÇÃO

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

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

Na tabela a seguir são apresentadas as principais subfunções relacionadas à Educação, ordenadas em termos de volume de recursos.



EDUCAÇÃO
DESPESAS PELAS PRINCIPAIS SUBFUNÇÕES

R\$ 1.000,00

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

Fonte: PLOA202 e PLOA2003.

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

A comparação entre os valores das propostas de 2002 e de 2003 revela que, em termos absolutos, as variações positivas mais significativas foram as seguintes: + R\$ 885,6 milhões para Ensino Superior, + R\$ 147,8 milhões para Ensino Fundamental, + R\$ 99,8 milhões para Assistência Hospitalar e Ambulatorial e + R\$ 70,6 milhões para Ensino Profissional. Nos casos do Ensino Superior e do Ensino Profissional, verificou-se que as variações devem-se ao crescimento de dotações para pessoal (são, respectivamente, R\$ 833 milhões e R\$ 100 milhões a mais para o gnd 1). Já no caso do Ensino Fundamental, a alocação de mais R\$ 225 milhões para distribuição de livros didáticos combinada com reduções ocorridas em outras ações explicam o crescimento.

Por sua vez, algumas subfunções tiveram diminuição expressiva de recursos, com destaque para Ensino Médio (redução de R\$ 394,8 milhões) e para Administração Geral (redução de R\$ 194,5 milhões). O fim do Programa de Apoio aos Estados para a Expansão e melhoria da Rede Escolar do Ensino Médio, que transferia recursos para a expansão e melhoria da rede estadual, responde pela acentuada diminuição dos recursos orçados para Ensino Médio²⁸. A mudança na classificação orçamentária, que vem provocando a apropriação de despesas antes consideradas meio como atividades finalísticas, explica a redução dos valores para Administração Geral.

Como se sabe, o *caput* do art. 212 da Constituição Federal²⁹ estabelece que à

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

29 “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.”



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

No mesmo demonstrativo é informado, ainda, que estaria sendo igualmente atendida a subvinculação preceituada no § 6º do Art. 60 do ADCT³⁰ pois o valor programado seria de R\$ 3,2 bilhões e o limite constitucional equivaleria a R\$ 2,1 bilhões.

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

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

1.12 AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

O **Ministério da Agricultura** recebeu na proposta para 2003 um montante de R\$ 5.641 milhões, 13,2% superior ao valor proposto em 2002 (R\$ 4.983 milhões). A preços constantes³¹ de 2002, o aumento seria de 5,4%.

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

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

30 “§ 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.”

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



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

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

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

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

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

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

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

O programa Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos será executado pelas três unidades orçamentárias, e contará com recursos da ordem R\$ 191,4 milhões, inferior em 23,6% ao valor proposto para 2002. A redução ocorreu na programação do INCRA, pela exclusão da ação Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais e pela diminuição, em 57%, do valor da ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos.

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

O programa Agricultura Familiar – Pronaf, a cargo do MDA, teve os recursos



reduzidos em 51%, e disporá de R\$ 258,5 milhões. As ações que perderam recursos, em relação à proposta para 2002, foram Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços, que recebe o maior número de emendas parlamentares, e Seguro-Renda.

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

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

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

1.13 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O projeto da LOA 2003 contém uma reserva de contingência (GND 9) total de R\$ 12,97 bilhões, dos quais R\$ 1,99 bilhão de fonte 100 estão na unidade orçamentária 90000 – Reserva de Contingência, representando 1% da receita corrente líquida. Os restantes R\$ 10,98 bilhões de fontes relativas a receitas vinculadas ou diretamente arrecadadas, estão distribuídos por várias outras unidades orçamentárias.

O valor total de R\$ 12,97 bilhões da reserva de contingência foi apresentado como despesa financeira, o que significa que, em regra, nenhuma parte dela poderá ser remanejada pelo Congresso Nacional para o atendimento de emendas, pois isto alteraria o resultado primário.

Cabe destacar que o Poder Executivo vetou o art. 12 do autógrafo da LDO, no qual o Poder Legislativo procurava garantir recursos equivalentes a 2,5% da receita corrente líquida, da ordem de R\$ 4,97 bilhões, para o atendimento de demandas, entre as quais o aumento do salário mínimo.

1.14 TÓPICOS ESPECIAIS

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003

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

Por sua vez, ao tratar a matéria do ponto de vista da elaboração da proposta orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs no art. 12, § 2º, que:

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

Esses dispositivos expressam uma “regra de ouro” de finanças públicas cuja essência está em direcionar a aplicação das receitas oriundas de endividamento em despesas que tenham uma contrapartida em termos de incentivo ao crescimento econômico (investimentos e inversões financeiras) ou em abatimento da própria dívida (amortização).

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

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

R\$ 1,00 bilhão

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

FONTE: PL N°60/2002 – CN

O Poder Executivo não encaminhou nenhuma explicação oficial sobre o não cumprimento da “regra”. Sendo assim, espera-se que os esclarecimentos necessários sejam prestados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão quando da realização da audiência pública.

Ressalte-se, por fim, que o crescimento da previsão de despesas com juros³² (despesa corrente) com recursos oriundos de emissão de títulos (operação de crédito), em R\$ 36,1 bilhões, é um dos fatores que pode explicar a dificuldade de cumprimento

³² 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.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

da "regra de ouro" na proposta orçamentária para 2003.

1.14.2 PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR

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

PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR

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

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

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

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

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

Fonte: SIAFI/Prodasen



Observa-se para 2003 um aumento substancial de mais de 300% na previsão de gastos com o pagamento de sentenças judiciais de pequeno valor em relação à proposta para 2002.³³ Aparentemente, esse acréscimo pode ser explicado pela progressiva implantação dos Juizados Especiais Federais, criados pela Lei nº 10.259/2001. Para os créditos de até sessenta salários-mínimos, o pagamento das condenações processadas nos Juizados Especiais Federais deve ser realizado em até sessenta dias após o trânsito em julgado da decisão judicial, a teor do art. 17 da referida Lei, sob pena de seqüestro de numerário dos entes públicos.

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

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

1.14.3 SEGURANÇA PÚBLICA

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

³³ Na execução orçamentária de 2002, verifica-se que o valor total autorizado para o pagamento dos créditos de pequeno valor já atingiu R\$ 348,3 milhões, dos quais R\$ 341,5 milhões já foram empenhados.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**LOA 2003 – PROGRAMAS FINALÍSTICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

R\$ 1,00

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

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Na comparação entre o PLOA 2003 ajustado, o PLOA 2002 e os valores liquidados em 2001, observa-se que houve um decréscimo, em termos nominais, da ordem de 7,5% e 19,5%, respectivamente. No aludido resultado foi considerado um ajuste nos valores constantes do PL 2003, para que fosse mantida a mesma base utilizada nos orçamentos dos anos anteriores. Isso porque, no PLOA 2003, constam dos programas “0662 – Combate ao Crime Organizado” e “0663 – Segurança nas Rodovias Federais” as ações “2000 – Administração da Unidade” e “2025 – Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais”. Essas ações, de caráter não-finalístico, encontravam-se, nos exercícios anteriores, no âmbito do programa “0750 – Apoio Administrativo”, todos no âmbito do órgão “30000 – Ministério da Justiça”.

Dessa forma, para possibilitar uma comparação fidedigna, expurgaram-se dos valores consignados aos programas selecionados no PLOA 2003 o valor de R\$ 1,558 bilhão. Vale mencionar que esse valor foi tão-somente remanejado entre os programas do referido Órgão, não representando efetivamente uma maior disponibilidade de recursos nas ações finalísticas de segurança pública. Ao contrário, observa-se, como já apontado, que os recursos para a área vem sofrendo cortes ao longo do período em exame. A tabela a seguir detalha o remanejamento de recursos entre programas do Ministério da Justiça.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PROGRAMAS COM REMANEJAMENTO DE AÇÕES NO PLOA 2003

R\$ 1,00

PROGRAMA		AÇÃO		GND	Liquidado 2001	PL 2002	PL 2003
0662	COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE *	3-ODC	-	-	123.504.084
				4-INV	-	-	4.500.000
		2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	-	-	838.629.000
0663	SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE*	3-ODC	-	-	22.558.826
				4-INV	-	-	750.000
		2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	-	-	568.729.000
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE*	3-ODC	1.168.691.030	143.745.231	47.837.577
				4-INV	3.201.302	6.308.480	6.661.000
		2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	1-PES	1.144.883.708	1.321.957.016	150.665.365
	TOTAL				1.316.776.040	1.472.010.727	1.763.834.852

Fonte: SIAFI/PRODASEN

* Nome da ação alterado em 2002

1.14.4 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

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

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

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

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

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**

pagamento de passivos, liminares e precatórios envolverá recursos da ordem de R\$ 2.788,2 bilhões.

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

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

No âmbito do Poder Judiciário, merece destaque a aprovação de leis que concedem reajustes e promovem adequação nos planos de carreira dos servidores do Judiciário e do Ministério Público da União. Os efeitos financeiros decorrentes da aprovação das mencionadas leis podem ser percebidos a partir de 2002. Porém, é importante esclarecer que o impacto orçamentário anual desses planos consta da Proposta Orçamentária para 2003, que destinou R\$ 1.904,2 bilhão para esse pagamento e R\$ 72,1 milhões para novas contratações.

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

**PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000/2003
POR PODER**

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

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

Fonte: Informações Complementares- PLDO 2003

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**1.14.5 A ESTIMATIVA DA RECEITA DA CIDE NO ORÇAMENTO 2003**

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

**PROGRAMAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

Valores em R\$ milhões

Órgão / Unidade Orçamentária	GND 1	GND 2	GND 3	GND 4	GND 5	GND 6	Reserva de Contingência	Total
Ministério dos Transportes	1.562,7	494,1	400,3	1.441,0	45,9	669,8	2.761,8	7.375,6
MT	1.262,4		67,8	2,8	45,9			1.378,9
DNER								0,0
FRANAVE	7,0		6,5	0,8				14,3
TRENSURB	55,3		14,9	23,5				93,7
VALEC	7,6		2,2	25,0				34,8
CBTU	120,8	148,2	138,2	83,2		263,0		753,4
ANTT	25,7		33,6	7,3				66,6
ANTAQ	9,3		19,5	1,6				30,4
DNIT	74,6	332,8	117,6	1.296,8		310,6	2.761,8	4.894,2
FMM		13,1				96,2		109,3
Ministério de Minas e Energia			850,0					850,0
Ministério do Meio Ambiente	9,1		16,7	6,1				31,9
Encargos Financeiros da União			50,0		500,0			550,0
Total	1.571,8	494,1	1.317,0	1.447,1	545,9	669,8	2.761,8	8.807,5

Depreende-se, a partir dos números constantes da proposta orçamentária para 2003, que:

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



infra-estrutura de transportes, os investimentos do órgão Ministério dos Transportes reduziram-se de R\$ 2.665,8 milhões, na proposta orçamentária 2002, para R\$ 2.020,0 milhões na proposta orçamentária 2003.

1.14.6 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS

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

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

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

1.14.7 PROGRAMAÇÕES COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

Na proposta para 2003, houve algumas inovações quanto ao tratamento conferido às obras cuja gestão apresentou indícios de irregularidades graves³⁴ com relação às propostas anteriores. A principal delas diz respeito à observância do art. 10, § 10, da LDO 2003³⁵.

De fato, a PLOA/2003 contém um anexo específico (Quadro VII – Relação dos

³⁴ LDO/2003, art. 86: “§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: I - ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; II - ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato.”

³⁵ LDO/2003, art. 10: “§ 10. Observado o disposto no art. 86 desta Lei, o projeto de lei e a lei orçamentária conterão anexo específico com a relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com base nas informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União.”



subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves) das categorias de programação, cuja execução estaria suspensa, por força do art. 86 da LDO/2003³⁶.

Trata-se de um quadro preliminar, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Poder Executivo, e que será atualizado em, pelo menos, duas oportunidades, ao longo do processo de apreciação orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional. De acordo com a LDO/2003, a primeira atualização ocorreria trinta dias após o envio do PLOA³⁷, isto é, 30 de setembro e a segunda, em 30 de novembro do corrente ano³⁸.

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

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

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

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

³⁶ LDO/2003: “Art. 86. O projeto e a lei orçamentária anual poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, nos termos do § 6º deste artigo. ...”

³⁷ LDO/2003: “Art. 87. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados. ...”

³⁸ LDO/2003, art. 87: “§ 4º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput, sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas, sem prejuízo da atualização das informações relativas às deliberações proferidas para as obras ou serviços cuja execução apresente indícios de irregularidades graves, em 30 de novembro de 2002, disponibilizando, nesta oportunidade, o relatório atualizado na sua página na internet, até a aprovação da Lei Orçamentária.”



programação original.

Nessa linha, cumpre ainda observar que o Quadro VII da PLOA/2003 não discrimina os contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios de irregularidades graves. Inexistindo um grau de detalhamento maior das informações, há prejuízo para a execução da funcional por inteiro. Assim, quinze dias após o envio da PLOA/2003 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal deveriam informar à Comissão Mista o relacionamento entre os subtítulos e os contratos vinculados à fiscalização do TCU, sob pena de inclusão no rol do Quadro VII da PLOA/2003³⁹ da integralidade da dotação alocada ao subtítulo, impedindo a execução de todos os contratos vinculados à obra.

Tal determinação está em harmonia com a exigência, pela LDO/2003, de evidenciação do rol atualizado das obras constantes do Quadro pela Comissão Mista, inclusive na Internet.⁴⁰

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

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

1.15.1 O ORDENAMENTO LEGAL DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

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

A LDO/2003 inovou ao determinar no seu art. 2º, § 2º, que o atendimento parcial das metas e prioridades, ou a inclusão de outras prioridades em detrimento das

³⁹ LDO/2003: “Art. 19. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizarão, para a Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, e para a Secretaria de Orçamento Federal, até 15 (quinze) dias após a remessa do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, em meio magnético, a identificação dos subtítulos correspondentes aos contratos relativos às obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União. § 1º Para o cumprimento do disposto no caput, o Tribunal de Contas da União disponibilizará para os órgãos referidos no caput deste artigo, até 1º de agosto, a relação das obras, de acordo com a lei orçamentária para 2002, e seus contratos fiscalizados. § 2º A falta de identificação de que trata o caput deste artigo implicará na consideração de que todos os contratos e subtítulos que possam ser relacionados aos mesmos sejam havidos como irregulares, nos termos do art. 86 desta Lei.”

⁴⁰ LDO/2003, art. 86: “§7º A Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, disponibilizará, inclusive pela internet, a relação atualizada das obras e serviços de que trata o caput.”



constantes em seu Anexo de Metas deveria ser justificado pelo Poder Executivo. Tal disposição não foi observada pelo Executivo em sua proposta para 2003.

As despesas obrigatórias, por sua vez, assim caracterizadas por derivarem de obrigação constitucional ou legal da União, foram apenas parcialmente incluídas no Anexo, o que não é coerente. A rigor, não precisariam constar entre as ações prioritárias, pois já estão previstas em Anexo próprio (art. 100 da LDO/2003), em decorrência da LRF, que inclusive as excepciona do contingenciamento.

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

As prioridades estabelecidas na LDO foram quantificadas em metas e definidas em nível de ação (projeto, atividade ou operação especial), dentre aquelas previstas no Plano Plurianual (atualizado, em nível de ação, por leis orçamentárias posteriores). Nos termos definidos no PPA, nas áreas de infra-estrutura, integração nacional, meio ambiente e desporto as ações poderão ser desdobradas em subtítulos para especificar sua localização geográfica. A LDO/2003 priorizou e quantificou metas para 596 ações e subtítulos (no caso das áreas especificadas).

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

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

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

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

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

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



1.15.3 A FALTA DE EFETIVIDADE DAS PRIORIDADES DEFINIDAS NA LDO

Para efeito de quantificarmos ações e subtítulos acrescidos em detrimento das prioridades definidas na LDO, constatamos que o projeto encaminhado pelo Poder Executivo inseriu 476 subtítulos novos na área de integração nacional, 646 subtítulos novos na área de infra-estrutura e 1.862 ações novas nas demais áreas⁴¹.

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

O assunto deve ser objeto de discussão no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, visando a identificação de uma solução, a qual poderia estar em criação de legislação específica sobre a matéria ou em inclusão de normas precisas nas próximas LDO's.

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

⁴¹ Excluimos do PLOA/2003 as dotações de natureza financeira ou obrigatórias. Pela natureza de programação (com especificação da localidade), tratamos as áreas de infra-estrutura e integração nacional em nível de subtítulo e as demais áreas em nível de ação.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003****TABELA: AÇÕES CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E
PRIORIDADES DA LDO/2003 E EXCLUÍDOS DO PLOA/2003**

0004	Qualidade e Eficiência do SUS
4525 00	Assist. Financeira à Manutenção de Unidades de Saúde do SUS -
0021	Saúde da Mulher
7704 00	Implantação de serviços em unidades de saúde, para prevenção e tratamento dos agravos decorrentes da violência sexual -
0045	Desenvolvimento do Ensino Médio
1327 00	Expansão e Melhoria da Rede Escolar Estadual do Ensino Médio -
5567 00	Expansão e Melhoria da Rede de Ensino Médio -
0065	Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência
1426 00	Construção, Ampliação e Modernização de Centro de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência -
2043 00	Apoio ao Trabalho Protegido para Pessoas Portadoras de Deficiência -
0066	Valorização e Saúde do Idoso
1394 00	Construção, Ampliação e Modernização de Centro de Atendimento à Pessoa Idosa -
0068	Erradicação do Trabalho Infantil
2602 00	Mapeamento dos Focos de Trabalho Infantil por Município -
0073	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
7939 00	Campanha Educativa de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil -
0075	Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul
2818 0004	Ações de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Fronteira do Mercosul - AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO FRONTEIRA DO MERCOSUL
0101	Qualificação Profissional do Trabalhador
5420 00	Qualificação de Agentes de Turismo nos Municípios -
5421 00	Qualificação de Cuidadores de Idosos -
5422 00	Qualificação de Jovens em Risco Social -
5423 00	Qualificação de Pessoas Portadoras de Deficiência e de Atendentes de Pessoas Portadoras de Deficiência -
5425 00	Qualificação de Trabalhadores da Área da Cultura -
0103	Geração de Emprego e Renda
0710 00	Concessão de Crédito a Cooperativas e Associações de Produção -
0128	Morar Melhor
5011 00	Implantação de Serviços de Saneamento Básico Integrado em Municípios Integrantes da Comunidade Ativa (PASS/BIRD) -
0180	Esporte Solidário
6665 00	Apoio ao esporte em comunidades carentes -
0222	Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
1030 0002	Construção e Implantação do Metrô de Superfície no Espírito Santo - Trecho Viana - Cariacica - Vila Velha - Vitória - Serra
5884 0002	Implantação do Metrô do Rio de Janeiro - Ligação Metrô linhas 3/4
7340 00	Implantação de Metrô de Superfície no Espírito Santo – Trecho Viana - Cariacica - Vila Velha -
0229	Corredor São Francisco
5703 0010	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - Br-020/Pi/Ba - Construção e Pavimentação do Trecho São Raimundo Nonato (Pi) - Barreiras (Ba)
5703 0017	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - Br-367/Mg - Minas Nova - Almenara - Salto da Divisa
5703 9005	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor São Francisco - BR-235/BA- construção do trecho Juazeiro - Divisa BA/SE
5795 0002	Construção de Pontes no Corredor São Francisco - BR-030/BA - Construção de Ponte sobre o Rio São Francisco (Malhada/Carinhonha)
0230	Corredor Leste
5637 0002	Construção de Contornos Ferroviários no Corredor Leste - Em Juiz de Fora - Mg (Km 0)
5704 0009	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO
5704 0020	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-494/RJ - Contorno de Volta Redonda (BR-393/116) - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-101

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

5704	0022	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Construção do Trecho BR-101 até o entroncamento das BR-040 e BR-116
5704	0025	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-356/MG - Ervália - Muriaé - Divisa MG/RJ
5704	0027	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-352/MG - DIVISA GO/MG - ENTRONCAMENTO MG-190 - ABADIA DOS DOURADOS
5704	9920	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – BR-455/MG PAVIMENTAÇÃO DO TRECHO UBERLÂNDIA - PONTE SOBRE O RIO CABAÇAL
5721	0004	Construção de Acessos Rodoviários no Corredor Leste – BR-120/MG - Construção de Acesso ao Distrito Industrial de Cataguases
5725	0010	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Br-262/Es - Trecho Km 7,4 - Km 71,5
5725	0017	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Leste – Br-381/Mg - Belo Horizonte - Governador Valadares
5734	0001	Adequação de Acessos Rodoviários no Corredor Leste – BR-262/ES - EM VITÓRIA (SUL)
5789	0012	Construção de Contornos Rodoviários no Corredor Leste - BR-262/MG - Construção do Contorno de Manhauçu
5796	0008	Construção de Pontes no Corredor Leste - BR-154/MG - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO PARANAÍBA CACHOEIRA DOURADA DE MINAS - CACHOEIRA DOURADA DE GOIÁS
5835	0101	Adequação de Travessias Urbanas no Corredor Leste - BR-267/040/MG - Em Juiz de Fora
0232		Corredor Sudoeste
7328	9003	Recuperação de trechos ferroviários no Corredor Sudeste - Recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) - Bauru (SP)
0233		Corredor Mercosul
1080	0002	Modernização do Porto de Itajaí - No Estado de Santa Catarina
5251	0042	Recuperação do Molhe do Porto de Imbituba - No Estado de Santa Catarina
5707	0003	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-487/PR - Porto Camargo - Campo Mourão
5707	0008	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - no Estado do Paraná
5707	0009	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-158/SC - MARAVILHA - CAMPO ERE
5727	0110	Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-470/SC - DUPLICAÇÃO DO TRECHO NAVEGANTES/BLUMENAL - INDAIAL
5798	9001	Construção de Pontes no Corredor Mercosul - CONSTRUÇÃO DE PONTE ENTRE BARRA DO GUARITA (RS) E ITAPIRANGA (SC)
5798	9003	Construção de Pontes no Corredor Mercosul - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO ITAJAÍ-AÇU EM ILHOTA
7305	0042	Melhoramento e Ampliação da Infra-estrutura do Porto de São Francisco do Sul - No Estado de Santa Catarina
7463	00	Recuperação das Instalações do Porto de Laguna -
7463	0001	Recuperação das Instalações do Porto de Laguna - No Estado de Santa Catarina
0235		Corredor Nordeste
5388	0001	Recuperação do Porto de Cabedelo - No Estado da Paraíba
0237		Corredor Araguaia-Tocantins
5710	0014	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - No Estado do Tocantins
5710	0015	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-242/TO - Peixe - Paranã - Taguatinga
5710	9001	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-010/TO, Construção do trecho Divisa TO/GO - Divisa TO/MA
5718	00	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins -
5718	0001	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-135/MA - Sobre o Estreito dos Mosquitos
5718	0004	Construção de Pontes no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-153/PA - Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia (São Geraldo/PA - Xambioá/TO)
5735	00	Adequação de Acessos Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins -
5787	00	Construção de Anéis Rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins -
5805	0002	Construção de Viadutos no Corredor Araguaia-Tocantins - BR-060/GO - Construção do Viaduto de acesso a Anápolis - DAIA
5877	0002	Ampliação do Porto de Itaqui - No Estado do Maranhão
0238		Corredor Fronteira Norte
5800	9007	Construção de Pontes no Corredor Fronteira Norte - BR-364/RO, CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO MADEIRA EM ABUNÃ
7269	00	Obras de Infra-Estrutura no Porto de Santa Maria do Boiaçu (RR) -
0291		Energia no Eixo Arco Norte
7170	00	Interiorização do eixo arco norte -
0296		Energia na Rede Sudeste
3419	00	Implantação de Sistema de Transmissão Tijuco Preto (SP) - Rio de Janeiro (RJ) (360 Km de Linha de Transmissão

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

		em 500 Kv e Subestações Associadas) -
0351		Agricultura Familiar - Pronaf
4574	00	Execução Da Assistência Técnica E Extensão Rural -
5696	00	Desenvolvimento do Cooperativismo e Associativismo Rural -
0379		Irrigação e Drenagem
1836	0050	Implantação de Projetos de Irrigação - Projeto de Irrigação de Campo Alegre - GO
1836	0142	Implantação de Projetos de Irrigação - Estado do Tocantins
0410		Turismo: a Indústria do Novo Milênio
7931	00	Construção de Centro de Convenções e Feiras de Exposição -
9001	00	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística -
0414		Municipalização do Turismo
5009	00	Implantação e Ampliação dos Sistemas de Limpeza Pública, Acondicionamento, Coleta, Disposição Final e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Municípios Turísticos -
0461		Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico
3107	00	Implantação de Infra-estrutura para Pesquisa e Desenvolvimento -
0465		Sociedade da Informação - Internet II
3491	00	Rede Nacional de Pesquisa - Internet II -
0468		Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas
4134	00	Fomento a Pesquisas e Estudos Sobre a Mata Atlântica -
4209	00	Consolidação dos Conhecimentos Disponíveis Sobre os Ecossistemas da Mata Atlântica -
0499		Parques do Brasil
1994	00	Implantação De Sítios Do Patrimônio Mundial Natural E Reservas Da Biosfera -
2969	0006	Gestão, Manejo e Fiscalização de Unidades de Conservação e do Patrimônio Espeleológico - Apoio ao Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas - CECAV
2969	0026	Gestão, Manejo e Fiscalização de Unidades de Conservação e do Patrimônio Espeleológico - Preservação do Parque das Águas Quentes de Caldas Novas - GO
0500		Turismo Verde
7930	00	Desenvolvimento da infra-estrutura turística na Região Amazônica -
0505		Florestar
2962	0016	Fomento a Projetos de Reflorestamento - Região do Cariri - CE
0506		Florestas Sustentáveis
7812	00	Plano de desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica (PPG-7) -
0515		Proágua Infra-Estrutura
1845	0322	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Canalização de Córregos - Goiânia - GO
1845	0330	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Controle de Enchentes no Córrego Bandeira - Campo Grande - MS
1845	0344	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Obras de Estabilização do Rio Sergipe na Coroa do Meio/Barra dos Coqueiros no Estado de Sergipe
1845	0842	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - Controle de Enchentes - Avaré - SP
1845	0845	Construção de Obras de Contenção de Enchentes - região metropolitana de São Paulo
1851	00	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica -
1851	0103	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Açude Jenipapo no Estado do Piauí
1851	0404	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Canal do Sertão Alagoano - Delmiro Gouveia - AL
1851	0406	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Aproveitamento Hidroagrícola do Rio Bálsamo - AL
1851	0408	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção do Sistema de Abastecimento de Água Pão de Açúcar/Olho D'água das Flores - AL
1851	0410	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção do Sistema de Abastecimento de Água da Bacia Leiteira - AL
1851	0412	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica do Sertão Alagoano - AL
1851	0414	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica - Maceió - AL (Pratagy)
1851	0422	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Construção de Barragens no Norte de Minas/Vale do Jequitinhonha no Estado de Minas Gerais
1851	0450	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Ampliação do Sistema Adutor Alto Sertão/Sertaneja - Porto da Folha - SE
1851	0452	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica - Aracaju -

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003**

		SE	
1851	0850	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - PERFURAÇÃO E EQUIPAMENTO DE POÇOS PÚBLICOS - ESTADO DE GOIÁS	
1851	1330	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica no Estado do Espírito Santo - Es	
1851	1342	Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica - Macro e Micro Drenagem em Municípios da Mesorregião Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro - RJ	
3642	00	Proágua - Semi-Árido -	
0516		Brasil Joga Limpo	
7989	0050	Projetos Demonstrativos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental - Projetos Demonstrativos de Gestão Integrada de Resíd. Sólidos e Saneamento Ambiental no Estado de Minas Gerais	
0643		Calha Norte	
1213	00	Implantação de Unidades Militares na Região da Calha Norte -	
9502	00	Construção de Escolas de Ensino Fundamental na Região da Calha Norte -	
9504	00	Construção de Aeródromo na Região da Calha Norte -	
0666		Segurança do Cidadão	
3814	00	Estudos e Pesquisas em Segurança Pública -	
0805 (*)		Infra-estrutura Urbana	
1920	00	Implantação, Ampliação Ou Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana -	
1951	00	Ações de Reestruturação Urbana, Interligação de Áreas Urbanas e de Adequação de Vias -	
3178	00	Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano -	
0806 (*)		Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	
1482	00	Mecanização Agrícola -	
2356	00	Apoio às Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural -	
8009		Organização Produtiva de Comunidades Pobres - Pronager	
5565	00	Ações de Geração de Renda para Populações Carentes -	
8018		Despoluição de Bacias Hidrográficas	
3935	0030	Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - no Estado do Espírito Santo	
3935	0032	Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas - Despoluição e Recuperação de Bacias Hidrográficas e Lagoas no Estado de Minas Gerais	
8035 (*)		Infra-estrutura em Transportes	
5885	0002	Desenvolvimento da Infra-Estrutura em Transportes - No Estado de Rondônia	

(*) PROGRAMA INTEGRALMENTE EXCLUÍDO DO PLOA/2003



2. PARTE ESPECIAL

Esta parte estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser observados para a apresentação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003, bem como para a elaboração dos Pareceres pelas Relatorias Setoriais e Geral, conforme dispõe o art. 18 da Resolução nº 01, de 2001 – CN.

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

1. As emendas “coletivas” e “individuais” serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2003 proposto pelo Poder Executivo - PLOA/2003, nos termos regimentais, e serão apreciadas por área temática, conforme o Anexo RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS, constante deste parecer.
2. 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.
3. As emendas deverão:
 - 3.1. ser compatíveis com a programação prevista na Lei do Plano Plurianual para o período de 2000/2003, Lei nº 9.989, de 21.07.2000 e suas alterações;
 - 3.2. atender às disposições constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 - LDO/2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002), em particular o disposto nos seus arts. 29 a 37 e 59, § 4º;
 - 3.3. ser compatíveis com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
 - 3.4. 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.
4. 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.



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

2.II. DAS EMENDAS DE RELATOR

5. As Relatorias somente farão emendas de Relator com a finalidade de:
 - 5.1. corrigir erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica verificadas no Projeto de Lei, em especial quanto à:
 - 5.1.1. adequação da programação às disposições da LDO/2003 e do PPA 2000/2003 e suas alterações;
 - 5.1.1. 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;
 - 5.1.3. adequação da classificação institucional, funcional ou programática da despesa e à compatibilização de fontes de recursos.
 - 5.2. agregar emendas com o mesmo objetivo ou viabilizar do atingimento de resultados pretendidos por um conjunto de emendas no âmbito da Relatoria; e
 - 5.3. no caso da Relatoria Geral, adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados.
6. 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/2003, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.
 - 6.1 Não se aplica o disposto no item “6” às iniciativas do Relator-Geral para compatibilização do projeto de lei orçamentária com o reajuste do salário-mínimo e as alterações que vierem a ser propostas pelas lideranças na Comissão do partido do Presidente da República eleito.
7. As emendas de Relator terão seu espelho publicado como parte integrante do relatório, com a devida justificação técnica e legal e serão classificadas segundo sua finalidade, nos seguintes tipos:
 - 7.1. ACRÉSCIMO: destinadas a aumento de dotação de Subtítulo novo ou já existente no PLOA/2003 tal como proposto pelo Executivo;



- 7.2. AJUSTE TÉCNICO: alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa do dispositivo legal;
- 7.3. RECOMPOSIÇÃO: emendas destinadas a recompor dotação cancelada, total ou parcialmente, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no PLOA/2003.

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

- 8. 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:
 - 8.1. dotações consignadas a despesas obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Natureza de Despesa 1 - GND 1) e a despesas com Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e com Amortização da Dívida (GND 6);
 - 8.2. a programação integral das seguintes Unidades Orçamentárias:
 - 8.2.1. 14901 - Fundo Partidário;
 - 8.2.2. 25903 - Fundo de Compensação e Variações Salariais;
 - 8.2.3. 25904 - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
 - 8.2.4. 25914 - Fundo de Garantia à Exportação - FGE;
 - 8.2.5. 28904 - Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC;
 - 8.2.6. 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
 - 8.2.7. 73104 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Recursos sob a Supervisão do Ministério das Minas e Energia;
 - 8.2.8. 73107 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Recursos sob a Supervisão do Ministério da Educação;
 - 8.2.9. 73108 - Transferências Constitucionais - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003

- 8.2.10.** 73109 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Recursos sob a Supervisão do Ministério do Esporte e do Turismo;
- 8.2.11.** 73110 - Transferências Constitucionais - Recursos sob Supervisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- 8.3.** dotações consignadas na programação da Unidade Orçamentária “73105 - Governo do Distrito Federal - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda” ao amparo do disposto no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal;
- 8.4.** dotação consignada na programação da Unidade Orçamentária “90000 - Reserva de Contingência”;
- 8.5.** 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. 25 da LDO/2003;
- 8.6.** dotações consignadas no âmbito da Operação Especial “12.361.0040.0304. - Garantia do Padrão Mínimo de Qualidade - Complementação da União ao FUNDEF”, na programação da Unidade Orçamentária “26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”;
- 8.7.** dotações consignadas aos Subtítulos “08.242.0065.0575.0001 - Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência - LOAS - Nacional” e “08.241.0069.0573.0001 - Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS - Nacional”, na programação da Unidade Orçamentária “33903 - Fundo Nacional de Assistência Social”;
- 8.8.** 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: 195, 196, 295 e 296);
 - 8.8.1.** não se aplica a vedação deste item “8.8.” ao cancelamento para a individuação 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;
 - 8.8.2.** 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 “8.8.”, inclusive quando estas forem identificadas pelas Relatorias Setoriais;



- 8.9.** 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.
- 8.10.** dotação consignada no âmbito da operação especial “28.845.0519.0175.0215 – 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”.
- 9.** Com vistas à manutenção do resultado primário fixado na LDO/2003, 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. 5º, § 7º, I, da referida LDO.

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

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

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

- 11.** Respeitadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens “8.” a “10.” 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.
- 12.** 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 “8.” a “10.” e respeitados os limites máximos fixados no item “13.”, todos deste Parecer.



13. 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 “12.” deste Parecer atenderá aos seguintes parâmetros:
- 13.1. 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;
- 13.2. 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;
- 13.3. não se incluem nos limites mencionados nos itens “13.1.” e “13.2.” os cancelamentos efetuados nos termos do item “20.4.7.” deste Parecer.
14. 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 “28.” deste Parecer Preliminar.
15. 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/2003, a Outras Despesas Correntes (GND 3).

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

16. 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.

2.VII. DAS RELATORIAS SETORIAIS E DE SEUS RELATÓRIOS

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



- 17.1.** à irrigação — verificará o cumprimento do que dispõe o art. 42 do ADCT da Constituição Federal;
- 17.2.** 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;
- 17.3.** ao DNIT — observará, no acolhimento de emendas, a necessidade de atendimento ao que dispõe o art. 38 da LDO/2003, bem como analisará os montantes alocados, em cada Estado e no Distrito Federal, ao Projeto “26.782.0220.2841 - Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial de Rodovias”, levando em conta, dentre outros fatores, o fluxo de tráfego e a proporção da malha rodoviária federal;
- 17.4.** 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 e observado o conceito de ações e serviços públicos de saúde estabelecido no § 2º do art. 57 da LDO/2003;.
- 17.5.** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE — verificará o cumprimento do disposto no art. 51, inciso I, da LDO/2003.
- 18.** As Relatorias Setoriais levarão em consideração:
- 18.1.** na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2002 (Constituição Federal, art. 167, § 2º);
- 18.2.** para fins da alocação de recursos, as orientações emanadas do Comitê de que trata o item "24.3" relativas a obras com indícios de irregularidades, devendo justificar, em seus relatórios, a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotação em Subtítulo correspondente.
- 19.** As Relatorias Setoriais verificarão, na programação das Unidades Orçamentárias afetas à sua área temática, a regularidade das obras mencionadas no art. 17 da LDO/2003, em especial no que diz respeito ao cumprimento do disposto no art. 93 da mesma Lei, e observarão a penalidade de que trata o disposto no § 1º do supracitado art. 17.
- 20.** As Relatorias Setoriais, nos seus relatórios:
- 20.1.** em capítulo à parte, destacarão as apreciações relativas ao Orçamento de Investimento;



- 20.2.** em anexo próprio e no âmbito de suas áreas temáticas, analisarão os critérios específicos utilizados, pelo Executivo, na programação proposta no PLOA/2003 e indicarão os critérios utilizados para o acolhimento de emendas;
- 20.3.** explicitarão os padrões de custos unitários médios adotados como referenciais para o acolhimento de emendas, em consonância com o disposto no art. 93 da LDO/2003;
- 20.4.** farão constar os seguintes demonstrativos, emitidos por intermédio de sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:
- 20.4.1.** 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;
 - 20.4.2.** 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;
 - 20.4.3.** dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de suas relatorias, por Unidade da Federação;
 - 20.4.4.** dos cancelamentos e acréscimos efetuados, por Órgão Orçamentário e por Projetos/Atividades/Operações Especiais;
 - 20.4.5.** dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para cada Subtítulo;
 - 20.4.6.** dos acréscimos e cancelamentos, por Unidade Orçamentária, das dotações para os Subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades identificados pelos Tribunal de Contas da União e constantes do relatório à Comissão Mista nos termos do art. 87 da LDO/2003, efetuados ao amparo do art. 86 da mesma Lei;
 - 20.4.7.** das dotações consignadas, no PLOA/2003, aos Subtítulos correspondentes a obras com indícios de irregularidades identificados pelos Tribunal de Contas da União e que forem integralmente canceladas em função destes indícios, bem como das emendas não aprovadas pela mesma razão;
 - 20.4.8.** do conjunto das obras com irregularidades graves identificadas pelo Tribunal de Contas da União nas Unidades Orçamentárias afetadas 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.

20.5. indicarão à Relatoria Geral:

- 20.5.1.** para fins de apropriação por esta, eventuais recursos decorrentes da aprovação de emendas de cancelamento que não forem utilizados na fase da Relatoria Setorial;
- 20.5.2.** 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 “8.8.”; e
- 20.5.3.** as eventuais reestimativas de receita de empresas constantes do Orçamento de Investimento, bem como sugestões de despesas a serem financiadas pelo acréscimo.

- 21.** 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.

2.VIII.DA RELATORIA GERAL E DE SEU RELATÓRIO

22. Caberá à Relatoria-Geral:

- 22.1.** avaliar e emitir parecer sobre o texto do PLOA/2003 e seus anexos;
- 22.2.** adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas;
- 22.3.** indicar, em seu relatório, as emendas aprovadas pelas Relatorias Setoriais que tiverem seus pareceres modificados por contrariar o disposto neste Parecer Preliminar;
- 22.4.** 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. 77 da LDO/2003;
- 22.5.** avaliar os valores constantes da proposta orçamentária apropriados em operações especiais "0901 - Cumprimento de Sentenças Judiciais", nos termos da Lei n.º 10.259, de 12.07.2001.



2.IX. DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

23. A Relatoria Geral e as Relatorias Setoriais atuarão de forma conjunta de modo que as alterações produzidas no PLOA/2003, resultantes do efeito dos cancelamentos e da aprovação das emendas “individuais”, “coletivas” e “de Relator”, respeitem o disposto no art. 37 da LDO/2003 e sejam orientadas no sentido de reduzir as disparidades intra e inter-regionais.
- 23.1. 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.
24. 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:
- 24.1. Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;
- 24.2. Comitê de Avaliação das Emendas;
- 24.3. Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União; e
- 24.4. Comitê de Avaliação dos cancelamentos no GND 3 - Outras Despesas Correntes.
25. Os Comitês mencionados no item “24.” deste Parecer concluirão por relatório, parte integrante do relatório final, que estarão previamente disponíveis na Comissão e na *internet* e subsidiarão as Relatorias Setoriais.

2.X. DOS RECURSOS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELA RELATORIA GERAL

26. Com vistas à adequação dos relatórios setoriais, para correção de distorções no PLOA/2003, por ela identificadas ou apontadas pelas Relatorias Setoriais, e para atender ao disposto no item “23.” deste Parecer Preliminar, a Relatoria Geral poderá cancelar dotações consignadas, no PLOA/2003 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 “8.” deste Parecer, podendo os cancelamentos em



cada Subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

27. 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. 85 da LDO/2003, o qual constituirá parte integrante deste Parecer Preliminar.

27.1. Na apropriação dos recursos de que trata este item, serão respeitadas as vinculações constitucionais e legais.

27.2. 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.

28. Dos recursos de que trata o item “27.” 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.

28.1. No cálculo de que trata este item, não são computadas as emendas “coletivas” consideradas inadmitidas pelo Comitê de Avaliação de Emendas.

29. A Relatoria Geral poderá, ainda, apropriar recursos decorrentes:

29.1. das correções de distorções e inadequações de que trata o item “8.8.2.” deste Parecer Preliminar;

29.2. das eventuais reestimativas de receita de empresas constantes do Orçamento de Investimento indicadas pelas Relatorias Setoriais; e

29.3. 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 “16.” deste Parecer.

2.XI. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

30. 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/2003.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

**PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 60, DE 2002 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
PARA 2003**

31. 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.



ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS

I – Poderes do Estado e Representação, com as matérias relativas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Presidência da República, exceto Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, e das Relações Exteriores, seus órgãos, entidades e fundos.

II – Justiça e Defesa, com as matérias relativas aos Ministérios da Justiça e da Defesa, seus órgãos, entidades e fundos.

III – Fazenda e Desenvolvimento, com as matérias relativas aos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, seus órgãos, entidades e fundos, os Encargos Financeiros da União, as Operações Oficiais de Crédito, as Transferências de Recursos sob a supervisão de Ministérios e Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.

IV – Agricultura e Desenvolvimento Agrário, com as matérias relativas aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, seus órgãos, entidades e fundos.

V – Infra-Estrutura, com as matérias relativas aos Ministérios dos Transportes, das Comunicações, e das Minas e Energia, seus órgãos, entidades e fundos.

VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo, com matérias relativas aos Ministérios da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e do Esporte e Turismo, seus órgãos, entidades e fundos.

VII – Saúde, com matérias relativas ao Ministério da Saúde, seus órgãos, entidades e fundos.

VIII – Previdência e Assistência Social, com matérias relativas aos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência e Assistência Social, seus órgãos, entidades e fundos.

IX – Integração Nacional e Meio Ambiente, com matérias relativas aos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente, seus órgãos, entidades e fundos.

X – Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com matérias relativas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, seus órgãos, entidades e fundos.



II. VOTO

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

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2002.

SENADOR SÉRGIO MACHADO

Relator-Geral